



Quito DM, 18 de diciembre de 2019

**Señor Ingeniero
César Litardo Caicedo
Presidente de la Asamblea Nacional**

**Asambleísta
Absalón Campoverde Robles
Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas
Asamblea Nacional**

Presentes.-

Reciban un cordial saludo por parte de la *Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador (ASFADEC)*, quienes la conformamos, somos una organización sin fines de lucro que nace en el 2012, de la necesidad de unir los esfuerzos de las familias, allegados y amigos para encontrar a las personas desaparecidas en el Ecuador, la **Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH**, es un organismo de Derechos Humanos, no gubernamental, no partidista; que nace para asumir un trabajo técnico y profesional en el campo de los Derechos Humanos a través de la incidencia, la investigación y el litigio estratégico; así como Alexandra Córdova, madre de David Romo, desaparecido en Quito el 16 de mayo del 2013.

Al ser familiares y organizaciones pertenecientes a la sociedad civil que hemos denunciado el fenómeno de la desaparición involuntaria de personas en el Ecuador, que hemos sido partícipes del proceso legislativo en el marco de esta problemática y que hemos sufrido a nivel individual y colectivo, las consecuencias de la desaparición involuntaria, forzada y extraviados, quisiéramos pronunciarnos y presentar un análisis como sociedad civil acerca de la Objeción Parcial Presidencial presentada el día 22 de noviembre del 2019, a través del Oficio No. T.551-SGJ-19-0924.

El presente análisis tiene por objetivo, la entrega del mismo a los asambleístas y sus asesores, para que puedan acudir al Pleno, probablemente el día 19 de diciembre, para culminar el proceso legislativo correspondiente de una manera informada, conociendo las implicaciones de los cambios propuestos por el Sr. Presidente de la República y valorar si se logran los objetivos planteados originalmente; o si por el contrario, la aceptación del veto podría resultar en detrimento del bienestar de las víctimas directas e indirectas de la desaparición en Ecuador.



ANÁLISIS DE VETO PRESIDENCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE ACTUACIÓN EN CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y EXTRAVIADAS

I. Con respecto a la objeción al artículo 3.-

El artículo 3 trata prescribe los principios rectores que regirán la ley a futuro. Originalmente, contaba con 12 principios rectores; sin embargo, a partir del veto se eliminaron algunos principios, total o parcialmente.

El primer principio eliminado es el de colaboración y buena fe. Este principio es importante porque menciona que toda persona natural o jurídica tiene el deber de prestar auxilio en los procedimientos de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas, así como de otorgar información oportuna y exacta. De hecho, es concordante con las obligaciones que se les había impuesto a medios de comunicación, privados y públicos, así como a personas de derecho privado para que, dentro de sus funciones, para la visibilización y prevención de la problemática. Si este principio se elimina, se queda sin asidero esta obligación. Además, de que es un principio dirigido a la ciudadanía para otorgar información que puedan tener de cualquier caso.

El segundo principio eliminado es el de Cooperación, el cuál justamente intentaba ser un trabajo conjunto de las instituciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, para contribuir en la investigación, búsqueda y localización de las personas desaparecidas o extraviadas. Sin este principio rector, se debilita la cooperación interinstitucional que tiene por objetivo la Ley.

Dentro del principio de corresponsabilidad, el cual se modifica parcialmente, se elimina “así como generar condiciones adecuadas y eficaces para evitar la re-victimización de las mismas, de manera preferente, cuando se encuentren en condiciones de vulnerabilidad”. Creemos que la creación de condiciones adecuadas, dícese de programas, políticas públicas, planes, e incluso acciones más concretas como acompañamiento jurídico, social, psicológicos, etc. para evitar que las víctimas, especialmente indirectas, sean re-victimizadas cuando interactúan con el sistema judicial, son deberes del Estado dentro de esta problemática; mucho más si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como pasa con muchos de los casos de personas desaparecidas en fronteras.

