

**Informe alternativo sobre la situación de Derechos Humanos en el Ecuador (2016-2021),
con respecto a personas desaparecidas.**

Este reporte conjunto ha sido elaborado, consolidado y revisado por la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador -ASFADEC-, en preparación para el Examen Periódico Universal (EPU) de Ecuador ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En coalición con estas organizaciones: Mil Hojas; Fundación Lucha Anticorrupción; Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos ; Fundación IR "Iniciativas para la Reinserción"; Nos faltan Tres; FUNDAMEDIOS; Diálogo Diverso y Fundación Desafío

En preparación para el Examen Periódico Universal (EPU) de Ecuador ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador

ASFADEC

<https://asfadec.org>

Correo electrónico:

desaparecidosen.ecuador@gmail.com



Contenido

El fenómeno de la Desaparición involuntaria y forzada en Ecuador	2
Estadísticas	4
Falta de capacitación y especialización de los y las funcionarias	5
Las desapariciones y la violencia contra la mujer	7
Niñas Desaparecidas.	7
Respuesta normativa ante la desaparición	7
Incumplimiento de la Ley Orgánica de Actuación en casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas.	8
Análisis y Crítica al Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas	9
Participación de las Víctimas y de la Sociedad Civil	9
Duración de las Investigaciones.	10
Localización de una Persona producto de un delito	10
Desaparición de Niños, Niñas y Adolescentes	10
La normativa interna del Ecuador en personas desaparecidas y su respuesta a la violencia contra la mujer.	11
Tipificación del delito de desaparición involuntaria.	11
Problemas con la Policía Nacional y Ministerio de Gobierno.	13
Respuesta desde sociedad civil	13
Primera Caravana por la Justicia, Verdad y Memoria.	13
Ruta de la exigencia	14
Restricciones a los plantones y protestas	14
Conclusiones y recomendaciones	14

El fenómeno de la Desaparición involuntaria y forzada en Ecuador

El presente informe tiene como objetivo poner en su conocimiento los obstáculos que enfrentan los familiares y amigos de personas desaparecidas en Ecuador en la lucha incesante por la exigencia de sus derechos a la verdad, memoria, justicia y reparación, en contra de un Estado que no responde eficaz ni oportunamente ante las necesidades y requerimientos de las víctimas directas e indirectas. Entre los obstáculos estructurales podemos encontrar: falta de aplicación de la normativa vigente, insuficiente expedición normativa secundaria protocolos especializados para grupos de atención prioritaria para lograr una búsqueda especializada de personas desaparecidas, falta de políticas públicas para campañas de prevención, no especialización de las unidades consolidadas por el Estado ecuatoriano para formar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas, constante rotación de fiscales y agendas investigadores, estereotipos y sesgos de género al momento de la recepción de la denuncia y durante la investigación, etc.

Ecuador ratificó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante CED o la Convención) el 20 de octubre de 2009, Instrumento internacional de derechos humanos que obliga a los estados parte a dar respuestas en los casos de personas desaparecidas.

Señalando el art. 3, la obligación de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables, aun cuando las desapariciones sean cometidas por personas o grupos de personas independientes del poder estatal; y, además, tienen el deber positivo de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos.

En el Ecuador, a raíz de la creación de la Comisión de la Verdad¹, se identificó 137 casos de graves violaciones de derechos humanos, 456 víctimas reportadas. De estas, existen 17 casos de desaparición forzada. Solo existen 12 casos judicializados y 4 sentencias, una de ellas, sin condena a los responsables de los hechos. Ninguno de éstos son sobre los casos de desaparición. Finalmente, el Ecuador no cuenta con cifras oficiales de desapariciones forzadas². La Fundación Inredh realizó una publicación acerca de los 10 años luego de dicha Comisión³.

En este sentido, si bien la desaparición forzada existe en Ecuador, el problema de la desaparición **involuntaria** se constituye en el principal fenómeno afectando significativamente a la sociedad ecuatoriana y que no envuelve simplemente unos pocos casos aislados.

Entre los años 2013 al 2016 se mantuvo cuatro reuniones con el anterior régimen de gobierno del expresidente Rafael Correa. Pese a tener invitación para una quinta reunión, los familiares y demás víctimas indirectas en los casos de personas desaparecidas, decidieron no asistir, dado que la mayoría de promesas no fueron materializadas, esta decisión conllevó repercusiones a organizaciones de la sociedad civil que velan por el respeto de los derechos de Personas Desaparecidas con amenazas, deslegitimaciones, humillaciones y agresiones a un grupo de ciudadanos pertenecientes ASFADEC, por no querer reunirse con el entonces presidente.

En la actualidad, los últimos dos gobiernos -perteneciente a Lenin Moreno y de Guillermo Lasso- no han mostrado una voluntad política de querer trabajar dentro de sus agendas temas de personas desaparecidas. No han recibido hasta la actualidad a ninguna organización civil, grupo de familias o víctimas indirectas de personas desaparecidas, a pesar de las múltiples cartas que han sido enviadas desde las organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

En el aspecto normativo, antes del 2019 no existía un ordenamiento jurídico capaz de darle frente a la problemática. Gracias a la lucha de familiares desde el 2012 y la incidencia nacional e internacional, en conjunto con organizaciones de sociedad civil, se logró la tipificación del delito de desaparición involuntaria en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y entró en vigencia en junio del 2020, que establece a la misma como un delito autónomo (art. 163.1) y permite la acumulación de indicios/ prueba indiciaria para

¹ Informe de la Comisión de la Verdad, Ecuador 2010: sin verdad no hay justicia.

