UNA LUZ EN EL OLVIDO

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH

UNA LUZ EN EL OLVIDO

La situación de personas desaparecidas en Ecuador y el derecho a la verdad y justicia

Quito, 2018

UNA LUZ EN EL OLVIDO. La situación de personas desaparecidas en Ecuador y el Derecho a la verdad y justicia.

Serie Investigación # 30

Editora: Mónica Vera Puebla
Presidenta INREDH
Autores: Daniel Véjar Sánchez y Gabriela Flores Villacís
Equipo de investigación: Pamela Chiriboga Arroyo, Alejandro Baño Salcedo, Mayra Caiza Criollo y Lina María Espinosa

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH
10 de Agosto N34 - 80 y Rumipamba - Edificio Torres, Piso 1 -
(Frente a la parada El Florón, del Trolebus) - Telefax: 593 2 2446970
Correo electrónico: info@inredh.org
Web: www.inredh.org

Edición y diagramación: Comunicaciones INREDH
ISBN: 978-9978-980-56-9
Derechos de Autor: 54977

Portada: Daniel Macías Zambrano
Fotografía: archivo ASFADEC - INREDH
Impresión: Eco Print
Primera Edición: noviembre de 2018

La presente obra fue realizada en el marco del PROGRAMA DEFENSORES, apoyado por la Unión Europea, Pan Para el Mundo (PPM) y la Coalición Belga 11.11.11. Con la colaboración de la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador (ASFADEC) y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (CDH - PUCE)

Si bien la presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de las instituciones anotadas, el contenido de la misma es responsabilidad de INREDH, ASFADEC y CDH-PUCE, y no refleja necesariamente el punto de vista de la Unión Europea. PPM o 11.11.11.

Quedan hechos los registros de ley; sin embargo, fieles a nuestros principios de acceso libre y democrático al conocimiento, autorizamos la reproducción total o parcial de esta obra, sin fines comerciales y debiendo remitirse a INREDH una copia de la publicación realizada; caso contrario será considerada plagio.

Prólogo

Santiago, Gustavo, Andrés, David, Luis, Álvaro, Francisco, Edwin, Juliana, Carolina, Telmo, Giovanna, Adrián…. sus padres fueron los primeros en mirarlos a los ojos cuando nacieron. Habían construido tantos sueños posibles en sus mentes, verlos viajeros, estudiosos, artistas, disfrutarlos con nietos, envejecer a su lado, seguir el transcurso natural de cualquier ser humano y fallecer antes de ellos. Pero un Estado disfuncional -y no el "destino"- cambió la vida para siempre, y plantó la ausencia eterna en cada uno de los padres de las personas desaparecidas. Huérfanos de hijos, el absurdo total.

La desaparición es el crimen total. Sin rastros, sin respuestas, un funeral eterno sin féretro. En Ecuador se han definido dos tipos de desaparición: La desaparición forzada (causada por agentes del Estado, en instituciones del Estado en complicidad u omisión de acciones del Estado) y la desaparición involuntaria, debido a múltiples causas hasta ahora no del todo definidas: delincuencia común, trata de personas, violencia sexual, entre otros agentes particulares. Pero en estas el Estado también es responsable, por no salvaguardar en primera instancia la seguridad de la ciudadanía, y luego por no establecer debidos protocolos de investigación, búsqueda y justicia para las víctimas y sus familiares.

Este informe realizado por INREDH, con la colaboración de ASFADEC y del Centro de Derechos Humanos de la PUCE, es un poderoso documento que revela datos desconcertantes sobre la problemática de las desapariciones en Ecuador. Por ejemplo, que a esta altura no concuerden las estadísticas oficiales del número de personas desaparecidas, con las de los familiares y que no exista una comunicación interinstitucional efectiva, es lamentable.

Datos que duelen el alma, como saber que el 67% de las víctimas de desaparición involuntaria son mujeres; es decir, aproximadamente unas 24,992

mujeres de quienes se desconoció su paradero durante los últimos años. Cifras dolorosas que quedan en eso, en simples números, como si se tratara de la contabilidad de un banco. Noticias que pasan sin mayor análisis y con poca o nula reacción por parte de sus ciudadanos y sus gobiernos.

Ante esta abominable realidad se descubre un Estado impávido, paralizado, sin respuestas, sin preparación, sin acción. Son "casos aislados", es la palabra más manida en cada gobierno de turno, para justificar así la desidia, la indiferencia, la falta de especialización de investigadores, fiscales, jueces, entre otros. Creen que es más fácil hacerse de oídos sordos y dejar todo en el olvido. Sin embargo, no contaban con cientos de padres y madres de familia que se cansaron del silencio, que entendieron que el olvido y la resignación no es y nunca será el camino para lograr paz en sus tragedias. Con esto se han topado año tras año los gobiernos, con esos padres y madres convertidos en ruido incesante, en lágrimas de rabia y descontento, en pequeñas piedras en los zapatos cómodos de aquellos que fueron designados para salvaguardar la vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

No existen casos aislados y cada caso nos duele y nos llama a protestar. Una persona desparecida es un universo entero, con sueños, con frustraciones, con metas, con proyectos, con vida, vida que en la mayoría de casos fue arrancada infamemente de sus familiares que siguen sosteniendo sus fotos en lo alto.

La desaparición forzada fue tipificada como delito a partir de la lucha sin tregua de mis padres y otros familiares de víctimas de la represión de aquella época. Sin embargo, la desaparición "involuntaria", causada por agentes particulares, no deja de ser forzada, y debería también estar tipificada como delito. Dejar la investigación de estas desapariciones como un mero "acto administrativo", con lo cual no se pueden regular ni plazos ni recursos claros asignados para una adecuada labor, es no ponerse en los zapatos de la gente. La respuesta de una institución como la Fiscalía a los padres y madres de estas víctimas no puede seguir siendo "no tenemos herramientas para investigar, porque la desaparición no es delito". No puede el Estado seguir lavándose las manos, dejando en total indefensión a las víctimas y sus familias que también se convierten en víctimas de la tragedia de la eterna espera.

Este informe se convierte en manual obligatorio para fiscales, jueces, agen-

tes estatales y el gobierno en general, para lograr pasos certeros de la mano de los familiares, en la lucha contra la desaparición impune.

Una persona desaparecida es el resultado de que el sistema y el Estado están fallando en la protección de su población. Los valientes familiares que continúan el camino del reclamo seguirán siendo la sombra de cualquier gobernante que no tome en serio esta lucha y no intente por todos los medios dar respuestas efectivas y reparar a sus víctimas.

¿Por qué seguir buscándolos? Porque existieron. Porque son nuestro ADN, porque nos duelen aún las entrañas al no tenerlos, ni saber dónde están, porque cualquier ser humano merece que lo encuentren y tener un entierro digno.

Nos faltan. Seguiremos exigiendo, esperando, hasta que la vida ya no sea vida, hasta que otros tomen la posta de esta lucha por la verdad y la justicia.

María Fernanda Restrepo
Quito, noviembre de 2018

Contenido

I. Introducción **35**

II. Desapariciones en Ecuador: dimensión del problema **45**

a) Contexto general 47
b) Contexto legal 52
c) Historia de la lucha de ASFADEC 56

III. Vulneraciones a los derechos humanos **71**

A. Derecho al acceso a la justicia: Falta de un recurso adecuado y eficaz (Arts. 8 y 25 CADH) 73
1. Sobre la falta de normativa interna 74
2. Sobre la falta de especialización y recursos humanos. 81
3. Sobre la falta de diligencia debida en las investigaciones en materia de casos de personas desaparecidas 84
i) Rotación de fiscales y agentes de investigación. 86
ii) El cierre arbitrario de los expedientes y los impedimentos de denunciar. 87
iii) Diligencias no realizadas, realizadas tardíamente, mal ejecutadas. 91
iv) Diligencias repetitivas y revictimizantes 97
v) Mujeres desaparecidas: Estereotipos negativos de género en las investigaciones. 99
vi) Desaparición forzada en centros de salud pública 104

B. Derecho al acceso a la información 109
1. Derecho al acceso a la información: Estadísticas 110
2. Derecho al acceso a la información: Sobre la

investigación en sentido estricto (Art. 13.1 CADH) 115
C. Derecho a la libertad de asociación: Hostigamiento y agresiones a defensores de derechos humanos vinculados a ASFADEC (Art. 16 CADH) 121

IV. Alternativas 135

A. Proyecto de Ley Orgánica para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas 137
1. Primer Título: Prevención 138
2. Segundo título: Institucionalidad 139
3. Tercer título: Procedimiento de Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas 141

B. Tipificación 143

V. Reparación 155

VI. Epílogo 165

VII. Bibliografía 175

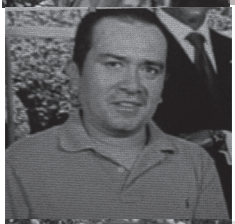
Para todas aquellas personas a quienes no les permitieron volver a casa;
para las que se nombra en este informe,
y para aquellas que no hemos podido nombrar.

Sepan que esta publicación es en honor a ustedes
y en honor de quienes nunca dejarán de buscarlas.

Yo no me canso, yo ando buscando
hasta la huella de tus zapatos,
tus lágrimas, tus reclamos.
Yo no tengo una guerra perdida
Yo sigo aquí en pie de lucha.

Álex Sisalema Ontaneda, de 29 años, desapareció en Quito el 12 de enero del 2014. El 21 de octubre de 2015 fueron localizadas sus osamentas.

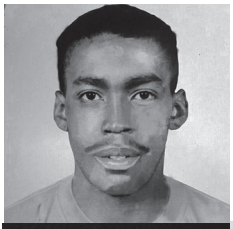
Alex Juan Abad Troya, de 28 años, desapareció el 1 de octubre de 2009 cuando se dirigía a Colombia.



Alex Smith Muñoz Villalba, de 45 años, desapareció el 18 de marzo del 2017, en Santa Rosa Agua Clara cantón Chillánes, provincia Bolívar.

Alexander Adrián Romo Basantes, de 2 años y 8 meses, desapareció el 6 de noviembre de 1994, en el antiguo terminal de Cumandá, en el centro histórico de Quito, provincia Pichincha.

* La presente lista de personas desaparecidas en Ecuador es una muestra de esta problemática en el país, no significa su totalidad.

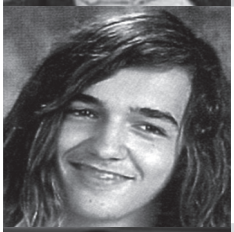


Álvaro Miguel Nazareno Olivero, de 27 años, desapareció el 14 de marzo de 2011, cuando estaba internado en la sala de emergencia del hospital Eugenio Espejo, en Quito, provincia Pichincha.

Arturo Segura Valdez desapareció el 16 de diciembre de 2013, en la ciudad de Nueva Loja, cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos. Fue localizado sin vida el día 20 de diciembre de 2013.

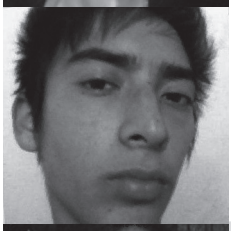
Angie Marianella Carrillo Labanda, de 19 años, desapareció el 28 de enero del 2014 en Riobamba y el 4 de mayo del 2016 fue localizado su cuerpo en una quebrada, ubicada en Carcelén, norte de Quito. El autor del femicidio fue su ex pareja.

Ángel María Risueño, de 92 años, despareció el domingo 22 de mayo del 2016, en la parroquia de Nono, noroccidente de Quito, provincia Pichincha.



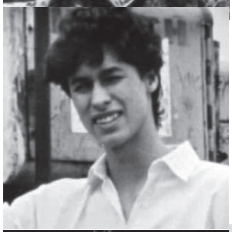
August Reiger, de 18 años, desapareció el 16 de junio de 2013, en Baños en la provincia de Tungurahua, cuando escalaba el cerro Bellavista junto a su familia. August es un joven oriundo de Estados Unidos que viajó al Ecuador como regalo de graduación.

Byron Eduardo Rocano Ocampo, 27 años, desapareció el 4 de junio de 2013, cuando salió del barrio Paquisha, parroquia Guamaní, cantón Quito con dirección a la ciudad de Tulcán.



Beatriz López (54 años) y **David Núñez** (19) desaparecieron el 20 de octubre de 2012, en las instalaciones de su domicilio en el cantón Cayambe, provincia Pichincha. En mayo de 2015 sus cuerpos fueron encontrados enterrados en el interior de la casa.

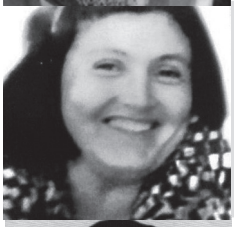
Camilo Carlos Antonio Tobar Abril, de 51 años, desapareció el 17 de abril de 2012, después de salir de su trabajo "Panadería El Parque", ubicada en Lumbisí, Cumbayá, provincia de Pichincha.



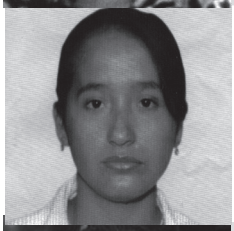
Carlos Santiago (17 años) y **Pedro Andrés Restrepo** Arismendi (14) desaparecieron el 8 de enero de 1988, cuando salieron de su casa ubicada en Miravalle, barrio nororiental de Quito, en un Jeep Tropper para recoger a un amigo suyo y llevarlo al aeropuerto, pero nunca llegaron a su destino. Se conoce que fueron detenidos por miembros de Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (SIC-P). Su caso fue registrado por la Comisión de la Verdad.

Carlos Alberto Aigaje Cañar, de 85 años, desapareció el 16 de septiembre de 2009, en la zona 10, parroquia Comité del Pueblo, cantón Quito, provincia Pichincha.

Carlos Iván Benavidez Ortiz, de 51 años, desapareció el 15 de enero de 2012, en el sector de La Luz, en el norte de Quito.

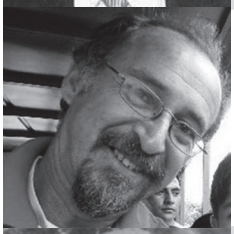


Carmen Alicia Cazar Villegas, de 40 años, desapareció el 16 de noviembre de 2009, en el trayecto del barrio Bellavista a la ciudad de Ibarra, provincia Imbabura. Desapareció a eso de las 11:00 de la mañana cuando iba a realizar una transición bancaria.

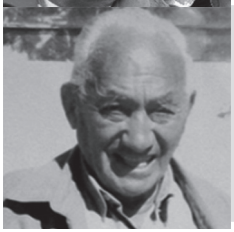


Carmen Geovanna Pasquel Vascónez, de 20 años, desapareció el 17 de mayo de 2007, en la parroquia de San Antonio de Pichincha, en el norte de Quito.

Celso Naula González, de 65 años, desapareció el 18 de diciembre de 2010, junto con su sobrino, Mauricio Morocho, en el centro de Tulcán.



Christian Antonio Acevedo, de 52 años, desapareció el 21 de abril de 2014, en el sector de San Carlos, norte de Quito, provincia Pichincha cuando estaba en el interior de su taller.



Corazón de Jesús Díaz Espinoza, de 84 años, desapareció el sábado, 18 de mayo de 2013, en el sector de Pusuquí, en el norte de Quito.

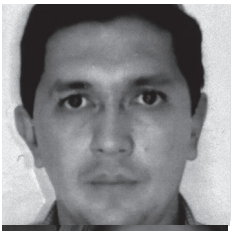
César Gustavo Garzón Guzmán, escritor ecuatoriano de 33 años, desapareció la madrugada del 10 de noviembre de 1990, en el sector de La Mariscal, cantón Quito. Un año antes, Gustavo junto a Marcos Checa fue detenido por el Servicio de Inteligencia Criminalística SIC-10, en la ciudad de Quito, mientras circulaban en un auto. La policía, aseguró que ellos se reconocieron como miembros del Movimiento Patria Libre y los detuvo luego de encontrar en el vehículo un arma y literatura subversiva. El 7 de septiembre de 1990, Gustavo fue liberado. El juez ratificó su inocencia y lo sobreseyó. Dos meses después desapareció.

Dadier Eliecer Cano Roldan, de 33 años, ciudadano colombiano desapareció el 21 de diciembre de 2017, en el terminal Terrestre Jaime Roldós Aguilera de Guayaquil.

Digna Angélica Paredes, de 79 años, desapareció 19 de octubre de 2016, en el centro de Quito. Fue localizada sin vida el 5 de noviembre de ese mismo año.

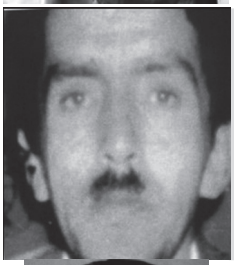
Eduardo Alfonzo Rivas Rivas, de 22 años, desapareció el 22 de diciembre de 2016, en Guayaquil. Fue localizado sin vida en la morgue de esa ciudad el 7 de octubre de 2018.

Edwin Geovanny Ullco Pilatasig, de 20 años, desapareció el 1 de mayo de 2016, en el sector del Valle de los Chillos Puente 6, provincia de Pichincha.



Edwin José Portilla Palma, 44 años, desapareció el 5 de octubre de 2014, en la ciudad de Milagro, en la provincia de Guayas.

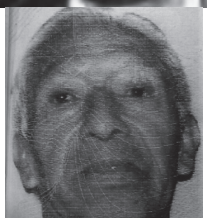
Edwin Vladimir Arauajo Carrasco, de 34 años, desapareció el 08 de julio de 2017 por la Terminal Terrestre del cantón Baños de Agua Santa, provincia de Tungurahua.



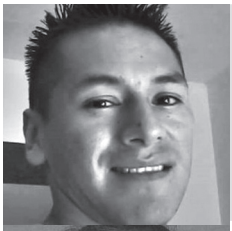
Enrique Aurelio Witt Baquero, de 36 años, desapareció el 7 de mayo de 2011 en el sector de la iglesia de Santa Clara, en Quito. Seis meses después, la Policía Judicial encontró partes de un esqueleto humano, en la quebrada del Comité del Pueblo número 1 al sur de Quito. El 22 de agosto de 2014, tras realizar la prueba de ADN se determinó que era Enrique.

Esteban Paúl Utreras Ramírez, de 29 años, despareció el 22 de diciembre de 2009, cuando se dirigía desde el norte de Quito hacia su trabajo en el sector de Píntag, provincia de Pichincha.

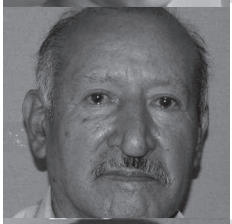
Fausto Antonio Witt Baquero, de 36 años, desapareció el 14 de octubre de 1999 en el Hospital Julio Endara, en Conocoto, provincia Pichincha.



Gabriel Albuja Morales, de 90 años, desapareció el 31 de julio de 2014, en el sector de Nono, en Quito.



Francisco Javier Cajigas Botina, de 33 años, ciudadano colombiano desapareció el 17 de noviembre de 2015 tras ser detenido por la policía, en la ciudad de Ibarra, provincia Imbabura. Trece días después fue localizado sin vida. Se sigue un proceso por ejecución extrajudicial.



Galo Andrade, de 73 años, desapareció el 23 de diciembre de 2016, cuando se dirigía del barrio la Kennedy hacia el mercado Iñaquito, en la ciudad de Quito.

Gabriela León desapareció el 28 de febrero de 2013 en la ciudad de Ibarra y fue encontrada sin vida el 1 de marzo del mismo año, cerca de su casa. Fue víctima de violación sexual y estrangulación.

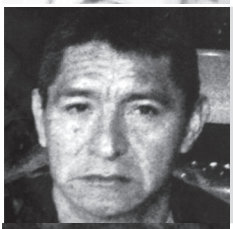
Giovanna Paulina Pérez Constante, de 19 años, desapareció el 4 de diciembre de 2010, en una gasolinera de la Av. Los Shyris, en la ciudad Ambato, en la provincia de Tungurahua. El principal sospechoso de su desaparición es Andrés López reportado como desaparecido el 12 de diciembre del mismo año.

Gladys Estefanía Rengel Acosta¸ de 17 años, desapareció el 2 de marzo de 2004, en Pasaje provincia de El Oro, cuando esperaba el bus para ir a su trabajo en Machala. La última persona con la que estuvo Estefanía fue su novio que era militar.

Héctor Arturo Pérez Trujillo, de 65 años, desapareció el 16 de mayo de 2008, en el sector de Cotocollao, en el norte de Quito.

Guillermo Sarzosa Uquillas, de 64 años, desapareció en junio del 2013, en Ibarra. El 22 de junio fue encontrado con una fractura en el cráneo y llevado al hospital de esa ciudad, luego lo trasladaro al hospital Eugenio Espejo y allí murió, el 1 de julio de ese año. Un año después, un agente policial llamó a la familia e informó que Guillermo fue localizado en la morgue.

Isolina del Carmen León Álvarez, **Holguer Montenegro** y su hijo **Holguer Montenegro León** desaparecieron el 27 de junio de 2008, en la ciudad de Cuenca, provincia de Azuay, cuando salían de una reunión familiar, aproximadamente a las 10 de la noche



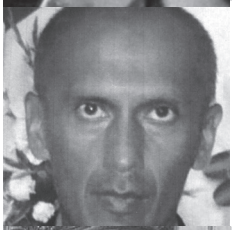
Hugo Florencio Chito Chito, de 55 años, desapareció el 21 de marzo de 2016, en el sector de Beaterio, en la provincia de Pichincha.

Hugo Samuel Chiriboga, de 76 años, desapareció el 30 de marzo de 2015, en la provincia Carchi.

Humberto Guandinango Espinosa, de 44 años, desapareció el 30 de octubre de 2015. La última vez que lo vieron fue en la ciudad de Quito.

Isaac Aristizaba Ramírez, de 26 años de edad, desapareció el 4 de julio de 2017, en la ciudad de Manta.

Isabel Tamara Aguirre Barrionuevo, de 31 años, desapareció el 25 de junio de 2012, a las 06:00 de la mañana cuando se dirigía a su trabajo cerca de terminal de Santo Domingo de los Tsáchilas.

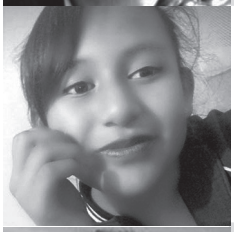


Iván Alfredo Jiménez Torre, de 37 años, desapareció el lunes, 26 de noviembre de 2012, en la ciudadela Huancavilca, en Guayaquil, provincia Guayas. Iván salió hasta la parada de la ciudadela a dejar a sus niños para que sean trasladados a la escuela.

Iván Rodríguez León, 30 años, desapareció el 4 de diciembre de 2010, por la Escuela de Educación Física de la Universidad Central del Ecuador, en el sector de La Gasca, en el norte de Quito, provincia Pichincha

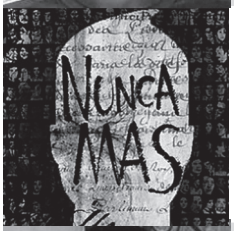
Janeth Soraya Guis Herrera, de 22 años, desapareció el 8 de junio de 2012, en el centro de la ciudad de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, cuando salió a comprar unos productos y a componer una olla arrocera.

Jaqueline Maribel Hernández Villota, de 26 años de edad, desapareció el viernes, 9 de septiembre de 2011, en el barrio Atahualpa, en el sur de Quito, provincia Pichincha.



Jennifer Paulina Pulla Yunga, de 14 años, desapareció el 30 de marzo del 2017 al medio día en el sector Los Sauces, en Cuenca.

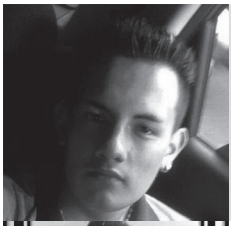
Jesús Carlos Surco Guillen¸ de 52 años, desapareció el 8 de febrero de 2017, en la ciudad de Quito. Presuntamente su cuerpo fue localizado en junio de 2017 en el cementerio La Esperanza, en la ciudad de Tulcán. Al momento, se realizan las pruebas para determinar su identidad.



Johan Andrés López Ferrer, de 25 años, ciudadano colombiano desapareció el 14 de marzo de 2010, en una finca de Machala, en la provincia de El Oro.

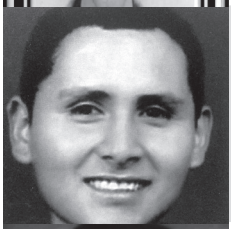
Jonathan Quintero Sanclemente, de 22 años, desapareció el 11 de octubre de 2016, en el terminal de Guayaquil con dirección a Esmeralda.

Jorge Rafael Chafla Asqui, de 28 años, desapareció el 24 de abril de 2012, en el sector de La Condamine, en Riobamba cuando dos amigos lo fueron a buscar para salir.

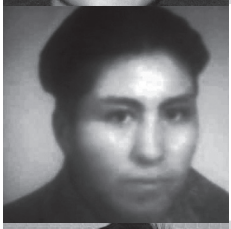


José Francisco Salazar desapareció el 26 de septiembre de 2014, en el sur de Quito. Fue encontrado sin vida por sus familiares el 10 de octubre de ese mismo año en la morgue de la ciudad, pese a que diariamente la familia revisaba el registro de cueerpos en la morgue.

José Luis Valencia Ruiz, de 22 años, desapareció el 21 de diciembre de 1995, en el sector Miravalle, Cumbayá, en el cantón Quito, provincia Pichincha.

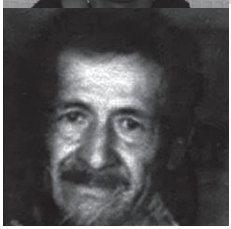


Josué Washington Yaselga Alvarado, de 23 años, desapareció el 12 de mayo de 2014, en el sector de la Panamericana Norte, Calderón, provincia Pichincha.



J**uan Carlos Calapi Fernández,** de 30 años, desapareció el 3 de noviembre de 2011, en la zona 7, Comité del Pueblo, en el norte de Quito.

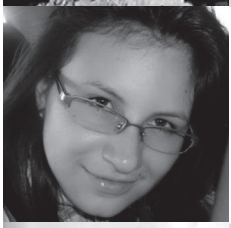
Juan Carlos Calero Ortiz, de 25 años, desapareció el 29 de junio de 2007, en el sector de Conocoto, provincia Pichincha.



Juan Vicente Torres Quezada, desapareció el 11 de noviembre de 2011.

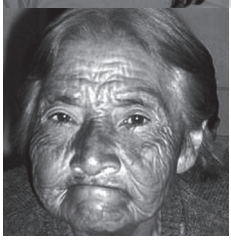
Juan Vinicio Huanca, de 35 años, desapareció el 12 de noviembre de 2013, en la parada del alimentador del trolebús "Lucha de los Pobres, sector Alto", en el sur de la ciudad de Quito, en la provincia de Pichincha, cuando esperaba el bus para dirigirse al Hospital Psiquiátrico San Lázaro.

Juanita (7 años), Néstor (5) y Jordán (3) Logro, desaparecieron de su vivienda, en el sur de Quito, el 20 de agosto de 2013. A Juanita la hallaron el 9 de septiembre en una caja de cartón. Tenía signos de violencia física y sexual, según reveló la autopsia. El 3 de octubre, apareció Jordán. Su osamenta fue recuperada en una quebrada. 28 días después, los agentes encontraron el cadáver de Néstor en un terreno baldío de Quitumbe.



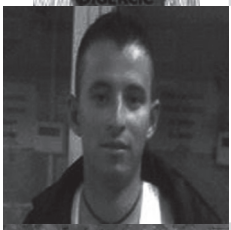
Juliana Lizbeth Campoverde Rodríguez, de 18 años, desapareció el sábado 7 de julio del 2012 a las 9:00, en la avenida Mariscal Sucre y Ajavi, en el sur de Quito. Una de las últimas personas que le vio fue su pastor evangélico Jonathan C.

Kerly Verdezoto Mendoza, de 17 años, desapareció el 1 de octubre de 2011, en el cantón Milagros, Guayas. El 21 de mayo de 2015 su cuerpo sin vida fue identificado en la Facultad de Medicina de la Universidad Estatal de Guayaquil. Siete días después fue enterrada, pero su tumba fue profanada. Se llevaron sus restos. Dos personas fueron sentenciados por el delito de plagio con muerte.



Leonor María Ramírez López, 73 años, desapareció el 29 de abril de 2011, en el trayecto de la calle La Tejada y 5 de Junio hacia el barrio La Tola, en el centro de Quito, provincia Pichincha.

Luis Alberto Rendón García desapareció el 8 de mayo de 2018 cuando iba a realizar un viaje a Balzar, en la provincia de Guayas. El 13 de octubre de 2018, su cuerpo fue encontrado sin vida la morgue de la Policía Nacional.



Luis Alfredo Velásquez Cevallos, de 22 años, desapareció el domingo, 2 de septiembre de 2012, en el Barrio San Virgilio, La Armenia, cantón Quito, provincia Pichincha.

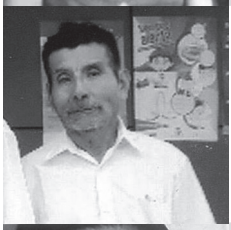
Luis Daniel Sigcho Ñacato, de 25 años, desapareció el 4 de octubre de 2008 en el sector de San Rafael, en el valle de Quito, en la provincia de Pichincha.

Luis Eduardo Guachalá Chimbo, de 24 años, desapareció el 18 de enero de 2004, cuando estaba internado en el Hospital Público Psiquiátrico "Julio Endara", en Conocoto, provincia de Pichincha.

Luzmila Elizabeth Ramírez Suárez, de 18 años, desapareció el lunes 10 de octubre de 2016, a las 06:00, cuando se dirigía de Huaquillas a Machala para la universidad.

Luz Estela Meneses, desapareció el 6 de agosto del 2013, cuando salió a su trabajo, en el Quicentro Sur de Quito. Casi tres años después, el jueves 2 de junio de 2016, se hallaron los restos de la joven en un terreno ubicado en la Lucha de los Pobres, en el sur de la capital. El principal sospechoso es su ex conviviente.

Magaly Mireya Jiménez Pinzón, de 25 años, desapareció el lunes, 16 de agosto de 2004 cuando salió al mercado Central de Cariamanga, provincia Loja con destino al banco. Se presume que en el camino se encontró con su pareja.



Manuel Mero Anchundía, de 70 años, fue desaparecido el 8 de diciembre de 2015, en el recinto La Rita, cantón Empalme, provincia Guayas.

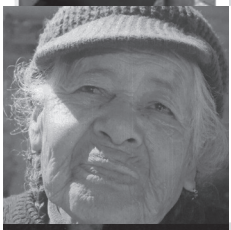
Marco Antonio Aranda Calderón, de 41 años, desapareció el 21 de junio de 2012, en la parroquia de Huachi Chico, en el cantón de Ambato, provincia Tungurahua.

Marco Vinicio Méndez¸ de 36 años, desapareció el 18 de junio de 2016, en la ciudad de Riobamba.

Marcos Antonio Avalos López, de 58 años, desapareció el 9 de junio de 2005, en la Ciudadela Parque del Río, a 1 kilómetro de vía Samborondón, en Guayaquil cuando salió a caminar.

María Elena Dobronsky Arguello, de 58 años de edad, desapareció a finales de septiembre de 2016, en el sector de la Concha Acústica, en el sur de Quito.

María Fernanda Guerrero Mejía, de 25 años, desapareció el 15 de enero de 2010 en el sector de Guamaní al sur de Quito, en la provincia de Pichincha.

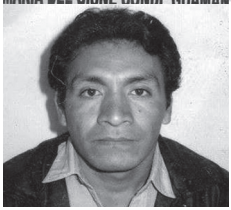


María Julia Vinueza Morales, de 84 años, desapareció el 21 de junio de 2013, en la hacienda de Edén de Betel, en Rudumpamba, en la zona rural de Quito, provincia Pichincha.

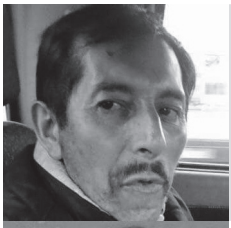
María Beatriz Córdova Usamá, de 44 años, desapareció el 26 de enero de 2006, cuando se dirigía a su trabajo en la recaudadora de la Cámara de Comercio, en Latacunga, Cotopaxi. Entre el 20 y 25 de febrero de 2006, se encontraron osamentas humanas en dos maletas. Tras una prueba de ADN se verificó que los restos pertenecían a María Beatriz.

María Luisa Sellán Salazar, de 53 años, desapareció el 22 de enero de 2007, en la ciudad de Guayaquil, provincia de Guayas, cuando salió de su trabajo.

María del Cisne Conde Guamán, de 7 años, desapareció en Loja el miércoles 22 de enero de 2014 en la ciudad de Loja. Fue encontrada sin vida en abril de 2018. Fue víctima de violencia sexual.