II. Con respecto a la Objeción del Art. 7

El art. 7 originalmente versa sobre las obligaciones de las víctimas indirectas. En el numeral 5, se reemplaza “no revelar información sensible que tenga relación con la investigación por sí mismos o a través de sus abogados, sin la autorización expresa de la autoridad competente” por “5. Mantener la reserva de la información derivada de la investigación a la que tuvieron acceso en su calidad de víctimas indirectas”

Nos preocupa como sociedad civil este cambio en el artículo, ya que en primer lugar no hace la distinción entre información sensible o no, por lo que se da a entender que toda la información que derive de la investigación tiene que mantenerse en reserva, por lo que se entendería que las víctimas indirectas ni sus abogados no podrían revelar ningún tipo de información acerca de la investigación,



cualquiera que sea esta información. La lucha de los familiares ha perdurado, justamente a raíz de la visibilización de sus casos y los errores que se dan en los procesos de investigación y búsqueda.

Entendemos que existe información sensible que no puede ser revelada por los familiares y que es unas obligaciones de los mismos; sin embargo, el veto presidencial hace que no se pueda revelar ningún tipo de información, sea sensible o no, limitando el accionar de los familiares y evitando que ellos puedan visibilizar los problemas que siguen existiendo dentro de sus investigaciones.

Además, se elimina “sin la autorización expresa de la autoridad competente”; originalmente, se permitía revelar información sensible, solo bajo autorización del fiscal. Si se aprueba el veto presidencial en este aspecto, no podría revelarse hasta la información más básica ni siquiera en el supuesto en donde se cuente con autorización expresa de la autoridad competente.

III. Con respecto a la Objeción del Art. 8

Nuestra primera preocupación con respecto a este artículo, es el cambio de nombre. El título del artículo se cambia de "deberes del Estado: El Estado tiene el deber de:" a "de la coordinación estatal: Para efectos de la presente ley, la coordinación estatal en la investigación de la desaparición o extravío de una persona, tendrá las siguientes finalidades:" lo cual implica una desnaturalización de las actuaciones estatales quitándoles el grado de obligaciones y calificándolas como finalidades del Estado.

Además, el veto cambia el numeral dos que menciona el precautelar la seguridad, integridad física y psicológica de las víctimas indirectas; por “2) Salvaguardar la integridad física y psicológica de las víctimas indirectas que **colaboren en la investigación**, durante el período de duración de la misma;”. Se limita la obligación de precautelar la seguridad e integridad de víctimas indirectas a aquellas que colaboren en el proceso investigativo, lo que resulta ser un criterio subjetivo y perceptivo de colaboración, es más, muchos familiares son vistos como los que no colaboran, podría ser negativo. Sin el veto, se garantiza la protección a todas las víctimas indirectas independientemente de su interacción con la investigación. Por lo que resulta restrictivo de derecho a las víctimas indirectas.

Lo mismo ocurre con el numeral 7, el cual se reemplaza por “7) Brindar acompañamiento y atención en los ámbitos psicológico, jurídico y social, a las víctimas indirectas **que colaboran en la investigación de la desaparición de la persona**, durante el tiempo de ejecución de la misma”. Además, antes, se establecía que el acompañamiento es durante la investigación, búsqueda, localización de la persona, mientras que ahora es solo en la ejecución de la investigación. Parecería que excluye la búsqueda y localización.

Otro punto crucial es que se reemplaza el anterior deber del Estado de: “Dotar de los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y materiales a las instituciones del Estado, para el efectivo



cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley” por “8) Aportar con los recursos humanos, materiales, técnicos y tecnológicos disponibles, para el efectivo cumplimiento del objeto de esta Ley”. Se cambia la obligación de dotar a “aportar” recursos y solo se refiere a recursos "disponibles", lo que implica que la obligación es aportar solo en la medida de la disponibilidad de los recursos Estado; *al contrario sensu*, si no hay recursos disponibles que aportar, entonces se deslinda de esta obligación.

A su vez, el veto presidencial, con respecto a ciudadanos desaparecidos en el exterior, elimina “ejecutados mediante mecanismos de Cooperación Internacional”, lo que nos parece perjudicial porque son estos mecanismos los que pueden ayudar al propio estado a localizar a sus compatriotas fuera del territorio nacional.

