



Cuestionario sobre insumos para la guía práctica para la elaboración de planes de mitigación y/o eliminación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos en la región

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza

Cuestionario sobre insumos para la guía práctica para la elaboración de planes de mitigación y/o eliminación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos en la región

Organismo solicitante: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Fecha de envío: agosto 2020



Freddy Vinicio Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Zaida Elizabeth Rovira Jurado
Vicedefensora

Cristhian Bahamonde Galarza
Secretario general Misional

Tatiana Ordeñana Sierra
Coordinadora general de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación

Rocío del Carmen Nasimba Loachamín
Directora nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza

Elaboración
David Rivadeneira Revelo
Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza

Revisión editorial
Dirección Nacional de Administración del Conocimiento

Primera edición
Agosto, 2020

Avenida Juan León Mera N21-152 y Roca
Quito, Ecuador.
www.dpe.gob.ec

Insumos para la elaboración de la guía práctica para la elaboración de planes de mitigación y/o eliminación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos en la región

En respuesta a la invitación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el envío de insumos para la guía práctica para la elaboración de planes de mitigación y/o eliminación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos en la región, la Defensoría del Pueblo de Ecuador presenta el siguiente documento. En el caso de requerir más información, se solicita tomar contacto con la Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza.

1. Marcos normativos o regulaciones que contemplen medidas para garantizar el derecho a defender los derechos humanos en las Américas¹

En el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) se determina como característica del Estado la justicia social, a través de la cual se incorpora avances sustanciales para la protección de los derechos humanos, entre los principales se encuentran:

- El carácter de plurinacional del Estado ecuatoriano (CRE, 2008, 1);
- La garantía del derecho al agua (CRE, 2008, artículo 12);
- El reconocimiento y garantía de los derechos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con relación a los derechos colectivos (CRE, 2008, artículo 57);

¹ Para este acápite se ha tomado la información de la pregunta 12, páginas 25 a la 28, del Cuestionario Situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas, elaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y solicitado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junio 2019.

- La garantía al derecho a la resistencia frente a las acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar los derechos a las personas (CRE, 2008, artículo 98);
- La garantía de realización del buen vivir (CRE, 2008, artículo 275);
- El reconocimiento de los derechos de la naturaleza (CRE, 2008, artículo 275); y,
- La obligación del Estado de garantizar la soberanía alimentaria (CRE, 2008, artículo 281).

El cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución constituye un derecho, pero también forma parte de un deber social, por ello, la CRE en su artículo 83, número 5, establece que es deber y responsabilidad de todas las ecuatorianas y ecuatorianos el respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento. Por tanto, el Estado tiene el deber de promover el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de toda persona, creando las condiciones para el empoderamiento y exigibilidad con el fin de ejercer los derechos y libertades fundamentales.

Otra normativa importante, es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (más conocido como Acuerdo de Escazú), mismo que fue ratificado por el Ecuador el 21 de mayo de 2020, lo que convierte a nuestro país en el noveno en ratificar este tratado internacional que permitirá transparentar la información ambiental y establecer provisiones para la protección de defensores de los derechos humanos ambientales.

La ratificación del Acuerdo de Escazú se suma al cumplimiento del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador, en el que se prioriza el fortalecimiento de los derechos de información y participación ambiental recogidos en el Acuerdo de Escazú.²

El artículo 9 del Acuerdo de Escazú establece normas en relación a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, de la siguiente forma:

1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.
2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.
3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.

² Tomado de la página web del Ministerio del Ambiente: <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-se-convierte-en-el-noveno-pais-en-ratificar-el-acuerdo-de-escazu/>

Como es de su conocimiento general, el Acuerdo no se encuentra en vigente, sin embargo, es necesario recoger sus estándares como parte de la política integral para la promoción y protección de las personas defensoras de derechos humanos que promueva la Defensoría del Pueblo, en articulación con el Núcleo de Gobierno Abierto, en el cual también participa.³

En esta misma línea, otro instrumento que aporta a la defensa de los derechos humanos es la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), la cual establece la participación de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos y crea un Consejo de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y la Naturaleza como un mecanismo de participación activa y efectiva de la sociedad civil (2019, artículo 25). De acuerdo con esta ley, el Consejo de Defensoras y Defensores de Derechos estará integrado por:

[...] personas con trayectoria en la prevención, promoción y defensa de los derechos humanos y la naturaleza. Estas personas deberán ser nombradas en un evento público, convocado por la Defensora o Defensor del Pueblo o su delegado a través de los medios de comunicación social, en función de las propuestas que realicen las organizaciones sociales y demás actores de la sociedad civil, que promuevan la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza. Se procurará la participación de mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana y grupos de atención prioritaria.

³ La participación se coordina desde la Dirección Nacional de Acceso a la Información de la DPE.

Las y los integrantes de este Consejo no serán servidores/as públicos, ni tendrán relación contractual alguna con la Defensoría del Pueblo.

