

**Defensoría del Pueblo de Ecuador**

Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza

**Respuesta a solicitud de información para la ACNUDH - Oficina del Alto  
Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en  
Ginebra, en referencia a la resolución 73/178 aprobada por la Asamblea  
General sobre “las personas desaparecidas”**

**Organismo solicitante:** ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Jefe Sección Estado de Derecho y Democracia Rama de Estado de Derechos, Igualdad y No Discriminación.

**Fecha de envío:** Abril 2020

Freddy Carrión Intriago  
**Defensor del Pueblo de Ecuador**

Zaida Rovira Jurado  
**Vicedefensora**

Cristhian Iván Bahamonde Galarza  
**Secretario General Misional**

Tatiana Ordeñana  
**Coordinadora General de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación**

**Revisión**  
Rocío Nasimba Loachamín  
**Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza**

**Elaboración**  
Paola Espinosa Izquierdo  
**Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza**

Robinson Bolaños  
**Dirección Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Políticas Públicas**

Francisco Bonilla  
**Dirección Nacional de Atención Prioritaria y Libertades**

**Revisión editorial**  
**Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia**

Juan León Mera N21-152 y Vicente Ramón Roca Edf. Santa Prisca  
Quito, Ecuador.  
Telf.: +593 2 330 1112  
[www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec)

## Introducción

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE), en el marco de sus competencias, remite el presente documento en respuesta a la solicitud de información enviada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la cual solicita que se refiera a la aplicación de la Resolución No. 73/178 aprobada sobre las personas desaparecidas, así como, información sobre temas actuales de preocupación con respecto a las mismas.

En este sentido, en el presente documento se revisa los avances en la legislación nacional e institucionalidad y sintetiza las principales acciones desarrolladas por la DPE en los casos de personas desaparecidas, señalando los principales temas de preocupación en esta problemática. Cabe señalar que el presente documento se responde de manera parcial en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo.

Es importante considerar que en la experiencia ecuatoriana actual no existen problemas de conflicto armado, sin embargo su respuesta se hace en relación a las personas desaparecidas. En caso de necesitar más información, por favor, se debe tomar contacto con la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública al correo [dniipp@dpe.gob.ec](mailto:dniipp@dpe.gob.ec).

### 1) Marco normativo

El tratamiento de las desapariciones involuntarias de personas en Ecuador ha sido complejo, en el ámbito jurídico el hecho más relevante es que esta conducta no estaba tipificada como un delito en el ordenamiento jurídico; como se ha citado, solo a partir del 24 de diciembre de 2019 la desaparición involuntaria de personas ha sido incluida como un delito en el Código Orgánico Integral Penal, antes de esa fecha, incluso se planteaba que no era necesario un tipo específico, porque la desaparición involuntaria se podía asociar con los elementos que componían el tipo de la desaparición forzada, con la diferencia de que quien perpetra la desaparición no era un o una agente estatal.

Al no existir el tipo específico de la desaparición involuntaria, su tratamiento investigativo tenía y tiene un carácter administrativo, lo que permite a la Fiscalía realizar investigaciones y determinar un tipo penal asociado al hecho de la desaparición y realizar la acusación no por la desaparición, sino por otra causal, por ejemplo secuestro extorsivo con resultado de muerte. En todo caso el bien jurídico que se pretende proteger es el de la integridad.

De este modo, la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 66, numeral 3, literal c, reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal, incluyendo en este “la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas

cruels inhumanos o degradantes”. Asimismo, el artículo 80 de la Carta Magna señala que, entre otros, el delito de la desaparición forzada de personas es imprescriptible (tanto en la acción como en la pena); además, que, no es susceptible de amnistía (CRE, 2008, art. 120, num.13).

Así, también el Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014) en su artículo 84 tipifica por primera vez el delito de desaparición forzada, dentro de los delitos contra la humanidad, conforme lo determina el artículo 89 de dicho Código. Y, en concordancia con la Constitución, establece que el delito de desaparición forzada es imprescriptible y que no es susceptible de indulto o amnistía (COIP, 2014, arts. 73, 75).

La Ley Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (2019, artículo 163.1) establece lo siguiente sobre la desaparición involuntaria:

La persona que prive de la libertad, retenga, arrebate, desaparezca, traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad y niegue información de su paradero o destino, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años...