<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/59430>.

² Primicias. 97% de casos de la Comisión de la Verdad sin sentencia.

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/casos-comision-verdad-sin-sentencia/>

³ Inredh. "Ecuador sin justicia, sin verdad, sin reparación. Diez años de la Comisión de la Verdad". Serie Investigación #31, Inredh, Quito, 2019. https://inredh.org/archivos/pdf/comision_verdad.pdf

judicializar el caso, superando la premisa “sin cuerpo, no hay delito”. No obstante, hasta la actualidad no hay ningún caso judicializado con este tipo penal.

El reconocimiento como delito también implicó que los casos de personas desaparecidas dejen de ser actuaciones administrativas. Antes del 2019, las desapariciones se constituían actuaciones administrativas que se equiparaban a la pérdida de carros y revenidos químicos, lo que implica que no había el mismo tratamiento que un delito y, por ende, no se destinaba recursos suficientes, ni los familiares podían entrar al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (SPVT), se archivaban los casos, entre otros obstáculos.

En diciembre del 2019, también se aprobó la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas y publicó en el Registro Oficial en enero del 2020. Esta ley despertó una esperanza en los familiares de personas desaparecidas; puesto que, fueron actores activos en la construcción de la ley ya sea de forma individual o a través de organizaciones de la sociedad Civil como ASFADEC e INREDH.

Sin embargo, a más de un año de puesta en vigencia, el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas -establecido por la Ley- ha sido ineficaz y no se han aplicado las disposiciones legales que establece la Ley.

Con lo expuesto en párrafos anteriores en el desarrollo del presente informe, exponemos cómo el Estado ecuatoriano no ha adoptado las medidas internas suficientes para cumplir con las disposiciones del CED, especialmente con relación a su artículo 3 y en consecuencia ha inobservado las recomendaciones formuladas en el anterior ciclo del Examen Periódico Universal. A la vez que ha aprobado normativa interna para la búsqueda de personas desaparecidas que no ha implementado en su totalidad.

Para respaldar las aseveraciones que se emiten en el informe, nos remitiremos a datos estadísticos aportados por las instituciones del mismo Estado, así como de testimonios de las víctimas.

Estadísticas

En el Ecuador, hasta el 2019, existían 1392 personas que permanecen desaparecidas, al 2020, son 227 y al 2021, son 319. Lo que significa que existen cerca de 2.000 personas desaparecidas en la actualidad, sin tomar en cuenta el subregistro que puede haber a nivel nacional, ratificando el hecho de que no son casos aislados sino un problema sistemático y estructural.

“la desaparición de personas en el país es un problema latente. Según el Ministerio de Gobierno solo del 1 al 30 de enero de 2021 se han registrado 643 denuncias. De ellas, 71 personas aún se encuentran desaparecidas, es decir, que en el país más de dos personas desaparecen diariamente. A esta cifra se suma las 1392 personas desaparecidas según el reporte de esta cartera emitido en junio de 2019.

Actualmente, las provincias con mayor índice de desapariciones son Guayas con 17%; Manabí con el 14%; Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas con 13%; seguido de Los Ríos con el 7%; Sucumbíos e Imbabura con el 6%. El 62% de las desapariciones

corresponden a mujeres y el 38% a hombres, así lo registra el reporte del Ministerio de Gobierno”⁴.

Cabe recalcar que las estadísticas datan desde 1947. No obstante, antes del 2019 en un intento fallido de unificación de las estadísticas, solo existían contradicciones entre las diferentes instituciones públicas acerca de la cantidad real de personas desaparecidas en Ecuador: “al comparar los reportes estadísticos entregados por DINASED y Fiscalía en abril del 2018, se pueden determinar serias contradicciones entre los mismos: DINASED registra en años anteriores 591 denuncias de desaparición y Fiscalía reporta 1253; DINASED en 2014, 10226 denuncias y Fiscalía 10072; DINASED en 2015, 10761 y Fiscalía 10738; en 2016, DINASED 10363 y Fiscalía 10286; en 2017, 10.869 y Fiscalía 10.461”⁵

Falta de capacitación y especialización de los y las funcionarias

La capacitación es uno de los principales nudos críticos de la problemática de personas desaparecidas. No solo es una obligación del Estado bajo estándares internacionales en la materia, sino que además ha sido una de las críticas más fuertes por parte de la sociedad civil.

La capacitación continua y especializada es básica para las diligencias de investigación, búsqueda y localización, para la sensibilización y aprendizaje de los derechos de las víctimas directas e indirectas, para el trato con las víctimas indirectas, para conocer los estándares internacionales en materia de derechos humanos, niñez, grupos vulnerables, ética pública, medicina legal y ciencias forenses.

Para dar frente a la problemática, las y los funcionarios públicos requieren una formación técnica que tiene que incluir al mínimo lo siguiente: conocimiento de los derechos de las víctimas directas e indirectas, de las obligaciones, responsabilidad y sanciones de los funcionarios públicos, trato a víctimas entre otros por consiguiente, el nulo aporte del reglamento sobre la capacitación de los funcionarios y la lucha contra los maltratos emocionales y estereotipos a los cuales se enfrentan los familiares es insuficiente.