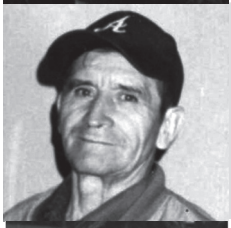


Medardo Maximiño Córdova Córdova, de 54 años, desapareció el 9 de abril del 2007 en Cuenca, provincia Azuay.

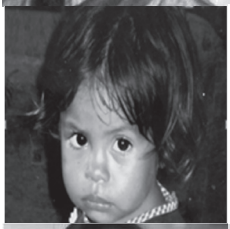


Mario Eduardo Quillupangui Collaguazo, de 50 años, desapareció el jueves 13 de octubre del 2016, en el barrio Santa Rosa de Taguachi la ciudad de Machachi, provincia de Pichincha.

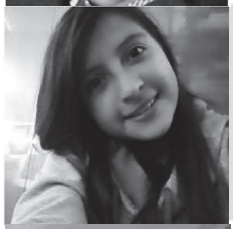
Michelle Alejandra Montenegro Campos, de 25 años de edad, desapareció el 5 de junio de 2018, en sector de La Armenia, provincia Pichincha.



Miguel Enrique Vega Torres, de 76 años de edad, desapareció el 8 de agosto de 2016, en la ciudad Marlene, Santo Rosa en la provincia El Oro.



Naomi Vivar Zambrano, de 1 año, 11 meses, desapareció el sábado, 21 de julio del 2007, a las 11:00 en la parroquia Galera del cantón Muisne, provincia Esmeralda.



Nathaly Isabel Aguilar Pérez, de 13 años, desapareció el 28 de octubre de 2016, en el sector de Selva Alegre, en Sangolquí, provincia de Pichincha, a las 22:30.

Nelly de Jesús Oviedo Valdez, de 18 años, desapareció el 7 de abril de 2007, en el sector de Huachi Belén, cantón Ambato, provincia de Tungurahua. Ese día salió con dirección al trabajo, pero no llegó. Dos meses antes había presentado una denuncia por violación contra un agente del Estado.

Nelly Karina del Pozo Mosquera, de 20 años desapareció el 19 de febrero de 2013, en Quito, luego de una fiesta con unos amigos. El 27 de ese mismo mes fue localizada sin vida. Su cadáver presentaba fractura en varios huesos de la base del cráneo, sus uñas rojas e impregnadas de tierra y desprendimiento de la epidermis inguinal, síntomas de muerte por hemorragia cerebral debido a un trauma encefálico grave, al ser golpeada con una piedra luego de ser estrangulada.

Óscar Wladimir Suárez Shiguango, de 20 años, desapareció el 8 de septiembre de 2012, en el centro histórico de Quito.

Oswaldo Chapanta Pérez, de 40 años, desapareció 4 de febrero de 2011, en el sector de La Granados, norte de Quito. Diez días después su cuerpo fue localizado sin vida en la parroquia de Toacaso, en la provincia de Cotopaxi.

Patricia Alexandra Sanguña Palacios, de 20 años, desapareció el 1 de junio de 2004 cuando salía del Centro de Salud Nº 4 de Chimbacalle, en el sur de Quito, provincia de Pichincha. Estaba en la fase final del embarazo.

Pedro Alberto León Ruiz, de 51 años, desapareció entre la noche del 17 y madrugada de 18 febrero de 2012, mientras realizaba la guardia en una casa ubicada en la parroquia San Cristóbal, cantón Quevedo, provincia Los Ríos.

Ramón Artemio Vinces Menéndez, de 23 años, desapareció en el año de 1990 cuando estaba viajando desde Portoviejo a Guayaquil.

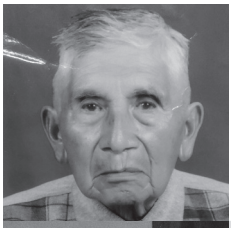
René Vicente Valenzuela Sánchez, 48 años, desapareció el viernes 23 de abril de 2004, en la avenida Las Américas y camino viejo a El Valle, ciudad de Cuenca, provincia Azuay.

Ricardo Andrés Vásconez, de 17 años, desapareció el 27 de julio de 2003, en la comunidad Tunshi, cantón Riobamba, provincia Chimborazo.

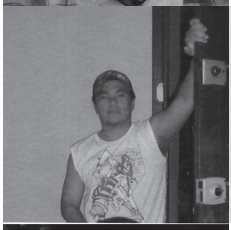
Roberto Estévez Valencia, de 26 años, desapareció el 21 de abril de 2012, cuando asistió a un matrimonio en la quinta La Guajira de la parroquia Tumbaco, en Quito. Un día después su cuerpo sin vida fue encontrado en la quebrada localizada dentro de la quinta.

R**oy Gordillo Vito¸** de 36 años, desapareció el 26 de julio de 2017, cerca de las 16:00, en la urbanización ciudad Santiago, de Guayaquil.

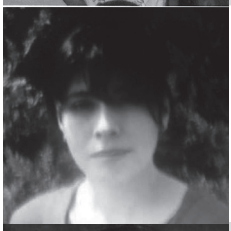
Santiago David Romo Córdova, de 20 años, desapareció el jueves 16 de mayo de 2013 en el sector de Rumicucho, parroquia San Antonio de Pichincha, cantón Quito, provincia Pichincha.



Segundo Ricardo Tapia, de 89 años, desapareció el 28 de junio de 2016, en la ciudad de Tulcán, provincia de Carchi.



Sergio Roniel Zambrano Moreira, de 28 años, desapareció el 11 de noviembre de 2011, en altamar, Manta, en la provincia de Manabí.



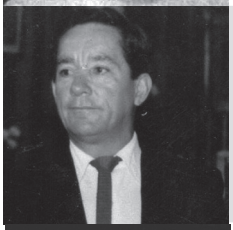
Shasha Cristina Tonzo Balseca, de 30 años, desapareció en marzo de 2011, en la ciudad de Baños, en la provincia Tungurahua.

Stephany Carolina Garzón Ardila, de 22 años, joven colombiana desapareció el sábado 28 de abril de 2012, a eso de las 13:00, cuando ingresó al baño a ducharse, en el sector de Paluco – Monjas, provincia de Pichincha.

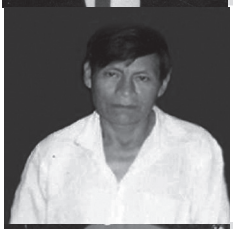
Steven Stalin Conchambay Lema, de 17 años, desapareció el 3 de octubre de 2011, entre el Comité del Pueblo y Carapungo, en el norte de Quito, provincia Pichincha. El día de la desaparición Stalin salió de colegio a eso de las 12:00 y de ahí se fue con sus compañeros del colegio. No regresó.

Telmo Orlando Pacheco Aguilar¸ de 33 años, desapareció el 3 de noviembre de 2011, en la casa de la señora Marlene de Jesús P., ubicada en la calle Iquitus y Córdova, en el Barrio Clodoveo Jaramillo ubicado la provincia Loja. Él viajó de Quito a Loja para participar en un retiro espiritual.

Thalita Sarahí Altamirano Cajilema, de 2 años y 4 meses, desapareció el 22 diciembre de 2013, en el centro comercial La Condamine, en Riobamba, provincia Chimborazo. La menor se encontraba jugando en los exteriores del local de venta de ropa de los papás, cuando desapareció.



Vicente Rene Iñiguez Vicuña desapareció en el año 2001, en la ciudad de Cuenca.

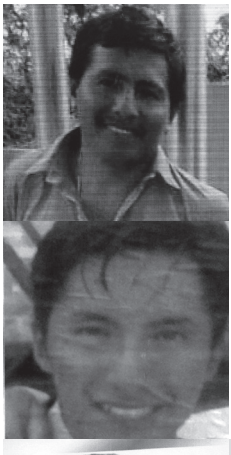


Vicente Unapucha desapareció el 8 de septiembre de 2006 en Pastaza.

Víctor Orlando Pizarro, 48 años, desapareció el 29 de junio de 2011, entre las calles Pereira y Amazonas, en el cantón Quito, provincia Pichincha.

Viviana Patricia Yanza Freire, de 21 años, desapareció el 17 de septiembre de 2009, luego de salir de clases en la Universidad Técnica de Ambato.

José Daniel Guanuche, de 23 años, desapareció el 2 de agosto de 2003 en su casa, ubicado en el sector de Paquisha, Guamaní, sur de Quito. Doce años después su cuerpo fue encontrado sin vida en el patio de la vivienda de su ex conviviente.



Walter Eugenio Tumbaco Pilay, de 44 años, y **Walter Junior Tumbaco Villa¸** de 24 años, desaparecieron el 15 de noviembre de 2012, a eso de las 10:00, en la parroquia El Anconcito, cantón Salinas, provincia Santa Elena. Ese día Walter junto a su hijo Walter Junior salieron a pescar en el mar y no regresaron a casa. Un día después, la familia encontró la lancha con las pertenecias y el celular de Junior.

Ximena de la Ángeles Quinga Bermúdez, 40 años, desapareció el 18 de noviembre de 2012, en la calle Guachi y Machala, en el norte Quito, provincia Pichincha.

y la lista continúa...

I.
Introducción

La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, es un organismo de Derechos Humanos, no gubernamental, no partidista; fue reconocido por el gobierno ecuatoriano mediante acuerdo ministerial Nº 5577 del 28 de septiembre de 1993. INREDH 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. Las 3 líneas de trabajo que guían nuestra agenda son: graves violaciones de derechos humanos; pueblos, territorio y justicia indígena y, por último, defensores y defensoras de derechos humanos. El presente documento pretende dar un insumo suficiente para la comprensión general de la situación actual del fenómeno de las desapariciones, forzadas e involuntarias, en el Ecuador.

La Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador – ASFADEC, es una organización sin ánimo de lucro; cuyo objetivo es desarrollar acciones de promoción, prevención, sensibilización y exigibilidad para la búsqueda de verdad, justicia y reparación integral en casos relativos a desaparición de personas; buscando que, en estos casos, se supere la impunidad y se acceda a justicia e incidiendo para que la desaparición de personas cese en Ecuador. ASFADEC fue reconocida legalmente por el gobierno ecuatoriano mediante Resolución Ministerial 0121 del Ministerio de Inclusión Económica y Social. La Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador – ASFADEC ha documentado los casos detallados en el presente informe y, así mismo, ha acompañado a los familiares de las víctimas a lo largo de los procesos emprendidos.

El Centro de Derechos Humanos es una unidad académica adscrita a la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Es un espacio donde se desarrolla la enseñanza clínica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional. Propicia

el debate académico sobre el desarrollo de los derechos humanos y apoya a víctimas de violaciones de derechos humanos para alcanzar la reparación de sus derechos o que se detengan las acciones que podrían evitarle daño, mediante la asesoría jurídica y el litigio estratégico o de alto impacto. Finalmente, realiza investigación sobre derechos humanos.

Estas tres organizaciones han trabajado de forma conjunta el presente informe dedicado a la desaparición de personas en el Ecuador. El presente documento tiene como objetivo abordar la situación de las personas desaparecidas y de sus familiares en el país, a través de la presentación detallada de la dimensión e incidencia del problema y de las vulneraciones a los derechos humanos de las que, por desgracia, son víctimas todos los afectados.

En un primer momento, se realizará un recuento acerca de la amplitud del fenómeno de la desaparición en el país, que incluirá estadísticas y breves testimonios de familiares de las víctimas. Más adelante, se discutirán los obstáculos que estos tienen que enfrentar a diario, respecto del ejercicio del derecho a la verdad y acceso a la justicia, entre los que se incluyen la falta de recursos jurídicos adecuados y eficaces, la ausencia de normativa interna del Estado, la falta de especialización y debida diligencia en la investigación, entre otros. Además, se abordarán las violaciones a la libertad de acceso a la información con relación a los datos estadísticos manejados por las instituciones públicas, así como el acceso de los familiares a los expedientes durante la etapa de investigación. Asimismo, se expondrán las afectaciones al derecho a la libertad de asociación, relacionadas con el hostigamiento y las agresiones recibidas por los miembros de la Asociación de Familiares y Amigos de los Desaparecidos en el Ecuador (ASFADEC).

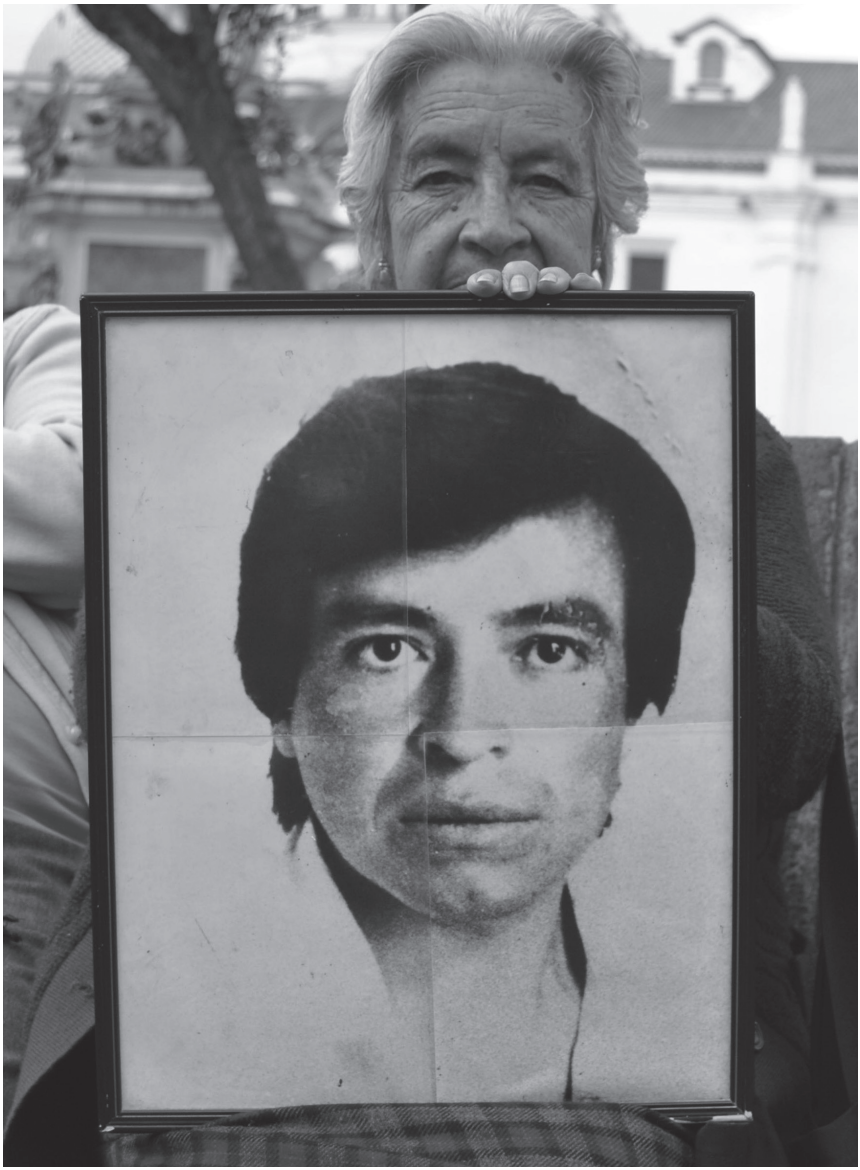
Posteriormente, este informe presentará una reseña acerca de las iniciativas que han sido presentadas por las organizaciones de la sociedad civil al Estado, para enfrentar el problema de las personas desaparecidas. Se espera que estas propuestas sean acogidas por los agentes estatales y puedan ser convertidas en políticas públicas en el corto plazo, considerando que ofrecen alternativas sólidas, construidas desde la perspectiva de las propias víctimas. Asimismo, se dedicará una sección a la falta de reparación de las víctimas directas e indirectas de este tipo de casos.

Cabe señalar que el presente informe está basado sobre todo en los testimo-

nios, vivencias y experiencias que los familiares de Carolina Garzón, Juliana Campoverde, David Romo, Telmo Orlando Pacheco, Giovanna Pérez, Leonor Ramírez, Gustavo Garzón, Camilo Tobar, Luis Sigcho, Luis Velásquez, Adrián Romo, Christian Acevedo, Beatriz Córdova la familia Montenegro León, Edwin Ullco, Michelle Montenegro, Luis Guachalá, los hermanos Witt y Álvaro Nazareno Olivero, cuyas desapariciones se mantienen en la fase de investigación previa y no es posible, en la mayoría de los casos, obtener copias de los expedientes; en tal virtud, el respaldo documental y bibliográfico del presente informe es limitado. Sin perjuicio de ello, esta investigación se valdrá de otros recursos, incluyendo testimonios, informes o declaraciones públicas previas, para sustentar las afirmaciones aquí contenidas. Esto, sin perjuicio de otras tantas personas desaparecidas que han sufrido obstáculos similares o peores pero cuyos familiares no están vinculados directamente a ASFADEC[1].

1 Para más información, ver Capítulo II.B.

Pedro Restrepo en la Plaza Grande al cumplirse 30 años de la desaparición de sus hijos Santiago y Andrés. Quito, 8/01/ 2018. Foto: Rafael Aguirre/ Archivo Asfadec



Clorinda Guzmán con el retrato de su hijo, Gustavo Garzón desaparecido el 10 de noviembre de 1990, en la Plaza Grande por el Día Internacional de los derechos humanos. Quito, 10/12/2012. Foto: archivo Inredh

Walter Garzón, fundador de Asfadec y padre de Carolina Garzón desaparecida el 28 de abril de 2018. Día Internacional de los derechos humanos. Quito, 10/12/2012. Foto: archivo Inredh

Telmo Pacheco, ex presidente de Asfadec y padre de Telmo Orlando Pacheco desaparecido el 3 de noviembre de 2011, participa en la marcha por las personas desaparecidas. Quito, 21/07/2018. Archivo Asfadec

II.
Desapariciones en Ecuador: dimensión del problema

"Como familiares pedimos justicia, conocer la verdad. Que nos den oídos porque no son cinco, son miles los desaparecidos"
Geovana Velasco
Hermana de Katty y cuñada de Oscar Villacis

A. Contexto general

En la década de los 80 y 90, se registró en Ecuador un índice significativamente alto de graves violaciones a los derechos humanos, bajo gobiernos supuestamente "democráticos" –no dictatoriales ni militares- que torturaron, desaparecieron y ejecutaron a centenares de personas, con el objeto de contrarrestar la presencia de grupos políticos insurgentes y eliminar a toda persona contraria al régimen.

En 1984, la Policía Nacional estableció en el país el Servicio de Investigación Criminal-10 (SIC), una dependencia antisubversiva que operaba de forma clandestina, con el propósito supuesto de "reprimir y aniquilar a miembros de Alfaro Vive Carajo (AVC) y de otras organizaciones político-militares, que surgieron durante la época"[2]. Esta institución, sin embargo, no solo se utilizó para reprimir opositores, sino que se convirtió en la excusa perfecta para que agentes del Estado tuvieran carta abierta para vulnerar los derechos humanos de centenas de personas, sin distinción ni justificación alguna. Es así que, la época marcada entre 1984 y 1988, ha sido conocida como "de especial gravedad" en la historia nacional moderna, debido a la violencia estatal generalizada, incluso llegando a afirmarse que los hechos ocurridos durante ese periodo "dan para presumir que fueron sistemáticos y sostenidos en el tiempo, y que, en consecuencia, se pueden reunir los elementos para calificarlos como producto de una política de Estado"[3]. En esta época de marcado terror, la desaparición forzada de personas era un hecho reiterado y común.

2 EL TELÉGRAFO. *SIC 10 sería la unidad que desapareció a los hermanos Restrepo*. Publicado el 01 de noviembre de 2011. Extraído el 20 de septiembre de 2018 desde https://bit.ly/2QBeANO

3 Comisión de la Verdad. *Informe de la Comisión de la Verdad 2010*. Resumen Ejecutivo. Pág. 26.

Andrés y Santiago Restrepo Arismendi, por ejemplo, forman parte de las víctimas que dejó esta dura época[4]. Los dos jóvenes de 14 y 17 años respectivamente, fueron desaparecidos el 8 de enero de 1988 en la ciudad de Quito, durante el gobierno del expresidente León Febres Cordero. Los dos menores de edad fueron detenidos por miembros de la Policía Nacional, para luego ser recluidos en las instalaciones del Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (SIC-P), lugar donde centenares de personas denunciaron ser víctimas de golpes y torturas. Este caso, incluso, fue conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y fue resuelto a través de una solución amistosa[5]. Treinta años después, no obstante, aún se desconoce el paradero de los dos hermanos. Gracias a la lucha incansable de su familia, este caso se posicionó como la bandera de lucha en contra de las desapariciones forzadas en el país.

Pero la violencia estatal y las desapariciones forzadas no se restringen al periodo 1984-1988. En el Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador, desarrollado durante la Presidencia de Rafael Correa y publicado en el año 2010, se registran en total 118 casos que involucran a 456 víctimas de graves violaciones de derechos humanos ocurridos durante el periodo de 1988 al 2008 en Ecuador. De estos, 17 casos son desapariciones forzadas. Ninguno de los procesos judiciales por desaparición ha concluido ni obtenido una condena, hasta la fecha de redacción de este informe.

En los últimos años, también han existido varios casos de personas desaparecidas forzosamente y que, a pesar de haber sido denunciados, no se han investigado adecuadamente ni se ha podido dar con su paradero. Uno de los casos recientes que podemos citar es el de Francisco Javier Cajigas Botina, joven colombiano de 33 años, quien el 17 de noviembre del 2015, a pocos metros de su casa, fue interceptado por tres miembros de la Policía Nacional quienes lo acusaron infundadamente de robo y lo detuvieron. Trece días después, la Policía localizó el cadáver de Francisco Cajigas, cerca de la laguna de Yaguarcocha, en Imbabura. La Policía, hasta el día de hoy, no ha

4 Comisión de la Verdad. *Informe de la Comisión de la Verdad 2010*. C64, expediente N.-232297 Tomo III. Pág 478 - 514

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *CASO 11.868: Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendy. Ecuador.* INFORME Nº 99/00. 5 de octubre de 2000.

dado respuestas acerca de su muerte[6]. Asimismo, es posible citar el caso de Edwin Ullco, un joven de 20 años que fue detenido por agentes de la Policía Nacional en el Valle de los Chillos, cerca de la ciudad de Quito y de quien se desconoce el paradero desde aquel día[7]. Ni la Policía ni la Fiscalía han dado pista sobre su paradero.

Vale señalar, además, que ha venido ocurriendo en las últimas décadas un tipo especial de desapariciones forzadas en el país: aquellas que tienen lugar en centros de salud públicos. Así podemos señalar los casos de Luis Eduardo Guachalá, desaparecido en el Hospital Julio Endara en Quito, desde el 17 de enero de 2004; y de Álvaro Nazareno, desaparecido de la Unidad de Emergencias del Hospital Eugenio Espejo en Quito, el 14 de marzo de 2011. En ambos casos, los individuos se encontraban a cargo de las casas de salud en cuestión y desaparecieron de forma inexplicable. Sus familias siguen en busca de su paradero hasta el día de hoy[8].

En la actualidad, sin embargo, no solo se registran este tipo de desapariciones cometidas por "agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado". Con una alarmante frecuencia, que ha ido en aumento en los últimos 10 años, hechos de esta naturaleza son ejecutados por agentes particulares, configurando un fenómeno conocido por los instrumentos internacionales como desapariciones involuntarias. Durante años, por desgracia, esta problemática pasó en el anonimato. La sociedad y las propias víctimas habían asumido que se trataba simplemente de casos aislados y lejanos, que no llamaban la atención del Estado.

No obstante, según los reportes estadísticos sobre personas desaparecidas entregada por Fiscalía General del Estado desde el año 2012, se puede evidenciar que este es un problema amplio que cobra más y más víctimas cada año. Específicamente, en el mes de abril 2018, la Fiscalía General del Estado

6 INREDH. Caso Francisco Cajigas: la búsqueda de justicia en un laberinto de impunidad. Publicado el Viernes, 17 Noviembre 2017. Extraído el 22 de septiembre desde https://bit.ly/2mB2f1o

7 LA HORA. Familiares de desaparecidos rechazan informe. Disponible en: https://bit.ly/2D13krC

8 Para más información, ver Capítulo III. A. d)

hizo público un reporte histórico acerca de los casos de personas desaparecidas y determinó que en el país se han registrado 42.953 denuncias de personas desaparecidas, desde el año 2014 (y años anteriores) hasta diciembre de 2017. Según este informe, en años anteriores desaparecieron 595 personas; en el 2014, desaparecieron 10.235; en 2015, 10.772 individuos; en 2016, 10.458; y en 2017, 10.893; lo cual revela un número aproximado de 10 mil denuncias anuales. De este universo de 42.953 denuncias a nivel nacional, Fiscalía reporta que ha solucionado el 96% de los casos (hallando a las víctimas, con o sin vida), y que 1.577 casos se mantienen aún abiertos en investigación, pues no se ha podido dar con el paradero de las víctimas.

ESTADO DE LOS CASOS

	En investigación	**Solucionados**	**Total**
Años anteriores	73	71	144
Año 2013	82	369	451
Año 2014	319	9.916	10.235
Año 2015	220	10.552	10.772
Año 2016	436	10.022	10.458
Año 2017	427	10.466	10.893
TOTAL	**1.557**	**41.396**	**42.953**

Fuente: DINASED, 2018

Fiscalía también reveló en dicho informe un hecho aterrador: del universo de denuncias, el 67% de desapariciones corresponden a mujeres; lo cual coloca al sector femenino de la población en una especial vulnerabilidad frente a la desaparición. Debido a la falta de una política de análisis estadístico, es difícil determinar las razones que existen detrás de esta preocupante cifra, pero se puede presumir que se relaciona, en muchos casos, con violencia de género en contra de las mujeres, trata, tráfico, explotación con fines sexuales, entre otros.

SEXO

	Femenino	Masculino	Total
Años anteriores	73	71	144
Año 2013	274	177	451
Año 2014	7.004	3.231	10.235
Año 2015	7.277	3.495	10.772
Año 2016	7.011	3.447	10.458
Año 2017	7.238	6.355	10.893
TOTAL	**28.877**	**14.076**	**42.953**

Fuente: DINASED, 2018

Según estas cifras entregadas, además, la provincia de Pichincha es el lugar con mayor índice de desapariciones en el país, ascendiendo al número de 12.746; seguido de Guayas, en donde existen 11.039 casos; Azuay, con 2.082; Los Ríos, con 2.006; Santo Domingo de los Tsáchilas, con 1.898; y Manabí, con 1.816.

Adicionalmente, este informe arroja que la edad más propensa para ser víctima de desaparición es de 12 a 17 años, franja dentro de la cual se registran 24.992 personas desaparecidas; seguida del rango 18 a 29 años con 8.659 y de 30 a 55 años con 4. 668. Además, vale aclarar que Fiscalía en su reporte ha afirmado desconocer el registro de edad de 143 personas del universo de denuncias.

EDAD	Antes	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
0 a 11	5	29	675	630	577	590	2.506
12 a 17	24	219	6.409	6.255	5.985	6.100	24.992
18 a 33	58	125	2.028	2.542	2.464	2.666	9.883
34 a 49	24	37	567	685	710	738	2.811
50 a 64	17	17	242	305	297	357	1.235
+ de 65	15	21	305	344	330	368	1.383
s/dato	1	3	9	11	95	24	143
TOTAL	**144**	**451**	**10.235**	**10.772**	**10.458**	**10.893**	**42.953**

Fuente: DINASED, 2018

Las desapariciones involuntarias, según Fiscalía General del Estado, tendría como causas principales, las siguientes: problemas familiares en un índice de 65%; problemas sociales con una incidencia de 22%; otros, con el 6% (aunque se desconoce qué entiende la Fiscalía por otros); y del 7% restante, se desconocen las motivaciones.

Para Fiscalía, además, las desapariciones involuntarias estarían vinculadas principalmente con los siguientes delitos: violación con un 34%; otros (no precisa qué se entiende por categoría otros) con 20%; secuestro con 16%; asesinato con 12%; abuso sexual, violencia psicológica y homicidio con 5% e intimidación con 4%.

Como se desprende de las cifras desplegadas, el problema de la desaparición involuntaria es un fenómeno que afecta significativamente a la sociedad ecuatoriana y que no envuelve simplemente unos pocos casos aislados. Este fenómeno representa un mecanismo de vulneración a los derechos humanos que el Estado está obligado a enfrentar y combatir de forma contundente, con todos los medios necesarios, en cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relacionados.

B. Contexto legal

En Ecuador, la desaparición forzada -cometida por agentes del Estado- está tipificada en el artículo 84 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), dentro del capítulo de Graves Violaciones de Derechos Humanos[9]. Sin embargo, esta figura legal no incluye la desaparición cometida por agentes particulares, ni existe una figura penal que subsuma de manera clara y correcta esta conducta. En otras palabras, la desaparición involuntaria no constituye una

9 Art. 84. Desaparición forzada.- La o el agente del Estado o quien actúe con su consentimiento, que por cualquier medio, someta a privación de libertad a una persona, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero o destino de una persona, con lo cual se impida el ejercicio de garantías constitucionales o legales, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años. Código Orgánico Integral Penal (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

conducta punible según nuestra legislación. En consecuencia, este tipo de casos se los trata como una "actuación administrativa".

Es así que el Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado (en adelante FGE)[10] -instrumento normativo que regula internamente la gestión y los procesos de esta institución- señala en su artículo 5.1.3.4 que, dentro del Servicio de Atención Integral de la FGE, se llevarán las "actuaciones administrativas" que incluirán los casos relacionados con "1. Registros de: revenidos químicos, remarcaciones; vehículos retenidos; desaparición de personas; muertes no delictivas, medios de comunicación; vistas Fiscales; actos Fiscales administrativos; otros servicios". Este Estatuto, si bien fue expedido hace ya más de 6 años, continúa vigente de conformidad con la Resolución 003-FGE-2018, emitida el 16 de mayo de 2018, por el Fiscal General del Estado Encargado actual, Paúl Pérez Reina.

El grave problema que representa este abordaje jurídico es que la "actuación administrativa" no cuenta con ningún desarrollo normativo adicional, fuera del artículo citado en el párrafo anterior. Al no tener regulación, plazos fijos ni recursos asignados ha dificultado aún más los procesos de investigación para localizar a las personas desaparecidas en Ecuador.

"Hemos venido conversando con los fiscales y ellos nos dicen que no tienen herramientas para investigar, porque la desaparición no es delito. Ahora es solo un acto administrativo, como que se perdiera un vehículo o una mascota"[11], afirma Telmo Pacheco, Presidente de la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador ASFADEC.

De acuerdo a la doctrina internacional de los derechos humanos, los Estados son los principales garantes de los derechos de los individuos en su territorio. Este rol implica el cumplimiento de dos obligaciones principales: obligaciones negativas, es decir, que el Estado se abstenga de vulnerar los derechos individuales a través de acciones de sus propios agentes y obliga-

10 Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento 268 de 23 de Marzo de 2012

11 LA HORA. '*Como si se perdiera una mascota. Así tratan los casos de nosotros', dice presidente de asociación de víctimas de desaparición.* Publicado el 8 de septiembre del 2018. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/i9zbso

ciones positivas, lo cual implica el deber de crear las condiciones necesarias para proteger los derechos individuales, frente a posibles vulneraciones de terceros. En conclusión, los Estados pueden ser objeto de responsabilidad internacional por acción, en el caso de desapariciones forzadas, y por omisión, en el caso de involuntarias -cometidas por agentes particulares-, cuando se demuestre que no han cumplido cabalmente sus obligaciones erga omnes.

Al respecto, vale recordar también que el Art. 3 de la Convención contra las Desapariciones Forzadas contiene 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 las relaciones inter-individuales.

"Podría pensarse que se contraviene lo que tradicionalmente ha sido conocido como desaparición forzada y que ha sido caracterizado como un acto en el que debe observarse la participación del Estado, ya sea en forma directa a través de la autorización y el apoyo, o en forma indirecta por medio de la aquiescencia o tolerancia del Estado; sin embargo en el artículo 3 de la Convención contra la Desaparición Forzada, el legislador internacional dejó abierta la posibilidad de que grupos o incluso individuos cometieran desapariciones (artículo 1(2)). […] En su informe presentado ante la Asamblea Parlamentaria, el relator especial Christos Pourgourides, había señalado que la Asamblea consideraba que todo instrumento futuro en materia de desapariciones debía contener una definición amplia para incluir los actos cometidos por actores particulares sin intervención estatal"[12].