En este marco es importante mencionar que se expidió la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas (2020), cuyo objetivo es establecer la coordinación estatal para la búsqueda y localización con enfoque humanitario de personas desaparecidas o extraviadas en el territorio nacional, la determinación del contexto de la desaparición, la protección de los derechos de la persona desaparecida o extraviada hasta que de determine su paradero, la prevención de la desaparición, la atención, asistencia y protección de las víctimas indirectas durante la investigación y el desarrollo de procesos de cooperación internacional en casos de ecuatorianos desaparecidos o extraviados en el extranjero, para garantizar una adecuada atención y una respuesta efectiva. La búsqueda de personas desaparecidas será efectuada por las Unidades Especializadas para la investigación de personas desaparecidas y extraviadas de la Fiscalía General y la Policía Nacional en forma inmediata. Los mecanismos de búsquedas se deberán agotar hasta que se determine el paradero de la persona desaparecida o extraviada.

De igual forma, se cuenta con el Protocolo Actuación Búsqueda investigación de Personas Desaparecidas<sup>1</sup>, y su artículo 3 establece que “al iniciar una investigación por desapariciones de personas, la Policía Nacional a través de sus unidades especiales, Fiscalía, juzgados y demás apoyos auxiliares deberán tener presente que la investigación es una obligación de medio, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, y, que su obligación de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad”.

En tanto que su artículo 8 prevé que se

---

<sup>1</sup> Protocolo dictado por el Consejo de la Judicatura para actuaciones de la entidades del sector justicia.

considerará para efectos de ordenar los procedimientos de actuación frente al hecho de una denuncia o conocimiento de una persona desaparecida o extraviada, 3 etapas de gestión que tiene como objetivo optimizar recursos, tiempo, coordinación y resultados entre los diversos actores involucrados; estas etapas son: 1.- Presentación de la Denuncia/ Recolección de información; 2.- Alerta y coordinar con las dependencias públicas y privadas, que son parte activa de este procedimiento de coordinación interinstitucional; y 3.- Indagación a partir de la presunción de un delito.

## **2) Aportes Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo en cumplimiento del mandato constitucional y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo reconocen la atribución de la institución en la protección y tutela de los derechos.

En este sentido, la Constitución en el art. 215, numeral 4 establece que:

La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que se encuentren fuera del país. Y prevé como una de sus atribuciones el “Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en su artículo 18 señala que: cuando la cuestión o asunto objeto de la queja estuviera sometido a resolución judicial o administrativa, la Defensoría del Pueblo se limitará a vigilar el respeto al debido proceso, pudiendo para este efecto interponer las acciones y recursos contemplados en la Constitución Política de la República y la Ley.

En este marco, la Defensoría en materia de personas desaparecidas ha realizado las siguientes acciones:

### **Ámbito Normativo**

#### Proyecto de Ley de Personas Desaparecidas:

La Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de Derechos Humanos en goce de sus facultades constitucionales y legales, recomendó ante la Comisión Ocasional para atender los casos de personas desaparecidas y en los temas penales ante la Comisión Especializada Permanente de Justicia de la Asamblea Nacional lo siguiente:

- Definir esta ley como una de interés social, en concordancia con el artículo 95 de la Constitución, que permita contar con la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas que se generan. Además, se recomendó que el objeto de este

proyecto de Ley debe recordar que la participación de la sociedad civil, entre ellos, de los familiares de personas desaparecidas es relevante.

- Ampliar el **fin de la ley** y enmarcarlo en la necesidad de prevenir y eliminar la desaparición, garantizar los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, registrar, buscar e identificar oportuna y diligentemente a las personas desaparecidas, se evidencia disposiciones restrictivas.
- Ordenar los **principios y definiciones** por principios, enfoques y definiciones y mejorar el abordaje de aquello que se requiere definir basado en estándares existentes. Se sugirió la revisión de la “Guía básica sobre la Ley General en materia de desaparición de personas” especialmente el numeral 3.1.
- Precisar las siguientes obligaciones estatales: prevención, protección de derechos de víctimas y familiares, búsqueda oportuna y eficaz, investigación y sanción de las personas responsables.
- Diseñar un procedimiento judicial expedito que podría estar anclado a las garantías jurisdiccionales para la protección de derechos humanos y sus principios para ser desarrollado. Las y los familiares actualmente enfrentan dificultades de todo tipo ante la ausencia y los efectos jurídicos que provoca.
- Organizar el sistema nacional de búsqueda y de atención integral a personas desaparecidas en 4 etapas: 1. información, 2. registro, 3. identificación y 4. búsqueda de personas desaparecidas mediante el cotejamiento con todos los registros nacionales con los que debe contar el país, incluido el de las personas fallecidas y el trato debido a los restos humanos en especial de los no identificados, como mecanismo adecuado de cruce de información.