No obstante, hasta la creación de la Ley Orgánica, no existía ningún cuerpo normativo que obligara a la capacitación constante y especializada en la temática. Lo que quiere decir que antes del 2019, no existían procesos de capacitación especializada ni constante. Cabe recalcar que el tema de capacitación es una de las mayores exigencias de los familiares desde el 2012. La Ley Orgánica le dio mucho peso a la capacitación de funcionarios/as públicos en diversos ámbitos y de diferentes instituciones, para que éstos puedan aportar o solucionar la problemática en el marco de sus competencias.

Sin embargo, el Reglamento no menciona el ámbito de las capacitaciones en ningún lado. El reglamento tenía que reconocer la importancia de éstas y determinar plazos, procedimientos, formas de evaluación, seguimiento de la capacitación, etc. Sin embargo, omite reglamentar de las capacitaciones.

Además, el problema persiste ya que el tema de capacitación a los servidores públicos que forman parte el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas no ha sido ejecutada de la mejor manera, se ha podido evidenciar la falta de capacitación como de sensibilización en el trato a víctimas indirectas y

⁴ INREDH. Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo.

<https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domin-go/>

⁵ Inredh y Asfadec. Una Luz en el Olvido. *La situación de personas desaparecidas en Ecuador y el derecho a la verdad y justicia*. Serie de investigación #30. Comunicación Inredh, Quito. 2018.

https://inredh.org/archivos/pdf/i_unaluzenelolvido_2018.pdf

a respeto a los derechos de las personas desaparecidas o extraviadas. Por ejemplo, se siguen imponiendo estereotipos al momento de recibir una denuncia e investigar, especialmente a mujeres desaparecidas y madres de personas desaparecidos; también reportan los familiares que cuando acuden al sistema de salud para un proceso psicológico, la respuesta que han obtenido es que estos profesionales les dirigen al tener un proceso de luto aceptando la muerte de su familiar, sin entender que la desaparición no implica la muerte del familiar. Esto ha causado no solo dolor, sino también un desincentivo de acudir al sistema de salud.

Ahora bien, con respecto a la especialización de la investigación hay que destacar algunas cuestiones. A nivel nacional, solo existen 3 Unidades de la Fiscalía Especializadas a nivel nacional lo que resulta un problema en varios sentidos: 1. No existe una respuesta especializada a nivel nacional. 2. Ni siquiera existe una respuesta proporcional a las estadísticas, es decir, si en la región costa es en donde más se reportan personas desaparecidas, es en donde se deberían dirigir mayores esfuerzos. Pero no existe una unidad especializada en las provincias con mayor número de personas desaparecidas. 3. A nivel nacional, los casos los conocen otras direcciones de la fiscalía: Garantías y Personas, Soluciones Rápidas, Delincuencia Organizada, etc., el problema es que no reciben capacitación de tema de personas desaparecidas por la diversidad de casos que reciben. Un ejemplo claro, podemos ver en el caso de Giovanna Pérez, mujer desaparecida en Ambato, una de las 10 fiscales que conoció su caso, manifestó a su abogada defensora que, al ser fiscal de soluciones rápida, desconocía por completo las diligencias, líneas de investigación y protocolos que debían activarse para la búsqueda y localización. Esta es la realidad a nivel nacional, incluso en las Unidades Especializadas. Otro ejemplo, lo encontramos en la misma Unidad Especializada de la capital, en donde existen fiscales con más de 5 quejas tanto de familiares, sociedad civil y abogados por la falta de debida diligencia, maltrato a los familiares, falta de impulso en la causa, etc. Por lo que tampoco se puede afirmar que existen verdaderos fiscales especializados en la materia. Además, vale remarcar que esta unidad se encuentra en una severa carga procesal.

Una de las principales razones son los recortes presupuestarios que sufre cada año la institución, al punto que los fiscales no cuentan con el equipo ni los recursos para hacer frente a la creciente demanda de denuncias de desaparición. Hay que tener en cuenta que la unidad especializada de la Fiscalía no cubre las 24 provincias del País. No obstante, la Dirección de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros DINASED, que es la dirección de la Policía especializada en la materia, si tiene unidades a nivel nacional.

Como consecuencia de este incumplimiento, los familiares afirman que han existido diligencias importantes en los casos que no pudieron realizarse, por falta de tecnología o de personal capacitado. Por ejemplo, en el caso de Carolina Garzón, ante la falta de una teoría del caso sólida, se requería de un técnico que pudiera realizar una reconstrucción de los hechos virtual y de un neurolingüista⁶ que pudiera determinar si las afirmaciones de los participantes en las diligencias eran verdaderas o no, pero Fiscalía General del Estado finalmente se vio imposibilitada de emprender estas acciones por falta de peritos capacitados para hacerlas. Asimismo, en el caso de Camilo Tobar, dejaron de realizarse importantes diligencias para el esclarecimiento de los hechos de su desaparición, por carecer de personal especializado, como son el cotejamiento biométrico de voz y de Geología Forense. En el caso de David Romo, en cambio, ocurrió que el agente investigador del caso decía obtener la información relevante sobre la investigación de “conversaciones que mantenía en almuerzos con amigas”. La falta de personal preparado para las diversas diligencias, la falta de técnicas

⁶ Estudio de cómo se representa el lenguaje en el cerebro

y tecnológicas en las investigaciones, han generado desconfianza en los familiares frente a la institución fiscal.