Es importante mencionar que los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador es parte, son de inmediata y directa aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, en razón de lo que llamamos el bloque de constitucionalidad, según lo determinan los artículos 11. 3, 424

12 Patricio Galella, *La convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.* Un gran paso hacia una mayor protección en la lucha contra este fenómeno, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, No. 21, (Madrid: Edt. Universidad Autónoma, 2011): 87

y 426 de la Constitución Ecuatoriana[13]. Por lo tanto, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de cumplir sus obligaciones a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, y adoptar medidas legislativas para asegurar la protección de su población contra la desaparición, tanto forzada como involuntaria.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha arrojado estándares importantes en la materia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o la Corte) ha reconocido que la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención se mantiene, cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que la desaparición fuera atribuible a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador. Esto se complementa con lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en algunos casos, en el sentido de que "si bien no contaba con suficientes elementos para calificar lo sucedido a la presunta víctima como una desaparición forzada, el Estado incurrió en responsabilidad internacional por el incumplimiento del

13 Art. 11.3. "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento". Art. 424: "[…] La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público."
Art.426: "[…] Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.
Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. […]"
Constitución de la República del Ecuador. Publicada en Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.

deber de proteger la vida e integridad personal de aquella desde que tomó conocimiento de la desaparición"[14].

C. Historia de la lucha de ASFADEC

La historia del nacimiento de ASFADEC inició con la lucha incansable de un padre: Walter Garzón. El 28 de abril de 2012, Carolina Garzón Ardila, joven colombiana de 22 años, desapareció en la ciudad de Quito. Su padre, Walter, viajó desde Bogotá, Colombia a Ecuador para encontrar pistas sobre el paradero de su primogénita. Por la falta de respuestas sobre el paradero de Carolina, Walter, junto a organizaciones amigas, iniciaron plantones en la Embajada de Colombia en Ecuador y la Embajada de Ecuador en Colombia que, más tarde, fueron trasladados a la Plaza de la Independencia, un lugar simbólico de la protesta social, frente al Palacio de Carondelet. Estos plantones tomaron mucha fuerza y, como resultado, se conformó la "Coordinadora de solidaridad por la búsqueda de Carolina en Quito" y en Colombia, el Comité "Busco a Carolina".

Con el paso del tiempo, además, Walter comenzó a conocer acerca de casos similares al de su hija y a relacionarse con los familiares afectados por esta tragedia. Conoció, por ejemplo, a Telmo Pacheco que buscaba a su hijo, Telmo Orlando, desaparecido el 3 de noviembre de 2011; a Luis Sigchos, quien llevaba años buscando a su hijo, Luis Daniel, desaparecido desde el 4 de octubre de 2008; y a Ángel Cevallos, quien exigía pistas sobre el paradero de su sobrino, Luis Alfredo Velásquez, desaparecido el 2 de septiembre de 2012. Los cuatro individuos se organizaron y comenzaron a impulsar los plantones en la Plaza Grande.

"Al inicio fuimos cuatro, la siguiente semana fuimos ocho, diez, doce, quince… De ahí más o menos llegamos a unas 40 personas, y conformamos la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (ASFADEC). Nuestras manifestaciones de lucha tenían lugar los días lunes en el cambio de guardia, pero eso le molestaba mucho al Presidente, quien

14 Organización de Estados Americanos. *CIDH presenta caso sobre Guatemala a la Corte IDH.* Publicado el 6 de noviembre de 2015. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/125.asp

solía mandar a los policías para que nos retire y nos quiten las pancartas; pero nosotros contestábamos, no nos callábamos. Les decíamos que tenemos derecho de estar allí y exigir que nos den información de lo que está pasando y de porqué las personas desaparecen", dice Luis Sigcho, ex presidente de ASFADEC[15] . Con el tiempo, ASFADEC se convirtió en la principal organización de la sociedad civil, relativa al tema de desaparecidos, existente en el país.

Durante sus primeros años y, tras 225 días de solicitar audiencia con el ex presidente de la República, Rafael Correa, ASFADEC obtuvo una reunión el 11 de diciembre de 2013 con el primer mandatario y los representantes del Ministerio de Justicia, Interior, Coordinador de Seguridad; Policía Nacional, Defensoría del Pueblo, entre otros, para abordar la problemática de la desaparición de personas[16]. Esta primera reunión, estuvo seguida de otras cuatro que tuvieron lugar en los años 2014, 2015 y 2016, en las que se realizaron varias promesas a los familiares por parte del Estado, muchas de las cuales hasta el día de hoy están pendientes de cumplimiento. A continuación, se presenta un breve resumen de estos encuentros.

Primera reunión:

Con fecha 11 de diciembre de 2013, el presidente Correa sostuvo una reunión con 41 familiares de personas desaparecidas. Esta reunión se concretó en virtud de un ofrecimiento hecho por el primer mandatario al Sr. Walter Garzón. Los acuerdos de esta reunión fueron[17]:

15 IZA, Darío. ALVEAR, Montenegro. *Desaparecidos en Ecuador. una aproximación al testimonio como herramienta discursiva de posicionamiento en los espacios y políticas públicas.* Publicado el 19 de diciembre del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/8016.

16 ASFADEC. *Rafael Correa se reunió con los familiares de personas desaparecidas*. Publicado el 12 de diciembre del 2013. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2dP4slB

17 ENLACE CIUDADANO 352 (Min. '43). Dado por el Expresidente Rafael Correa el 15 de diciembre del 2013, en Atacames, Esmeraldas. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pdkxnF. ASFADEC. Rafael Correa se reunió con los familiares de personas desaparecidas. Publicado el 12 de diciembre del 2013. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2dP4slB. ASFADEC. *Informe sobre la situación de personas desaparecidas de forma involuntaria y sus familias en Ecuador.* Publicado el 4 de septiembre del 2015. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/dioFo3

1) Detener la rotación indiscriminada e injustificada de fiscales e investigadores, asegurando la especialización de los fiscales y policías que fueran asignados a los casos.

2) Iniciar, de oficio o a petición de parte, en el Consejo de la Judicatura y la Policía Nacional, investigaciones de índole administrativa sobre la actuación de policías y fiscales que hubieran cometido acciones de negligencia y/o mala conducta en el desempeño de sus funciones dentro de la investigación de desaparición de personas.

3) Inclusión de la tipificación de la desaparición involuntaria[18] en el nuevo Código Orgánico Integral Penal (que se encontraba en debate en aquel momento).

4) Creación y especialización de una unidad fiscal y policial experta para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas.

5) Creación de un plan de recompensas para personas que den información sobre el paradero de personas desaparecidas involuntariamente. El plan estaría vinculado a una línea telefónica 1800, donde se receptaría toda la información que aporte la ciudadanía.

6) Elaboración de una base de datos a nivel nacional que incluya información de personas atendidas en clínicas, hospitales, albergues, centros de paso públicos y privados. La información de estas entidades debía ser cotejada con una base de datos de personas desaparecidas. La idea, era contar con la posibilidad de comparar la información que produjesen las bases de datos con la información de identidad, generacional y fisionómica de la persona desaparecida.

7) Desarrollo de reuniones semestrales entre familiares de personas desaparecidas, el primer mandatario y los representantes de las carteras de Estado. Se planteó que las reuniones debían tener como objeto el análisis y evaluación en el avance de los compromisos adquiridos.

18 EL TIEMPO. La desaparición de personas será un delito en Ecuador. Publicado el 15 de diciembre del 2013. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/x9Y4qc

Segunda reunión:

El 7 de junio de 2014 se realizó la segunda reunión interinstitucional entre el ex presidente Rafael Correa y los familiares de las personas desaparecidas. Los acuerdos, esta vez, fueron los siguientes:

1) Desarrollar procesos para la capacitación y especialización de los fiscales y policías que conocen los casos de desaparecidos.

2) Crear unidades especializadas de fiscalía y policía a nivel nacional, no solo en la ciudad de Quito.

3) Que el Consejo de la Judicatura y la Policía Nacional den cuenta a los familiares de personas desaparecidas de los resultados de las investigaciones de índole administrativa y sobre la actuación de policías y fiscales que hayan cometido acciones de negligencia y mala conducta en el desempeño de sus funciones sobre la desaparición de personas.

4) Elaborar una base de datos a nivel nacional que incluya: información de personas atendidas en clínicas, hospitales, albergues, centros de paso públicos y privados.

5) Desarrollar reuniones semestrales entre familiares de víctimas, el primer mandatario y los representantes de las carteras de estado involucradas en la temática. Las reuniones tendrán como objeto el análisis y evaluación en el avance de los compromisos adquiridos.

Tercera reunión:

El 5 de marzo de 2015, se desarrolló la tercera reunión interinstitucional entre el presidente Rafael Correa y 40 familias de personas desaparecidas. En esta reunión se presentaron, por parte de los familiares, las siguientes denuncias:

1) No se ha concretado la realización de una Base de Datos interinstitucional que dé cuenta de la información de personas no identificadas (NN) que sean atendidas por instituciones públicas y/o privadas de salud, albergues, hogares de paso, centros de desintoxicación, etc. Tampoco exis-

te una base de datos única de personas no identificadas (NN) que hayan sido atendidos en morgues y enterradas en diversos cementerios del país de áreas urbanas y/o rurales; ya que en varios cementerios aún se conservan prácticas de entierro de personas sin la debida identificación y registro[19].

2) Los familiares reciben trato discriminatorio por parte de Fiscalía, especialmente aquellos localizados en provincias fuera de la capital.

3) Los equipos están incompletos en los despachos fiscales. Hay falta de especialización de los fiscales a cargo de casos de desaparición y, más aún, no existe regulación sobre el acto administrativo. Los expedientes se manejan de forma arbitraria.

4) No se ha recurrido a cooperación internacional como se acordó, para lograr que expertos internacionales en la materia participen en procesos investigativos y capaciten a los miembros policiales nacionales[20].

5) El Estado ecuatoriano no ha realizado estudios estadísticos claros sobre la dimensión del fenómeno de la desaparición ni se han realizado análisis estructurales de dicha estadística (causa, factores, prototipos, patrones, etc.).

Cuarta reunión:

El 13 de octubre de 2015, ocho meses después de la tercera reunión, el expresidente Rafael Correa se reunió con un grupo de familiares de personas desaparecidas, donde las autoridades anunciaron los siguientes puntos:

1) "Se ha detectado una ausencia de base de datos nacional, vínculos de unidad de información especializada, todo eso se ha avanzado", dijo Correa[21].

19 ASFADEC. *Familiares de desaparecidos exigen a Correa agilidad.* Publicado el 3 de junio del 2015. Extraído el 19 de septiembre desde https://goo.gl/yNZ5my

20 EL UNIVERSO. *Expertos internacionales resolverán casos de desaparecidos en Ecuador.* Publicado el 5 de marzo del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pePQOY

21 ECUADORINMEDIATO. *Presidente Correa se reúne con familiares de personas desaparecidas.* Publicado el 13 de octubre del 2015. Extraído el 19 de septiembre

2) "Las principales medidas para continuar con la política de apoyo a los familiares de desaparecidos, incluyen la contratación de antropólogos forenses de Venezuela y Colombia. Ellos fortalecerán el trabajo de la Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro y Fiscalía"[22].

3) Se instauró el Sistema de Recompensa 1800-Delito y se difunde de forma programada.

4) "Jamás vamos a politizar estas reuniones, pero si alguien intenta politizarlas de todas maneras seguiremos adelante porque entendemos el dolor de los familiares (...) tal vez la responsabilidad del Estado es que no había puesto toda la institucionalidad y los recursos necesarios, y por eso en buena hora estas reuniones y se descubrieron tantas falencias, en eso no acabaré de pedirles disculpas, pero estamos avanzando"[23].

Durante esta reunión, sin embargo, los familiares expresaron su rechazo contundente a la poca prioridad que había sido asignada a la problemática de desaparecidos durante los últimos años y al incumplimiento de la mayoría de los compromisos adquiridos por el Estado frente a los familiares.

Quinta reunión

El 30 de junio de 2016 se realizó la quinta y última reunión con el expresidente Rafael Correa, los representantes de las diferentes carteras de Estado y los familiares de personas desaparecidas. Esta vez, los miembros de ASFADEC decidieron no participar de la reunión, informando mediante una carta pública dirigida a Correa, los siguientes puntos[24]:

---

del 2018 desde https://bit.ly/1WFOzIm

22 EL TELÉGRAFO. *Presidente se reúne con familiares de personas desaparecidas en Ecuador.* Publicado el 5 de marzo del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pgCXUN

23 EL TIEMPO. *Correa se reúne con familiares de desaparecidos y ratifica voluntad para avanzar en las investigaciones.* Publicado el 13 de octubre del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/pZtnFR

24 ASFADEC. Asfadec: *"Decidimos no ingresar a la reunión con el presidente Rafael Correa"*. Publicado el 30 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018

"En las anteriores cuatro reuniones mantenidas con usted, los familiares de personas desaparecidas hemos escuchado diversas promesas estatales; lamentablemente no pasan de ser promesas. Nos hemos cansado de recibir siempre las mismas respuestas: "la investigación del caso avanza"; sin embargo, el paradero de nuestros familiares sigue siendo desconocido, así como los hechos que originaron su desaparición.

Entre los principales incumplimientos denunciamos:

1. *La ausencia de bases de datos unificadas sobre la atención de personas NN tanto en morgues, hospitales como centros de refugios.*

2. *El desarrollo de acciones de investigación efectuadas por unidades fiscales y policiales no especializadas.*

3. *La falta de adecuación del marco jurídico interno y el incumplimiento de la tipificación de la desaparición involuntaria en el Código Orgánico Integral Penal (COIP).*

4. *La demora en las diligencias solicitadas a terceros países a través de asistencia internacional, retardando en años la ejecución de pericias emergentes.*

5. *La unidad de actuaciones administrativas de investigación de personas desaparecidas de Fiscalía solo se ha instalado en Pichincha generando trato discriminatorio para el resto de habitantes del país.*

6. *El sistema de recompensas no funciona porque nadie contesta el número 1800 Delito (opción tres: desaparecidos)".*

Tras concluir la quinta reunión, los miembros de ASFADEC que no ingresaron a la cita con el presidente y que realizaban un plantón en la Plaza Grande, fueron agredidos por un grupo de personas que vestían los colores del partido político de Alianza País[25].

desde https://bit.ly/29tNfYI

25 ASFADEC. Plantón: "*Gritaremos más fuerte por nuestros desaparecidos pese a las agresiones"*. Publicado el 6 de julio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2xrGFPb

"Mientras transcurría el plantón, a eso de las 10:00, un grupo de personas que portaban banderas y vestimenta del movimiento de Alianza País gritaban algunos insultos en contra de los familiares de desaparecidos allí congregados. Se dirigieron a nosotros con total insensibilidad utilizando frases inapropiadas y fuera de contexto, calumniando, desprestigiando y revictimizando a los familiares y a nuestros desaparecidos. Los gritos eran: 'Porque no cuidan bien a su hijos, por eso se les desaparecen', 'Son drogadictos, por eso se desaparecen y luego se los hallan muertos por drogadictos y prostitutas'"[26] , comentan los familiares. El 7 de julio de ese año, los familiares presentaron la denuncia en la Fiscalía por las agresiones recibidas.

Es preciso reconocer que, de los acuerdos surgidos a raíz de las cinco reuniones que mantuvieron las autoridades estatales y los familiares de personas desaparecidas, el Estado Ecuatoriano ha dado cumplimiento a algunos de ellos: la creación de la Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro DINASED[27], la creación de la Unidad Especializada de Investigación de Personas Desaparecidas en algunas provincias del país[28] y la creación del Sistema de Recompensas 1800 Delito, opción 3 para atender las posibles pistas sobre el paradero de las personas desaparecidas[29].

Sin embargo, los familiares de personas desaparecidas denuncian constantemente que, pese a los pasos dados, todavía permanecen muchos obstáculos que entorpecen los procesos de investigación como la falta de normativa, la ausencia de capacitación y especialización de los agentes, la realización deficiente de pericias, el mal manejo de los expedientes, entre otros.

26 ECUADOR EN VIVO. *Familiares de desaparecidos presentan denuncia en Fiscalía por agresiones físicas*. Publicado el 7 de julio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2QBWP0Z

27 MINISTERIO DEL INTERIOR. *DINASED se crea para la resolución de casos de casos de desaparecidos*. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.ministeriointerior.gob.ec/dinased-se-crea-para-la-resolucion-de-casos-de-desaparecidos/

28 Fiscalía General del Estado. *Resolución 100-A-FGE-2013*. 3 de diciembre de 2013

29 Ministerio del Interior. Juntos contra la impunidad a través de la línea anónima 1800DELITO. Disponible en: https://www.ministeriointerior.gob.ec/juntos-contra-la-impunidad-a-traves-de-la-linea-anonima-1800delito/

Vista su inconformidad, desde el año 2017, los familiares de personas desaparecidas han solicitado más de tres veces agendar una reunión de trabajo con el actual Presidente en funciones, Lenín Moreno. La primera carta la enviaron en enero de 2017[30] cuando él era aún candidato presidencial; la segunda, en junio 2017[31] y la tercera en agosto de 2018[32]. Sin embargo, hasta la fecha de redacción del presente informe, los familiares no han logrado concretar una reunión de trabajo con el primer mandatario.

Los puntos a tratar son los mismos que esperan concretar desde la primera reunión presidencial en el 2013: tipificación de la desaparición involuntaria en el Código Orgánico Integral Penal; implementación de una base de datos a nivel nacional que contenga información detallada sobre personas que hayan ingresado a hospitales, morgues, ancianatos, terminales terrestres, etc.; capacitación especializada para operadores de justicia, tanto de la Policía como de la Fiscalía; nuevo plan de recompensas y amplias campañas comunicacionales; mejora en el trato a los familiares; y establecimiento de reuniones semestrales[33] con los familiares de las víctimas, los fiscales y agentes encargados de cada caso.

La lucha incansable que ASFADEC mantiene es resultado de su búsqueda por la verdad. La verdad es uno de los derechos que abren la puerta para que el derecho a la justicia se garantice. Sin la verdad, no puede haber castigo para los responsables y, mucho menos, reparación para las víctimas. Más aún sin la verdad, la sociedad queda imposibilitada de plantear mecanismos que impidan los hechos vejatorios y permitan su transformación hacia mejores realidades.

El derecho a la verdad se encuentra íntimamente relacionado con el derecho

30 ASFADEC. *Cuál es su propuesta sr/a candidata/o presidencial*. Publicado el 2 de enero del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2jwCgGr

31 LA HORA. *Familias de desaparecidos hacen 7 pedidos a Lenín Moreno.* Publicado el 15 de junio del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2NNq7LI

32 ASFADEC y COVIDEFEM. *Carta a Lenín Moreno.* Publicado en 30 de agosto del 2018. Extraído el 21 de septiembre desde https://goo.gl/Tmc1hM

33 LA HORA. *Jornada en Quito por los desaparecidos.* Publicado el 31 de agosto del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/dyKtDE

de la víctima o sus familiares a obtener el esclarecimiento de los hechos violatorios por parte de los órganos competentes del Estado y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento; por ello su vinculación directa con el derecho de acceso a la justicia. El derecho a conocer la verdad también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y recientemente por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en su estudio sobre el Derecho a la Verdad, señala que este "está estrechamente relacionado con el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, y con su obligación de realizar investigaciones eficaces de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y de las infracciones graves del derecho humanitario, así como de garantizar recursos efectivos y reparación"[34].

A su vez, la CIDH en su publicación del año 2014, que versa sobre el Derecho a la Verdad en América, señala: "(...) el derecho a la verdad comprende una doble dimensión. En primer lugar, se reconoce el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a graves violaciones de los derechos humanos, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos. Ello implica que el derecho a la verdad acarrea la obligación de los Estados de esclarecer, investigar, juzgar y sancionar a las personas responsables de los casos de graves violaciones de derechos humanos, así como, dependiendo de las circunstancias de cada caso, garantizar el acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentran en instalaciones y archivos estatales."[35]

Por lo anterior, el Estado Ecuatoriano tiene una obligación particular frente a los casos de desaparición, que consiste en garantizar el derecho a la verdad, a través de todos los medios que estén a su alcance. De esta obligación se derivan, entonces, varios deberes secundarios. Primero, el de proporcionar

34 ACNUDH. *Estudio sobre el derecho a la verdad*- Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2006/91 de enero de 2006, párr. 56

35 CIDH. *Derecho a la Verdad en América.* Párr. 14. Publicado el 13 de agosto del 2014. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf

a las víctimas un recurso adecuado y eficaz, lo cual incluye la adopción de normativa interna que desarrolle dicho recurso, así como la disponibilidad y especialización de agentes investigadores para el efecto. Además, el Estado está compelido a respetar el principio de diligencia debida a lo largo del proceso investigativo manteniendo, como objetivo principal del mismo, el dar con el paradero de la persona desaparecida. Igualmente, debe garantizar la libertad de acceso a la información por parte de la ciudadanía y, en especial de las víctimas, respecto a todos los aspectos de este fenómeno. Finalmente, el Estado está obligado a brindar garantías para las organizaciones de víctimas afectadas por la desaparición, en respeto irrestricto del derecho a la libertad de asociación y los demás derechos propios por su calidad de defensores de derechos humanos. A lo largo del informe se analizará, desde la perspectiva de las víctimas, los incumplimientos en los que ha incurrido el Estado Ecuatoriano respecto de estas obligaciones, a la luz de los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), y demás instrumentos relacionados.

Yolanda Herrera, abogada de Inredh; Luis Sigcho (centro), primer presidente de Asfadec y padre de Luis Daniel desaparecido el 4 de octubre de 2008; y Luis Cevallos, tío de Luis Velásquez desaparecido el 2 de septiembre de 2012, en una reunión para crear los estatutos de la organización. Quito, 27/03/2018. Foto: archivo Inredh

Marcha por las personas desaparecidas en Ecuador se dirige a la Plaza Grande por la Av. 10 de Agosto. Quito, 21 de julio de 2018. Foto: archivo Asfadec

Familiares de personas desaparecidas participan en el plantón por los 30 años de la desaparición de Santiago y Andrés Restrepo. Quito, 8/01/2018. . Foto: Rafael Aguirre/Archivo Asfadec

Susana Valencia, presidenta de Anadea; y Luis Sigcho, presidente de Asfadec, fueron impedidos de ingresar al Palacio de Carondelet a la reunión con el expresidente Rafael Correa. Quito,27/06/2018. Foto: Carlos Noriega/ archivo de Asfadec

III.
Vulneraciones a los derechos humanos

"[E]l derecho a la verdad es considerado como elemento fundamental de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial. Asimismo, la Comisión ha puntualizado que el "derecho a la verdad" surge como una consecuencia básica e indispensable para todo Estado Parte en la Convención Americana de conformidad con el artículo 1.1 de dicho instrumento, puesto que el desconocimiento de hechos relacionados con violaciones de los derechos humanos significa, en la práctica, que no se cuenta con un sistema de protección capaz de garantizar la identificación y eventual sanción de los responsables"

CIDH, Derecho a la Verdad en América

A. Derecho al acceso a la justicia: Falta de un recurso adecuado y eficaz (Arts. 8 y 25 CADH)

Los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (Art. 25), que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal y que deben ser investigados bajo los principios de diligencia debida, seriedad, imparcialidad y efectividad, llevando a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue (Art. 8.1)[36]. Para tales fines, los Estados están obligados a adoptar, a través de sus procedimientos internos, las medidas legislativas que fueren necesarias para desarrollar jurídicamente estos postulados, con el fin de dar sustento legal a los mismos y de que las leyes se conviertan en instrumentos que viabilicen la garantía de estos derechos (Art. 2).

Contrario a lo anterior, en Ecuador, la situación de personas desaparecidas entraña una compleja dificultad en términos de acceso de justicia, que se deriva tanto de vacíos normativos en la legislación interna; como de la falta de

36 Corte IDH. *Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares,* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 24 de agosto de 2017. Serie C No. 274, párr. 148

especialización, capacitación y recursos humanos en general de los agentes a cargo de los procesos de investigación; y de los constantes obstáculos e irregularidades en las investigaciones.

Todo lo anterior ha sido denunciado de manera permanente por los familiares desde hace varios años, sin que el Estado ofrezca respuestas oficiales, integrales y oportunas. Si bien se han tomado ciertas decisiones positivas de política pública, estas solo han sido adoptadas en respuesta a las permanentes exigencias de los familiares y, a criterio de los mismos, tampoco han sido suficientes para dar respuesta a los casos. La existencia de casos recientes de personas desaparecidas que continúan presentando irregularidades, como los de Edwin Ullco (desaparecido en 2016) y Michelle Montenegro (desaparecida en junio del presente año), es una evidencia fehaciente de las falencias aún presentes en el manejo estatal de los casos.

Análogamente, aunque los casos de desapariciones forzadas cuenten con un tipo penal expreso, tampoco se puede considerar a este como un recurso idóneo y efectivo para evitar la impunidad de este tipo de casos. Así, ninguno de los casos de desapariciones forzadas documentados en el Informe de la Comisión de la Verdad a la fecha del presente informe cuenta con judicialización ni ha superado la etapa inicial de investigación ni se ha podido determinar ni capturar a los responsables. Adicionalmente, en los casos de desapariciones forzadas en instituciones públicas, el Ecuador se niega a reconocer su responsabilidad directa frente a personas que desaparecen mientras se encuentran bajo su especial cuidado y vigilancia por lo que los casos son investigados como actuaciones administrativas y no como delitos.

Por ello, en el presente apartado nos referiremos a las diversas situaciones y obstáculos que los familiares de personas desaparecidas han enfrentado –y continúan enfrentando- al recurrir al Estado para buscar a sus seres queridos. Todo ello desemboca en un perjuicio grave a su derecho a un recurso idóneo y efectivo.

1. Sobre la falta de normativa interna

Las obligaciones impuestas sobre los Estados, a través de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluyen la formulación y promulgación

de legislación interna que desarrolle mecanismos tendientes a asegurar el respeto y garantía de los derechos contenidos en dicho instrumento internacional[37]. Debe quedar claro que, las obligaciones de cumplimiento de derechos, en todos los sentidos, no sólo pueden desprenderse de las normas convencionales de derecho internacional para los Estados Parte, sino que además deben derivarse de la legislación interna que el Estado debe asegurarse de aprobar oportunamente[38]. Es así que el Estado tiene una responsabilidad de generación normativa interna que resulta ineludible.

Al respecto, vale indicar que en Ecuador, los procesos penales y sus respectivos procedimientos de investigación se encuentran plenamente reglados a través del Código Orgánico Integral Penal -COIP-. De esta forma, en casos de denuncias respecto de conductas que se encuentren tipificadas en dicho cuerpo normativo, existe claridad acerca de las vías judiciales disponibles, los pasos y etapas a seguir, las diligencias a ser ordenadas y los plazos a cumplir; es decir, todos los individuos involucrados (agentes investigadores, fiscales, víctimas, etc.) tienen entendimiento pleno de sus funciones y responsabilidades dentro del proceso penal. Además, vale decir, estas disposiciones tienen rango legal y, en consecuencia, tienen fuerza vinculante para todos los actores. Es así que cuando surgen situaciones previstas por el COIP, los procesos enunciados en dicha norma se activan.

Ello ocurre, por ejemplo, con el delito de desaparición forzada. Frente a uno de estos casos, el COIP es claro respecto de la posibilidad de presentar una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado o de la Policía Nacional[39], después de lo cual inicia una fase pre-procesal de investigación previa en la que se reúnen todos los elementos de convicción disponibles, que permitan a Fiscalía decidir si formula o no cargos en contra del sospechoso[40]. Si deci-

37 Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014, párr. 184

38 Idem.

39 Art. 421 Código Orgánico Integral Penal (Ecuador). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

40 Art. 580 Código Orgánico Integral Penal (Ecuador). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

de hacerlo, se abrirá el caso a fase de instrucción fiscal[41], en donde se deberán realizar una serie de diligencias investigativas previamente establecidas y, si se hallan pruebas suficientes, empezará la etapa de juicio[42]. Todo este proceso, aunque perfectible, tiene el mérito innegable de estar ampliamente codificado dentro del COIP, lo cual cumple con la obligación de generación normativa impuesta sobre el Estado y contribuye a la protección de los derechos de las víctimas, especialmente en cuanto a su derecho de acceso a la justicia.

Con respecto a la desaparición involuntaria, por el contrario, el panorama cambia. No existe cuerpo legal alguno que, con fuerza vinculante, establezca directrices claras sobre el recurso adecuado y efectivo disponible para acceder a la justicia en estos casos, ni acerca de los parámetros a seguir dentro de una investigación. Lo único que existe en Ecuador son ciertos instrumentos legales de jerarquía inferior (protocolos y resoluciones) que, sin ser de obligatorio cumplimiento, establecen una "Actuación administrativa" como la vía para tramitar este tipo de casos.

Estas normas no son claras acerca de las características de la actuación administrativa y, si bien establecen unas pocas directrices acerca del proceso investigativo, no existe claridad acerca de su naturaleza, de su composición ni de los mecanismos a emplearse. En suma, estos instrumentos presentan varios problemas que ahora se procede a discutir.

Primero, como ya fue indicado, el Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General es el instrumento que señala a las "actuaciones administrativas" como el recurso mediante el cual se abordan las denuncias sobre desaparición involuntaria de personas[43]. Desgraciadamente, esta normativa

41 Art. 590 Código Orgánico Integral Penal (Ecuador). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

42 Art. 609 Código Orgánico Integral Penal (Ecuador). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

43 Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento 268 de 23 de Marzo de 2012, Artículo 5.1.3.4. *"Actuaciones Administrativas: 1. Registros de: revenidos químicos, remarcaciones; vehículos retenidos; desaparición de personas; muertes no delictivas medios de comunicación; vistas Fiscales; actos Fiscales administrativos; otros servicios. 2. Registros de laboratorio de ADN para clientes externos (pruebas de paternidad). 3.*

no hace más que una somera mención al respecto y no regula en forma alguna los alcances, plazos, competencias y restricciones que tienen las actuaciones administrativas sino que, por el contrario, equipara la búsqueda de personas desaparecidas con el registro de "revenidos químicos" y "vehículos retenidos".

Más aún, con fecha 7 de agosto de 2014, Fiscalía General emitió la resolución No. 073-FGE-2014 en la cual se generaron varios manuales, protocolos, instructivos y formatos del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; sin embargo, ninguno de ellos aborda, de forma específica, la atención de casos de personas desaparecidas. Ninguna otra normativa interna de la Fiscalía General se pronuncia al respecto de la regulación de actuaciones administrativas o de las desapariciones.

El Consejo de la Judicatura, por su parte, emitió con fecha 8 de noviembre de 2012 la resolución 160-2012[44], mediante la cual creó el "Protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, pérdidas o extraviadas". Este protocolo, reconociendo que la desaparición de personas no constituye delito, establece de manera poco detallada una secuencia de actuaciones investigativas que Policía Nacional debe adoptar frente a casos de esta naturaleza. Las disposiciones incluyen la recolección de información y la activación de alertas, aplicables mientras el expediente se mantenga como actuación administrativa. No obstante, el protocolo resulta insuficiente: la distinción entre personas desaparecidas, perdidas y extraviadas es muy pobre y poco estudiada y solo genera más confusiones a los familiares y autoridades, no establece diligencias a ordenarse ni responsables directos, no fija plazos para las acciones, no establece criterios que guíen las diligencias, entre otros.

Aunque, pese a todo, este Protocolo podría considerarse un paso en la dirección correcta, cuenta únicamente con disposiciones escuetas y superficiales,

Registros de Actos urgentes de Fiscalía de Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional. Este Estatuto continúa vigente de conformidad con la Resolución 003-FGE-2018, emitida el 16 de mayo de 2018, por el Fiscal General del Estado Encargado, Paúl Pérez Reina.

44 Resolución No. 160-2012 del Consejo Nacional de la Judicatura (Ecuador), publicada en el Registro Oficial 875 del 21 de enero de 2013. Extraída el 20 de septiembre del 2018 desde http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2012/160-2012.PDF.

incapaces de ofrecer a los operadores de justicia verdaderas luces acerca de cómo encaminar las investigaciones y obtener el resultado deseado: encontrar a la persona desaparecida. Todo ello representa un obstáculo grave para la respuesta estatal frente a estos casos, revictimizando a las familias y disminuyendo las posibilidades de éxito.

Además de lo mencionado, los protocolos presentan algunos otros inconvenientes. Primero, ninguno de ellos fue elaborado con la participación y aporte de los familiares de las víctimas ni de las asociaciones afines existentes a las que pertenecen, pese a que en varias oportunidades, al menos ASFADEC[45], así lo ha solicitado. La consecuencia directa de la falta de participación es que los protocolos se construyen únicamente sobre la perspectiva estatal, excluyendo la valiosa experiencia personal de las víctimas. Esto impide que lo vivido por ellos en carne propia, pueda enriquecer y, sobre todo, humanizar el proceso de desarrollo normativo.

Adicionalmente, los instrumentos normativos vigentes son de rango jerárquico inferior y no son de obligatorio cumplimiento para los operadores de justicia; por ello, con frecuencia terminan siendo inaplicados o aplicados de forma irregular. Al ser normativa secundaria, tampoco ofrecen mecanismos de exigibilidad para requerir su cumplimiento, lo cual sigue permitiendo elementos de discrecionalidad en la forma de conducir las investigaciones.