A su vez, nos preocupa el veto presidencial en el art. 8, su último numeral ya que se reemplaza: Crear, en los lugares públicos, espacios destinados a la conmemoración, concientización, y reflexión sobre la problemática de la desaparición en el Ecuador, con el fin de guardar el **derecho a la memoria**, que fomente la prevención por “11) Gestionar la creación de espacios de diálogo y difusión de la problemática de la desaparición de personas para sensibilizar a la sociedad sobre la misma.”. No es lo mismo crear espacios, en lugares públicos, conmemoración, concientización, y reflexión que espacios de diálogo y difusión. Hay un sentido de permanencia en los primeros y no en los segundos. Además, se elimina además el objeto por el cual se demanda ese accionar que es el "derecho a la memoria" y es importante porque se complementa la sensibilización con la memoria de las víctimas como individuos.

IV. Con respecto a la Objeción al Art. 9 en complemento con la Objeción al Art. 19

El veto presidencial cambia la estructura original que tenía el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas. Antes del veto, el Sistema se componía de 18 instituciones públicas que de acuerdo con sus competencias, atribuciones y funciones constitucionales y legales, de manera coordinada se articulan para la construcción de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias de prevención, investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas que garanticen sus derechos y los de las víctimas indirectas.

Sin embargo, la estructura propuesta por el ejecutivo es que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas se estructure por un Órgano de gobierno, un órgano ejecutor y entidades operativas. La cuál está compuesta por 6 instituciones públicas.

Más allá de la estructura propuesta originalmente –la misma de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres – y la nueva estructura, nos preocupa que el Sistema



Nacional ahora solo se componga de 6 instituciones¹. En primer lugar, porque a pesar de que se plantea como un Sistema articulado entre las instituciones públicas, todas las instituciones que no forme parte del sistema solo tienen *participación complementaria*, como se analizará más adelante, además del hecho de que las capacitaciones se entienden que son para las instituciones del Sistema. Por lo que, no solo se disminuye la responsabilidad de 12 instituciones públicas, sino que, además, éstas tampoco recibirán las capacitaciones al no ser parte del Sistema Nacional.

Además, dentro del sistema Nacional se tenían que entregar un informe semestral individual sobre las actividades realizadas al ente coordinador del Sistema, así como participar activamente en reuniones de trabajo, entre otras; sin embargo, a partir del veto, al no ser parte del Sistema Nacional, estas 12 instituciones públicas no tienen obligación alguna de presentar informes de lo que se encuentran haciendo a favor de la problemática de personas desaparecidas ni tampoco tienen la obligación de reunirse activamente o mantener la comunicación y colaboración correspondiente entre las propias instituciones.

V. Con respecto a la Objeción al art. 17 en complemento con la Disposición General Primera

A pesar de que es positivo de que se creen una Unidad Especializada de la Policía y una de la Fiscalía de manera diferente, lo que menciona el veto es que “la Fiscalía General del Estado analizará dentro de su planificación institucional la creación de Unidades Especializadas de Investigación de Personas Desaparecidas y Extraviadas a nivel nacional o en las provincias con mayor presencia de la problemática (...)”.

Nos preocupan dos aspectos principalmente: el primero, es que, a diferencia de la Ley emitida por la Asamblea en la que decía que “la Fiscalía General del Estado deberá contar con Unidades Especializadas”, es decir, era una obligación para esta institución contar con las Fiscalías Especializadas, ahora la Fiscalía tiene la obligación de **analizar** dentro de la creación; la obligación ya no recae sobre la creación sino sobre el análisis del mismo. En el caso de que analice y considere que no es necesario, nuevamente se puede deslindar de la posibilidad de crear.

Pero además, ya no hay una obligación de crear Unidades Especializadas a nivel nacional sino que abre la posibilidad de su creación solo en las provincias con más presencia de la problemática; lo que no permite superar el problema actual que es la falta de respuesta estatal en provincias fronterizas o provincias no satélite en donde desaparecen personas pero no se da un tratamiento porque no son cuantitativamente significativas, lo que claramente vulnera derechos de víctimas indirectas pero además, es un incumplimiento de las obligaciones estatales para con sus ciudadanos.

¹ i. Fiscalía General del Estado, Entidad rectora en materia de seguridad ciudadana y orden público, Entidad rectora en materia de derechos humanos, Representante del Gabinete Sectorial de lo Social o quien haga sus veces. Las entidades operativas son Unidad especializada de la Policía Nacional, Unidad especializada de la Fiscalía General y el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses



Finalmente, es la disposición General Primera, planteada por el presidente que menciona que en “aquellas provincias en las cuales no se cuente con Unidades Especializadas (...), mediante Resolución atribuirá la competencia de investigación de estos casos a las fiscalías existentes en dichas provincias”. Por lo que tampoco se contempla la creación de Unidades Especializadas a nivel provincial.