Además, existe falta de debida especialización en trato a víctimas y de recursos destinados hacia las Instituciones que forman parte de la Unidad especializada de Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas. Con mucha frecuencia, familiares han tenido que soportar respuestas indolentes y desidiosas, al acudir a revisar los expedientes de sus seres queridos en entidades estatales. Esto termina por revictimizar a las familias y profundiza el dolor grave que ya, de por sí, atraviesan.

La indolencia por parte de la Fiscalía, Policía y otros servidores públicos, han generado que los familiares dejen de acudir a estas instituciones para conocer el avance de sus casos. No porque se hayan cansado de buscar justicia, sino en razón al trato que reciben por las autoridades de turno, sobre todo los fiscales, lo cual supone un enorme cansancio y desgaste emocional a los familiares.

Las desapariciones y la violencia contra la mujer

La desaparición es una forma de violencia y en una sociedad patriarcal como la ecuatoriana ser mujer es un factor de riesgo, las cifras emitidas por las mismas entidades estatales, como el Ministerio de Gobierno, Fiscalía y Dinased nos indican que más del 60% de las personas desaparecidas en Ecuador entre los años 2016- 2021 son mujeres en su mayoría niñas adolescentes y jóvenes, una clara muestra como la violencia contra la mujer sigue incrustada a todo nivel a pesar de que el Estado haya adoptado instrumentos internacionales como el Convenio Belem do Pará o tener una Ley Orgánica de Erradicación de la Violencia contra la mujer estas cifras son una alerta que aún falta mucho por hacer, el estado como principal garantista de los derechos de sus ciudadanos debe trabajar en una aplicación real de la normativa, creación de políticas públicas, planes, programas , proyectos para prevenir este tipo de Violencia.

Niñas Desaparecidas.

En el Ecuador todos los niños, niñas y adolescentes entre otros, tienen derecho a la vida el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar su protección integral, sin embargo la desaparición de niñas sigue aumentando, desgraciadamente muchas desapariciones de niñas terminan en femicidios, trata de personas entre otros. Como el caso de la niña Emilia B. que en el año 2017 estuvo desaparecida durante 4 días y fue encontrada muerta en las afueras de la ciudad de Loja- Ecuador.

Respuesta normativa ante la desaparición

Hasta antes del 2019, el Ecuador tampoco daba una respuesta normativa.

Para la creación de la Ley Orgánica, la Asamblea Nacional creó la Comisión Especializada Ocasional para Atender Los Casos De Personas Desaparecidas, la cuál estaba encabezada por el Asambleísta Absalón Campoverde, padre de Juliana Campoverde, joven desaparecida en julio del 2012. La Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador se reunió en esta Comisión Especializada Ocasional el 21 de marzo del 2018, por la imperiosa necesidad de realizar una ley orgánica que pudiera dar respuesta a los problemas estructurales de la desaparición: estadísticas, falta de capacitación, procedimiento para

presentar una denuncia, atención a víctimas indirectas, etc. Esta Ley fue publicada en el Registro Oficial en 28 de enero del 2020 (ANEXO 1)

Esta Ley Orgánica reconoció el carácter multifactorial del problema de la desaparición que requiere de un marco legal específico y establece la creación del Sistema Nacional de Búsqueda Desaparecidas, Extraviadas y Víctimas Indirectas, el cual lo constituye el Órgano de Gobierno (Fiscalía General del Estado, Ministerio de Gobierno, Secretaría de Derechos Humanos Ministerio de Inclusión Económica y Social), Órgano Ejecutor (Ministerio de Gobierno) y Entidades Operativas (Policía Nacional, Fiscalía y Medicina Legal y Ciencias Forenses).

Además, establece que la duración de la búsqueda no debe terminar mientras no haya certeza -sobre todo por parte de los familiares – del paradero de la persona o sus restos. Establece el procedimiento que se debe llevar a partir de la noticia de persona desaparecida, los procedimientos para la desaparición de niñas, niños y adolescentes y personas extraviadas en desastres naturales, establece la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, Extraviadas, Localizadas, sin identidad, no identificadas, el Registro Nacional Forense y el banco de datos genéticos. Se establece también la obligación de crear protocolos especializados y Procedimientos periciales, polígonos de búsqueda, búsqueda de migrantes, ingresar a víctimas indirectas al SPVT, etc.

Finalmente, establece tres ejes: i) prevención, con la obligación de difusión de medios privados, comunitarios y públicos; ii) Atención, dirigida al trato con víctimas indirectas/familiares y iii) Investigación, con respecto a la descentralización, derivación de información y capacitaciones.

Por lo que, a pesar de tener errores, si daba respuesta a algunos problemas estructurales.

Incumplimiento de la Ley Orgánica de Actuación en casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas.

Tanto sociedad civil como familiares y amigos de personas desaparecidas están alertas de la aplicación de la normativa, en busca de la correcta aplicación de la ley. Pese a la constante vigilancia, se han visibilizado varias problemáticas que repercuten en la localización y búsqueda de las personas desaparecidas y extraviadas.