Una temática tan delicada como la desaparición de personas -especialmente por la lesividad que causa en las víctimas indirectas- exige ser regulada a través de una ley, que sea aprobada mediante el procedimiento legislativo regular y que, en consecuencia, cuente con la legitimidad que envuelven los mecanismos de democracia indirecta. Además, es necesario que dicha ley sea construida de forma participativa con las víctimas, permitiendo un resultado que, ante todo, garantice derechos de manera eficiente y se adapte a sus necesidades. Esta ley debería ofrecer un recurso adecuado y eficaz frente a las desapariciones, establecer parámetros minuciosos de investigación y velar por la protección de las víctimas indirectas en el proceso.

Es necesario reconocer que se han tomado ciertas decisiones positivas por

45 ASFADEC. *Carta: Política integral para las personas desaparecidas.* Publicada el 1 de agosto del 2018. Extraído el 16 de septiembre desde http://bit.ly/2driV4x

parte del Estado Ecuatoriano, en pro de la formulación de una ley que regule este fenómeno, cuente con las características mencionadas y esté en capacidad de dar una respuesta efectiva a la problemática de desaparecidos. Es así que en el mes de diciembre del 2017, la Asamblea Nacional aprobó la creación de la Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas[46], con el objetivo de que conozca acerca de las historias derivadas de este problema social y, sobre esa base, elabore propuestas normativas que aborden la materia. Esta Comisión, sin embargo, no ha formulado ni tiene en proceso de elaboración ningún proyecto de ley integral hasta la fecha -casi un año después de su creación. En febrero del presente año, las organizaciones INREDH, ASFADEC y Alexandra Córdova, aprovechando la coyuntura, presentaron una propuesta de ley a la Comisión; no obstante, hasta la fecha, tampoco ha sido trabajada ni tramitada[47] (ver Proyecto de Ley

46 ASAMBLEA NACIONAL. *Absalón Campoverde preside Comisión Ocasional para atender los casos de personas desaparecidas*. Publicado el 4 de enero del 2018. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/53297-absalon-campoverde-preside-comision-ocasionalpara

47 Se hizo la entrega de la propuesta a los Asambleístas y, en general, a la Comisión, en las siguientes fechas:

- Miércoles 28 de febrero de 2018: Rendición de cuentas del Asambleísta Absalón Campoverde. En esta reunión, la señora Alexandra Córdova hizo una breve presentación de la propuesta y entregó copias de la misma a todos los asambleístas miembros de la Comisión.
- Miércoles 28 de febrero de 2018: Comisión Ocasional recibe en comisión general a la organización ASFADEC. En esta reunión, el presidente de ASFADEC, Telmo Pacheco, y el Director Ejecutivo de INREDH, Luis Ángel Saavedra, entregaron formalmente el proyecto de ley trabajado, a todos los miembros de la Comisión Ocasional que estuvieron presentes.
- Martes 6 de marzo de 2018: Comisión Ocasional recibe a Alexandra Córdova como Asambleísta por 1 día. En esta ocasión, la señora Alexandra Córdova presentó el proyecto de ley a todos los Asambleístas de esta Comisión, incluyendo al asambleísta Absalón Campoverde -que participa en ambas comisiones. Se entregaron copias a todos los Asambleístas presentes y también a la Secretaria Relatora, María Cristina Álvarez.
- Miércoles 21 de marzo de 2018: Comisión Ocasional recibe en comisión general a la Fundación INREDH. El tercer punto del orden del día en esta sesión era la exposición técnica por parte de la Fundación INREDH, sobre el proyecto de ley y su justificación social y jurídica. Por desgracia, la sesión fue concluida después del segundo punto, pues los Asambleístas miembros de la Comisión debían asistir a una convocatoria del Pleno. En tal virtud, INREDH no pudo realizar su exposición pero, de todas maneras, entregó (una vez más) el texto de la propuesta a los Asambleístas presentes en esta sesión. Además, el Presidente de la Comisión Ocasional,

Orgánica para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas, en capítulo IV, literal A).

Finalmente, hay que señalar que en esta última semana de septiembre - y previo a la audiencia temática a efectuarse en la CIDH sobre personas desaparecidas- se presentó ante la Asamblea Nacional el *"Proyecto de Ley Orgánica de Actuación Integral en Casos de Personas Desaparecidas"* por parte de Fiscalía General del Estado. Este proyecto de ley, como es usual, no contó con participación alguna de las víctimas o de la sociedad civil, impidiendo así que sea un proceso de construcción colectiva y negando la posibilidad de que las perspectivas de las víctimas sean incorporadas en este instrumento. Además, es una iniciativa que, de forma curiosa, incluye segmentos del texto de la propuesta de ley trabajada por ASFADEC, INREDH y Alexandra Córdova mencionada en párrafos anteriores, pero no permitió el acompañamiento o la intervención de sus redactores. Finalmente, si bien este proyecto de ley definitivamente tiene aspectos positivos, no aborda con suficiente amplitud varios de los temas que preocupan a los familiares de las víctimas y a las organizaciones sociales, como la prevención de la desaparición, la regulación del procedimiento investigativo (incluyendo acciones específicas y plazos), entre otros. La sociedad civil estará pendiente del proceso legislativo de este proyecto de ley.

En suma, la falta de una norma interna para la atención de casos de personas desaparecidas, que ofrezca una respuesta estatal efectiva a la problemática y que cumpla con estándares internacionales en la materia, violenta el deber estatal de *"adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales (…) las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades",* establecido en el Art. 2 de la CADH. Así también, obstaculiza el acceso a la justicia y transgrede el derecho a la verdad de las víctimas, violentando los artículos 8 y 25 del mismo instrumento internacional.

Absalón Campoverde, acordó con las representantes de INREDH que las convocaría a la siguiente comisión general, luego de la vacancia legislativa, para que realicen su exposición. Desafortunadamente, hasta la fecha, Inredh no ha sido convocado nuevamente a comisión general, a pesar de las múltiples insistencias vía correo electrónico. Nos mantenemos a la espera.

2. Sobre la falta de especialización y recursos humanos.

En Ecuador, hasta el año 2014, los fiscales de las unidades de actuaciones administrativas estaban a cargo de la investigación de casos de personas desaparecidas a nivel nacional y coordinaban sus acciones con agentes policiales de la DINASED. Los resultados arrojados por estas entidades en materia de desaparición, sin embargo, eran deficientes. Ello, en gran parte, porque los agentes de las instituciones mencionadas no contaban con formación especializada respecto de la temática de la desaparición. Los fiscales adscritos a la unidad de Pichincha y agentes de DINASED, quienes Fiscalía defendía eran los más preparados, habían recibido capacitaciones cortas -que duraban días o semanas, apenas[48]. Por lo tanto, no se podía hablar de una policía y fiscalía especializada, ni siquiera en la capital del Estado[49].

Ante las crecientes demandas de los familiares, Fiscalía General del Estado creó la Unidad Especializada en Investigación de Personas Desaparecidas en el año 2014, unidad que -vale decirlo- no es considerada como fiscalía especializada, ni siquiera según la propia página de la Fiscalía General[50]. Esta Unidad, hasta el año 2016, operaba únicamente en la Provincia de Pichincha mientras que, en el resto del país, los expedientes de personas desaparecidas continuaban siendo conocidas por las unidades de actuaciones administrativas[51]. Por desgracia, la creación de esta Unidad no significó un cambio sustancial en la forma de abordaje de estos casos pues, como indica la propia resolución de creación, lo que se hizo fue "reorganizar la Fiscalía de Actuaciones Administrativas", identificando a aquellos fiscales, secretarios y asistentes "que tengan menor carga procesal", para ser "asignados a la Unidad de Desaparecidos"[52]. Es decir, no medió un proceso previo de capacitación

48 Ministerio del Interior. *Policía Nacional capacita a 200 investigadores sobre técnicas para la ubicación de personas*. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dCp3bu

49 EL COMERCIO. *Con velas encendidas recordaron a los desaparecidos en el Ecuador.* Publicado el 30 de agosto del 2018. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dCGnNh

50 Fiscalía General del Estado. *Fiscalías Especializadas*. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalias-especializadas/

51 Fiscalía General del Estado. *Resolución 100-A-FGE-2013*. 3 de diciembre de 2013.

52 Ídem.

que asegure la especialización de la Unidad, sino que se constituyó en una simple reestructuración orgánica interna que, claramente, no perseguía el fin de provocar un cambio positivo en los procesos investigativos, sino dar la apariencia de una respuesta institucional a las insistencias de los familiares.

En el año 2016, la Fiscalía emitió la Resolución No. 040-FGE-2017 y decidió ampliar la cobertura de las Unidades Especializadas de Investigación de Personas Desaparecidas a las provincias de Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Azuay[53]. Esta iniciativa, aunque inicialmente positiva, no ha podido concretarse íntegramente hasta la fecha de elaboración de este informe. Actualmente, están constituidas únicamente las Unidades especializadas de Pichincha, Guayas y Azuay y, en el resto del país, siguen operando las Unidades de Actuaciones Administrativas. En junio de este año, además, la Fiscalía de Pichincha se redujo de 5 a 3 fiscales, generando una severa carga procesal hacia los fiscales restantes. Todas las unidades del país, sin excepción, siguen sin contar con especialización adecuada, o al menos ni los familiares ni INREDH hemos tenido acceso a esta información.

Además, estas unidades no cuentan con personal técnico completo ni con equipos multidisciplinarios conformados. Esto impide tener un manejo investigativo idóneo de los casos y, además, niega a los familiares de las víctimas y demás personas cercanas, la posibilidad de recibir el acompañamiento psicosocial y el trato que se merecen. Las autoridades anunciaron en el 2015 [54]y 2016 que gestionarían apoyo internacional para los casos de desaparecidos, incluyendo la contratación de expertos internacionales para que acompañen los procesos, introduzcan equipamiento y tecnología a las unidades nacionales y capaciten a los agentes. Sin embargo, hasta la fecha esto no se ha concretado.

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 capaz de realizarlo. Por ejemplo, en el caso

53 Fiscalía General del Estado. *Resolución 040-FGE-2017*. Publicada el 12 de septiembre de 2017.

54 EL UNIVERSO. *Expertos internacionales resolverán casos de desaparecidos en Ecuador*. Publicado el 5 de marzo del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pePQOY.

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 neurolingüista que pudiera determinar si las afirmaciones de los participantes en la diligencia 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, importantes diligencias para el esclarecimiento de los hechos de su desaparición, como son el cotejamiento biométrico de voz y de Geología Forense, no se pudieron realizar por carecer de personal especializado en esas ramas. 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 y la falta de técnica empleada en las investigaciones, han entorpecido durante años los avances de las investigaciones de estos casos y han generado desconfianza en los familiares frente a la institución fiscal. Finalmente, en el caso de Juliana Campoverde, se necesitan de pericias técnico-criminológicas que aporten más elementos de convicción sobre la responsabilidad del procesado en su caso y así impedir su impunidad, no obstante, según la misma Fiscalía, en Ecuador no hay ninguno de estos expertos.

Además, la falta de debida especialización y de recursos destinados hacia las unidades que manejan casos de desaparecidos, se traduce también en errores de trato hacia los familiares. Con mucha frecuencia, ellos 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 profundizar el dolor grave que ya, de por sí, atraviesan.

Por ejemplo, según Yanera Constante, madre de Giovanna Pérez, la fiscal Lorena Cárdenas que conoció el caso de su hija en el año 2012, le decía *"… pero ¿por qué busca a su hija? ya debe estar muerta, después de tantos años"*, o en el caso de Telmo Pacheco, el primer fiscal que conoció el caso y lo archivó al año de la desaparición, argumentó a los familiares que: *"Desde Fiscalía se ha hecho todo, ahora le toca a los familiares seguir buscando"*.

Igualmente, Isabel Cabrera, hija de Leonor Ramírez y María Eugenia Basantes, madre de Adrián Romo, declaran ser reticentes a continuar acudiendo a Fiscalía para revisar los expedientes de los casos de sus seres queridos. Ello,

no porque se hayan cansado de buscar justicia, sino en razón de la indolencia con la que han sido tratadas por los fiscales de turno, quienes las reciben cansinamente y les propinan respuestas groseras a sus inquietudes, lo cual supone un enorme cansancio y sufrimiento para ellas.

3. Sobre la falta de diligencia debida en las investigaciones en materia de casos de personas desaparecidas[55]

El obstáculo principal que enfrentan los familiares de personas desaparecidas en Ecuador alrededor de las desapariciones de sus seres queridos es la ineficacia en los procesos de búsqueda e investigación. Esta ineficacia tiene que ver por un lado, en términos de la CADH, con la falta de un recurso idóneo y efectivo para llevar las investigaciones de personas desaparecidas como se estableció previamente; y por otro, por los constantes obstáculos e irregularidades en las investigaciones.

Así, diligencias no se practican o se practican de manera negligente; otras se realizan, a pesar de ser consideradas innecesarias por los propios familiares; ciertas diligencias idénticas, en cambio, se practican más de una vez y de forma innecesaria. Además, existe una constante rotación de fiscales a cargo de los procesos de investigación y, por último, hay un constante juzgamiento a los familiares y a la misma persona desaparecida por parte de los agentes estatales, quienes suelen colocar la responsabilidad de la desaparición en ella o en su familia. Muchas de estas hipótesis, además, suelen estar cargadas de estereotipos y prejuicios individuales negativos -especialmente de género-, todo lo cual hace que los procesos de búsqueda de sus seres queridos no sean procesos de verdad, justicia y reparación sino, por el contrario, constituyan formas de constante revictimización y desgaste emocional. Muchos de los familiares han dejado de impulsar los procesos precisamente porque, en sus propias palabras, "les hace más daño".

En ese sentido, la Corte IDH ha reiterado constantemente a lo largo de su jurisprudencia, que el eje central del análisis de la efectividad de los procesos

55 Para evidenciar estas aseveraciones, indicaremos algunas vivencias de los familiares en el manejo de sus expedientes. No obstante, considerando la reserva de los expedientes, nos remitiremos exclusivamente a declaraciones e información que los familiares aportaron para la realización del presente informe.

de investigación es el cumplimiento de la obligación de investigar con debida diligencia. Según esta obligación, el órgano que investiga una violación de derechos humanos debe utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de intentar obtener el resultado que se persigue. Esta obligación de debida diligencia, adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad y lesividad de los derechos lesionados en los casos de personas desaparecidas[56]. Por ello, la Corte ha reconocido la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos. En este tipo de casos se entiende que los familiares de la persona desaparecida son víctimas de los hechos constitutivos de la desaparición, lo que les confiere el derecho a que los hechos sean investigados y que los responsables sean procesados y, en su caso, sancionados[57].

En ese sentido, para que una investigación penal constituya un recurso efectivo para asegurar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de una desaparición, así como para garantizar otros derechos lesionados tales como vida, integridad y personalidad jurídica, la Corte IDH ha dicho que debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios[58]. Así, la investigación debe ser seria, imparcial, efectiva y estar orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos[59]. En tal sentido, el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares, a que se haga todo lo necesario para conocer la

56 Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia emitida el 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 156

57 Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118

58 Ibíd., párr. 123.

59 Corte IDH. *Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo.* Sentencia emitida el 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256, párr. 151.

verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables[60].

Utilizando los estándares internacionales citados, y a los testimonios de los familiares de personas desaparecidas en Ecuador, las secciones siguientes demostrarán que los procesos de investigación de personas desaparecidas en el Ecuador no fueron ni han sido llevados de acuerdo a los estándares de debida diligencia y han enfrentado varios obstáculos.

i) Rotación de fiscales y agentes de investigación.

La continua rotación de fiscales, especialmente en los casos de personas desaparecidas, perjudican notablemente los casos. En algunas ocasiones, son los mismos familiares quienes han solicitado el cambio en razón de la manifiesta inacción o negligencia del fiscal a cargo de la investigación. No obstante, en un número elevado de casos, la rotación se debe a decisiones de índole institucional al interior de la Fiscalía General, sin considerar el gran impacto negativo que ocasionan. Así, con cada cambio, el nuevo fiscal a cargo tiene que leer desde el principio el expediente completo, esbozar una teoría del caso propia y conforme a ello, ordenar las diligencias correspondientes. Este proceso, dependiendo de la longitud del expediente y de la dificultad del caso, puede demorar semanas o incluso meses; y eso en el supuesto de que el fiscal lo haga. a ello, se debe sumar la incertidumbre que ello genera en los familiares, acerca de si la teoría del caso del nuevo fiscal será perjudicial o beneficiosa para el mismo.

Así, un común denominador de todos los casos recogidos en el presente informe, es la constante rotación de agentes fiscales: Juliana Campoverde, reporta un total de 12 fiscales que han conocido el proceso; Carolina Garzón, 8 fiscales; Telmo Orlando Pacheco, 11 fiscales; David Romo, 10 fiscales; Camilo Tobar, 7 fiscales; Leonor Ramírez, 6 fiscales, familia Montenegro León, 8 fiscales, entre otros. En el caso de Michelle Montenegro, desaparecida este mismo año, el caso ya ha rotado entre dos fiscales y tres agentes investigadores, pese al muy corto tiempo de existencia del expediente.

También existe una alta rotación de agentes de investigación en los casos,

60 Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 146

lo cual también conlleva consecuencias negativas para los mismos. Así, por ejemplo, el caso de Telmo Orlando ha tenido ya 10 agentes investigadores; Leonor Ramírez, 6 agentes; Camilo Tobar, 7 agentes; Carolina Garzón, más de 4 agentes; y, David Romo, alrededor de 100.

Es decir, es claro que no ha existido permanencia en el personal fiscal y de investigación, lo que dificulta y retrasa los procesos, puesto que no permite que las líneas de investigación o hipótesis sobre el caso mantengan un hilo conductor estable ya que las posturas difieren entre uno y otro personal a cargo. La estabilidad del personal en estos casos es indispensable.

ii) El cierre arbitrario de los expedientes y los impedimentos de denunciar.

Los cierres arbitrarios de los expedientes de personas desaparecidas también son un común denominador de los casos. Los constantes archivos y reaperturas generan retrasos y pérdidas irreversibles de tiempo valioso para las investigaciones. Al respecto, la Corte IDH ha sido muy clara al indicar que las acciones como estas, que dilatan los procesos innecesariamente, *"tiene(n) como consecuencia que conforme el tiempo vaya transcurriendo, se afecte indebidamente la posibilidad de obtener y presentar pruebas pertinentes que permitan esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan, con lo cual el Estado contribuye a la impunidad"*[61].

Tomando en cuenta el vacío normativo que circunda a las desapariciones involuntarias en el Ecuador y la falta de especialización del personal a cargo de los expedientes, no es difícil creer que los fiscales a cargo de los casos de personas desaparecidas no duden en ordenar el cierre de los archivos ante cualquier dificultad procesal penal. Ello, como es esperable, provoca daños irreparables en términos de oportunidad y de posibilidades de éxito de las investigaciones.

Por ejemplo, dentro del caso de la desaparición de Telmo Orlando Pacheco en el 2011, sus familiares presentaron una denuncia en la ciudad de Quito,

61 Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo,* Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 148.

donde tienen su residencia. La investigación se inició como un acto administrativo (No. 7811-2011) con fecha 10 de noviembre del 2011 y, posteriormente, fue remitido a la ciudad de Loja, por ser este el último lugar en que se vio a la víctima por última vez. Sin embargo, el acto administrativo fue archivado el 17 de febrero de 2012, es decir, apenas tres meses después de su apertura, al concluir que no existían indicios de un hecho delictivo y que era la familia la que debía proseguir por su cuenta con la búsqueda. Por la insistencia de los familiares, el 27 de agosto de 2012, el caso se reaperturó; no obstante, dejó un vacío investigativo de 7 meses de inactividad procesal.

En el caso de la desaparición de Leonor Ramírez, su hija Isabel Cabrera denunció la desaparición el 5 de mayo de 2011, con lo que se aperturó el acto administrativo N° 5345-AA-DP-1, el cual fue asignado a la agente de policía cabo Nancy Andrango Quisaguano. Al mes, específicamente el 14 de junio de 2011, la agente Andrango concluye de forma sorpresiva que la denunciante "No desea seguir con el caso debido a su falta de tiempo, en vista de que trabaja de lunes a domingo". En tal virtud, el caso fue archivado en esa fecha pero la decisión de archivo fue comunicada a la denunciante recién en diciembre de 2011. Varios años después, Isabel Cabrera rebatió el argumento de la agente en una entrevista radial, manifestando: "La primera agente que tuvo el caso de mi mami no hizo nada, incluso ha dejado escribiendo en el expediente -y recién me entere cuando fui a leer el expediente porque antes no nos permitían-, que yo mismo he dejado el caso por motivos de trabajo, si así hubiera sido yo no estuviera como estoy ahora buscándola a mi madre"[62]. Frente a las malintencionadas acciones de la agente investigadora y con el fin de continuar con la investigación, Isabel se vio forzada a presentar una nueva denuncia el 31 de enero de 2012, la cual estuvo seguida de una fatal inactividad procesal de 8 meses.

Javier Tobar, hermano de Camilo Antonio Tobar, presentó la denuncia por su desaparición el 19 de abril de 2012 ante la Fiscalía de Pichincha, frente a lo cual se aperturó el acto administrativo Nº 9879-FGE-UAADP-F-P-S-S. En el mes de septiembre del mismo año, se inició una investigación previa por el delito de plagio, la misma que en mayo de 2014 fue archivada por

62 Radio Visión. *Entrevista con familiares de desaparecidos en nuestro país PARTE 1.* 22 diciembre 2014. Escuchar a partir del minuto 20 [En línea] Publicado el 23 de diciembre del 2014. Extraído el 30 de enero de 2014 desde http://bit.ly/1Cxw3ZV

"no existir elementos suficientes para configurar el delito" y, una vez más, se abrió un acto administrativo número 19267-AA-DP-1. Para el 12 de abril de 2015, la fiscal a cargo del caso, Laura Machuca indicó verbalmente a la familia de Camilo que consideraba que "el caso debía ser archivado porque no se encontraba ningún indicio del cometimiento de un delito y, en vista de que la desaparición involuntaria no es delito, lo único que procede es el archivo de la causa.", dejando muy en claro su falta de voluntad de continuar con la investigación de Camilo.

En el caso de Luis Daniel Sigcho, su padre Luis Humberto Sigcho denunció su desaparición el 7 de octubre de 2008 en la Fiscalía del Cantón de Rumiñahui de la provincia de Pichincha, con lo que se abrió la indagación previa con el número 1517- 2008. Luego de una escasa actividad procesal reflejada en un expediente de apenas 18 fojas útiles, el caso fue archivado. Tras cinco años de inactividad, el caso fue reabierto por presión de los familiares y de la organización ASFADEC y recién allí se ordenaron diligencias, incluyendo versiones y la reconstrucción de los hechos.

En el caso de Adrián Alexander Romo, su madre María Eugenia Basantes presentó la denuncia el día en que su hijo desapareció, ante la fiscalía y la policía; sin embargo, el caso fue cerrado al no encontrar rastro alguno de Adrián. Después de esto, María Eugenia entró en una profunda depresión de la que se recuperó años después; una vez que recobró sus fuerzas, decidió reanudar, a través de sus propios medios y recursos, la búsqueda de su hijo, sin tener ningún resultado. En el 2014, veinte años después, el caso fue reabierto por la Fiscalía General a petición de la Sra. Basantes y de ASFADEC; sin embargo, el proceso tampoco avanza hasta la presente fecha.

La Sra. Zoila Chimbo denunció la desaparición de su hijo, Luis Guachalá, el 19 de enero de 2004 y, en vista de que en ese entonces ni siquiera existía la categoría de actuaciones administrativas para este tipo de casos, el expediente de Luis Eduardo fue investigado bajo la figura de homicidio. En el año 2006, el fiscal que conoció el caso y resolvió el cierre del mismo, arribó a las siguientes conclusiones: "1. Luis Eduardo Guachalá Chimbo se encuentra efectivamente desaparecido 2. Al momento, es imposible dar con su paradero, razón por la cual se ordena su archivo". Posteriormente, el caso de Luis Eduardo fue reabierto en el año 2011, tras 5 años de inactividad procesal. Durante esos 5 años, su madre, valiéndose de sus escasos ingresos econó-

micos, buscó a su hijo de forma incansable, con la esperanza de dar con su paradero. Un dato importante a saber es que el expediente fue reabierto únicamente porque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el informe de admisibilidad del caso en noviembre de 2010[63].

Por otro lado, hasta hace pocos años, los familiares tenían que enfrentar además otro obstáculo: a falta de una normativa regulatoria clara y de capacitación debida, los policías se rehusaban a aceptar las denuncias, indicando a los familiares que debían esperar 72 horas antes de presentarlas. Si bien hoy esto está corregido y las denuncias son receptadas de forma inmediata después de la noticia de una desaparición, muchos de los casos aquí expuestos fueron víctimas de la práctica anterior. En esas circunstancias, las primeras 72 horas, que son claves para incrementar las posibilidades de localización de la persona, eran desperdiciadas por completo. Por ejemplo, en el caso de Juliana Campoverde, su madre Elizabeth Rodríguez quiso denunciar la misma noche del 7 de julio de 2012 la desaparición de su hija; no obstante, los policiales se negaron a aceptar su denuncia, indicando que debían esperar 72 horas. Ante la persistencia de Elizabeth, el personal policial terminó aceptando de muy mala gana la denuncia un día después y el expediente fue recién puesto en conocimiento de una agente fiscal, recién el día 9 de julio.

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que por la calidad de los bienes jurídicos protegidos sobre los que recae la investigación de una desaparición, el Estado se ve especialmente obligado a redoblar esfuerzos en las medidas que deban practicarse para cumplir su objetivo, esto es, dar con el paradero de la persona. El paso del tiempo es inversamente proporcional a las posibilidades de éxito de las investigaciones; es decir, mientras más tiempo transcurra desde la desaparición de la persona, más restringido será el acceso a las pruebas y testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales[64]. En ese sentido,

63 CIDH. INFORME No. 141/10. PETICIÓN 247-07. ADMISIBILIDAD. LUIS EDUARDO GUACHALÁ CHIMBÓ. ECUADOR. Emitido el 1º de noviembre de 2010. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/34.ECAD247-07ES.doc

64 Corte IDH. *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 139.

las arbitrariedades autoritarias y negligentes ejercidas por los fiscales en los casos de personas desaparecidas, desencadenan responsabilidad del Estado ecuatoriano para con todas las víctimas y los familiares del presente informe.

iii) Diligencias no realizadas, realizadas tardíamente, mal ejecutadas.

Otra de las consecuencias de la falta de especialización y la falta de normativa es la poca (o nula) pericia, cuidado, técnica y ejecución en la realización de las diligencias realizadas dentro de los casos. La Corte ha establecido que, las primeras fases de la investigación pueden ser especialmente cruciales para el esclarecimiento de la verdad, precisamente, por la facilidad de la recolección y conservación de evidencias físicas.

Los familiares consideran que un elemento común en la mayoría de casos es que pruebas, evidencias, indicios y elementos fundamentales o no han sido tomados en cuenta o nunca han sido despachadas, perdiéndose así para el proceso por no haber sido recolectadas a tiempo. Igualmente, en la mayoría de los casos, son los familiares quienes insisten por varias ocasiones que se despachen o se realicen ciertas diligencias que no se despachan ni realizan por no estar de acuerdo con la teoría del caso del fiscal.

En el caso de Carolina Garzón, por ejemplo, la primera Fiscal que conoció el caso, Dra. Clara Aveiga, señaló que Carolina se había suicidado en el río Machángara, que bordea el sector de donde Carolina desapareció. Al demostrarse que tal posibilidad era muy poco probable por el carisma y personalidad propia de Carolina, la fiscal optó por indicar que Carolina había caído accidentalmente al río y que se habría ahogado. Durante el tiempo que estuvo al frente de la investigación no hubo ningún avance, ni siquiera en confirmar la hipótesis del ahogamiento. Durante esta etapa, tampoco se tomó versiones a todas las personas que estuvieron con Carolina al momento de su desaparición, no se indagó con personas que conocían y frecuentaba Carolina, no se realizó un rastreo de su línea telefónica, ni de sus cuentas electrónicas y de redes sociales, ni se realizaron búsquedas en los sistemas de vigilancia del ECU 911. En el mismo año 2012, fue nombrada como Fiscal a la Dra. Elba Garzón, quien determinó continuar con la hipótesis del ahogamiento, pese a no contar con ninguna evidencia que le permitiera fundamentar dicha conclusión. Sin considerar otras líneas de investigación probables, mantuvo estancado el caso durante un año, causando un enorme daño al proceso y

a la familia. Las únicas evidencias para sostener la teoría del ahogamiento fueron un saco y una servilleta encontrados cerca del río, las mismas que fueron recogidas sin ningún tipo de respeto de la cadena de custodia, invalidándolas totalmente para sostener cualquier teoría por la manipulación a la que habían sido expuestas. Igualmente, el material fotográfico recogido de la cámara fotográfica con la cual Carolina mantenía una suerte de video diario, tampoco fue obtenido con el cuidado adecuado por el perito forense por lo que todas las fechas de las fotografías están adulteradas. Después, en el año 2013, conoció del caso el Fiscal Dr. Francisco Hidalgo, quien también hizo caso omiso a la petición de evacuar otras hipótesis presentadas por la misma familia. A partir del año 2014, conocen del caso nuevos fiscales quienes por el lapso de tiempo transcurrido ya no han podido sostener una sola teoría del caso convincente. Los familiares han insistido en que se tome contacto con las personas con las que Carolina convivía en ese entonces, pero Fiscalía ha lanzado esa tarea a la familia, por cuanto estas personas ya no residen en Ecuador, haciendo que muchas diligencias importantes como la toma de versiones o la misma reconstrucción de los hechos (realizada cuatro años después) aporten poco o nada de información relevante para el caso. Hasta la fecha del presente informe, no existe ni una sola teoría de Fiscalía que pueda direccionar la investigación de Carolina por el pésimo manejo de la investigación de la desaparición.

En el caso de David Romo, Alexandra Córdova, madre de David, ha sido quién, por cuenta propia, denuncie las múltiples irregularidades de la investigación y ella sola ate los cabos de la investigación, demostrando a su vez las enormes irregularidades en la investigación. Los únicos hechos considerados como ciertos del caso son: David habría salido de la Universidad Central del Ecuador donde realizaba sus estudios de pregrado en la noche del 16 de mayo de 2013. Su madre se habría comunicado con David a las 22h22 a su celular BlackBerry, David le manifestó que estaba cerca, que estaba en el bus que pronto le llamaría para que salga a recogerlo (todo esto lo dijo en voz baja, manifestó que si hablaba más alto lo bajaban del bus), una rutina de todas las noches. David nunca llegó a su casa y su celular apareció en manos del controlador del bus en el que él viajaba y este fue procesado por hurto. Fiscalía sostiene que posterior a bajarse del bus, en el sector de la Mitad del Mundo, David habría sido llevado contra su voluntad la misma noche que desapareció a una clínica clandestina de rehabilitación de drogas –la misma que también serviría como depósito de drogas para narcotráfico

y como camal ilegal- en el sector de Pisuli, en donde David, se encontraba encerrado en contra de su voluntad, aquí habría sido asesinado e incinerado para ocultar sus restos. Si bien la clínica clandestina existe y ha sido objeto de algunos otros procesos penales, no hay evidencia que sustente que David haya estado en tal clínica clandestina. Fiscalía no ha podido soportar su teoría del caso ni explicar cómo David llegó a la clínica en primer lugar. Durante años, Fiscalía le manifestó a Alexandra que el Estado no tiene la tecnología suficiente para determinar dónde se encontraba David mantuvo una llamada con su madre, por última vez, no obstante, Fiscalía afirma conocer que David se encontraba en la Mitad del Mundo antes de llegar a la clínica. Al respecto, como se indicó anteriormente, el agente investigador habría dado con el lugar mediante "un almuerzo con una amiga suya", información que luego habría sido corroborada por "una fuente humana" la misma que habría informado a Fiscalía –en base a supuestos sobornos- que habría sido el dueño de la clínica quién ordenó la captura de David, sin explicar ni cómo ni porque el dueño de dicha clínica conocería que David estaría allí ni los motivos para secuestrarlo. Esta misma fuente humana, adicionalmente, habría dado varias versiones anteriores, todas contradictorias entre sí, en las cuales habría dicho que los restos de David se encontraban en varias locaciones distintas: primero en unas fosas bajo la misma clínica, luego en el sector de Ponciano, luego afirmó haber sido testigo de cómo incineraban a David, luego afirmó haber huido y no haber visto nada. Aún a pesar de ello, cuando se buscó a David en todas estas locaciones, según Alexandra y los partes policiales, la Policía ni siquiera habría llevado el equipo de búsqueda completo y necesario para rastrear las áreas. Por otra parte, las versiones antagónicas de esta fuente humana también contradicen las versiones de otros internos de la misma clínica, quienes afirman no haber visto nunca a David Romo; por lo contrario, existen versiones que indican que, agentes policiales, habrían ofrecido ayudarlos a los que digan que David estuvo en la clínica clandestina, y en otros casos habrían dado dinero a versionistas, según el propio testimonio del agente investigador. Alexandra por su parte ha exigido que se investigue las posibles conexiones entre el chofer y el controlador del bus en donde se conoce que David estaba y la clínica clandestina, a lo que el fiscal de Comisión de la Verdad le manifestó que él "solo debía investigar el asesinato" por lo que cualquier otra línea de investigación superaba el encargo dado hacia él. Tanto el Ministro del Interior de ese entonces, José Serrano, como la Defensoría del Pueblo han reconocido públicamente que existen irregularidades en la investigación de David: Serrano manifestó inclusive que

en "una estructura institucional en la cual ni en el sistema judicial ni en el sistema policial existía una especialización para dar atención a las personas desaparecidas, siempre van a existir errores que se puedan cometer…"[65].