Finalmente, con el objeto de que la Ley no pierda su valor normativo, para ello, se propuso la siguiente reforma al Código Orgánico Integral Penal:

- Refórmese el art. 161 del Código Orgánico Integral Penal desde el epígrafe:

Art. 161.- **Desaparición involuntaria.**- La persona que prive de la libertad, retenga, arrebate, desaparezca, traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad o niegue información de su paradero o destino, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Sin perjuicio de la existencia del concurso real de otras infracciones, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años la desaparición involuntaria cuando concurra una de las siguientes circunstancias:

- a) Si la privación de libertad de la víctima se prolonga por más de ocho días.

- b) Si la víctima es una persona menor de dieciocho años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada, persona con discapacidad o que padezca enfermedades que comprometan su vida.
- c) Si se comete con apoderamiento de nave o aeronave, vehículos o cualquier otro transporte.
- d) Si se comete total o parcialmente desde el extranjero.
- e) Si se comete por personas que tengan algún tipo de relación familiar o de poder o autoridad sobre la víctima, tal como: docente, ministras o ministros de algún culto, personal de salud o personas responsables en la atención del cuidado del paciente; o por cualquier otra clase de profesional o técnico que haya abusado de su posición, función o cargo para cometer la infracción.
- f) Si la víctima ha sido sometida a violencia física, sexual o psicológica. Si se produce la muerte de la víctima, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años. Para el procesamiento de este delito, la acumulación de indicios tendrá la misma fuerza vinculante que la prueba directa en la etapa de juicio, siempre que los mismos se funden en hechos reales probados, se relacionen con los hechos de este delito, sean unívocos y directos.”

Cuando por causa o con ocasión del secuestro le sobrevenga a la víctima la muerte, se sancionará con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

- Refórmese el segundo inciso y algunos de los literales del art. 162 del Código Orgánico Integral Penal:

Art. 162.- **Secuestro extorsivo.-** Si la persona que ejecuta la conducta sancionada en el artículo 161 de este Código tiene como propósito cometer otra infracción u obtener de la o las víctimas o de terceras personas dinero, bienes, títulos, documentos, beneficios, acciones u omisiones que produzcan efectos jurídicos o que alteren de cualquier manera sus derechos a cambio de su libertad, será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años.

Sin perjuicio de la existencia del concurso real de otras infracciones, se sancionará con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años la desaparición involuntaria cuando se concurra en una de las siguientes circunstancias:

- a) Si la privación de libertad de la víctima se prolonga por más de ocho días.
- b) Si se ha cumplido alguna de las condiciones impuestas para recuperar la libertad.
- c) Si la víctima es una persona menor de dieciocho años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada o persona con discapacidad o que padezca enfermedades que comprometan su vida.
- d) Si se comete con apoderamiento de nave o aeronave, vehículos o cualquier otro transporte.
- e) Si se comete total o parcialmente desde el extranjero.
- f) Si la víctima es entregada a terceros a fin de obtener cualquier beneficio o asegurar el cumplimiento de la exigencia a cambio de su liberación.
- g) Si se comete por personas que tengan algún tipo de relación familiar o de poder o autoridad sobre la víctima, tal como ser: docente, ministras o ministros de algún culto, personal de la salud o personas responsables en la atención del cuidado del paciente; por cualquier otra clase de profesional o técnico que haya abusado de su posición, función o cargo para cometer la infracción.
- h) Si el secuestro se realiza con fines políticos, ideológicos, religiosos o publicitarios.
- i) Si la víctima ha sido sometida a violencia física o psicológica.