Entre estas está la inobservancia del artículo 8 numeral 6 de la Ley que establece la obligación de capacitación de forma continua, especializada y actualizada a los servidores públicos en procedimientos de investigación, búsqueda y localización. Que se ha evidenciado en el poco conocimiento de servidores públicos en temas de desaparecidos y trato a víctimas. Capacitación necesaria a nivel nacional de las instituciones que forman parte de Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas como medidas de atención como lo expone la ley.⁷

Así mismo otras dificultades que las víctimas indirectas han percibido dentro del cumplimiento de la ley es, la falta de cooperación de interinstitucional, de las instituciones que pertenecen a al Sistema Nacional, como es el Ministerio de Salud Pública que tiene la

⁷ Artículo 65.- Medidas de atención. Las instituciones que conforman el Sistema Nacional deberán implementar los siguientes lineamientos y acciones: 4. Garantizar la especialización, capacitación e intervención permanente de equipos multidisciplinarios en el territorio nacional para fortalecer la atención de los casos de personas desaparecidas, extraviadas y víctimas indirectas. (Ley 130, 2020, art. 65)

obligación de brindar apoyo psicológico a las víctimas⁸, apoyo que no es idóneo según testimonios de las víctimas indirectas

La dificultad en el acceso a la información solicitada a las entidades públicas por parte de la sociedad civil como de las víctimas indirectas es parte fundamental para el seguimiento del cumplimiento correcto de la ley, problema que se evidencia en los procesos de seguimiento de los casos y actualizaciones del avance de estos.

La Ley no se ha implementado de forma correcta. El reglamento fue emitido fuera del plazo legal, no existen los protocolos especializados que tenían un plazo específico, sobretodo los artículos de las disposiciones transitorias de la ley, no ha que creado el Registro Nacional, no se activa el procedimiento de búsqueda establecidos en la Ley, el Sistema Nacional y su órgano ejecutor ni siquiera se habían reunido. La primera vez que se reunieron en plenaria fue en noviembre del 2021, para aprobar el Protocolo de Actuación Interinstitucional para el Registro de Denuncias, Investigación, Localización y Cierre de casos de personas desaparecidas, el cuál no fue construido en conjunto con sociedad civil, fue socializado en una ocasión y se desconocen los resultados de su aplicación.

Finalmente cabe recalcar que los y las Asambleístas miembros del Grupo Temático y Parlamentario de Equidad y Bienestar Social ya se encuentran haciendo un proyecto de ley de reformas a la Ley que cambiarían su estructura principal (ANEXO 2).

Análisis y Crítica al Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

El día 17 de noviembre del 2020, el Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés emitió el Decreto Ejecutivo N° 1191 (ANEXO 3), a través del cual se expide el Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas, el cual cuenta con 12 páginas, 3 de éstas considerandos, tres títulos y 30 artículos, una disposición transitoria y una disposición final. Además, se emitió en 294 días, cuando el plazo para su construcción era tan solo de 120 días.

Algunas de las disposiciones más preocupantes para los derechos de los familiares de personas desaparecidas versan en la vulneración al derecho a la participación en la construcción de normativa por parte de la ciudadanía, especialmente de los familiares de personas desaparecidas, quienes son los que conocen y viven día a día esta realidad. No se toma en consideración dificultades que encuentran los familiares en su diario vivir.

La participación de los familiares y demás organizaciones de la sociedad civil era fundamental para la construcción de este Reglamento, así como lo fue para la construcción de la Ley y la tipificación. Es su derecho ser parte y se fue negado en tres ocasiones⁹.

Además, el reglamento no establece nada en términos de capacitación ni prevención, que eran ejes importantes en la estructura de la Ley. Establece que la atención legal por parte del Estado, será solo si la Defensoría Pública lo establece como prioridad, existen varios errores que provocan inseguridad jurídica, tales como i) la falta de certeza de lo que ocurre luego de la desaparición involuntaria -no queda claro si genera una multa, una sanción, un llamado de

⁸ La Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas en su artículo 19 dispone que entidades como Salud pública pertenecen en la participación complementaria y entrega de información dentro de la ley.

⁹En tres ocasiones, en agosto, septiembre y octubre del 2020 ASFADEC e INREDH solicitaron reuniones para ser parte de la construcción del reglamento, conocer su estado, aportar con insumos concretos, sugerir e incluso criticar su contenido de ser necesario; sin embargo, en dos ocasiones se negó la reunión y la tercera, ni siquiera hubo respuesta, obviando los principios de transparencia, integralidad y participación integral exigidos.

atención o un seguimiento de la situación sin represalias; ii) qué pasa si se encuentra la existencia de un delito, pareciera que depende de los familiares la decisión de abrir o no una investigación fiscal, cuando esta es competencia del Fiscal, etc.¹⁰

Participación de las Víctimas y de la Sociedad Civil

Una de las luchas constantes en la búsqueda de participación de las víctimas indirectas y de la sociedad civil, era la creación de veedurías acerca de los procedimientos de búsqueda y localización de personas desaparecidas, las cuáles permitirían a los familiares y organizaciones de la sociedad civil aportar, criticar, trabajar en conjunto e incidir en cambios necesarios en estos procedimientos. Con el reglamento, este requerimiento quedó vetado para los familiares.

El Artículo 6, literal “c” establece que sí se van a constituir veedurías acerca de las acciones de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas. Sin embargo, se cierra la posibilidad de que el familiar del caso participe en ello ya que establece que “en ningún caso esas personas pueden ser víctimas indirectas del caso objeto de veeduría, a fin de garantizar el principio de no revictimización”.