VI. Con respecto a la Objeción a las Disposiciones Generales:

Según el análisis del veto presidencial, se debería eliminar: “Las servidoras y los servidores públicos que incumplan las obligaciones contempladas en esta Ley o contravengan las disposiciones de la misma, su Reglamento General, protocolos, así como las leyes y normativa conexas, serán sancionados conforme las disposiciones legales aplicables según corresponda; sin perjuicio de la acción civil o penal que pueda originar el mismo hecho. Cualquier sanción se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso”.

Las razones que expone el ejecutivo es que el remitirlas a disposiciones legales aplicables podría causar inseguridad jurídica y ambigüedad. Sin embargo, esto es una normativa de tipo abierto, lo que quiere decir que se complementa con otra normativa que sea aplicable. Por ejemplo, si es un funcionario judicial quien incumple, entonces se le aplicarán las sanciones propias de la función judicial; a diferencia de un funcionario de la Policía Nacional, quien se le aplicarán también las sanciones de esta entidad. Por lo que no generaría inseguridad jurídica. Además, menciona que igual se pueden plantear acciones civiles o penales en razón al incumplimiento.

El problema es que el ejecutivo elimina esta disposición completamente y no sugiere nada en reemplazo de las sanciones al incumplimiento de la Ley, el Reglamento, los protocolos o la normativa conexas. Además, elimina la disposición de que la Asamblea Nacional pueda proceder a enjuiciamiento político, establecido en el Art. 131 de la Constitución en concordancia con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el caso de que las máxima autoridades del sector públicos que incumplan la presente Ley, impidan u obstaculicen su aplicación.

VII. Con respecto a la Objeción a las Disposiciones Transitorias:

Finalmente, nos preocupa que se haya eliminado el plazo de 120 días para la emisión del Reglamento por parte del Presidente y que no se haya establecido plazo alguno para el ejecutivo.

No podemos negar que el veto presidencial ha aportado de forma técnica en ciertos artículos de forma parcial tales el Art. 1, con respecto al Objeto de la Ley, el Art. 3, que se añade el principio de Independencia Judicial; el Art. 8, parcialmente, ya que añade la verdad y la tutela judicial efectiva como derecho en su numeral 3 así como el aporte al numeral 5 y 6 con respecto a las víctimas



indirectas; el Art. 15 que añade que “las entidades estatales de garantías y de y protección de derechos, así como los organismos de derechos humanos y demás organizaciones de la sociedad civil afines a estas temáticas podrán dirigir acciones de veeduría de estas acciones, de acuerdo con lo que dictamina la Ley Orgánica de Participación Ciudadana”, lo que resulta positivo para la ciudadanía; el Art. 39 hace una ampliación de Centros de Rehabilitación Social a centros de Privación de libertad, lo que hace que la cobertura sea mayor.

El cambio más importante es el implementar a la Investigación como una atención además del de Atención y Prevención, en donde constan procesos de concentración, capacitación a servidores públicos acerca de la orientación que debe recibir el usuario ante casos de desaparición o extravío, desarrollo de procesos de socialización hacia la ciudadanía sobre cómo contribuir en la investigación de casos de personas desaparecidas o extraviadas, entre otros.

Sin embargo, consideramos que los cambios de fondos a nivel de estructura, responsabilidades y deberes del Estado, cooperación interinstitucional, protección a derechos de las víctimas indirectas, así como sus obligaciones, entre otras ya mencionadas en el presente análisis, pueden resultar en detrimento de los propios familiares y de la sociedad ecuatoriana en general.

Por esto, solicitamos que se distribuya esto a todos y todas las asambleístas de la Asamblea Nacional que conformen el Pleno para que puedan tomar en cuenta estas consideraciones al momento de votar con respecto a la ratificación en el proyecto original, como se espera desde ASFADEC, INREDH, la señora Alexandra Córdova o a su vez, se allanan al veto presidencial.

Sra. Isabel Cabrera
Presidenta de ASFADEC

Sra. Lidia Rueda
Secretaria de ASFADEC

Abg. Pamela Chiriboga
Asesora Legal INREDH