Situaciones similares se repiten, desgraciadamente, en todos los casos: en el caso de Camilo Tobar, Fiscalía no ha investigado las sospechosas muertes simultáneas de "infarto" de quienes versionaron sobre el paradero de Camilo; en el de Telmo Orlando, Fiscalía realizó la reconstrucción de los hechos cinco años más tarde de lo sucedido ni tampoco ha allanado el domicilio en donde Telmo residió en Loja previo a su desaparición. Los espacios físicos donde fueron vistos por última vez en los casos de Adrián Romo y Luis Daniel Sigcho ya no existen y en su momento no se practicaron pericias específicas que permitan recabar algún indicio importante para sus desapariciones. Actualmente, los casos de Adrián Romo, Leonor Ramírez, Edwin Ullco y Luis Guachalá, sus investigaciones están paralizadas porque la unidad carece de los reactivos para el cotejamiento de restos óseos encontrados durante la investigación. No se tiene noticia de cuando el Estado se aprovisionará de los mismos.

En el caso de Luis Velásquez, en febrero de 2015, la Fiscalía No. 4 realizó una búsqueda por quebradas en el sector del Puente 6 de la avenida Rumiñahui en la ciudad de Quito. En la notificación de esta diligencia a los familiares de Luis, se indicaba que los agentes encargados realizarían la búsqueda durante dos días y de manera conjunta a la misma diligencia para el caso de Juliana Campoverde, pese a que los dos casos no tienen nada en común: ni por los hechos, ni por la fecha, ni por los lugares donde presumiblemente ocurrieron, ni por los actores que presumiblemente tendrían conocimiento de los hechos. La Fiscalía argumentó esta búsqueda conjunta basado en el principio de "economía procesal". Asimismo, en el caso de Juliana Campoverde, Fiscalía demoró 6 años en formular cargos en contra del pastor Jonathan C, principal sospechoso desde la foja número uno por la familia en la desaparición de Juliana. Fiscalía solo pudo conseguir esta imputación al trasladar la investigación de Juliana a una agente fiscal de género, quién

65 Mayor información ver: PLAN V. "*La historia sin fin de David Romo*". Publicada el 22 de marzo del 2017. Extraída el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-historia-sin-fin-david-romo. Véase también en La Posta. Caso David Romo. Publicada el 23 de agosto del 2018. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde https://www.youtube.com/watch?v=f5pOZ-CJ8gQ

en 6 meses pudo unir los cabos y reunir elementos suficientes a diferencia de los 11 fiscales que la precedieron, demostrando así no solo la necesidad del enfoque de género en las investigaciones, sino también la ineficiencia y negligencias de todos los fiscales de actuaciones administrativas y de desaparecidos en el país.

Ciertamente, los casos referidos coligen en una cierta unidad de tiempo (2008-2013) en donde el Estado se escuda bajo el argumento de que antes las cosas no se investigaba bien, pero que actualmente la DINASED tiene un 95% de efectividad. Sobre este punto, sin embargo, la Corte IDH ya ha encontrado responsabilidad internacional para los Estados cuando no se han utilizado todos los esfuerzos necesarios en el cumplimiento de su obligación de investigar a pesar de no contar con la normativa o recursos necesarios para ello:

> *"(…) la Corte recuerda que es un principio básico del Derecho Internacional, respaldado por la jurisprudencia internacional, que los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales de buena fe (pacta sunt servanda) y, como ya ha señalado este Tribunal y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden por razones de orden interno dejar de cumplirla. Por lo que el Estado no puede excusar el incumplimiento de su obligación de investigar con la debida diligencia porque al momento de los hechos no existía normativa, procedimientos o medidas para realizar las diligencias investigativas iniciales adecuadamente de acuerdo a los estándares de derecho internacional que se desprenden de tratados aplicables y en vigor al momento de los hechos, y que este Tribunal ha precisado en su jurisprudencia.[66]"*

Pese a ello, el caso de Michelle Montenegro desafía esa supuesta efectividad y demuestra, lastimosamente, que muchos errores todavía se cometen. Por ejemplo: la investigación retraso dos semanas en el traspaso del caso por el cierre de dos de las unidades de desaparecidos; el agente investigador asignado al caso salió de vacaciones por un mes sin avisar a la familia del particular ni encargar a otro agente la investigación durante ese tiempo a pesar de los varios intentos de la familia por comunicarse con el agente; los videos del

66 Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 180.

sistema integrado de seguridad ECU 911 no fueron pedidos a tiempo y el sistema informático los ha eliminado de forma permanente, generando la imposibilidad de recuperarlos, esto pese al conocimiento del funcionamiento del sistema y de la cuantiosa experiencia que DINASED presume tener para estos casos; adicionalmente, a la fecha, el caso lleva casi tres meses y la familia ha exigido reiteradamente que se realice el informe técnico forense del celular de Michelle (entregado en cadena de custodia en Julio 2018) y se realice un barrido por el río Machángara (esto en base a información obtenida dentro del mismo expediente), diligencias que a la fecha del presente informe, todavía no se realizan pese a su importancia. Estos errores en la investigación preocupan con especial gravedad a la familia de Michelle, pues escuchan horrorizados los testimonios de los demás casos de personas desaparecidas y sufren bastante temor de que la investigación de Michelle llegue a producir los mismos efectos y la misma impunidad que las del resto.

Sobre este punto, la Corte IDH ha referido que:

> *El actuar omiso o negligente de los órganos estatales no resulta compatible con las obligaciones emanadas de la Convención Americana, con mayor razón si están en juego bienes esenciales de las personas. Así pues, los Estados deben dotar a las autoridades correspondientes de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas*[67].

Y al referirse específicamente a violaciones de derechos humanos cometidas por agentes particulares:

> *"La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador.*[68]*"*

67 Corte IDH. *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 139.

68 Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México.* Sentencia

iv) Diligencias repetitivas y revictimizantes

En lo referente al proceso de investigación, otro elemento de alarmante preocupación es el haber pasado de la no realización de diligencias a la realización amplísima de diligencias. La misma fiscalía ha informado que en casos como el de David Romo se han realizado 2.900 diligencias, 87 pericias, 38 búsquedas, 5 excavaciones. Sin embargo, muchas de ellas han sido extemporáneas o han sido ampliaciones de diligencias que se realizaron de manera indebida o incompleta y otras son consideradas como innecesarias por los propios familiares.

A falta de una teoría que direccione las investigaciones, y con la finalidad de demostrar que las investigaciones no son desiertas, las fiscalías han optado por realizar búsquedas y rastreos en los mismos sitios. Tal es el caso de Carolina Garzón, donde la Fiscalía ha realizado más de siete veces una diligencia de búsqueda y rastreo en el mismo sitio (el río Machángara), sin ningún resultado. Lina Garzón, hermana de Carolina Garzón, ha llegado al punto de recomendar a su madre no seguir hablando con los fiscales y agentes por el desgaste emocional que estos ocasionan en su madre.

Yanera Constante también indica que para el 05 de septiembre de 2018, existen 39 cuerpos con un total de 3925 fojas *"de los cuales existen un gran número de fojas que corresponden a detalles de llamadas telefónicas y que de muchas de ellas no se han realizado un estudio, análisis y una triangulación de llamadas, a fin de identificar y realizar una investigación de estos números telefónicos que se encuentren repetitivos o sospechosos, únicamente estas fojas han servido para incrementar su volumen en los expedientes."* Por ello, la cantidad de diligencias no hace referencia directa a la efectividad de las mismas ni son un indicador para valorar el derecho a la debida diligencia.

En ese sentido, la Corte IDH ha entendido que cuando las diligencias de la investigación *"han sido tardías y repetitivas, afectando con ello los resultados de la misma"* acarrean responsabilidad internacional. Además, ha establecido que cuando no se tiene claridad sobre las razones por las cuales las diligencias se han practicado o cuando *"se han prolongado a través del tiempo sin resultados*

emitida el 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 291

concretos" son afectaciones al derecho al acceso a la justicia de los familiares en un plazo razonable, en violación a las garantías judiciales[69].

Además, como es de esperarse, las investigaciones abundan en diligencias y experiencias que revictimizan a los familiares antes que ayudarlos. Las teorías de los fiscales, generalmente, tienden a responsabilizar a los mismos familiares o la persona desaparecida del hecho. Esto ocurre con una particular gravedad en el caso de mujeres desaparecidas, del cual se abordará en el siguiente apartado. No obstante, tampoco es poco común encontrar estos estigmas y revictimizaciones en los demás casos.

Isabel Cabrera, hija de Leonor Ramírez, ha sido exhortada por Fiscalía a acudir a las morgues un sin número de veces en busca del cadáver de su madre. La última vez, el mismo médico forense de Criminalística, ante la constante orden de la fiscal a cargo, le indicó que no es ella quién debe acudir a las morgues sino por orden y en compañía de la Fiscalía. Además, según Isabel, Fiscalía *"jamás ha tomado en serio el caso de mi mami por ser una persona adulta mayor"*.

A Alexandra Córdova le han reiterado en más de una ocasión que David es una persona alcohólica y vinculada al tráfico de drogas que padecía de muchos problemas, por lo que no es extraña su desaparición. Adicionalmente, ante las continuas quejas de ella sobre la investigación manejada por los agentes del Estado, Alexandra ha solicitado que sean llamados a versionar, por ejemplo, el agente investigador del caso, el agente Padilla, quien luego de rendir su versión habría incluso amenazado a Alexandra con iniciar acciones penales solo por el hecho de haberlo hecho comparecer a Fiscalía. Más grave aún, con miras a conseguir que Alexandra apoye la teoría de asesinato de Fiscalía, los fiscales de la Comisión de la Verdad a cargo, Andrés Cuasapaz y Paola Gallardo, sometieron a Alexandra a una reconstrucción de los hechos en donde asesinaban a un cerdo, lo mutilaban y lo incineraban al punto de reducirlo a polvo para demostrarle a Alexandra "lo que habían hecho con David" y el por qué no podían encontrar su cuerpo. Sumado a lo anterior, pese a sostener esta teoría del caso, Fiscalía hasta la presente fecha continúa, contradictoriamente, realizando diligencias en busca de los restos de David Romo.

69 Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia emitida el 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 172.

A María Eugenia Basantes, madre de Alexander Adrián Romo, una psicóloga de la policía encarga de realizar una pericia le sugirió que lo mejor que podía hacer era dedicarse a cuidar a sus otros hijos; la Sra. Basantes le informó que Adrián era su único hijo. La recomendación de la psicóloga entonces fue que se consiguiera un marido. Recomendaciones parecidas han recibido Zoila Chimbo, madre de Luis Eduardo y Maribel Angulo, madre de Álvaro Nazareno Olivero.

Las revictimizaciones, los estigmas hacia las mismas víctimas, empeorado con las investigaciones negligentes, han llegado a tener repercusiones mortales para los familiares. Walter Garzón, padre de Carolina, falleció el 12 de septiembre de 2016 tras sufrir una severa depresión por desconocer el paradero de su hija. Su familia afirma que su salud fue deteriorándose conforme la investigación (no) avanzaba. De forma similar, Telmo Pacheco, padre de Telmo Orlando, y actual Presidente de ASFADEC, ha empezado a padecer de problemas de corazón y su estado de salud se ha vuelto delicado ante el total descuido de Fiscalía en el caso de su hijo. Telmo públicamente reconoce que todas las acciones e iniciativas de ASFADEC ya no le servirán para encontrar a su hijo y, de una manera lamentable, Telmo reconoce que su caso está perdido. Su salud ha continuado deteriorándose a raíz de ello, por lo que ASFADEC, con miras de cuidarlo, no renovará su cargo en la venidera asamblea de la organización en octubre de 2018.

v) Mujeres desaparecidas: Estereotipos negativos de género en las investigaciones.

La aplicación del enfoque de género es fundamental para hablar de acceso a la justicia por parte de las mujeres, y en el caso particular del presente informe, resolver sus desapariciones. Esto basado tanto en los altos índices estadísticos de mujeres desaparecidas en Ecuador como por su propia condición de género, en donde ser mujer en una sociedad patriarcal como la ecuatoriana es, desgraciadamente, un factor de riesgo. Así, investigar un caso donde se dan violaciones a los derechos humanos de las mujeres no se puede hacer en el vacío, sin analizar los rasgos sexistas que se dan en el abordaje de las pruebas y testimonios, es decir, en la línea de investigación. No obstante, la aplicación del enfoque de género no es uno que se circunscriba exclusivamente para Ecuador o para las mujeres desaparecidas. Tanto los estudios existentes del sistema de protección universal de Naciones Unidas como de

los sistemas de protección regionales, han señalado las grandes dificultades para que se dé un efectivo acceso a la justicia de las mujeres en los casos de violencia de género en general[70].

Un muy claro y lamentable ejemplo de esta situación ocurrió en febrero del 2016. Marina Menegazzo y María José Coni, dos jóvenes argentinas desaparecieron y fueron halladas muertas en una playa ecuatoriana. La respuesta de una de las subsecretarías del Ministerio de Turismo indicó públicamente que *"tarde o temprano les iba a pasar algo"* naturalizando así la violencia de la cual las mujeres son víctimas en Ecuador[71].

En este marco de violencia naturalizada, las desapariciones de mujeres no son la excepción. Autoridades gubernamentales, policiales y judiciales ecuatorianas se valen de descalificativos y estigmas para responsabilizar a las mujeres y sus familias por sus desapariciones *"bajo pre-concepciones de atributos, conductas o características (…) que son o deberían ser ejecutados [por las] mujeres (…) basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes"*[72]. Así, problemas como la falta de inmediatez, la ausencia de personal capacitado, la ausencia de protocolos de intervención, las normas supuestamente neutrales sumado a la creencia de que la palabra y el testimonio de las mujeres no son creíbles, son un conjunto de factores que favorecen la instauración de un subtexto de género que profundiza los sesgos sexistas presentes en el derecho penal, tanto en la parte procedimental como sustantiva, así como en el tratamiento de las víctimas[73], prevaleciendo, por ejemplo, en el caso de

70 Arroyo Vargas, Roxanna. *Acceso a la justicia para las mujeres…el laberinto androcéntrico del derecho.* Revista IIDH, pp. 38. Publicado en el 2011. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26673.pdf

71 El Cronista. Crimen de mochileras: *"Tarde o temprano les iba a pasar algo",* dijo la subsecretaria de turismo del Ecuador. Publicado el 9 de marzo del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desdehttps://www.cronista.com/informaciongral/Crimen-de-mochileras-Tarde-otemprano-les-iba-a-pasar-algo-dijo-la-subsecretaria-de-turismo-de-Ecuador-20160309-0129.html

72 Corte IDH. *Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia emitida el de 24 de agosto de 2017, párr. 169.

73 Arroyo Vargas, Roxanna. *Acceso a la justicia para las mujeres…el laberinto androcéntrico del derecho.* Revista IIDH, pp. 38. Publicado en el 2011. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26673.pdf

mujeres desaparecidas, que la desaparición es culpa de las víctimas: ya sea su modo de vida, como su relación con su familia, como los chicos con los que salía o los sitios que frecuentaba[74]. Todo esto ha influido de manera directa a que los casos permanezcan en la impunidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido algunos casos de desaparición, tanto forzada como involuntaria, de mujeres, y en todos ellos ha observado y condenado a los Estados por dirigir sus investigaciones basadas en estereotipos negativos de género. La Corte, en el caso Gutiérrez Hernández vs Guatemala, ha sido bastante clara en indicar que:

[L]*a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales. Es así que según determinadas pautas internacionales en materia de violencia contra la mujer y violencia sexual, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales de la víctima son en principio inadmisibles, por lo que la apertura de líneas de investigación sobre el comportamiento social o sexual previo de las víctimas en casos de violencia de género no es más que la manifestación de políticas o actitudes basadas en estereotipos de género.*[75] Esto, desgraciadamente, también ha sucedido en Ecuador.

En el caso Juliana Campoverde, se tiene serias sospechas sobre el pastor de una iglesia evangélica a la cual Juliana asistía desde el año 2003 por los chats

74 En tal sentido, la Corte ha establecido que, demostrar actividad procesal en las investigaciones pero que a su vez descartan hipótesis sin que se haya realizado una indagación exhaustiva al respecto, sobre todo en casos de violencia contra la mujer, donde esas hipótesis son descartadas en base al género, ha provocado que aspectos importantes de las investigaciones que podrían haber permitido aclarar lo que ocurrido se hayan perdido, quedando expresamente abiertas y vigentes solo las líneas que responsabilizan a la víctima de la desaparición.

75 Corte IDH. *Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia emitidael 24 de agosto de 2017, párr. 170.

mantenidos entre ella y su pastor en redes sociales. Este pastor, Jonathan C además, se creó una cuenta de Facebook falsa para poder conversar y obtener información sobre Juliana bajo la excusa de que Juliana no le decía toda la verdad como su pastor. No obstante, su madre ha recibido respuestas por parte de las autoridades, insinuando que el estilo de vida de Juliana o su condición de mujer, restan relevancia a su caso. Para cuando Elizabeth quiso poner la denuncia el 7 de julio de 2012, el policía de turno le indicó que debía esperar 72 horas pero que perdiera cuidado ya que seguramente *"Juliana se fue con el enamorado, está embarazada o se fue con sus amigos, y en unos 8 meses que nazca el bebé ha de regresar"*. Cuando Elizabeth insistió al día siguiente en poner la denuncia, luego de recibir un mensaje en donde Juliana supuestamente indicaba que había encontrado el amor de su vida y se iba a vivir en otra ciudad, mensaje que además se comprobó que provenía del celular de Jonathan C, el mismo policía le indicó: "*¿Ya vio? Yo le dije. Se fue con el enamorado, ya ha de volver"*.

La primera Fiscal que conoció el caso, también profesaba el credo Evangélico, razón por la cual descartó los pedidos de la madre de Juliana de que se investigara a los pastores de la Iglesia Evangélica a la que asistía su hija bajo los pretextos de que, según las versiones, el pastor Jonathan C y su familia habían indicado que Juliana "tenía malas amistades, frecuentaba con roqueros, punkeros y rastafaris", por lo que la fiscal se dedicó a indagar a las amistades de Juliana como primera línea de investigación, ya que se *"le hacía difícil creer que haya sido el pastor de Juliana"*. Lo mismo ocurrió con uno de los primeros agentes investigadores de la policía encargados del caso que profesaba la religión evangélica, que llegó incluso a indicarle a la madre de Juliana que él *"hablaría con su pastor personal para ver si le recomendaba o no investigar a los pastores de la iglesia a la que asistía Juliana"*.

La reasignación del caso en enero 2018 a la fiscal actual, una fiscal especializada en género, si bien también profesa el credo Evangélico, ha podido observar el expediente bajo una óptica y comprensión distinta a la de todos sus predecesores, e inclusive se ha valido de su comprensión de la doctrina evangélica para desarmar los argumentos religiosos del pastor y su familia desde un enfoque de género, razón por la cual el caso de Juliana ha conseguido una imputación fiscal en septiembre 2018 en contra del pastor Jonathan C. No obstante, la demora de 6 años en iniciar la vía penal ha levantado sospechas sobre la investigación realizada por Fiscalía y se teme que la defensa de Jo-

nathan utilice a su favor, demora que, por lo contrario, responde netamente a la falta de especialización y de enfoque de género de los anteriores fiscales.

Igualmente, en el caso de Carolina Garzón, los agentes investigadores han manifestado a sus familiares que Carolina tendría "un modo de vida inadecuado y lleno de vicios", ya que a Carolina le gustaba viajar sola con amigos especialmente a Ecuador, como fue cuando desapareció. La fiscal Elba Garzón, además, le ha reprochado a su madre que debió estar más atenta a lo que hacía su hija. Ante el rechazo de su madre a esta tesis de investigación, la fiscal en cambio optó por centrar su investigación en los familiares de Carolina principalmente en su madre y su hermana. Fruto de ello, como se indicó anteriormente, se perdió valioso tiempo de versiones e investigaciones que hubieran sido pertinentes realizar en los días inmediatos a la desaparición de Carolina. Así, durante un tiempo considerable en los inicios de la investigación, Fiscalía adoptó una línea de investigación que implicó investigar sobre todo a Carolina, y no las peticiones de la familia. Nos permitimos enfatizar que por esta misma razón, el caso de Carolina carece de una teoría del caso sólida de su desaparición.

De manera similar, en el caso de Giovanna Pérez, el 04 de octubre del 2011, apenas con 10 meses de investigación, el primer Fiscal del caso, Dr. Edison Villegas Zúñiga, solicitó el archivo del proceso bajo la hipótesis de que Giovanna era mayor de edad y que pudo haber huido con Andrés L y que por ende no era necesario buscarla. Si bien el fiscal provincial de la provincia de Tungurahua, no aceptó la solicitud de archivo, los primeros meses de la investigación fueron dirigidos sin explorar otras líneas de investigación más que la responsabilizaba a Giovanna de su desaparición. Es sentir de los familiares que de haberse *"realizado una investigación eficiente y efectiva durante los primeros días de la desaparición de Giovanna, se hubieran obtenido resultados positivos."* Bajo esta línea de investigación, el principal sospechoso de la desaparición de Giovanna, Andrés L, pudo escapar, sin siquiera dar una versión ante la Fiscalía. Por las versiones que los familiares han rendido en la fiscalía, todo parece indicar que Andrés L está siendo encubierto por su familia, no obstante, al igual que ocurrió en el caso de Juliana, Fiscalía no procede de ninguna manera bajo la excusa de carecer de pruebas suficientes a pesar de toda la evidencia en contra de Andrés L., y de la posible violencia de género del caso. Actualmente, 7 años después, no ha habido ningún avance en la investigación.

Finalmente, insistimos que la Corte IDH ha sancionado a los Estados por dirigir investigaciones basadas en estereotipos negativos de género, por lo que, el Ecuador estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales especialmente frente a la erradicación de la violencia contra la mujer, no solo al permitir violencia basada en género por mantener los casos en la impunidad, sino también por tolerar estas conductas de sus funcionarios públicos.

En consecuencia, tal y como lo ha hecho anteriormente, este Tribunal considera que las referidas omisiones investigativas relacionadas con la falta de seguimiento de líneas lógicas de investigación, fueron una consecuencia directa de una práctica común de las autoridades encargadas de la investigación, orientadas hacia una valoración estereotipada de la víctima, lo que aunado a la ausencia de controles administrativos y/o jurisdiccionales que posibilitaran la verificación de las investigaciones en este tipo de casos, así como la rectificación de las irregularidades presentadas, afectó la objetividad de dichas autoridades, denegándose, además, el derecho al acceso a la justicia

vi) Desaparición forzada en centros de salud pública

Las cifras en cuestión de desaparición involuntaria en el Ecuador son alarmantes[76], pero además, es necesario reflexionar sobre un tema específico que tiene que ver con la desaparición forzada de personas en Centros de Salud Pública del país, casos en los cuales hasta el momento la impunidad y la desprotección de las personas desaparecidas y de sus familias, es la constante.

La desaparición forzada de personas, según el art. 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas -CIPPDF- [77]; en similares términos que la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas[78], se define como:

76 Con fecha, 30 de agosto de 2016, en respuesta a una solicitud de acceso a la información solicitada por la ASFADEC, la Fiscalía General informó que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 24 de julio de 2016, ha conocido 20.008 denuncias, de las cuales se mantienen abiertas 1634 actuaciones administrativas.

77 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ratificada por el Estado Ecuatoriano por Decreto Ejecutivo No. 80, publicado en el Registro Oficial 46 de 14 de octubre del 2009.

78 Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas. Publicada en el Registro Oficial No. 343 de 28-ago.-2006; que en el Art. 2 indica: *"Para los*

"el arresto, la detención, el secuestro **o cualquier otra forma de privación de libertad** *que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado,* **seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida***, sustrayéndola a la protección de la ley"*[79] (la negrita no es parte del texto original).

El Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, individual y conjuntamente con otras organizaciones como la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –INREDH-, han patrocinado casos referentes con esta temática, razón por la cual, se puede apreciar una profunda preocupación ante este tipo de desapariciones. En razón de lo anterior, el presente apartado se referirá, en específico, a los casos de Luis Eduardo Guachalá y Álvaro Nazareno Olivero, con miras a demostrar cómo sus desapariciones son consideradas forzadas:

El 10 de enero de 2004, la señora Zoila Chimbo, madre del joven Luis Eduardo Guachalá quien sufría de epilepsia lo internó en el Hospital Psiquiátrico Julio Endara. Dos días después, el 12 de enero del mismo año, la señora Chimbo acudió al Hospital para visitar a su hijo, pero no encontró rastros de él. Zoila Chimbo asegura que la cama en donde lo dejó "permanece intacta, como si nunca hubiera dormido ahí"; médicos del Hospital Julio Endara le manifestaron que su hijo estaba sedado, en la peluquería o desgranando maíz. Sin embargo, nunca tuvo una noticia certera acerca del paradero de su hijo. Posteriormente, en las acciones que la familia del joven ha iniciado para encontrarlo, el Estado ecuatoriano ha asegurado que Luis Guachalá salió por su propia voluntad del Hospital Julio Endara y que si bien, el hospital tenía la obligación de registrar la entrada y salida de sus pacientes, el Estado no es responsable por la desaparición forzada del joven.

---

efectos de la presente convención, se considerará desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes".

79 Art. 2. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

El caso descrito se encuentra en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el No. 12.786[80] y la audiencia de fondo se efectuó en el Período de Sesiones No. 157 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 4 de abril de 2016. Hasta el momento, pese al tiempo transcurrido la CIDH no ha emitido su informe de fondo.

Otro caso, de similares características, en donde el Estado se ha negado a reconocer una desaparición forzada es el de Álvaro Nazareno Olivero, quien ingresó el día lunes, 14 de marzo de 2011, al área de emergencias del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo. Álvaro padecía del virus de la inmunodeficiencia humana o VIH y al momento del ingreso al Hospital se encontraba muy débil, por lo que no podía desplazarse de un lugar a otro por su cuenta.

El joven se encontraba sentado en una silla junto a su madre Maribel Angulo Olivero, la misma que se dirigió al área de laboratorio del hospital a dejar unas muestras de sangre de Álvaro. La señora Maribel estuvo aproximadamente unos 15 minutos lejos de su hijo. A su regreso al área de emergencias, ya no lo pudo encontrar. Desde ese momento no ha sabido nada de él, pese a sus múltiples búsquedas, que en un primer momento eran ejecutadas por ella misma y sus familiares[81]. Las investigaciones posteriores, por parte de las autoridades estatales ha sido infructuosa, y ninguno de los funcionarios que trabajaban en el Hospital ha aportado un indicio concreto para poder encontrarlo.

Los casos descritos cumplen los elementos para que se configure la desaparición forzada de personas, según la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; estos son:

1. El arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra o no de agentes del Estado, o por personas o grupos de personas que actúen con autorización, apoyo o aquiescencia del Estado;

80 CIDH. Portal del Sistema Individual de Peticiones. 01 de marzo de 2007.

81 Las autoridades estatales no recibieron la denuncia de inmediato, debido a que le indicaron que debía esperar de 48 a 72 horas para poder ingresar la denuncia formalmente.

2. La negativa de reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida; y,

3. La falta de protección de la ley a la persona desaparecida forzosamente.

Luis Guachalá y Álvaro Nazareno ingresaron a centros de salud pública, instituciones del Estado que se debían velar por su vida, salud e integridad. Los dos jóvenes se encontraban bajo custodia de agentes estatales, los mismos que se han negado a reconocer la privación de libertad de las personas desaparecidas; y, en las investigaciones emprendidas han ocultado su paradero. Las víctimas se encuentran en una total desprotección de la ley, debido a que, aunque de la revisión de los casos se advierten claramente los elementos de la desaparición forzada, las investigaciones se han agotado diligencias infructuosas lejanas a la realidad de los hechos. Ni tampoco se ha determinado ningún tipo de responsabilidad de agentes estatales, aunque ya han pasado varios años desde la desaparición de las víctimas.

El tiempo prolongado que los familiares de las víctimas han emprendido para buscar un atisbo de justicia, no ha obtenido respuesta alguna por parte del Estado, ocasionándose de esta manera un sufrimiento adicional constituyéndose como un trato cruel, inhumano y degradante. Como lo ha establecido la Corte IDH "la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante para los familiares cercanos"[82].

Además, como también lo ha indicado la Corte: *"los actos constitutivos de desaparición forzada tienen carácter permanente, y (…) sus consecuencias acarrean una pluriofensividad a los derechos de las personas (…) mientras no se conozca el paradero de la víctima o se hallen sus restos"*[83]. *Es en esta virtud que: "(…) los Estados tienen el deber correlativo de investigarla y, eventualmente, sancionar a los responsables, conforme a las obligaciones derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos"*[84].

82 Corte IDH. *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia, Sentencia de reparaciones y costas*. Sentencia emitida el 27 de febrero de 2002, párr. 114.

83 Corte IDH. Caso Radilla Pachecho vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 145.

84 Ibídem.

Al tenor de todo lo expuesto en el presente apartado, aún a pesar de los avances y esfuerzos demostrados de parte del Estado ecuatoriano frente a los casos de desaparición en el Ecuador, los suscriptores del presente informe consideramos que el Estado tiene una importante deuda con las víctimas de desapariciones en Ecuador, deuda que, sobre todo, tiene que ver con la manifiesta falta de debida diligencia que algunos de los casos de personas desaparecidas han tenido, y siguen teniendo hasta la actualidad.

"Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima".

CIDH, Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad

B. Derecho al acceso a la información

El derecho de acceso a la información constituye una de las manifestaciones de la libertad de pensamiento y expresión que, a nivel regional, se encuentra protegida por los artículos 13 de la Convención Americana[85]; IV de la Declaración Americana[86], y 4 de la Carta Democrática Interamericana[87]. Este derecho debe ser respetado y garantizado a toda persona, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo[88] tanto en su dimensión individual como en la colectiva.

85 El artículo 13 de la Convención Americana establece que: "(1). Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras[...]".

86 El artículo IV de la Declaración Americana dispone que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio".

87 El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana señala que: "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia".

88 H. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, Capítulo IV "El Derecho de Acceso a la Información, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 2.

Específicamente, el derecho al acceso a la información está consagrado en el Art. 13, inciso primero de la CADH en los siguientes términos: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Este derecho, no obstante, se ve vulnerado en los casos de desaparición, en dos sentidos: primero, en cuanto al acceso a la información pública, específicamente a las estadísticas, que no son siempre entregadas por las instituciones competentes o que, si lo son, presentan inconsistencias y contradicciones entre un reporte y otro. Estas incongruencias demuestran que los procesos de recopilación de información, el cotejamiento con morgues, hospitales, casas de acogida, la sistematización de las denuncias, etc., no funcionan de manera eficaz y termina por vulnerar el derecho de la ciudadanía y -más aún- de las víctimas, a acceder a información específica y oportuna sobre la problemática de personas desaparecidas.

El segundo sentido en el que el Estado se encuentra vulnerando el derecho al acceso a la información, es mediante las restricciones, limitaciones o prohibiciones impuestas por Fiscalía General del Estado en cuanto al acceso a las familias a los expedientes de sus casos: a los procedimientos de búsqueda, a las líneas investigativas, a las diligencias, etc. Esto afecta directamente el derecho a la verdad y por ende, a la reparación integral.

1. Derecho al acceso a la información: Estadísticas

ASFADEC, como se mencionó en un principio, fue creada en el año 2012 como una organización sin fines de lucro. Desde la primera reunión sostenida con el presidente Rafael Correa, dada el 11 de diciembre del 2013, uno de los acuerdos a los que llegaron es la elaboración de una base de datos a nivel nacional que incluya información sobre las personas desaparecidas en el país y otro sobre las personas atendidas en clínicas, hospitales, albergues, centros de paso públicos y privados. El primer registro serviría para compilar y mantener de forma organizada toda la información acerca de las per-

sonas desaparecidas con fines de identificación, difusión, cotejamiento de información y, en último término, contribuir en la localización de la persona. Respecto de la segunda base de datos, la idea era contar con la posibilidad de comparar la información que produjese acerca de personas atendidas en los diferentes centros, con los datos de identidad, generacional y fisionómica de la persona desaparecida. Desgraciadamente, la implementación de este acuerdo aún sigue pendiente.