Para los familiares, quienes han luchado por esos espacios, esta prohibición expresa constituye una violación total de sus derechos de los familiares a la verdad, a la participación y al principio de corresponsabilidad que dicta la Ley. Lo que empeora ya que se utilizó al principio de revictimización como excusa para excluirlos de estos procesos. Por otro lado, el artículo 6, en sus 5 literales, condicionan la participación en estas veedurías. Solo pueden participar organizaciones de la sociedad civil que cumplan ciertas condiciones como estar previamente aprobadas por el Comité Directivo. Lo que preocupa ya que no es un espacio abierto, sino un espacio condicionado a la voluntad política de 4 instituciones públicas

En conclusión, el artículo 6, literal “e” restringe las veedurías a casos concretos. Lo que también preocupa, ya que la Ley de ninguna forma restringe las veedurías a casos concretos, de hecho, el Art. 15, inciso final de la Ley establece que las veedurías se realizarán con respecto a las acciones de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas y extraviadas. Desde el reglamento, no es posible realizar una veeduría de la gestión realizada de forma general, sino que solo se puede vigilar procesos en concreto, restringiendo el alcance dado en la Ley cuando el reglamento no debería hacerlo.

Duración de las Investigaciones.

El Artículo 17 establece que las acciones de búsqueda, investigación y localización concluyen si existen dos condiciones: certeza del paradero certificada por la Fiscalía o cuando los restos hayan sido plenamente identificados certificado por el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Si bien la certificación por autoridad competente es necesaria, creemos que una vez más, el reglamento excluye la participación de los familiares. Ellos, como víctimas indirectas, son los primeros afectados por la decisión de cesar con la investigación por lo que deberían ser parte de esta decisión. En el caso de encontrar un cuerpo, no se puede proceder a la identificación de la persona desaparecida sin el reconocimiento y aprobación por parte de las víctimas que el cuerpo es efectivamente de su familiar. Sin esta aprobación, la fiscalía tiene la obligación de seguir investigando.

¹⁰ El análisis ampliado del Reglamento se encuentra en el Anexo 4.

Localización de una Persona producto de un delito

Cabe recalcar que el Art. 21 y 22 de la Ley establecen claramente que, si durante el proceso de investigación, búsqueda y localización se encuentran elementos que permitan presumir la existencia de un delito, éstos deberán ser puestos inmediatamente a conocimiento de Fiscalía para que inicie las investigaciones correspondientes.

Sin embargo, en el Reglamento, la apertura de oficio de una causa a partir de un delito por parte de Fiscalía recae en la voluntad de los familiares. El Artículo 20, literal b) trata del descubrimiento de un delito de acción pública después de la localización, y manifiesta que si la localización tiene que ver son un posible delito.

No se puede condicionar la investigación de un delito público a la denuncia por parte de los familiares. La investigación de un delito es obligación por parte de la Fiscalía lo que significa que, en caso de tener indicios sobre un presunto delito, esta institución tiene que investigarlo de manera automática e inmediata, de oficio, sin depender de los familiares.

Desaparición de Niños, Niñas y Adolescentes

Es lamentable observar que solo el artículo 21 trate de la desaparición de niñas, niños y adolescentes ni siquiera lo hace de forma directa. Este único artículo no menciona la alerta Emilia, que, como lo explica el Gobierno este “sistema de alerta difunde de manera inmediata la imagen e información del menor (NNA) desaparecido a través de los dispositivos móviles y medios de comunicación masiva como la televisión, el correo electrónico, y las redes sociales como Facebook”. El reglamento debería contener una obligación de activar la alerta Emilia en todos los casos de desapariciones de niños, niñas y adolescentes incluso si ha pasado más de 24 o 48 horas. Entre otras obligaciones relacionadas a esta alerta ya que la utilidad de la alerta Emilia se ve limitada al cumplimiento de parámetros específicos que no todos los casos de niñas, niños y adolescentes cumple dificultando la alerta temprana, su búsqueda y localización. Además, en este apartado se necesita un artículo que legisle sobre la desaparición de un niño, niña o adolescentes bajo la responsabilidad de uno de sus padres. En este caso, la patria potestad o cualquier vínculo familiar no puede ser un obstáculo para presentar la denuncia e iniciar el proceso de búsqueda.

El reglamento no otorga una protección suficiente a los niños, niñas y adolescentes desaparecidos ni a otros grupos vulnerables en de una atención particular.

Por todo esto, el Reglamento más que un avance, resultó ser un retroceso importante en la normativa ecuatoriana.

La normativa interna del Ecuador en personas desaparecidas y su respuesta a la violencia contra la mujer.

Si bien dentro de la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas en su considerando se cita al artículo 66, letra b) del número 3 la Constitución¹¹, cuyo artículo hace referencia a una vida libre de violencia y las medidas que el Estado debe tomar para eliminar y punir toda violencia en especial a mujeres, niñas, niños, y otros grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad. No se ve reflejado dentro de la normativa en cuestión de personas desaparecidas.

¹¹ Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. (CRE,2008, art. 66)

En el Ecuador según el Sistema de Personas Desaparecidas – DINASED, en las estadísticas recabadas desde enero a diciembre del 2021 resalta que en el grupo “etario vs sexo” en adultos existe un 64% de mujeres desaparecidas en frente a un 24%¹² de hombres desaparecidos. Lo que resalta la problemática de violencia de género que existe en el país. Aun así entendiendo que la mayoría de las desapariciones son mujeres existe una falta de normativa en la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas para suplir este problema.

Tipificación del delito de desaparición involuntaria.