Es importante resaltar que todas las observaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo fueron analizadas e incorporadas en el segundo debate del Proyecto de Ley de Personas Desaparecidas, de igual manera, las reformas al Código Orgánico Integral Penal fueron incorporadas al paquete de reformas a este cuerpo legal.

Finalmente el 28 de enero de 2020 se publicó en el Registro Oficial N.º 130, la Ley orgánica de actuación en casos de personas desaparecidas y extraviadas, que contiene todas las observaciones realizadas por la DPE.

De igual forma, con fecha 24 de diciembre de 2019 en el Registro Oficial N.º 107, se aprobó el paquete de reformas al Código Integral Penal donde se incluyó el tipo penal de la Desaparición Involuntaria;

Artículo 35.- Agregase a continuación del artículo 163 un artículo con el siguiente texto:

Artículo 163.1.- Desaparición involuntaria.- La persona que prive de la libertad, retenga, arrebate, desaparezca, traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad y niegue información de su paradero o destino, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Si la privación de libertad de la víctima se prolonga por más de ocho días.
2. Si la víctima es una persona menor de dieciocho años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada, persona con discapacidad o que padezca enfermedades que comprometan su vida.
3. Si se comete con apoderamiento de nave o aeronave, vehículos o cualquier otro transporte.
4. Si se comete total o parcialmente desde el extranjero.
5. Si se comete por personas que tengan algún tipo de relación familiar o de poder o autoridad sobre la víctima, tales como: docentes, ministras o ministros de culto, personal de salud o personas responsables en la atención del cuidado del paciente; o por cualquier otra clase de profesional o técnico que haya abusado de su posición, función o cargo para cometer la infracción.
6. Si la víctima ha sido sometida a violencia física, sexual o psicológica. Si se produce la muerte de la víctima, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años. Para el procesamiento de este delito, la acumulación de indicios tendrá la misma fuerza vinculante que la prueba directa en la etapa de juicio, siempre que los mismos se funden en hechos reales probados, se relacionen con los hechos de este delito, sean unívocos y directos.

Por otra parte, es importante señalar que si bien la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas (2020) dio vida al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas, conformado por



18 instituciones, aspecto que puede constituir un avance toda vez que permitiría generar respuestas adecuadas a la problemática de personas desaparecidas, persisten los problemas relacionados con la participación de las y los familiares, quienes no pueden asegurar recursos para mantener la defensa técnica o su participación activa en los procesos investigativos a través de profesionales del Derecho.

Finalmente, cabe mencionar que desde la Defensoría del Pueblo en conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos se está trabajando en el Reglamento a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas (2020).

### **Ámbito tutelar**

La Defensoría del Pueblo, dentro de sus competencias determinadas en el art. 215 de la Constitución de la República, implementó como estrategia la revisión de casos de personas desaparecidas, obteniendo como resultado que varios expedientes fueron archivados sin haber localizado a la persona desaparecida.

En este marco, en septiembre de 2013, mediante Circular N.º DPE-DNPDHN-2013-0019-C, se impartió la disposición de revisar 46 casos de personas para el inicio de oficio de la vigilancia al debido proceso.

En abril de 2018 se mantuvo una reunión con las y los familiares de las personas desaparecidas en la que se planteó la posibilidad de generar un encuentro nacional con los familiares de personas desaparecidas, como ya ocurrió en el 2013.

El 23 de mayo de 2018, la Defensoría del Pueblo recibió a representantes y familiares de personas desaparecidas de las organizaciones de ASFADEC y DESENDOR. Las autoridades institucionales receptaron las principales preocupaciones de las y los familiares con relación a los pocos avances que están teniendo sus procesos investigativos, así también se hizo la entrega del proyecto de ley de “Búsqueda de personas desaparecidas en el territorio”.

La Defensoría del Pueblo estableció junto con las y los familiares, una Mesa Técnica para generar una hoja de ruta de trabajo con familiares y equipos de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de incidencia y tutela, trabajando en un protocolo por el cual se establecerían lineamientos para la vigilancia procesal de estos casos teniendo en su particularidad y diferencia ante los demás procesos sometidos a vigilancia.