Actualmente, existe una página web bajo el dominio: http://www.desaparecidosecuador.gob.ec/, en el que se encuentran ingresados los datos de apenas 800 casos de personas desaparecidas. Hay que recordar que, según el último informe oficial de Fiscalía, se han reportado un total de 42953 denuncias, de las cuales 1557 se mantienen en investigación. Es decir, incluso si dentro del sitio web solo se pretende colocar los casos que se mantienen irresueltos, hay un número enorme de casos que han quedado por fuera de esta plataforma y que, por lo tanto, carecen de registros oficiales.

Es imperativo que el Estado asuma con responsabilidad su compromiso de crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas. Se requiere una plataforma que, de forma responsable y diligente, consolide y organice toda la información disponible acerca de personas desaparecidas en el país y logre, de esta manera, ofrecer cifras ciertas acerca de la problemática y garantizar el derecho a la verdad.

Se entiende que para poder garantizar este derecho, las víctimas -en este caso los familiares de personas desaparecidas- deberían poder contar con un fácil acceso, sin trabas, a la variada información que posea o crea poseer el Estado, al respecto de las personas desaparecidas. En ese sentido, durante los últimos años se han realizado varias solicitudes de acceso a la información ante la Fiscalía General por parte de organizaciones de familiares de desaparecidos, entre ellos ASFADEC. Algunos de estos pedidos recibieron respuesta y otros no.

No obstante, el principal problema identificado respecto de la información entregada, son las inconsistencias y contradicciones derivadas de la comparación entre un reporte y otro. Es así, por ejemplo, que el informe de Fiscalía General entregado en respuesta a la solicitud hecha por ASFADEC el 11 de enero de 2016 indicó que, a nivel nacional, en el periodo 1 de enero 2013 a 5 de junio de 2015, Fiscalía conoció un total de **29.309** casos de desapari-

ción de personas, manteniendo aperturados 1.714 actos administrativos por desaparición, pérdida o extravío en unidades de actuación administrativa. Posteriormente, con fecha 30 de agosto de 2016 y en respuesta a una nueva solicitud de información, la FGE informó que en el periodo 1 de enero de 2013 a 24 de julio de 2016 habían conocido **20.008** denuncias y mantienen aperturados 1634 actuaciones administrativas. Es decir, en el mes de agosto de 2016, Fiscalía reportó que había conocido 9301 menos denuncias desaparición de las que había ya reportado siete meses antes, en enero del mismo año. Hasta la fecha, la FGE no ha proporcionado una explicación convincente sobre la discordancia de estos datos[89].

Así también, 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.

A criterio de las organizaciones que realizan este informe, los errores identificados en el manejo de estadísticas, tienen relación causal directa con la falta de un Registro Nacional de Desaparecidos. Vale señalar que, de acuerdo a estándares internacionales, la obligación de producir y entregar información entraña el deber de generar datos debidamente desagregados, que permitan *"determinar (…) sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, (… como) un medio para garantizar la efectividad de una política pública, (…y) una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria"*[90]. Es decir, las estadísticas cumplen un papel fundamental en la visibilización de problemáticas y en la toma de decisiones de política pública estatal. Al presentar problemas en la consolidación de

89 La Hora. *Las cifras "juegan" contra los desaparecidos*. Publicado el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://lahora.com.ec/noticia/1101952174/las-cifras-e28098juegane28099-contra-los-desaparecidos. Véase también en Expreso. *Las cifras de la Fiscalía no convencen a los familiares de los desaparecidos*. Publicado el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2avfTvD; Teleamazonas. *Familiares denuncian inconsistentes en las cifras de personas desparecidas*. Publicado el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1VOMSfp;

90 Ídem.

la información, el Estado viola sus obligaciones de permitir el acceso a la información de la ciudadanía de manera oportuna, completa y accesible[91]; de producir o capturar información para el cumplimiento de sus deberes[92]; de mantener una transparencia activa[93] y de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de los derechos sociales[94].

Frente a las serias inconsistencias identificadas en la información oficial, en el 2016 las organizaciones sociales hicieron varias denuncias al respecto en algunas instancias internacionales, incluyendo el Examen Periódico Universal de Naciones Unidad, Relatores y Comités de Naciones Unidas relacionados con la desaparición de personas, entre otros. El Estado, inconforme con las acusaciones realizadas por la sociedad civil, optó por abstenerse de entregar más reportes estadísticos. Es así que los últimos meses del año 2016 y todo el año 2017, ninguna de las solicitudes realizadas por ASFADEC recibió una respuesta por parte de la Fiscalía General del Estado ni por otra entidad estatal. Finalmente en abril de este año, frente a la movilización y revuelo social que surgió al respecto, la FGE y DINASED volvieron a entregar sus informes. No obstante, durante un año y medio el Estado se negó a entregar esta información a los familiares de las víctimas.

Al respecto la CIDH, ha establecido que si bien el derecho al acceso a la información, no es absoluto, por su relevancia en el marco de los derechos humanos, el mismo no puede ser restringido sino de formas excepcionales consagradas claramente en la ley[95]. Por lo cual, en caso de existir necesidad

91 CIDH. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS: *Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012*. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria

92 Ídem.

93 Ídem.

94 CIDH. *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia den Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)*. Párr. 58. OAS/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. Emitidos el 19 de Julio de 2008. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf

95 CIDH. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS: *Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012*. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria

de restricción del derecho a la información, el Estado debe demostrar y justificar ante las víctimas, que la restricción responde al principio de necesidad *"[l]a carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada"*[96], cosa que nunca se la realizó durante el periodo en cuestión, convirtiéndose en decisiones arbitrarias y discrecionales del Estado. Esto se corresponde con uno de los principios del Principio de Máxima Divulgación, en el que *"toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada"*[97].

Asimismo, la Corte IDH también ha señalado que *"para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información"*[98]

En el párrafo 5 de las Buenas prácticas de información estadística en los países de las Américas[99], el derecho de acceso a la información pública es fuente de obligaciones positivas para los Estados, los que se encuentran obligados a garantizar la disponibilidad y el acceso oportuno a información

96 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia emitida el 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 77. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

97 CIDH. *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*. OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19 Publicado el 27 Marzo 2015. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf

98 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 230

99 CIDH. INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 Publicado el 7 marzo del 2011. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202010%20ESPl.pdf

completa, accesible y fidedigna. A su vez, en el párrafo 28[100], se menciona que *"el derecho de acceso a la información impone a los Estados, entre otros, el deber de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales, cuando éstos existieran; y de crearlos y preservarlos cuando no estuvieran recopilados u organizados como tales. Cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse"*

En suma, el Estado está obligado a generar mecanismos para garantizar el acceso a la información sobre desaparecidos por parte de la ciudadanía y, en especial, de las víctimas, con énfasis en su derecho a la verdad. Para ello, es imperativo crear Registros y Bases de Datos nacionales que consoliden información verificada y actualizada de forma permanente. Estos medios, además, permitirán el diseño y evaluación de las políticas públicas y programas de prevención, atención y protección frente a este tipo de casos.

2. Derecho al acceso a la información: Sobre la investigación en sentido estricto (Art. 13.1 CADH)

La Corte IDH ha señalado que el Artículo 13 de la Convención Americana, al estipular los derechos a recibir y buscar información, busca precautelar el derecho a acceder a la información que de forma estándar se encuentra en manos del Estado[101]. En los casos de desaparecidos, entonces, las víctimas deberían poder contar con un acceso amplio a la variada información en manos del Estado, respecto de los logros e incluso fracasos de las investigaciones de las personas desaparecidas para así poder efectivamente tener acceso a la verdad de los hechos.

El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acorde con una sociedad democrática y proporcional al interés que lo justifica. Los Estados

100 Ídem

101 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. *Sentencia emitida el 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151*, párr. 77. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

deben asegurar el respeto al derecho al acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación[102].

Sin embargo, la postura de la Fiscalía General del Estado de restringir el acceso a la información real y veraz no solo se presenta en solicitudes de estadísticas y datos generales. Por el contrario, esta desinformación se masifica respecto de todas las investigaciones y expedientes que se tienen abiertos acerca de personas desaparecidas. Los familiares de las personas desaparecidas en la actualidad, cuando requieren información alrededor de sus procesos, se encuentran ante un panorama desalentador.

Con frecuencia las autoridades, bajo criterio discrecional o incluso arbitrario, elevan casos al carácter de "reservado", imposibilitando el acceso público a los expedientes y a las diligencias que se estén realizando en ese momento. A este respecto, la Fiscalía aduce que, por el carácter de reservado, se encuentra permitida de negar información acerca del desarrollo de acciones investigativas, incluso a las propias familias y a sus abogados; es decir, la reserva se aplica no solo a terceros sino a las partes interesadas, negándoles así el derecho a conocer del estado actual de la causa, de sus avances y dificultades, e imposibilitando que los familiares pueden actuar, proponer o sugerir acciones al operador de justicia encargado.

El derecho de acceso a la información es considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública -en este caso fiscal-; para la participación ciudadana en asuntos relacionados con acciones investigativos. En efecto, el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. Este derecho es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión del gobierno y de las restantes autoridades estatales (administrativas o judiciales). El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal. De otra parte, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sis-

102 Burbano, Harold. *El acceso a la información pública*. Fundación INREDH: Quito, 2015.

tema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos[103].

El Ecuador, de forma lamentable, ha incurrido en diversas violaciones a este derecho. Así, por ejemplo, la investigación del caso David Romo estuvo bajo reserva durante dos años y medio. En ese período, su madre, Alexandra Córdova, no conoció las acciones que la Fiscalía y la Policía realizaron para buscar a su hijo. Durante la prosecución del expediente administrativo, no se dio información oportuna y detallada sobre el avance de las acciones investigativas que se realizaban. Ante ello, en reiteradas oportunidades la señora Córdova y sus abogados han solicitado se los mantenga informados o, al menos, se incorpore al expediente partes policiales actualizados y detallados que den cuenta de sus actuaciones, sin tener resultado alguno.

Con el argumento de la reserva, los fiscales y agentes investigadores se niegan a dar información a Alexandra Córdova sobre el desarrollo de su caso y sobre las actividades que éstos supuestamente ejecutan, información que además no consta en los expedientes; y más grave aún, información que al parecer incluso manejarían funcionarios de otros Ministerios. Es decir, que la reserva aplica solo para las víctimas, familiares de las personas desaparecidas. Ello pese a que el actual Código Orgánico Integral Penal, dispone que se aplicará la reserva "sin perjuicio del derecho de la víctima y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados a tener acceso inmediato, efectivo y suficiente a las investigaciones, cuando lo soliciten". Igualmente, a Isabel Cabrera y María Eugenia Basantes, al inicio de las investigaciones los agentes fiscales les indicaban que no podían tener acceso a los expedientes a menos que estén acompañadas de su abogado.

Debe tenerse claro que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto sino que puede estar sujeto a limitaciones, como efectivamente sucede en Ecuador. Sin embargo, las limitaciones que se impongan deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad. Es así que

103 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano,* Organización de Estados Americanos, 2010. párr. 5. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria

las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla y el secreto, la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá por un tiempo determinado y solamente mientras la publicación de la información reservada pueda efectivamente comprometer los bienes que se pretenden proteger con la reserva. En particular, respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación "establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones"[104].

Si bien la Corte IDH, ha considerado admisible que en ciertos casos, "exista reserva de las diligencias adelantadas durante la investigación preliminar en el proceso penal, para garantizar la eficacia de la administración de justicia", en ningún caso la reserva puede invocarse para "impedir a la víctima el acceso al expediente de una causa penal"[105]. La potestad del Estado de evitar la difusión del contenido del proceso, de ser el caso, debe ser garantizada adoptando las medidas necesarias compatibles con el ejercicio de los derechos procesales de las víctimas[106].

Pese a que en reiteradas oportunidades la señora Alexandra Córdova ha acudido a DINASED, Fiscalía, Ministerio de Justicia y Ministerio Coordinador de Seguridad, no logró que le den información oportuna, detallada y clara sobre el estado actual de la investigación, sobre los "avances" realizados por la policía y sobre la información que se supone tienen una o varias fuentes humanas. La inexistencia de un recurso administrativo de acceso a la información fue un inconveniente que agravó el problema aunado a la existencia

104 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia emitida el 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio "establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones".

105 Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240.

106 Idem

de diversos protocolos investigativos. Así, de ningún modo se efectivizaba el acceso a la información sino por el contrario, se presentaban obstáculos al momento de acudir a cada una de estas instancias para obtenerla.

Esto se vuelve mucho más grave cuando analizamos el sujeto al cual se le niega la información, específicamente las víctimas y familiares de infracciones penales, hecho que constituye una discriminación en el acceso a la información, pero que además vulnera el principio constitucional y legal de protección especial a los derechos de las víctimas, incluso en etapa pre-procesal. De acuerdo con el Art. 78 de la Constitución, "Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial (…) Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución (…)" y, asimismo, al tenor del Art. 11 de la Carta Magna, "En todo proceso penal, la víctima de las infracciones gozará de los siguientes derechos: (…) 10. A ser informada por la o el fiscal de la investigación pre procesal y de la instrucción (...)[107] 12. A ser tratada en condiciones de igualdad y cuando amerite, aplicar medidas de acción afirmativa que garanticen una investigación, proceso y reparación, en relación con su dignidad humana"[108].

La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso administrativo efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso a la información, diversos instrumentos que conforman doctrina sobre la materia han señalado que este recurso debería reunir algunas características[109]: ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos; debe ser gratuito o de bajo costo; debe establecer plazos cortos pero razonables para

107 Constitución de la República del Ecuador. Publicada en Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008

108 Código Orgánico Integral Penal (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014

109 CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.* Organización de Estados Americanos, 2010. párr. 26. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria

que las autoridades suministren la información requerida; debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la forma de formular su solicitud de acceso, incluyendo asesoría; debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.

No obstante en el Ecuador, si bien existe una garantía jurisdiccional constitucional para el efecto, realmente no hay un aseguramiento del acceso a la información mediante un procedimiento administrativo. Para que el acceso sea efectivo es necesaria la judicialización, lo cual supone varias cargas para el peticionario, por ejemplo, necesidad de abogado, redacción de acto de proposición y demás formalidades. La ausencia del recurso administrativo constituye un incumplimiento del Estado Ecuatoriano y ha significado un obstáculo grave para que las víctimas indirectas que han sido impedidas de acceder a los expedientes de los casos de desaparición, puedan hacer valer sus derechos.

En suma, la Corte IDH ha sido clara en señalar que el Estado debe asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de las víctimas o sus familiares en todas las etapas de la investigación y el juzgamiento de los responsables, lo cual incluye el acceso al expediente del caso, como requisito sine qua non[110]. El Estado ecuatoriano tiene la obligación de erradicar estas prácticas de exclusión, que ha mantenido como política interna en varios de los casos frente a los familiares, y debe permitir el ejercicio pleno del derecho de las víctimas a la libertad de acceso a la información.

110 Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párrafo 253, 281.

"La CIDH ha señalado que la labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho. Las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y la consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan tiene repercusiones en la sociedad en general, y busca el beneficio de la misma."

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso
Gonzales Medina y familiares vs Republica Dominicana

C. Derecho a la libertad de asociación: Hostigamiento y agresiones a defensores de derechos humanos vinculados a ASFADEC (Art. 16 CADH)

Basados en la grave violación a los Derechos Humanos en la que traduce la desaparición de una persona, es indispensable el actuar de los familiares y amigos de aquellas personas del cual se desconoce su paradero, frente a la ignominia de la actuación gubernamental, judicial y administrativa. Estas víctimas indirectas y las actividades que estas llevan a cabo, no son más que la expresión de verdaderos defensores de Derechos Humanos.

En atención al marco de análisis contenido en el artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (en adelante Declaración sobre Defensores)[111], la CIDH entiende que debe ser considerado defensor o

111 El artículo 1 de la Declaración establece: "Toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU

defensora de derechos humanos *"toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional"*[112]; algo que, en otras palabras, se traduce con el actuar individual -e incluso colectivo- de buscar el cumplimiento del debido proceso en las investigaciones de familiares y amigos desaparecidos. Esto, además, sin perjuicio de recibir una retribución económica, pues la búsqueda de la verdad, con o sin el Estado, no tiene precio.

De tal importancia es la actividad del defensor de derechos humanos (con aún mayor énfasis en el caso de desapariciones) que la Corte Interamericana ha señalado que *"los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad"*[113].

Estos deberes del Estado guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana de Derechos Humanos tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que una afectación a un defensor o defensora, en represalia a sus actividades, puede conllevar la violación de múltiples derechos expresamente reconocidos por los instrumentos internacionales.

Basados en la manifiesta ineficiencia e ineficacia de algunos organismos gubernamentales encargados de la investigación y búsqueda de persona desaparecidas, o bien, de la creación de normativa y promoción de políticas

mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Extraída el 16 de septiembre del 2016 desde http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument.

112 CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1 párr. 13. Publicado el 7 marzo 2006. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm

113 Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145.

públicas para frenar este fenómeno, los familiares, actores de esta lucha, se han visto obligados a asociarse a fin de crear grupos que presionen y exijan al Estado una respuesta efectiva, de tal manera que el problema se visibiliza ya no como casos aislados sino como una afectación social.

El derecho de asociación se encuentra expresamente regulado en el Artículo 16 de la CADH, cuya fórmula empieza estableciendo que todas las personas tienen derecho a asociarse, enumerando ciertos fines. Por supuesto, podrán existir limitaciones, sin embargo estas serán de mínima intervención en el ejercicio de ese derecho. La Corte -por su parte- ha destacado que *"[e]l artículo 16.1 de la Convención Americana establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas [...] Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad"*[114]

Tutelados por normativa internacional y buscando desarrollar acciones de promoción, prevención, sensibilización y exigibilidad para la búsqueda de verdad, justicia y reparación integral en casos relativos a desaparición de personas e impunidad; se crea la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador (ASFADEC).

Como se mencionó, a raíz de la conformación de ASFADEC en el año 2012 y ante las constantes insistencias de los familiares y amigos asociados a la organización, el presidente Rafael Correa sostuvo, junto con algunos de sus ministros de Estado, cinco reuniones informativas con familiares de personas desaparecidas (11 diciembre 2013[115], junio 2014[116], marzo 2015[117], octu-

114 Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 143.

115 ASFADEC. Boletín de prensa: *Rafael Correa se reunió con los familiares de las personas desaparecidas.* Publicado el 12 de diciembre del 2013. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dP4slB.

116 ASFADEC. P*ilar Tobar: el sabor amargo que me dejó la reunión con el presidente Rafael Correa*. Publicado el 9 de agosto del 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2d10L9Q. Segunda reunión - 27 de junio de 2014, se llevó a cabo otra reunión, en la que participaron 25 familiares de las personas desaparecidas.

117 ASFADEC. *Desaparecidos: 4 puntos que el presidente Rafael Correa debe conocer.* Publicado el 4 de enero del 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1bPAebS. Véase también El Telégrafo. Presidente Correa se reúne con familia-

bre 2015[118], junio 2016[119]). Si bien la primera reunión significó una victoria por la lucha de los familiares así como un símbolo de esperanza para dar con el paradero de sus desaparecidos[120], ASFADEC ha denunciado que estas reuniones son revictimizantes, estigmatizantes y en lugar de coadyuvar con su búsqueda por la verdad, han ahondado el sufrimiento del que ya son sujetos.

Durante las reuniones de octubre de 2015 y junio de 2016, el presidente Correa, el Fiscal General y otros funcionarios hicieron graves señalamientos en contra de los defensores de derechos humanos[121], quienes solidariamente acompañan la lucha de ASFADEC realizando acciones de denuncia ante instancias públicas y medios de comunicación, sobre los graves obstáculos y violaciones de derechos humanos que enfrentan los familiares de personas desaparecidas en el proceso de conocer del paradero de sus seres queridos y al acceder a justicia, o representando legalmente varios casos de personas desaparecidas[122].

---

res de desaparecidos. Publicado el 5 de marzo de 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desdehttp://bit.ly/2dP3RAd. Previo a esta reunión, el Ministro Coordinador de Seguridad, señor Ing. Cesar Navas, convocó a los familiares de personas desaparecidas a una reunión preparatoria, celebrada el sábado 28 de febrero de 2015.

118 ASFADEC. *Desaparecidos: cuarta reunión presidencial sin resultados.* Publicado el 11 de julio del 2015. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1XXSDpO. Véase también PLAN V. Desaparecidos: cuando la vida se rompe en dos. Publicado el 23 de enero del 2015 desde http://bit.ly/2dGKvIJ; ASFADEC. Observaciones para la cuarta reunión entre familiares de personas desaparecidas y el presidente Correa. Publicado el 10 de diciembre del 2015 desde http://bit.ly/1WY5eJ7

119 ASFADEC. *Asfadec responde a declaraciones de presidente Rafael Correa y ministro Serrano emitidas en el Enlace Ciudadano No. 483.* Publicado el 15 de julio del 2016 desde http://bit.ly/2dPLbN4. Véase también en ASFADEC. *Asfadec: "Decidimos no ingresar a la reunión con el presidente Rafael Correa".* Publicado el 30 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/29tNfYI. El Universo. *Rafael Correa se reunió con familiares de 66 desaparecidos.* Publicado el 30 de junio del 2016 desde http://bit.ly/2dtnA5z

120 YouTube. *Enlace Ciudadano Nro. 352 desde Atacames, Esmeraldas*. Publicado el 14 de diciembre del 2013. Enlace desde http://bit.ly/2cCtzSp. Presidente Rafael Correa anunció varias medidas para enfrentar la problemática de las desapariciones en Ecuador. Del minuto 41:34 a 1:09:40.

121 ASFADEC. *Carta de apoyo a la defensora de DD.HH, María Espinosa.* Publicado el 11 de enero del 2015 desde http://bit.ly/2dPJCPe

122 ASFADEC. *Desaparecidos: 4 puntos que el presidente Rafael Correa debe conocer.*

Asimismo, el presidente Correa en varias ocasiones calificó frontalmente a la lucha de ASFADEC como "politiquera". En una de sus intervenciones, lo afirmó en los siguientes términos: *"Las garras de la politiquería entraron en esta tragedia de los desaparecidos y se ha creado por ahí una Asociación que vive haciendo bulla los miércoles"*[123], instando a los familiares a no asociarse[124].

Uno de los miembros de ASFADEC, al respecto relata que "*durante la reunión el presidente me llamo mentiroso y quejoso, me dijo que no valoraba los enormes esfuerzos que hace su gobierno y que solo me preocupo por ver las cosas negativas y al salir los del Ministerio del Interior me indicaron que lo mejor era que ya no volviera a las reuniones, que mandara a mi hija o a mi mujer y que pensara bien si seguía con ASFADEC porque eso de las organizaciones era perjudicial*"[125]. Frente a todas las agresiones verbales sufridas, el 01 de abril de 2015, ASFADEC emitió un boletín de prensa en el que busca responder a varios señalamientos realizados por el entonces Presidente Rafael Correa[126].

Estos atentados y hostigamientos por parte del Estado ecuatoriano a través del Ejecutivo, se realizaban a través de intervenciones públicas semanales promovidas por organismos gubernamentales de comunicación y canales oficiales de los mismos. Como resultado de estos pronunciamientos estatales, por ejemplo, algunos familiares han denunciado públicamente que en el Ministerio de Justicia, del Interior y la DINASED les han ofrecido apoyo en la investigación y búsqueda de sus seres queridos, *"siempre y cuando no estén asociados o vinculados a ASFADEC*".

Publicado el 4 de enero del 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1bPAebS.

123 ASFADEC. *Asfadec responde a declaraciones de presidente Rafael Correa y ministro Serrano emitidas en el Enlace Ciudadano No. 483.* Publicado el 15 de julio del 2016 desde http://bit.ly/2dPLbN4.

124 ASFADEC. *Pilar Tobar: "Los funcionarios públicos tachan nuestra lucha de politequera".* Publicado el 23 de noviembre del 2015. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dqwjpz

125 Testimonio aportado por TC, padre de OP desaparecido.

126 ASFADEC. *Desaparecidos: 4 puntos que el presidente Rafael Correa debe conocer. Publicado el 4 de enero del 2015*. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1bPAebS.

Bajo el análisis de este accionar, cabe destacar que la CIDH ha establecido que: *"la descalificación de la labor de defensoras, defensores y sus organizaciones […] genera una estigmatización que puede producir cargas psicológicas que lesionan el derecho a la integridad psíquica y moral del defensor o defensora involucrado, y a la vez, puede generar un clima de hostilidad que dificulte el ejercicio legítimo de la libertad de asociación de demás defensoras y defensores"*[127]; elemento que es palpable en este contexto.

Además, la CIDH ha establecido que *"los Estados tienen la obligación de respetar los derechos de las personas defensoras, de tal forma que sus agentes se abstengan de incurrir o tolerar violaciones a sus derechos. En este componente la Comisión ha resaltado la importancia de que las autoridades no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a las personas defensoras como resultado de sus labores; adoptar mecanismos para prevenir el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas pacíficas, o a incurrir en injerencias arbitrarias en la esfera de sus derechos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión y asociación*"[128].

Durante las reuniones de octubre de 2015 y junio de 2016, en cambio, el presidente Correa amenazó con suspender el encuentro si los familiares (quienes se negaban a ingresar como señal de resistencia ante los constantes incumplimientos del Estado) seguían en la plaza pública realizando una actividad de visibilización y denuncia. Ese mismo 30 de junio, los familiares fueron agredidos verbalmente por presuntos simpatizantes del régimen actual y, al finalizar el plantón, al menos dos familiares fueron agredidos físicamente, incluyendo a Telmo Pacheco, presidente de ASFADEC. Un día después fue agredido otro familiar[129].

El respeto y garantía de la integridad personal tiene una relación directa con

127 CIDH. SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Publicado el 31 diciembre 2011 2011, Párr. 125. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf

128 CIDH. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos.* OEA/Ser. L/V/II. Doc. 207/17. Publicado el 29 diciembre 2017. Extraído el 19 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf

129 ASFADEC. *Familiares de desaparecidos presentan denuncia en Fiscalía por agresiones física.* Publicado el 7 de julio del 2016. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/29wLGud

el ejercicio libre de la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos. De hecho, y rescatando el criterio de la Comisión: *"sólo puede ejercerse libremente la actividad de defensa de los derechos humanos cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas, ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento*"[130]. En consecuencia, las amenazas, agresiones físicas y psicológicas en contra de defensoras y defensores y que obstaculizan el desarrollo de sus funciones como en el presente caso, pueden llegar a constituir también violaciones a su libertad de asociación.

Adicionalmente, para proteger las actividades de defensa de los derechos humanos, la Corte ha indicado una serie de obligaciones específicas que tienen íntima relación con el goce de varios derechos de defensores y defensoras. Al respecto, este organismo ha establecido que *"los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad"* [131]

Vale además decir que el derecho a la libre asociación y reunión está contemplado en múltiples tratados internacionales de los cuales el Ecuador es parte[132]. Específicamente, el artículo 24, inciso 7 de la CED, obliga a los Estados partes a garantizar de manera efectiva el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer la suerte de las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas.
Además de las agresiones físicas y psicológicas sufridas por los miembros de ASFADEC, hay que señalar que se han venido desarrollando una serie de acciones estatales que parecerían buscar la desintegración de la asociación y

130 CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, párrafo 46. Publicado el 7 marzo 2006. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm

131 Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia emitida el 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145.

132 Citando algunos ejemplos, la Declaración de Defensores, la Convención Americana de Derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entre otros.

el amedrentamiento de sus miembros, especialmente en momentos donde las acciones que realiza ASFADEC han sido críticas a situaciones de omisión o abuso del poder.

Siendo organización de hecho, ASFADEC durante el año 2013 decide planificar el I Encuentro Nacional de Desaparición Involuntaria en Ecuador y en la Región Latinoamericana "Resistiendo contra el olvido y la impunidad", pretendiendo que dicho espacio permitiera visibilizar la problemática de las desapariciones, sensibilizar a la población mediante los testimonios de los familiares y plantear estrategias de búsqueda y justicia para los casos de desaparición[133]. Para este proceso, ASFADEC solicitó el apoyo de la Defensoría del Pueblo (DPE).

Durante la preparación de este evento, sin embargo, la DPE emprendió acciones tendientes a la disolución y al debilitamiento del proceso organizativo de ASFADEC. La Defensoría del Pueblo intentó dividir a sus integrantes, utilizando informaciones tendenciosas, convocatorias a reuniones separadas, y ofrecimientos de apoyo[134]. También se buscó deslegitimar las pretensiones y objetivos de organizaciones como la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) que acompañan el proceso de ASFADEC[135]. Todo este cúmulo de situaciones produjo la fragmentación de sus miembros, la separación de esta organización y la aparición de otra asociación. Esta última, además de casos de personas desaparecidas, aglutinó también casos de víctimas de muertes violentas y se denominó ANADEA. Dicha asociación, posteriormente, también sufre una división en la que mediaron situaciones similares emprendidas por entidades estatales y

133 Propuesta presentada a la defensoría del pueblo para el desarrollo del evento encuentro nacional de desaparición involuntaria en ecuador y en la región latinoamericana "resistiendo contra el olvido y la impunidad". Quito, 8 de julio de 2013.

134 Denótese que la Corte IDH. en el Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, párr. 156; ha establecido que garantía del derecho de asociarse libremente con otras personas implica autoridades no limiten o entorpezcan su ejercicio; en consecuencia, siempre que la finalidad de la asociación sea lícita, el Estado deberá permitirlo sin presiones o intromisiones que pudieran alterar o desnaturalizar su finalidad.

135 Estas afirmaciones resultan de testimonios aportados por familiares de personas desaparecidas que asistieron a las reuniones promovidas y lideradas por la Defensoría del Pueblo; de algunas de estas reuniones se tienen registros de audio y vídeo que fundamentan lo testimoniado por los familiares.

nuevamente es la Defensoría del Pueblo quien colabora en la creación de una tercera agrupación de víctimas.

Estos hechos han afectado el derecho a la asociación de las víctimas, a tal punto que algunas han decidido abstenerse de participar en espacios colectivos y han decidido emprender de manera individual sus procesos de búsqueda de verdad y exigibilidad al Estado lo cual, con frecuencia, termina restando impulso a la investigación de sus casos[136].

Con gran preocupación, se observa que el Estado Ecuatoriano no garantizó el apoyo al trabajo de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios interdisciplinarios a las víctimas, especialmente en cuanto a la provisión de información sobre la forma de acceder a una tutela judicial efectiva. Esta falta de apoyo y legitimación queda debidamente documentada en la actuación de la Defensoría del Pueblo, cuando pretendieron influir en la decisión de varias víctimas de desapariciones involuntarias de asociarse a ASFADEC[137].

Frente a todo lo acontecido, en febrero de 2018, INREDH presentó en el Consejo Transitorio de Participación Ciudadana una denuncia con cinco casos que demostraron a dicha Cartera de Estado la gestión negligente de quien entonces era el titular de la Defensoría del Pueblo, Ramiro Rivadeneira (ahora removido del cargo). Entre los casos denunciados, se daba un especial énfasis al actuar de este organismo -encargado de velar por la defensa de los Derechos Humanos en el Ecuador-, respecto del debilitamiento sistemático del ejercicio de libertad de asociación de los familiares de personas desaparecidas[138].
Es necesario reconocer, no obstante que, debido al cambio presidencial del 2017, que llevó al Ejecutivo a Lenin Moreno, ya no existe un atentado siste-

136 Testimonio aportado por integrantes de ANADEA y ASFADEC al representante de la oficina del alto comisionado de derechos humanos para la región durante su última visita al país y a representantes de la ONG Front Line Defenders.

137 Este material videográfico reposa en los archivos de ASFADEC y por motivos de seguridad, no se ha hecho público en sus redes. De requerirlo, favor solicitar a legal@inredh.org

138 La Hora. *Denuncia por cinco casos contra Defensoría del Pueblo*. Publicado el 24 de abril del 2018. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://lahora.com.ec/noticia/1102151919/denuncia-por-cinco-casos-contra-defensoria-del-pueblo-

mático contra este tipo de organizaciones de la sociedad civil como ocurría durante la Presidencia de Rafael Correa. Pero es de vital importancia continuar instando al Estado a fin de que cumpla y siga cumpliendo con sus obligaciones, para el correcto ejercicio y defensa de los Derechos Humanos. Es un temor recurrente para los familiares, que surjan nuevas limitaciones formales y la injerencia estatal vuelva a representar un obstáculo para la acción de defensa de derechos humanos que desarrolla ASFADEC. En ese sentido, la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos indica que el derecho de asociación de los defensores de derechos humanos constituye una herramienta fundamental que les permite ejercer de forma plena y cabal su labor porque, de manera colectiva pueden lograr mayor impacto en la reivindicación de los derechos que defienden y promueven, pueden dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan.