Los familiares y sociedad civil también participamos de la creación de este tipo penal, con la intención de generar una reforma al Código Orgánico Integral Penal con objeto de establecer un marco normativo que permita tipificar como delito a la desaparición involuntaria de personas. El trámite correspondiente al “Proyecto De Ley Orgánica Reformatoria Al Código Orgánico Integral Penal Para La Tipificación De La Desaparición Involuntaria De Personas”, tuvo su resultado, ya que gracias a la lucha constante de los familiares y la sociedad civil se logró incorporar en la reforma del 24 de diciembre del 2019 en el artículo 163.1 del Código Orgánico Integral Penal, en el paquete de enmiendas.

La desaparición involuntaria es un tipo de delito que supone la violación de los derechos humanos y que, cometido en determinadas circunstancias, constituye también un crimen de lesa humanidad. Este delito se encuentra tipificado gracias al bloque de reforma del 2019, en el artículo 163.1 del Código Orgánico Integral Penal de la siguiente forma:

“La persona que prive de la libertad, retenga, arrebate, desaparezca, traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad y niegue información de su paradero o destino, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Así mismo se agrega una pena de diez a trece años si, entre las causales se encuentra; Si la privación de libertad se prolonga por más de ocho días; si la víctima es un menor de 18 años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada, persona con discapacidad o que padezca enfermedades que comprometa su vida; si la comete con apoderamiento de nave o aeronave, vehículo o cualquier otro transporte; Si se comete total o parcialmente desde el extranjero; Si se comete por personas que tengan algún tipo de relación familiar o poder o autoridad sobre la víctima (docentes, ministras o ministros de culto, personal de salud, o personas responsables de atención y cuidado del paciente o cualquier profesional que haya abusado de su posición o cargo para cometer la infracción); si la víctima ha sido sometida a violación física, sexual o psicológica

Para el procesamiento de este delito, la **acumulación de indicios** tendrá la misma fuerza vinculante que la prueba directa en la etapa de juicio, siempre que los mismos se funden en **hechos reales probados, se relacionen con los hechos de este delito, sean unívocos y directos**”.

Es importante remarcar que, si se produce la muerte de la víctima, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Así mismo es un delito complejo, múltiple y acumulativo por el hecho que atenta no a uno sino a un conjunto de derechos humanos, como son;

Derecho a la vida.

¹² Considerando que el resto de desaparecidos y desaparecidas están en otros grupos etarios según el Sistema de Personas Desaparecidas – DINASED en su informe del año pasado.

Derecho a la libertad y a la seguridad personal.
Derecho a trato humano y respeto a la dignidad.
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
Derecho a reparación, incluso mediante la indemnización.

La desaparición no solo afecta directamente a la víctima, sino que se llega a extender hacia terceros. Con el tiempo los familiares (víctimas indirectas) sufren el daño de la ausencia de sus familiares desaparecidos, el no saber de ellos, la impunidad, más la incompetencia y falta de compromiso del Estado, afecta y desgasta¹³. Muchas veces los familiares llegan a contraer con el tiempo ciertos padecimientos como trastornos por estrés postraumático. Por lo que, como familiares y sociedad civil, consideramos que era necesaria la tipificación del delito de desaparición involuntaria. Hasta la actualidad, no hay ningún caso judicializado con este delito.

Problemas con la Policía Nacional y Ministerio de Gobierno.

Como ya se señaló anteriormente, el obstáculo principal que enfrenta los familiares de personas desaparecidas en el Ecuador alrededor de las desapariciones de sus seres queridos es la ineficiencia en los procesos de búsqueda e investigación. Esta carencia tiene que ver por un lado la policía especializada en materia de búsqueda, investigación y localización, especialmente en la capacitación adecuada a sus agentes del orden para brindar un correcto servicio, porque la falta de especialización no solo se evidencia en el mal manejo de los expedientes, sino también en el trato para con los familiares. Demostrando así el incumplimiento al Capítulo II de la Ley Orgánica De Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas¹⁴

El mal manejo y carencia de información que remite ciertas páginas web oficiales, en especial de la Policía Nacional (DINASED), consecuentemente se ha realizado solicitudes de acceso a información a esta entidad pública.

Por otro lado, desde la coordinación estatal el incumplimiento y la falta de compromiso a demostrado desde el informe anterior el problema que más aqueja a las víctimas indirectas es la falta de recursos, ya sea recursos humanos como materiales. Si hablamos de recursos humanos damos alusión al recorte presupuestarios que el gobierno central realiza a las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas, el mayor afectado desde nuestro punto de vista es Fiscalía y Entidad rectora en materia de seguridad ciudadana y orden público. Por ejemplo, Fiscalía al sufrir falta de personal, conlleva a una carga procesal extensa, sumando también la continua rotación de fiscales lo que perjudica notablemente en los casos. Este fenómeno se da por decisiones de sus superiores, sin considerar el gran impacto negativo que ocasionan. Así las entidades rectoras, la falta de presupuesto abre la brecha de no contar con personal técnico completo y capacitado, ni con el equipo multidisciplinario conformado por peritos, psicólogos, trabajadores e investigadores sociales y policiales, antropólogos y médicos, así como con una estrategia de atención frente a la problemática de personas desaparecidas en Ecuador.

¹³ INREDH realizó todo un proceso de trabajo social y grupos de ayuda mutua a familiares de personas desaparecidas. El cual se encuentra recogido en el libro "Construyendo Resiliencia" de autoría de miembros de Inredh, publicado en la Serie Capacitación #37, 2021.