En este espacio se trabajó una propuesta de proyecto de ley preparado en conjunto con las y los familiares de las personas desaparecidas para la incorporación de su tratamiento en la agenda de la Asamblea Nacional.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo realiza de oficio el seguimiento al debido proceso de 86 casos de personas reportadas como desaparecidas a nivel nacional y brinda acompañamiento a la investigación fiscal en la revisión de expediente a fin de asegurar el derecho al debido proceso garantizando el cumplimiento de las normas y derechos sujetos a los principios de inmediación y celeridad; acompañamiento a diligencias fiscales como búsqueda y barridos, difusión de imágenes en coordinación con Fiscalía, DINASED y familiares, versiones, ampliación de versiones, y demás diligencias que dependiendo del caso han sido consideradas por los fiscales como adecuadas en la gestión del acto administrativo.

A continuación se indica el número de casos de personas desaparecidas reportadas a la DPE por provincia, desde el año 2012 al 2018:

Tabla 1. *Casos sobre personas desaparecidas reportadas a la DPE 2012-2018*

<b>Provincia</b>	<b>Número de casos</b>
Carchi	1
Chimborazo	6
El Oro	1
Guayas	3
Imbabura	1
Loja	1
Los Ríos	1
Manabí	1
Napo	4
Pichincha	54
Santo Domingo	3
Sucumbíos	1
Tungurahua	6
Zamora	3
<b>TOTAL CASOS</b>	<b>86</b>

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, Dirección de Atención Prioritaria y Libertades.

Los casos reportados en la tabla 1 han contado con vigilancia del debido proceso, seguimiento y acompañamiento de diligencias desde cada Coordinación General Defensorial Zonal o Delegación Provincial de la DPE, en territorio. Cabe señalar que existen casos con más de una persona desaparecida o más de un expediente abierto con relación a una misma persona desaparecida, por lo que los 86 expedientes mencionados corresponden al número de casos abiertos en la Defensoría del Pueblo y no al número de personas desaparecidas.

También se ha realizado la observación y acompañamiento a varias diligencias, en las cuales la Defensoría del Pueblo ha verificado que los trámites se encuentran activos, la investigación es consecutiva ya que los/las fiscales a cargo han dado impulso a la causa por

lo que no se muestra abandono. Sin embargo, persisten los problemas ya anotados de falta de oportunidad en la realización de diligencias, lo que torna a los procesos en trámites donde no se puede tener una previsión de resultados favorables de la investigación que permita determinar el paradero o la situación de la persona desaparecida.

Finalmente, es importante mencionar que la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (2019), en su art. 22, faculta a la DPE a crear mecanismos especializados de derechos humanos y de la naturaleza. En este sentido, se crea dentro de la DPE el Mecanismo de Personas Desaparecidas y Reparación a Víctimas Documentadas por la Comisión de la Verdad, que tiene por misión el

velar por el reconocimiento de los derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familiares mediante la planificación, direccionamiento e implementación de estrategias defensoriales para prevenir, proteger y garantizar que el Estado adopte las medidas necesarias para la plena vigencia de estos derechos; así como dirigir y gestionar el programa de reparación inmaterial a víctimas documentadas en el informe de la Comisión de la Verdad.

### **Ámbito de Incidencia**

La Defensoría del Pueblo durante el 2016-2017 intervenido en reuniones interinstitucionales convocadas para atender la problemática respecto a las desapariciones.

Y en este marco, la Defensoría del Pueblo continuará trabajando con las familias de personas desaparecidas a fin de acompañar los casos a través de la vigilancia del debido proceso y con la participación de las instancias interinstitucionales que permitan el seguimiento de las acciones del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas.

### **3) Lista de referencias**

Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N.º 449.

Código Orgánico Integral Penal (2014, 10 de febrero). Registro Oficial, Suplemento N.º 180.  
Ecuador.

Ecuador. Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, (2019, 24 de diciembre) Registro Oficial, Suplemento N.º 107.

Ecuador. Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas. (2020, 28 de enero). Registro Oficial N.º 130.

Ecuador. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (2109, 06 de mayo). Registro Oficial, N.º 481.

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2020). Resolución N.º 009-DPE-CGAJ-2020, Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Defensoría del Pueblo.