Todas las personas tienen el derecho a pertenecer a una asociación u organización de forma libre; este derecho es reconocido por diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. El deber del Estado es la promoción y protección de las asociaciones cuando sus objetivos y pretensiones son legítimos. Por ello, se ratifica el derecho de organizarse en la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador- ASFADEC; así como se ratifican los objetivos, misión y visión que de manera legítima persigue y defiende esta Asociación. Se tiene pleno convencimiento que la unidad, el trabajo en equipo y la búsqueda colectiva de aquellos familiares y amigos desaparecidos, es un recurso idóneo y adecuado para encontrar a nuestros seres queridos desaparecidos en el país, ya que pese algunas medidas adoptadas por el Estado, estas aún se muestran insuficientes. Hijos, hijas, madres, padres, hermanos, amigos siguen desaparecidos y juntos los siguen buscando.

Vigilia por el Día Internacional de las desapariciones en el Boulevard de las Naciones Unidas. Quito, 30/08/2018. Foto: archivo Asfadec

Policía Nacional intenta desalojar a los familiares de personas desaparecidas que realizan plantón en la Plaza Grande. Quito, 15/04/2013. Foto: archivo Inredh

Marcha por las personas desaparecidas en Ecuador recorre las calles del centro histórico de Quito, 21 de julio de 2018. Foto: archivo de Asfadec

El cantautor Jaime Guevara junto a la batukada en la marcha por el Día Internacional de las Desapariciones. Quito, 7 de septiembre de 2015. Foto: archivo de Asfadec

IV
Alternativas

"Necesitamos que nos ayude"
Telmo Pacheco a Gina Benavides, Defensora del Pueblo en la presentación del proyecto de ley de los familiares

Frente a este panorama tan desalentador con respecto a la desaparición de personas en Ecuador, los familiares, amigos, colectivos, abogados y defensoras y defensores de derechos humanos en general, han trabajado a lo largo de estos años en posibles soluciones tendientes a solucionar o al menos disminuir las negligencias, arbitrariedades y demás violaciones a derechos evidenciados a lo largo del presente informe. En el presente apartado recogemos las dos principales con miras, sobre todo, a obtener insumos y recomendaciones de la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero también nos permitimos visibilizar los diferentes esfuerzos que la sociedad civil ha generado, y que el Estado, lastimosamente, a la fecha del presente informe, también ha ignorado.

A. Proyecto de Ley Orgánica para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas

Esta propuesta normativa surgió como iniciativa de algunas organizaciones y personas de la sociedad civil, específicamente la organización ASFADEC, la Fundación INREDH y la señora Alexandra Córdova, madre de David Romo. Estos colectivos, preocupados por la falta de legislación alrededor de la temática de personas desaparecidas, decidieron emprender un proceso de elaboración normativa con el fin de generar un proyecto de ley integral, que asegure acciones estatales apropiadas en estos casos. La idea fue que

las experiencias de los propios familiares sean la piedra angular sobre la que se construya esta ley, para que sus vivencias, perspectivas, sentimientos y críticas permitan reconocer y replicar las prácticas exitosas, corregir los errores cometidos y completar los vacíos existentes. Esta ley es trabajada desde la óptica de los familiares, en tal virtud que se adapte íntegramente a sus necesidades y posibilite ofrecer mejores respuestas a los casos futuros. El proceso de elaboración de esta ley duró aproximadamente 4 meses de trabajo intenso y colaborativo entre todos los actores.

De conformidad con la legislación ecuatoriana, existen solo ciertos actores que ostentan iniciativa legislativa, entre ellos los Asambleístas. En tal virtud, una vez que se concluyó el proyecto de ley, fue presentado ante la Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas de la Asamblea Nacional para que sea evaluado y se considere presentarlo como iniciativa normativa formalmente. Asimismo, fue presentado ante la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional, con el mismo objetivo. Desafortunadamente, hasta la fecha de redacción de este informe, las organizaciones no han sido convocadas a reuniones de trabajo alrededor de la propuesta ni ha sido esta tramitada en forma alguna.

El Contenido del proyecto de ley está dividido en tres títulos: Prevención, Institucionalidad y Proceso de Investigación, pues se consideró que constituyen los tres ejes fundamentales para generar una respuesta estatal eficiente. A continuación se detalla brevemente el contenido de las tres secciones:

1. Primer Título: Prevención

Como lo ha determinado la Corte Interamericana en varios de sus casos con respecto a personas desaparecidas, la estrategia estatal para enfrentar el problema debe ser integral y, en tal sentido, debe incluir también elementos de prevención, encaminados a advertir factores de riesgo tanto para la sociedad en general, como para determinados grupos sociales que se encuentren en mayor vulnerabilidad[139]. Las acciones de prevención son cruciales para disminuir la incidencia del problema, impedir el surgimiento de nuevas víctimas

139 Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 136.

y cumplir las obligaciones estatales de respeto y protección de derechos.

No obstante en Ecuador, pese a que las cifras de desaparecidos resultan alarmantes, el Estado no ha realizado un análisis responsable e integral de la estadísticas, ni ha adoptado las medidas necesarias tendientes a atacar y prevenir el cometimiento de estos hechos. Es decir, pese a contar con información que evidencia el riesgo real e inminente que presenta la desaparición de personas para la sociedad ecuatoriana, no se han tomado medidas concretas para la prevención, con el fin de evitar que estos hechos se sigan presentando.

Es por ello que el primer capítulo de la propuesta de ley desarrolla un conjunto de políticas públicas de tipo administrativo, legislativo, comunicacional, etcétera, que el Estado debe implementar con la participación de la sociedad civil y de las víctimas. Estas medidas están "destinadas a visibilizar la problemática de la desaparición en el Ecuador, a sensibilizar a la población y a enfrentar las causas que la originan, con el fin de evitar la que la problemática siga en aumento" (Art. 7). Algunas de las medidas propuestas incluyen: campañas comunicacionales, implementación de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, programas de formación y capacitación para tomadores de decisiones en la materia, etc. (Art. 8).

2. Segundo título: Institucionalidad

A la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, también es tarea de los Estados "fortalecer las instituciones nacionales, para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos[140]" en materia de desapariciones. Por ello, el proyecto de ley presentado decidió dedicar un título entero a la institucionalidad, en donde se propone la creación de una Dirección Nacional de Desaparecidos, como una entidad dependiente administrativa y financieramente de la Fiscalía General del Estado. Sobre ella recaerán todas las obligaciones relativas a la prevención y, prioritariamente, al proceso de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas, previo al inicio de una investigación penal per se (Art. 12). Esta unidad tendrá las atribuciones, entre otras, de formular y ejecutar políticas de prevención frente a la desaparición, investigar diligentemente todas las denuncias presentadas, brindar acompañamiento psicosocial a los familiares, entre otros (Art. 13).

140 Idem

Para la consecución de sus fines, contará con agentes investigadores especializados, policiales y civiles, de cara a garantizar la eficiencia y la imparcialidad de la investigación en todos los casos.

Adicionalmente, la ley plantea la creación de un Registro Nacional de Personas Desaparecidas, una promesa que el gobierno ha venido realizando a los familiares durante años, pero que nunca se ha concretado. Este consistirá en una plataforma virtual accesible al público y a las diversas instituciones estatales, que contendrá información acerca de las personas desaparecidas cuyo proceso de investigación continúe abierto y dispondrá de espacios de buzón, para recibir información que pueda ser proporcionada por los usuarios de la página (Art. 26). Un sistema de esta naturaleza permitirá organizar, concentrar y mantener la información actualizada sobre personas desaparecidas, con el objeto, primero, de visibilizar la problemática, de consolidar estadísticas, de cruzar información entre las diversas entidades y, fundamentalmente, contribuir en las investigaciones para la búsqueda y localización de las personas. Se plantea que esté a cargo de la Dirección Nacional de Desaparecidos.

Asimismo, el proyecto de ley insta a la creación de un Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, entendida como "una plataforma virtual que, de forma sistematizada, concentra la información y datos de carácter forense de los restos humanos localizados, que no han podido ser entregados a los familiares ni han sido identificados en forma alguna" (Art. 31). La información de esta página será proporcionada periódicamente por las morgues, cementerios y demás entidades pertinentes a la Dirección Nacional de Desaparecidos, incluyendo los datos de ADN. De esta manera, la información de este registro podrá ser cruzada con la de los familiares que buscan a sus seres queridos desaparecidos, haciendo un uso inteligente y eficiente de la información. A lo largo de estos años, la organización ASFADEC ha documentado casos en los que personas que llevaban varios años desaparecidas, han sido encontradas en morgues, anfiteatros, fosas comunes o cementerios sin la debida identificación o registro, lo cual prolonga innecesariamente el sufrimiento de las familias[141].

141 El Comercio. *Cadáver de joven desaparecida fue hallado en morgue de la U. Estatal de Guayaquil.* Publicado el 19 de mayo del 2015. Extraído el 12 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1MgIWvc. Véase también en El Universo. Cuerpo de desaparecido fue hallado en morgue de Universidad en Quito. Publicado el 3 de junio del 2015. Extraído el 12 de septiembre desde http://bit.ly/1RCPdVN; El Comercio.

La iniciativa de desarrollar este Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, además, se corresponde con las directrices para los casos de desaparición de personas, dadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, en el caso Gutiérrez Hernández vs. Guatemala, la Corte ordenó al Estado que, como medida de reparación, "(e)n particular, debe realizar el cotejo de los cadáveres identificados como "XX" a lo largo de las investigaciones con las características individuales y perfil biológico de Mayra Gutiérrez (sexo, edad, estatura, información de ADN, etc.)" y, adicionalmente, ordenó que, para ello, "se creen bases de datos o registros que sean necesarios"[142]. Así, la Corte reconoció el valor que un sistema de esta naturaleza tiene para los casos de personas desaparecidas, permitiendo obtener y cotejar información de forma rápida y garantizando el acceso al derecho a la verdad de las víctimas con celeridad.

3. Tercer título: Procedimiento de Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas

La Corte Interamericana ha establecido que, respecto de la investigación de violaciones a los derechos humanos, debe existir una legislación interna al interior de cada Estado, de la cual se deriven la obligación de investigar y los correspondientes derechos de la víctima o de los familiares en estos procesos[143]. Esta norma debe estar encaminada a asegurar que la investigación sea efectuada con debida diligencia, sea realizada por todos los medios legales disponibles, y esté enfocada en la determinación de la verdad[144]. En ese marco y frente a la ausencia de un cuerpo legal que cumpla con estos parámetros, se construyó un articulado que, con minuciosidad, determina

Dos personas reportadas como desaparecidas fueron encontradas en la morgue de Quito. Publica el 17 de julio del 2014. Extraído el 13 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dCdlNG; El Comercio. *Los vacíos en la indagación forense dificultan la identificación del 'NN'*. Publicado el 22 de septiembre del 2014. Extraído el 19 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2cQEQnr.

142 Corte IDH. *Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia emitidael 24 de agosto de 2017, párr. 209

143 Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 184

144 Ibid., párr. 183

un proceso a seguir en estos casos.

Según la propuesta, esta serie de diligencias investigativas son de carácter pre-procesal y persiguen un fin primario: dar con el paradero de la persona desaparecida. Subsidiariamente, persigue también el objetivo de hallar indicios del cometimiento de ilícitos para, de ser el caso, ser remitidos a la Unidad de Fiscalía correspondiente. El proyecto de ley considera cuatro etapas de gestión en la investigación:

- Presentación de la denuncia: La Dirección de Desaparecidos recibe la denuncia y comienza, sin dilación alguna, la recolección de información.

- Indagación preliminar: Esta etapa se desarrolla durante las primeras 72 horas -al ser este el periodo más importante en una investigación sobre personas desaparecidas. La propuesta establece detalladamente una serie de "diligencias urgentes" que deberán efectuarse, que incluyen también activación de alertas nacionales a través de canales oficiales y privados de difusión de información. La idea es emular la "Alerta Amber", internacionalmente conocida, pero extrapolándola a todos los casos y no solo a los menores de edad.

- Indagación ampliada: Esta etapa se refiere a la investigación que decurre con posterioridad a las primeras 72 horas, para la que se fijan una serie de diligencias más amplias. Esta etapa permanecerá abierta todo el tiempo que sea necesario hasta dar con el paradero de la persona desaparecida y, mientras tanto, no podrá ser archivada.

- Remisión del Expediente a la Unidad Fiscal correspondiente: Si se determina la existencia de indicios del cometimiento de un delito, el expediente será remitido.

Adicionalmente, el proyecto de ley plantea que, durante toda la investigación y de forma transversal, la Dirección de Desaparecidos tenga la obligación de asegurar, primero, la protección de los familiares en su calidad de víctimas indirectas, especialmente en cuanto al aspecto psicológico y emocional. Además, esta entidad deberá propiciar la participación de los familiares en los procedimientos, con la pretensión de asegurar el esclarecimiento de los hechos.

Finalmente, sobra decir que este proyecto de ley está construido desde las víctimas, con el objetivo de que los errores cometidos por el Estado en casos anteriores no vuelvan a ser cometidos y prevenir, de esta forma, el dolor que un suceso de esta naturaleza presupone para las familias -especialmente cuando se prolonga de forma indefinida. La intervención estatal, cuando es eficaz, oportuna y estratégica, puede marcar la diferencia entre la posibilidad de salvar la vida de alguien o perder la oportunidad de hacerlo; lo cual significa una gran responsabilidad. La sociedad civil se ha unido para entregar al Estado este proyecto de ley, que constituye una verdadera caja de herramientas que permitirá optimizar los procesos e intervenciones estatales en estos casos y enfrentar la problemática responsablemente. Esperamos que pronto se convierta en una realidad.

B. Tipificación

Como quedó previamente demostrado, el principal obstáculo que enfrenta la desaparición de personas en el país es, esencialmente, la forma indebida en la que se investigan los casos. Observando el panorama general, esta situación responde -ante todo- a la falta de normativa expresa que contemple plazos, presupuestos, responsables, atribuciones, entre otras cualidades, de parte de los agentes -fiscales e investigadores- cuando conocen de un caso de esta naturaleza. La falta de normativa, entonces, deriva en el archivo arbitrario, en las investigaciones negligentes, en las negaciones de información, y en definitiva, en que la investigación sea conducida de manera poco eficaz y los casos se queden en la impunidad. No obstante, el argumento esgrimido por los agentes de cara a disfrazar y excusar frente a los familiares su falta de capacidad en cuanto al abordaje de estos casos es: "el problema es que la desaparición de personas no es un delito".

Como se ha demostrado a lo largo del presente informe, la consecuencia inmediata de que la desaparición no sea un delito es que la investigación tiene el carácter de una actuación administrativa, investigada de forma diametralmente distinta a un proceso penal. Elevar la desaparición involuntaria a tipo penal dentro del COIP, tendría un sinnúmero de beneficios muy concretos. Para empezar, significaría que toda la investigación debería ajustarse estrictamente a las fases pre-procesales y procesales penales previstas en el

mismo cuerpo normativo y se eliminarían, de esta forma, las arbitrariedades rampantes existentes actualmente, alrededor de la figura de las actuaciones administrativas. El proceso penal tiene sus plazos establecidos y sus objetivos definidos: determinar la existencia -o no- de una conducta delictiva frente a un hecho puesto en conocimiento del Estado, perseguir ese hecho punible, buscar responsables y sancionarlos, identificando –de esa manera- elementos de convicción en cuanto a materialidad y responsabilidad, bajo los esquemas clásicos de la teoría del delito: autoría, tipificación, antijuridicidad y culpabilidad. Es un proceso plenamente reglado que, si se aplicaría a los casos de desaparición, obligaría al Estado a otorgar a estos la importancia, el esfuerzo y la técnica que requieren para obtener justicia. Al tener un proceso definido para este tipo de casos, se permitirá que los familiares puedan exigir a los operadores de justicia el apego irrestricto al proceso penal, el cumplimiento de plazos establecidos, la orden de pericias adecuadas, la asignación de recursos suficientes, etc. En suma, se trazará un camino a seguir durante las investigaciones e incidiría efectivamente en la posibilidad de hallar a los desaparecidos.

En el mismo sentido, dentro de un proceso penal (incluso en fase pre procesal), el funcionario investigador adquiere una posición de garante de derechos, pues -bajo la ley nacional- es quien está a cargo de la acción penal y, por tanto, es responsable de todas las acciones emprendidas dentro de la misma. De esta manera, el cumplir con un rol diligente en la investigación ya no es una cuestión de mera discrecionalidad -como sucede en una actuación administrativa-, sino de verdadera responsabilidad que, de incumplirse, podría ser analizada bajo estándares de negligencia y falta del deber objetivo de cuidado, y generar sanciones de diversa índole. Es así que, de lograrse la tipificación del delito de desaparición, este esquema de responsabilidad empoderaría a los familiares de personas desaparecidas para poder exigir niveles adecuados de diligencia y de efectividad en sus casos y permitiría, en último término, mejorar los resultados de los procesos investigativos y judiciales.

Asimismo, otro de los problemas identificados alrededor de la falta de tipificación del delito de desaparición, tiene que ver con los obstáculos en la adecuación de las conductas a los tipos penales vigentes y en la sustanciación de los procesos. Bajo el esquema actual, si las actuaciones administrativas por casos de desaparición arrojan indicios de responsabilidad penal, los operadores de justicia se ven obligados a recurrir a otros tipos penales existentes

en la legislación para lograr su judicialización; estos tipos penales, sin embargo, no necesariamente se adecuan a los hechos efectivos de los casos. En el caso de David Romo, por ejemplo, la Fiscalía ha empleado al menos cuatro tipos penales a lo largo de la investigación y judicialización: asociación ilícita, hurto, extorsión, y el último, asesinato; no obstante, a pesar de todos los elementos probatorios existentes en el expediente, en audiencia de juicio fue ratificada la inocencia de los procesados. El Fiscal ha afirmado públicamente, en varias ocasiones, que ello se debe a la "falta de adecuación del tipo penal". La ausencia de un tipo penal específico sobre la desaparición crea obstáculos probatorios graves durante la judicialización debido a la desconexión y a la falta de correspondencia entre los hechos que caracterizan este tipo de casos y los delitos disponibles. Esto genera dificultades, a veces insalvables, en el ejercicio de subsunción, pues los elementos probatorios –que, vale decir, son de por sí difíciles de obtener en estos casos- no se adecuan por completo a los tipos penales y terminan siendo siempre insuficientes para destruir el principio de duda razonable y conseguir una condena en contra de los responsables; todo lo cual desemboca en impunidad.

Y como resultado, incluso en aquellos casos en que Fiscalía decide formular cargos en contra de los sospechosos o se logra una sentencia condenatoria recurriendo a alguno de los tipos penales vigentes, los procesos enfrentan -con frecuencia- argumentos malintencionados de parte de la defensa o incluso de terceros, en el sentido de que dichas actuaciones acarrean una "inadecuada aplicación por analogía del derecho penal" o, más frontalmente, que implican un "uso abusivo del poder punitivo del Estado". En el caso de Juliana Campoverde, por ejemplo, este tipo de argumentos han sido utilizados por la defensa del sospechoso principal, Jonathan C., para insinuar la ilegalidad de la investigación penal y de la prisión preventiva que recae sobre él, pese a la abundante prueba existente en su contra. Todo lo mencionado implica una deslegitimación social a los procesos penales relacionados con la desaparición de personas.

En este estado de cosas, la tipificación parecería erigirse como la única salida viable frente a las desapariciones involuntarias y así de hecho lo ha entendido la organización ASFADEC quien, desde sus inicios, ha abanderado la lucha y promoción por la inclusión de una conducta punible en la legislación penal interna que cubra los presupuestos fácticos correspondientes a la desaparición involuntaria de personas.

Sin embargo, existen voces también voces disidentes que rechazan la posibilidad de tipificación. La primera discrepancia tiene que ver, sobre todo, con el argumento de que existe una efectiva ampliación discrecional del poder punitivo del Estado. Por la esencia misma de la desaparición involuntaria, en donde sobre todo prima la falta de información y la ausencia de la persona, se sostiene que el tipo penal a construirse necesariamente deberá contemplar presupuestos fácticos lo suficientemente abiertos como para adaptarse a las diferentes situaciones en las que ocurren las desapariciones involuntarias, lo que inevitablemente derivaría en un acrecentamiento del poder punitivo estatal que, por definición, ya constriñe a la sociedad. En este sentido, se afirma que si bien dicha tipificación conseguiría judicializar algunos casos de desaparición, también permitiría que el Estado policía obtenga una potestad discrecional cuestionable, que podría ser utilizada de forma excesiva o malintencionada y derivaría en el aumento de la criminalización y de la población carcelaria. Esto, por cuanto el Ecuador, y los demás países de la región, ya han demostrado históricamente estar dispuestos a ejercer un uso abusivo del derecho penal con conductas típicas abiertas[145].

Otro argumento que cuestiona la postura en pro de la tipificación, es que tampoco se encuentra legislación comparada contundente. El único ejemplo sólido hallado en Latino América es la tipificación de desapariciones involuntarias en la legislación penal mexicana; este, no obstante, está construido sobre la base de un contexto social muy distinto al ecuatoriano debido al nivel de organización de las bandas criminales relacionadas al narcotráfico en aquel país y la consecuente necesidad de adaptación de la legislación a las necesidades generadas. Por tanto, mal haría el legislador ecuatoriano en utilizar como referencia la norma mexicana, pues está pensada desde otra lógica que no necesariamente se adapta a la realidad nacional. Igualmente, el derecho internacional tampoco arroja mayores luces sobre el tratamiento de este tipo de conductas. La única previsión normativa respecto a la desaparición involuntaria de personas en un tratado internacional se la encuentra en la Convención contra la Desaparición Forzada, que en su artículo 3 establece: *Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsa-*

145 CIDH. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Publicado el 31 diciembre 2015.

bles[146]. Esta disposición, sin embargo, no establece obligaciones concretas sobre el Estado sino solo una general respecto a la adopción de medidas de naturaleza diversa, por lo que tampoco aporta luces sobre la cuestión de la tipificación.

En ese sentido, vale observar con mucha preocupación que los tratados y organismos internacionales han abordado la temática de las desapariciones forzadas de manera amplia, pero han olvidado regular las desapariciones involuntarias, a pesar de que estas últimas se han vuelto una problemática extendida en varios países y causan los mismos efectos lesivos graves en los familiares que las desapariciones forzadas.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco es posible equiparar ambas formas de desaparición, al menos no en términos de tipificación. Ello, sobretodo, en razón de la especial condición de garante que tienen el Estado y sus agentes frente a los ciudadanos y que se ve violentada severamente en los casos de desapariciones forzadas, todo lo cual se configura como el fundamento principal de la determinación de responsabilidades en este tipo de casos. De tal manera que ampliar la construcción del tipo penal de desaparición forzada a la posibilidad de cometimiento por parte de sujetos particulares, tampoco se presenta como una solución adecuada. Ello no podría considerarse una tipificación responsable.

Por otro lado, hay quienes sostienen que no hace falta la tipificación de una conducta adicional y autónoma, en razón de que los tipos penales vigentes ya son suficientes para cubrir este tipo de casos. Principalmente, se suele referir al tipo penal de secuestro, consagrado en la ley penal en los siguientes términos: "La persona que prive de la libertad, retenga, oculte, arrebate o traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años"[147]. Se afirma que el tipo penal antes citado ya envuelve al hecho de privar de la libertad a una persona y, posteriormente, negarse a brindar información sobre el paradero de la misma; ello, a través del verbo rector "ocultar". Así, el ocultamiento de una persona –de acuerdo a esta postura- se enmarca no solo en el

146 Convención Internacional contra la Desaparición Forzada, Art. 3.

147 Código Orgánico Integral Penal. Artículo 161. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

acto material de no mostrarla físicamente sino también en el ocultamiento de la información respecto a su ubicación, todo lo cual se adecua a las circunstancias de los casos de desaparición involuntaria[148].

Si bien los estándares internacionales han mencionado que en desapariciones forzadas -y por equivalencia las involuntarias- los estándares probatorios tiene que ser menores a los normales, es decir, que se tome en cuenta las pruebas indiciarias[149], esto no ha servido ni utilizado en ninguno de los casos de desapariciones involuntarias a pesar de que el Ecuador, al tener dentro de su bloque de constitucionalidad a los tratados e instrumentos internacionales, debería tomar en cuenta este estándar para la investigación y judicialización de la desaparición. Lo anterior debido, en primer lugar, por la misma falta de especialización, pero también a falta de experiencia judicial y precedentes jurisprudenciales al respecto. Esto por cuanto romper con el estatus de presunción de inocencia requiere que las pruebas indiciarias sean suficientes, tanto en número como en fuerza probatoria para ello, y sin un tipo penal en específico, FGE y los familiares se ven forzados no sólo a probar la responsabilidad del procesado sino también a probar los demás elementos de los otros tipos penales como la extorsión, el secuestro o de ser el caso, la muerte de la o el desaparecido, lo que implica un esfuerzo investigativo adicional que no existiría de contar con un tipo penal específico.

Los ejemplos de jurisprudencia comparada, además, demuestran que casos similares han sido procesados bajo la figura de "homicidio sin cuerpo", tipo penal que tampoco se encuentra en la legislación ecuatoriana interna. Bajo este esquema, el hecho de que no se encuentren ni a las personas ni el cuerpo ni los demás elementos de los otros tipos penales, hace que los fiscales

148 Un punto adicional es que antes del 2000, existía la posibilidad de probar sin cuerpo los delitos, por lo que se abría la posibilidad de investigar por el delito de homicidio, sin un cuerpo. Este es el tipo penal que utilizaron para el caso de desaparición forzada de los hermanos Restrepo. Pero ya no existe esta posibilidad en la actualidad.

149 Corte IDH. Caso Gangaram Panday, párr. 49-51. *"La Corte, en ejercicio de su función jurisdiccional, tratándose de la obtención y valoración de las pruebas necesarias para la decisión de los casos que conoce puede, en determinadas circunstancias, utilizar tanto las pruebas circunstanciales como los indicios o las presunciones como base de sus pronunciamientos, cuando de aquéllas puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos, en particular cuando el Estado demandado haya asumido una conducta renuente en sus actuaciones ante la Corte"*

no puedan emprender un proceso penal y que esto se mantenga en estado de investigación pre procesal durante años. Y si es que los encuentran, no hay ninguna garantía de obtener un resultado favorable.

En el caso de David Romo, por ejemplo, la Fiscalía decidió emprender una investigación que ha durado más de 4 años, y al final, por la presión mediática que tenía el caso, Fiscalía optó por acusar por el delito de asesinato sin contar con elementos suficientes que sostengan la teoría Fiscal. Sin perjuicio de las múltiples falencias ya expuestas en el del caso de David, el Tribunal de Garantías Penales de Pichincha declaró inocentes a todos los sospechosos de la muerte de este joven, motivado, sobre todo, por la falta del cuerpo en la judicialización, sentando desde ya un precedente negativo a quienes intenten judicializar los casos de personas desaparecidas por esta vía. El caso de Juliana Campoverde, cuya acción penal inició a principios de septiembre de 2018, desafiará bajo otra figura penal, la fuerza probatoria y su aceptación de las pruebas indirectas e indiciarias para romper la presunción de inocencia del procesado en este caso. No obstante, ante la falta de experiencia jurisprudencial, no existe ninguna garantía de su judicialización positiva, aún con la especialización de la fiscal a cargo del caso, lo que no ocurriría, de contar con un tipo penal claro que incorpore la prueba indiciaria dentro de su formulación.

Por ello, la existencia positivada (en sentido expreso y estricto) de una conducta en una norma punitiva, se demuestra necesaria ya que no solo caracteriza y visibiliza el fenómeno de la desaparición y exige un trabajo efectivo de la justicia, sino que también marca el hito del reconocimiento de la lucha social contra esta problemática. Adicionalmente, téngase en cuenta que nada de descabellado tiene el concebir penalmente este concepto pues, en diversas ocasiones, expertos de la Organización de Naciones Unidas en la materia, ya acuñan el término "desaparición involuntaria" como una verdadera problemática social[150].

Ante ambas posturas, una en búsqueda de una tipificación autónoma y la otra en su rechazo, han surgido posturas eclécticas que sostienen que, si bien

150 Al respecto véanse: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (A/HRC/36/39) e Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración (A/HRC/36/39/Add.2).

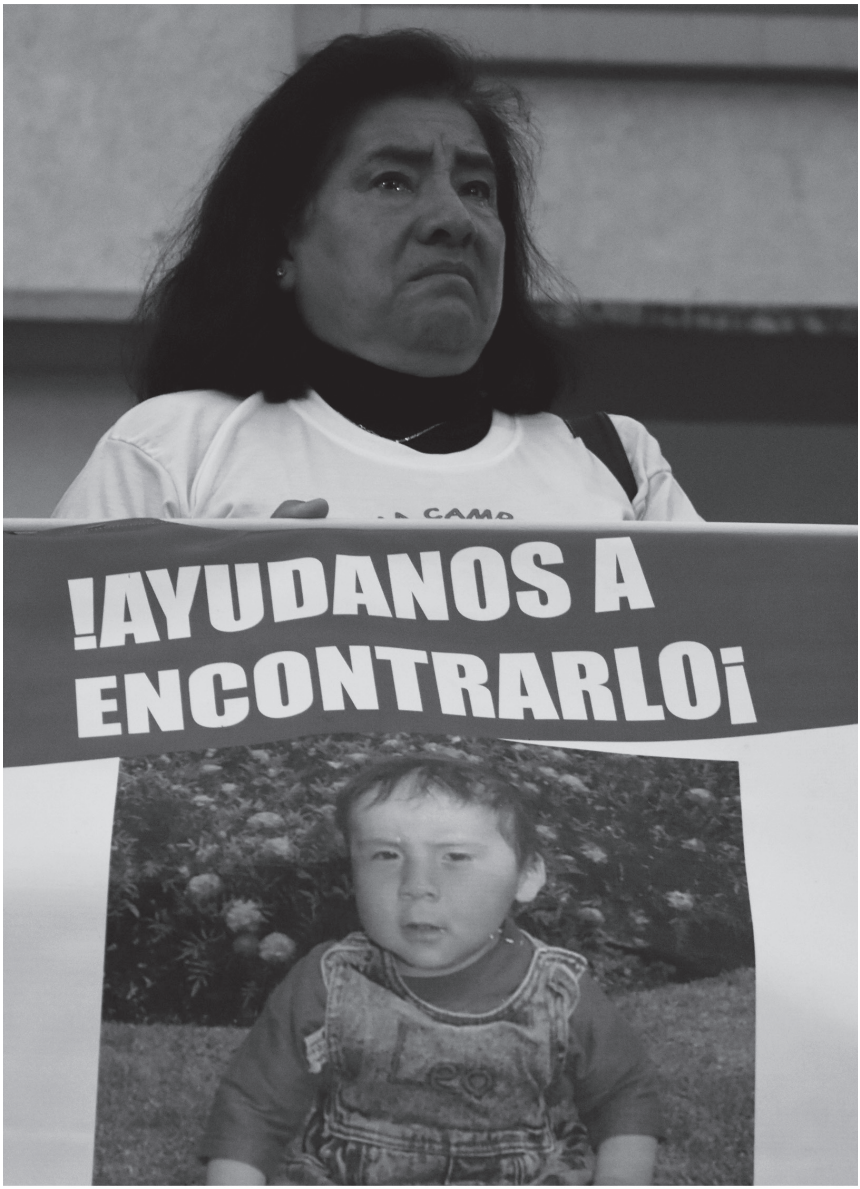
la creación de un nuevo tipo penal podría acrecentar el poder punitivo estatal, no se puede dejar de lado que la tipificación efectivamente cambiaría el manejo en la investigación, cambiando su margen (de administrativo a penal en sentido estricto), y que el reconocimiento de la desaparición involuntaria en la normativa penal genera un paradigma social y antropológico que de forma subjetiva limitará la ignominia punitiva gubernamental.

En ese contexto, se ha marcado también la sugerencia de no crear un delito autónomo, sino aumentar un verbo rector al tipo penal "secuestro", además de aumentar la pena de tal manera que sea más proporcional a la lesividad de la desaparición, dejando al tipo penal de la siguiente manera: "La persona que prive de la libertad, retenga, oculte, desaparezca, arrebate o traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años".

Como se denota, la formulación del debate no es sencilla y se reconoce que se podrían seguir añadiendo posturas, tanto antagónicas como favorables a la tipificación. Lo único que debe quedar claro, sin embargo, es que es necesario que el Estado Ecuatoriano adopte una medida legislativa inmediata que dé una respuesta efectiva a la desaparición involuntaria en el Ecuador, distinta a la "actuación administrativa" vigente.

Clelia Abril con el afiche de su hijo Camilo Tobar desaparecido el 17 de abril de 2011. Plantón en los exteriores de la Fiscalía General del Estado. Quito, marzo 2013. Foto: archivo Inredh.