¹⁴ Art. 15 LEY ORGÁNICA DE ACTUACIÓN EN CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y EXTRAVIADAS; *Registro Oficial N ° 130*.

Respuesta desde sociedad civil

Primera Caravana por la Justicia, Verdad y Memoria.

El 21 de marzo del 2021 arrancó la primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida en Ecuador cuyo objetivo es “exigir a la Fiscalía General del Estado y a sus delegaciones provinciales celeridad, eficiencia e independencia judicial en los procesos de investigación de los casos y visibilizar y sensibilizar de la problemática de la desaparición de personas a nivel nacional”¹⁵. La Caravana recorrió las principales ciudades del Ecuador como Guayaquil, Cuenca, Loja, Chillanes y Bucay, en donde se desarrolló tomas del espacio público y plantones en los exteriores de las entidades estatales hasta el 25 de marzo.

Esta propuesta nació a partir de que “la delegación de Asfadec acompañó la Caravana que recorrió cinco departamentos de México de forma pacífica con el fin de buscar a las personas desaparecidas, explorar lugares en búsqueda de osamentas y visibilizar la problemática de personas desaparecidas en las universidades”¹⁶

Ruta de la exigencia

“La ruta de la exigencia para que el Estado responda” fue una iniciativa colectiva por la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (Asfadec) y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (Inredh)¹⁷, junto a la participación de familiares y amigos de todo el país que viven afectados por la falta de aplicación de la Ley Orgánica y la constante omisión del Estado hacia la grave problemática de desaparición. Esta ruta desarrollada el 21 de diciembre de 2020, tuvo como objetivo principal el visitar a las instituciones que forman parte de manera directa y complementaria o de apoyo, al Sistema Nacional de Búsqueda de personas Desaparecidas y extraviadas, para el cumplimiento e implementación de la Ley Orgánica de actuación en caso de Personas Desaparecidas y extraviadas.

La ruta consistía en una duración entre 30 y 60 minutos en 7 instituciones públicas que tienen directa competencia y obligaciones de la Ley, en donde se plasmaban rostros y gigantografías de personas desaparecidas, junto a las consignas donde se escuchaba la voz llena de nostalgia y desesperación de los familiares al no saber el paradero de sus seres queridos y se entregaron documentos para pedir información de cada una de sus competencias que habían sido incumplidas.

Restricciones a los plantones y protestas

Actualmente los graves señalamientos, abusos de autoridad y restricciones en contra de los familiares, amigos y equipo voluntario de ASFADEC han sido interminables. La restricción a nuestros derechos de libertad, a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria¹⁸ ha perdido significado. Hasta la fecha de hoy los metropolitanos han intentado restringir

¹⁵ Inredh. “Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo”. 19 de marzo 2021 desde

<https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domin-go/>

¹⁶ Inredh. “Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo”. 19 de marzo 2021 desde

<https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domin-go/>

¹⁷ “RUTA DE LA EXIGENCIA” - Un recorrido para exigir respuestas por los desaparecidos en Ecuador.

https://gk.city/2021/12/28/desaparecidos-ecuador-recorrido-familiares/?fbclid=IwAR0s5CBrsG6JPXlZnZnDoog7pn3BpTr0GT_R5qPFLz0hrs7DSvZLzk2ww

¹⁸ Art. 66 Constitución de la República del Ecuador RO 449: 20-oct-2008.

nuestro derecho a expresárenos, y de manifestarnos en espacios públicos con el argumento; “deben presentar los permisos requeridos para hacer uso del espacio público, que de acuerdo a la ordenanza metropolitana no podemos alterar el orden público con el megáfono, y hemos sido víctimas de forcejeos por parte de estos agentes del orden.

No obstante, es importante recordar que las movilizaciones sociales han sido, por lo general, la única forma a través de la cual ciertos grupos tradicionalmente excluidos han conseguido reivindicar sus derechos o, al menos, han logrado que sus puntos de vista pasen a formar parte del debate público. Asimismo, los plantones se han convertido en un mecanismo eficaz para realizar denuncias públicas sobre políticas y leyes que vulneran derechos de la ciudadanía, en particular aquellas que afectan su derecho a vivir y a un ambiente sano.

Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión es importante que las instituciones que pertenecen y forman parte de la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas en representación del Estado Ecuatoriano capaciten a sus funcionarios. Así con el objetivo de facilitar, agilizar y mesurar la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, favoreciendo al cumplimiento de los derechos que las víctimas indirectas reclaman permanentemente por la falta de implementación de la ley.

Así mismo la observancia de la sociedad civil y víctimas indirectas en talleres, propuestas de reformas a las ley y reglamentos debe ser permanente para entender la problemática social de desaparición que existe en la sociedad ecuatoriana. Problemática que está lejos de ser singularizada a casos mencionados en este informe sino que es un problema social que crece en el Ecuador.

Es importante mencionar a la necesidad de que el Estado ecuatoriano destine mayores recursos para la capacitación y contratación de personal calificado, así como recursos humanos y herramientas especializadas para la investigación de casos de desaparición de personas.

Este informe fue realizado en enero del 2022 por miembros de Asfadec: Lidia Rueda – Presidenta al 2022-, Antonio Sepúlveda, Jorge Quintana y Nathaly Farinango.