Lidia Rueda, socia fundadora de Asfadec; y Néstor Salazar, ex vicepresidente de Asfadec y esposo de María Córdova encontrada sin vida. Marcha por el Día Internacional de la No Violencia a la Mujer. Quito, 24/11/2018. Foto: archivo Asfadec



María Eugenia Bassantes busca a su hijo Alexander, de 2 años y 8 meses, desaparecido desde 1994. Marcha por el Día Internacional de la No Violencia a la Mujer. Quito, 24/11/2018. Foto: archivo Asfadec

Rocío Mendoza, madre de Kerly Verdesoto, joven desaparecida encontrada sin vida, asiste al Palacio de Carondelet para la reunión con el expresidente Rafael Correa. Quito, 27/06/2018. Foto: Carlos Noriega/ archivo de Asfadec

V
Reparación

"La memoria es una forma poderosa de resistencia. Un país desmemoriado o con amnesia siempre va a caer en los mismos errores. La memoria es combate y es lucha. En el caso de las personas que han desaparecido y no han vuelto, la memoria logra que estén más vivos que nunca, no solo en nuestra mente sino en la de mucha gente. Mantener viva su memoria es la manera de decirle al poder que no olvidamos y que no callamos"

María Fernanda Restrepo

La Convención Americana de Derechos Humanos, señala en su artículo 63.1: *"1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."*

La Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño implica el deber de repararlo adecuadamente, y que "*esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado"*[151]. Entonces, la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional -en este caso, por la violación a los derechos de un individuo o colectivo- requiere también una reparación, que comprenda la adopción de todas las medidas disponibles tendientes a la plena restitución (restitutio in integrum), es decir, volver las cosas al estado en que se encontraban para la víctima antes de que ocurriera la situación violatoria.

En los casos de personas desaparecidas, la obligación de reparar adquiere especial importancia. En ese sentido, la medida que por autonomasia busca obtener la plena restitución y revertir los efectos producidos por la situación,

151 Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79 a 81, y *Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia emitida el 15 de febrero de 2017. Serie C No. 332, párr. 187.

es la localización de la persona desaparecida. El clamor de las familias de las víctimas de desaparición siempre apunta a la misma exigencia frente al Estado: dar con el paradero de sus seres queridos. En este tipo de casos, entonces, las acciones estatales de búsqueda y localización deben ser la primera medida a adoptarse, con la mayor celeridad y responsabilidad posible, con el fin de aumentar las posibilidades de éxito.

La lesividad que causa el fenómeno de la desaparición de personas, es especialmente grave. La incertidumbre y frustración generada sobre las familias en estos casos, al no hallar a su ser querido y, por lo tanto, verse forzados a mantener una búsqueda sin fin, implica un dolor muy profundo, difícilmente superable mientras la situación se mantenga. Desgraciadamente, con frecuencia, se prolonga durante años o décadas. Los familiares describen sus sentimientos como de "impotencia", de "desesperanza", de "zozobra", de "oscuridad". Hay quienes dicen que con su ser querido "desapareció todo, hasta sus propias ganas de vivir"[152], u otros que afirman que estarían dispuestos "a dar su propia vida, por encontrarlo"[153].

Un claro ejemplo del dolor que causan estos hechos sobre las familias, es la muerte de Walter Garzón, fundador de la organización ASFADEC. Él, padre de Carolina Garzón, dedicó sus últimos años de vida a la búsqueda de su hija, y encabezó los procesos de lucha social por los desaparecidos en el Ecuador. Por desgracia, el dolor que estos hechos le causaron fueron debilitando agresivamente su salud y, finalmente, le costaron la vida en septiembre de 2017. La historia de Garzón es el más ferviente ejemplo de la inmensa lesividad que produce la desaparición, sobre las víctimas indirectas y explica por qué es tan trascendental que el Estado redoble sus esfuerzos para dar con el paradero de las personas desaparecidas, como principal medida de reparación. La búsqueda de la persona desaparecida es la única forma de

152 ASFADEC. *Elizabeth Rodríguez: "Desaparecieron todo, hasta nuestras ganas de vivir"*. Publicado el 24 de diciembre del 2016 desde http://asfadec.blogspot.com/2016/12/elizabeth-rodriguez-desaparecieron-todo.html. Elizabeth Rodriguez, madre de Juliana Campoverde. Testimonio.

153 ASFADEC. *Juliana Campoverde: 5 años de desaparición y falta de diligencia estatal*. Publicado el 7 de julio del 2017 desde http://asfadec.blogspot.com/2017/07/juliana-campoverde-5-anos-de.html Absalón Campoverde, padre de Juliana Campoverde. Testimonio.

garantizar el derecho a la verdad de las familias.

Adicionalmente, y en especial cuando existan obstáculos insuperables que impidan la *restitutio in integrum*, se deberán ordenar medidas que reparen todas las consecuencias que la desaparición produjo, con el fin de satisfacer las necesidades de las víctimas. Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH[154], las medidas de reparación deberán incluir:

- Indemnización, que consiste en una compensación económica por el daño material e inmaterial sufrido por las víctimas.

- Medidas de satisfacción, que pueden incluir disculpas públicas o acciones conmemorativas o evocativas de la memoria.

- Medidas de rehabilitación, tendientes a revertir cualquier tipo de afectación en la integridad física, psicológica, sexual o emocional, que hubieran ocurrido como consecuencia de los hechos de desaparición.

- Garantías de no repetición, entendidas como acciones estatales tendientes a atacar factores de riesgo o enmendar errores identificados en el accionar estatal, con miras a prevenir la incidencia de este tipo de casos en lo venidero.

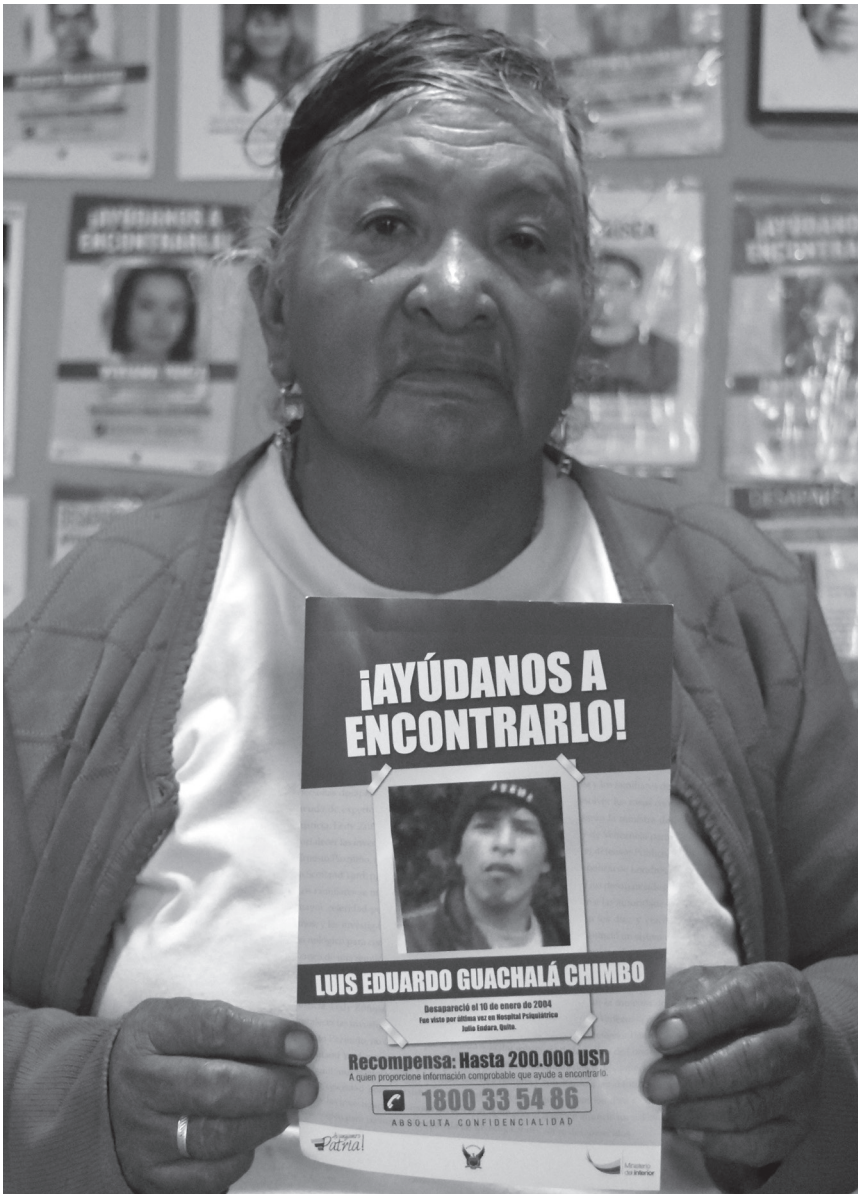
Analizando la realidad del fenómeno de la desaparición involuntaria en el Ecuador, desafortunadamente es evidente que las medidas de reparación han estado prácticamente ausentes. Los familiares de las 1557 personas que se mantienen como desaparecidas, no han recibido del estado acciones responsables y céleres tendientes a dar con el paradero de sus seres queridos ni tampoco medidas de indemnización, satisfacción, rehabilitación ni garantías de no repetición, como corresponde. En ese sentido, el Estado ha fallado en suministrar estas medidas a favor de los familiares, por lo contrario los ha revictmizado constantemente, empezando por el mismo trato indolente que ha proporcionado hasta la impunidad total que ha prevalecido en todos los casos.

En tal sentido, es preciso puntualizar la necesidad de implementar una me-

154 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia emitida el 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 88.

dida de reparación de especial importancia para estos casos: las disculpas públicas y el reconocimiento de responsabilidad del Estado. Si bien el Estado en los últimos años ha dado ciertos pasos positivos, el daño y el dolor ocasionado en años anteriores sobre los familiares a través de acciones y omisiones lesivas, es imborrable. Todas las prácticas descritas en este informe contribuyeron para revictimizar a familias enteras, que ya se encontraban severamente vulneradas frente a la tragedia de la desaparición y que, cuando acudieron al Estado para exigir la protección y garantía de sus derechos, se encontraron con prácticas llenas de ineficiencias y, lo que es peor, con la desidia y la indolencia de los operadores del sistema.

El Estado no podrá borrar nunca el sufrimiento causado sobre las víctimas, ni podrá recuperar el tiempo investigativo perdido, y en algunos casos, quizá nunca pueda dar con el paradero de la persona desaparecida ni ofrecer una respuesta mínima a los familiares. Pero en toda justicia debe, al menos, asumir su responsabilidad en los casos plasmados en el presente informe y en todos aquellos cuyas vulneraciones sean similares o peores, ofrecer disculpas y adoptar medidas de no repetición. En palabras de Don Telmo Pacheco "Muchos de nuestros casos están perdidos y sabemos que probablemente quizá ya no los encontremos. Pero nosotros seguimos aquí exigiendo. Para que nuestra lucha sea para que este dolor tan grande que nosotros hemos pasado, que al menos, no le pase al resto."



Zoila Chimbo busca a su hijo Luis Eduardo Guachalá desaparecido desde enero de 2004, cuando estaba internado en el hospital Julio Endara. Quito, 10/2018. Foto: archivo Inredh

Justicia real y Verdad para
desaparecidos y sus familia
JUSTICIA
ASEADEC

AYUDENOS A ENCONTRARLA
LEONOR MARÍA RAMÍREZ LÓPEZ
Boutique
Eben-Ezer
¡¡SOLOS PERDEREM
UNIDOS LOS ENCONTRAR
PRO COMITE DE FAMILIARES DE DESAPARECIDOS

DESAPARECIDO
PRESENCIAS AUSENTES

EN ECUADOR

#NosFaltaMichelle
Gustavo Garzón
Stalin Conchambay
Alvaro Arteje
Byron Rosario
Gaviria Perez

Alexandra Córdova, madre de David Romo desaparecido el 16 de mayo de 2013, organizó por más de un año plantones nocturnos en la Plaza Grande. Quito, 8/11/2014. Foto: archivo Inredh

VI
Epílogo

El jueves 8 de noviembre de 2018, Jonathan C., el ex pastor de Juliana Campoverde y principal sospechoso de su desaparición, se acogió a un procedimiento de cooperación eficaz que, hasta la fecha de impresión del presente informe, se mantiene bajo el carácter de reservado. La fiscal que actualmente conoce del caso, Mayra Soria, advirtió a Jonathan que la única forma en que se accedería a una cooperación eficaz era si él revelaba -finalmente después de todos estos años- el lugar en dónde se encontraban los restos de Juliana. El viernes 9 de noviembre, Fiscalía inició el proceso de verificación de la información por él entregada, lo cual incluyó una gigantesca excavación en la quebrada de la zona de Bellavista, en el norte de Quito, lugar donde el procesado sostiene haber lanzado su cuerpo.

Luego de casi un mes de búsquedas en una quebrada que ha servido como depósito de materiales de construcción y en donde han existido dos incendios en estos últimos seis años, se encontraron, no con poco esfuerzo, algunos restos óseos y dentales; muchos de ellos, descartados a primera vista por corresponder a restos animales. Solo dos de ellos, corresponden a piezas óseas humanas. Estas fueron sometidas a un peritaje de cotejamiento de ADN con las muestras proporcionadas por sus padres, Elizabeth y Absalón, el cual arrojó un resultado negativo. A la fecha, no existe evidencia alguna que permita verificar que lo dicho por Jonathan C., corresponde a la verdad.

Preguntas interminables continúan surgiendo. A todos nos quedan más dudas que respuestas en torno a la desaparición de Juliana. Pero lo único cierto de este inmerecido calvario de casi seis años y medio, es que se ha verifica-

do exactamente aquello que sus padres han venido sosteniendo desde los primeros días: el "pastor" Jonathan C., quien vio crecer a Juliana, quien se convirtió en su modelo a seguir y a quien sus padres encargaron la tarea de protegerla y guiarla, es el responsable de su desaparición.

Pero la lucha no ha terminado.

July todavía no tiene justicia y todavía no sabemos dónde está. Después de seis años y medio de mentiras y de pruebas falsas, que creemos son fabricadas, los padres tienen razones de sobra para no creer en la "confesión" de Jonathan. Hoy por hoy, a pesar de todos los avances que el caso ha tenido, todo lo que tenemos es una verdad a medias. Y es que para Elizabeth y Absalón, en esas noches de insomnio, la misma pregunta invade sus pensamientos y les quita el sueño: si desde el día uno sospecharon -acertadamente-, ¿por qué la demora de 6 años en tener resultados?

Al inicio de este informe, María Fernanda Restrepo calificaba al Estado como indolente. Los familiares de los desaparecidos, con una frecuencia casi absoluta, tienen teorías acerca de lo que pudo haber sucedido con sus seres queridos, pero sus voces no suelen ser escuchadas. Lo que sí reluce son los pretextos, la falta de recursos, los estereotipos y la criminalización de las víctimas, la inexperiencia y pasividad de los funcionarios, entre todos los demás obstáculos mencionados a lo largo de este informe. El caso de July es la punta del iceberg del inmenso dolor que significa tener un familiar desaparecido y que la sociedad solo ha sido testigo, en razón de la atroz coyuntura de los últimos meses. Pero es solo eso: la punta de un iceberg que esconde miles de personas desaparecidas bajo su superficie, y cientos de miles de familiares que han golpeado puertas, que han buscado, que no han tenido respuesta y que son merecedores, como muestra mínima de humanidad, de una disculpa desde el Estado.

Lo dicho por el Estado Ecuatoriano ante la CIDH solo demuestra lo implacable de su indolencia. Y es falso: las personas desaparecidas no "se van por su cuenta"[155]. Hay algo o alguien que no quiere que los encontremos. En el caso de July, al Estado le tomó 6 años y medio darse cuenta de ello. Y

155 Audiencia Temática: *"Situación de los desaparecidos en el Ecuador y el Derecho a la verdad y justicia"*. 3 de Octubre de 2018. Boulder-Colorado.

hay que reconocer que la pasividad y la inercia hubieran continuado sino no se daban las constantes presiones de la familia y sus abogados, y porque una fiscal capaz y comprometida se puso al frente del caso. Lastimosamente, no todos los casos de desaparecidos corren esa misma suerte. Y mientras la suerte no toque sus puertas, el tiempo seguirá su transcurso inexorable, manteniendo las heridas abiertas de quienes se quedaron y no dejaron de buscar.

Lo cierto es que todas y todos podemos ser Juliana. Y como sociedad, lo mínimo que esperamos de nuestro Estado es que garantice una investigación seria. Que sea consciente. Que no les diga a los familiares que es cuestión de "*dar vuelta a la página*", porque nadie merece atravesar ese dolor y, mucho menos, sentirse abandonado en su lucha.

Es imperativo que, frente a los errores cometidos, se asuman las culpas y se garantice que no se volverán a repetir para otros.

Para ASFADEC, INREDH y el CDH-PUCE y para todas las organizaciones que de una u otra manera hemos acompañado a los familiares de personas desaparecidas en su búsqueda de verdad y justicia, el caso de Juliana Campoverde nos permite ratificar nuestra convicción de que la desaparición, sin desmerecer otras violaciones de derechos humanos, merece una especial atención por parte del Estado ya que es producto de una estructura social que no garantiza una vida con dignidad. No es un fenómeno que pueda seguir siendo ignorado bajo el manto de supuestas estadísticas de efectividad institucional. Se requiere un cambio de paradigma, de estructura, de estrategia, comprendiendo que los familiares, por sobre todo lo demás, solo esperan una cosa: encontrar a sus seres queridos, saber la verdad y que se haga justicia. Esto el Estado les queda debiendo y la sociedad debe sensibilizarse y solidarse de manera activa.

Mientras nos falte una sola persona, no nos callaremos.

Mural por las personas desaparecidas. Festival artístico Gustavo Garzón: 25 años desaparecido y presente en la sala Demetrio Aguilera Malta. Quito, 26/11/2015. Foto: archivo Asfadec

Elizabeth Rodríguez al cumplirse 6 años de la desaparición de su hija Juliana Campoverde. Vigilia en la Plaza Grande. Quito, 7/2018. Foto: archivo Inredh

Maribel Angulo en la transmisión en vivo de la audiencia temática de personas desaparecidas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Quito, 5/10/2018. Foto: archivo Asfadec

Andrés Botina y Esmeralda Enríquez en la Plaza Grande para exigir justicia para Francisco Cajigas, víctima de desaparición forzada y ejecución extrajudicial. Quito, 2016. Foto: archivo Inredh

VII
Bibliografía

- ACNUDH. Estudio sobre el derecho a la verdad- Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2006/91 de enero de 2006.
- Arroyo Vargas, Roxanna. Acceso a la justicia para las mujeres…el laberinto androcéntrico del derecho. Revista IIDH. Publicado en el 2011. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26673.pdf
- ASAMBLEA NACIONAL. Absalón Campoverde preside Comisión Ocasional para atender los casos de personas desaparecidas. Publicado el 4 de enero del 2018. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/53297-absalon-campoverde-preside-comision-ocasional-para
- ASFADEC e INREDH. Informe sobre la situación de personas desaparecidas de forma involuntaria y sus familias en Ecuador. Publicado el 4 de septiembre del 2015. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/dioFo3
- ASFADEC y COVIDEFEM. Carta a Lenín Moreno. Publicado en 30 de agosto del 2018. Extraído el 21 de septiembre desde https://goo.gl/Tmc1hM
- ASFADEC. Asfadec responde a declaraciones de presidente Rafael Correa y ministro Serrano emitidas en el Enlace Ciudadano No. 483. Publicado el 15 de julio del 2016 desde http://bit.ly/2dPLbN4
- ASFADEC. Asfadec: "Decidimos no ingresar a la reunión con el presidente Rafael Correa". Publicado el 30 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/29tNfYI
- ASFADEC. Boletín de prensa: Rafael Correa se reunió con los familiares de las personas desaparecidas. Publicado el 12 de diciembre del 2013. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dP4slB
- ASFADEC. Carta de apoyo a la defensora de DD.HH, María Espinosa.

Publicado el 11 de enero del 2015 desde http://bit.ly/2dPJCPe

- ASFADEC. Carta: Política integral para las personas desaparecidas. Publicada el 1 de agosto del 2018. Extraído el 16 de septiembre desde http://bit.ly/2driV4x
- ASFADEC. Cuál es su propuesta sr/a candidata/o presidencial. Publicado el 2 de enero del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2jwCgGr
- ASFADEC. Desaparecidos: 4 puntos que el presidente Rafael Correa debe conocer. Publicado el 4 de enero del 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1bPAebS.
- ASFADEC. Desaparecidos: cuarta reunión presidencial sin resultados. Publicado el 11 de julio del 2015. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1XXSDpO
- ASFADEC. Elizabeth Rodríguez: "Desaparecieron todo, hasta nuestras ganas de vivir". Publicado el 24 de diciembre del 2016 desde http://asfadec.blogspot.com/2016/12/elizabeth-rodriguez-desaparecieron-todo.html.
- ASFADEC. Familiares de desaparecidos exigen a Correa agilidad. Publicado el 3 de junio del 2015. Extraído el 19 de septiembre desde https://goo.gl/yNZ5my
- ASFADEC. Familiares de desaparecidos presentan denuncia en Fiscalía por agresiones física. Publicado el 7 de julio del 2016. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/29wLGud
- ASFADEC. Juliana Campoverde: 5 años de desaparición y falta de diligencia estatal. Publicado el 7 de julio del 2017 desde http://asfadec.blogspot.com/2017/07/juliana-campoverde-5-anos-de.html
- ASFADEC. Observaciones para la cuarta reunión entre familiares de personas desaparecidas y el presidente Correa. Publicado el 10 de diciembre del 2015 desde http://bit.ly/1WY5eJ7
- ASFADEC. Pilar Tobar: "Los funcionarios públicos tachan nuestra lucha de politequera". Publicado el 23 de noviembre del 2015. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dqwjpz
- ASFADEC. Pilar Tobar: el sabor amargo que me dejó la reunión con el presidente Rafael Correa. Publicado el 9 de agosto del 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2d10L9Q.
- ASFADEC. Plantón: "Gritaremos más fuerte por nuestros desaparecidos pese a las agresiones". Publicado el 6 de julio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2xrGFPb

- ASFADEC. Rafael Correa se reunió con los familiares de personas desaparecidas. Publicado el 12 de diciembre del 2013. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2dP4slB.
- Burbano, Harold. El acceso a la información pública. Fundación INREDH: Quito, 2015.
- Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 15 de febrero de 2017. Serie C No. 332
- CIDH. Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19 Publicado el 27 Marzo 2015. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf
- CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Publicado el 31 diciembre 2015.
- CIDH. Derecho a la Verdad en América. Publicado el 13 de agosto del 2014. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf
- CIDH. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2012. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria
- CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 207/17. Publicado el 29 diciembre 2017. Extraído el 19 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf
- CIDH. INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 Publicado el 7 marzo del 2011. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202010%20ESPl.pdf
- CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, Capítulo IV "El Derecho de Acceso a la Información, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009

- CIDH. INFORME No. 141/10. PETICIÓN 247-07. ADMISIBILIDAD. LUIS EDUARDO GUACHALÁ CHIMBÓ. ECUADOR. Emitido el 1º de noviembre de 2010. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/34.ECAD247-07ES.doc
- CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1. Publicado el 7 marzo 2006. Extraído el 17 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm
- CIDH. INFORME SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS. PRIVADAS DE LIBERTAD EN LAS AMÉRICAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 Publicado el 31 diciembre 2011
- CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia den Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). OAS/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. Emitidos el 19 de Julio de 2008. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf
- CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, Organización de Estados Americanos, 2010. párr. 5. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.cidh.org/relatoria
- CIDH. SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Publicado el 31 diciembre 2011 2011, Párr. 125. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf
- Código Orgánico Integral Penal (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.
- Comisión de la Verdad. Informe de la Comisión de la Verdad 2010. Resumen Ejecutivo
- Comisión de la Verdad. Informe de la Comisión de la Verdad 2010. C64, expediente N.-232297 Tomo III
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CASO 11.868: Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendy. Ecuador. INFORME Nº 99/00. Publicado el 5 de octubre de 2000.
- Constitución de la República del Ecuador. Publicada en Registro Oficial

449 del 20 de octubre de 2008.

- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ratificada por el Estado Ecuatoriano por Decreto Ejecutivo No. 80, publicado en el Registro Oficial 46 de 14 de octubre del 2009.
- Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202
- Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88
- Corte IDH. Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia emitida el 27 de noviembre de 2012. Serie C No.256
- Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia emitida el 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.
- Corte IDH. Caso Gangaram Panday Vs. Suriname (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia emitida el 21 de enero de 1994
- Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.
- Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240.
- Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Sentencia emitida el 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205
- Corte IDH. Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia emitida el 24 de agosto de 2017
- Corte IDH. Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 24 de agosto de 2017. Serie C No. 274
- Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121
- Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparacio-

nes y Costas. Sentencia emitida el 3 de abril de 2009. Serie C No. 196

- Corte IDH. Caso Radilla Pachecho vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 145.
- Corte IDH. Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285
- Corte IDH. Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia, Sentencia de reparaciones y costas. Sentencia emitida el 27 de febrero de 2002.
- Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307
- Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014
- Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia emitida el 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277
- Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Extraída el 16 de septiembre del 2016 desde http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument.
- ECUADOR EN VIVO. Familiares de desaparecidos presentan denuncia en Fiscalía por agresiones físicas. Publicado el 7 de julio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2QBWP0Z
- ECUADORINMEDIATO. Presidente Correa se reúne con familiares de personas desaparecidas. Publicado el 13 de octubre del 2015. Extraído el 19 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/1WFOzIm
- El Comercio. Cadáver de joven desaparecida fue hallado en morgue de la U. Estatal de Guayaquil. Publicado el 19 de mayo del2015. Extraído el 12 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1MgIWvc
- EL COMERCIO. Con velas encendidas recordaron a los desaparecidos en el Ecuador. Publicado el 30 de agosto del 2018. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dCGnNh
- El Comercio. Los vacíos en la indagación forense dificultan la identifica-

ción del 'NN'. Publicado el 22 de septiembre del 2014. Extraído el 19 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2cQEQnr.

- El Cronista. Crimen de mochileras: "Tarde o temprano les iba a pasar algo", dijo la subsecretaria de turismo del Ecuador. Publicado el 9 de marzo del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://www.cronista.com/informaciongral/Crimen-de-mochileras-Tarde-otemprano-les-iba-a-pasar-algo-dijo la-subsecretaria-de-turismo-de-Ecuador-20160309-0129.html
- El Telégrafo. Presidente Correa se reúne con familiares de desaparecidos. Publicado el 5 de marzo de 2015. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desdehttp://bit.ly/2dP3RAd.
- EL TELÉGRAFO. Presidente se reúne con familiares de personas desaparecidas en Ecuador. Publicado el 5 de marzo del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pgCXUN
- EL TELÉGRAFO. SIC 10 sería la unidad que desapareció a los hermanos Restrepo. Publicado el 01 de noviembre de 2011. Extraído el 20 de septiembre de 2018 desde https://bit.ly/2QBeANO
- EL TIEMPO. Correa se reúne con familiares de desaparecidos y ratifica voluntad para avanzar en las investigaciones. Publicado el 13 de octubre del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/pZtnFR
- EL TIEMPO. La desaparición de personas será un delito en Ecuador. Publicado el 15 de diciembre del 2013. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/x9Y4qc
- El Universo. Cuerpo de desaparecido fue hallado en morgue de Universidad en Quito. Publicado el 3 de junio del 2015. Extraído el 12 de septiembre desde http://bit.ly/1RCPdVN
- EL UNIVERSO. Expertos internacionales resolverán casos de desaparecidos en Ecuador. Publicado el 5 de marzo del 2015. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pePQOY
- El Universo. Rafael Correa se reunió con familiares de 66 desaparecidos. Publicado el 30 de junio del 2016 desde http://bit.ly/2dtnA5z
- ENLACE CIUDADANO 352 (Min. '43). Dado por el Expresidente Rafael Correa el 15 de diciembre del 2013, en Atacames, Esmeraldas. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2pdkxnF
- Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado (Ecuador), publicado en el Registro Oficial Suplemento 268 de 23 de Marzo de 2012.

- Fiscalía General del Estado. Fiscalías Especializadas. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.fiscalia.gob.ec/fiscaliasespecializadas/
- Fiscalía General del Estado. Resolución 040-FGE-2017. Publicada el 12 de septiembre de 2017.
- Fiscalía General del Estado. Resolución 100-A-FGE-2013. 3 de diciembre de 2013.
- Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (A/HRC/36/39)
- Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración (A/HRC/36/39/Add.2).
- INREDH. Caso Francisco Cajigas: la búsqueda de justicia en un laberinto de impunidad. Publicado el Viernes, 17 Noviembre 2017. Extraído el 22 de septiembre desde https://bit.ly/2mB2f1o
- IZA, Darío. ALVEAR, Montenegro. Desaparecidos en Ecuador. Una aproximación al testimonio como herramienta discursiva de posicionamiento en los espacios y políticas públicas. Publicado el 19 de diciembre del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/8016.
- LA HORA. 'Como si se perdiera una mascota. Así tratan los casos de nosotros', dice presidente de asociación de víctimas de desaparición. Publicado el 8 de septiembre del 2018. Extraído el 23 de septiembre del 2018 desde https://goo.gl/i9zbso
- La Hora. Denuncia por cinco casos contra Defensoría del Pueblo. Publicado el 24 de abril del 2018. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://lahora.com.ec/noticia/1102151919/denuncia-por-cinco-casos-contra-defensoria-delpueblo-
- LA HORA. Familiares de desaparecidos rechazan informe. Publicado el 11 de marzo del 2017. Extraído el 22 de septiembre desde https://bit.ly/2D13krC
- LA HORA. Familias de desaparecidos hacen 7 pedidos a Lenín Moreno. Publicado el 15 de junio del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde https://bit.ly/2NNq7LI
- LA HORA. Jornada en Quito por los desaparecidos. Publicado el 31 de agosto del 2017. Extraído el 20 de septiembre del 2018desde https://goo.gl/dyKtDE
- La Hora. Las cifras "juegan" contra los desaparecidos. Publicado

el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde https://lahora.com.ec/noticia/1101952174/las-cifras-e28098juegane28099-contra-los-desaparecidos

- La Posta. Caso David Romo. Publicada el 23 de agosto del 2018. Extraído el 10 de septiembre del 2018 desde https://www.youtube.com/watch?v=f5pOZ-CJ8gQ
- Las cifras de la Fiscalía no convencen a los familiares de los desaparecidos. Publicado el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2avfTvD
- MINISTERIO DEL INTERIOR. DINASED se crea para la resolución de casos de casos de desaparecidos. Extraído el 18 de septiembre del 2018 desde https://www.ministeriointerior.gob.ec/dinased-se-crea-para-la-resolucion-de-casos-de-desaparecidos/
- Ministerio del Interior. Juntos contra la impunidad a través de la línea anónima 1800DELITO. Disponible en: https://www.ministeriointerior.gob.ec/juntos-contra-la-impunidad-a-traves-de-la-linea-anonima-1800delito/
- Ministerio del Interior. Policía Nacional capacita a 200 investigadores sobre técnicas para la ubicación de personas. Extraído el 20 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/2dCp3bu
- Organización de Estados Americanos. CIDH presenta caso sobre Guatemala a la Corte IDH. Publicado el 6 de noviembre de 2015. Extraído el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/125.asp
- Patricio Galella, La convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Un gran paso hacia una mayor protección en la lucha contra este fenómeno, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, No. 21, (Madrid: Edt. Universidad Autónoma, 2011).
- PLAN V. "La historia sin fin de David Romo". Publicada el 22 de marzo del 2017. Extraída el 15 de septiembre del 2018 desde http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-historia-sin-fin-david-romo.
- PLAN V. Desaparecidos: cuando la vida se rompe en dos. Publicado el 23 de enero del 2015 desde http://bit.ly/2dGKvIJ
- Radio Visión. Entrevista con familiares de desaparecidos en nuestro país PARTE 1. 22 diciembre 2014. Escuchar a partir del minuto 20 [En línea] Publicado el 23 de diciembre del 2014. Extraído el 30 de enero de 2014 desde http://bit.ly/1Cxw3ZV

- Resolución No. 160-2012 del Consejo Nacional de la Judicatura (Ecuador), publicada en el Registro Oficial 875 del 21 de enero de 2013. Extraída el 20 de septiembre del 2018 desde http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2012/160-2012.PDF.
- Teleamazonas. Familiares denuncian inconsistentes en las cifras de personas desparecidas. Publicado el 9 de junio del 2016. Extraído el 16 de septiembre del 2018 desde http://bit.ly/1VOMSfp
- YouTube. Enlace Ciudadano Nro. 352 desde Atacames, Esmeraldas. Publicado el 14 de diciembre del 2013. Enlace desde http://bit.ly/2cCtzSp