El Consejo podrá solicitar la participación de la academia o comunidad científica cuando lo considere necesario. (LODP, 2019, artículo 26)

Además, la LODP (2009) en su artículo 24, reconoce una protección especial a las y los defensores de derechos humanos y de la naturaleza, de la siguiente manera:

La Defensoría del Pueblo velará porque el Estado cumpla con las siguientes obligaciones para proteger a las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza:

- a) Garantizar las condiciones para que las personas defensoras de derechos humanos realicen sus actividades libremente;
- b) No impedir sus actividades y resolver los obstáculos existentes a su labor;
- c) Evitar actos destinados a desincentivar o criminalizar su trabajo;
- d) Protegerlas si están en riesgo; e,
- e) Investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos realizados en su contra, así como garantizar la reparación integral con absoluta independencia e imparcialidad.

En esta línea, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, a través de la Dirección Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Política Pública, conjuntamente con la Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno, Consejo Nacional para la

Igualdad de Género, Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública, desde el mes de octubre de 2019 conforman la mesa interinstitucional, con el objeto de desarrollar estrategias para la incorporación de políticas integrales que promuevan la tutela, protección y promoción de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza.

En este contexto, la mesa interinstitucional ha elaborado el borrador del documento teórico-conceptual para el diseño e implementación de la política integral para la promoción y protección de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza.

La propuesta recoge como puntos importantes a desarrollar, los siguientes:

- Experiencias dentro de la región sobre la protección de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y la naturaleza, que servirán como base para la construcción de la política nacional.
- Componentes de la Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza.
- Promoción de derechos y prevención de la violencia enfocada a la obligación constitucional del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos.
- Protección y atención, que comprende la obligación de proteger y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las defensoras y defensores de derechos humanos cuando se encuentran en situación de riesgo.
- Investigación, juzgamiento, sanción y reparación que esta orientado a establecer la obligación del Estado de investigar de manera exhaustivas, y juzgar y

sancionar de forma diligente las violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, acometiendo acciones conducentes a combatir la impunidad. Comprender que la reparación no solo es material y que se debe dar un seguimiento permanente a las personas afectadas y a sus familiares.

La Defensoría del Pueblo, como coordinadora de la mesa interinstitucional ha iniciado la fase de participación activa desde la Sociedad Civil, con el fin de elaborar de manera conjunta la Política Integral, para ello ha convocado a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza, Organizaciones Sociales, Organizaciones No Gubernamentales, Académicos que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza en el país.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, mediante la Resolución n.º 043 publicada en el Registro Oficial n.º 481 de 06 de mayo de 2019 establece las “Normas para promoción y protección de defensoras de derechos humanos”. Dicha resolución tiene como objetivo establecer las diferentes acciones defensoriales, que serán coordinadas por las direcciones generales Tutelar, de Educación e Investigación y Políticas Públicas, y serán ejecutadas por todas las unidades con competencias misionales para la promoción y protección de derechos humanos y de la naturaleza, con el objeto de garantizar el reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas y contenidas en la LODP, CRE y en los instrumentos de derecho internacional, de toda persona dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos (artículo 3).

De esta manera, la resolución garantiza que las y los defensores de derechos humanos participen individual o colectivamente en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales (2019, artículo 1).

En conclusión, tanto la LODP, como la resolución 043, buscan garantizar el reconocimiento y la protección de las y los defensores de derechos humanos y de la naturaleza, con el fin de promover la realización de políticas públicas para cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de la naturaleza, contenidas en los informes que presentan los comités especializados de la ONU al país.

2. Factores de riesgo para la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos⁴

El rol que desarrollan las personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza es fundamental para la consolidación de la democracia y el ejercicio de los derechos a escala nacional e internacional. No obstante, las personas defensoras de derechos, a causa de su labor, sufren represalias, principalmente por parte del Estado, que afectan su condición y dignidad humana; y, además, socavan su labor en la sociedad.

En este marco, entre las principales situaciones de riesgo que originan violencia y vulnerabilidad se pueden mencionar las siguientes: i) lo que hacen y ii) los contextos en los que actúan las personas defensoras de derechos⁵, puesto que ambas variables

⁴ Para este acápite se ha tomado la información de la pregunta 2, páginas 8 a la 13, del Cuestionario Situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas, elaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y solicitado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junio 2019.

⁵ De acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, si bien no existe una definición concreta sobre quien es un defensor, la mejor forma de reconocerlo es atendiendo a lo que hace y los contextos en los que actúa (Benavides y Reyes, 2018, p. 17).

determinan una amplia definición de lo que implica ser defensora o defensor de derechos.

De este modo, las principales situaciones de riesgo que afectan a las personas defensoras de derechos en Ecuador son:

- Ejercer su labor a través de la defensa de los derechos, la investigación, documentación o denuncia sobre las posibles violaciones de derechos humanos y de la naturaleza y advertir públicamente sus consecuencias, especialmente en aquellas que han causado impacto generalizado en la sociedad como: personas desaparecidas, femicidio, trata de personas, minería metálica a gran escala, explotación petrolera en territorios indígenas y zonas protegidas, acuerdos con el FMI, entre otros. Cabe destacar que se han registrado mayores episodios de violencia cuando las personas defensoras de derechos experimentan condiciones de doble o múltiple vulnerabilidad, es decir, cuando se trata de mujeres defensoras de derechos, pertenecientes a pueblos indígenas, o son personas campesinas o adultas mayores, entre otras.
- En cuanto a los contextos que han causado mayores situaciones de riesgo para el ejercicio de la labor que desempeñan las personas defensoras de derechos se encuentran aquellos relacionados con los abusos del poder público. Las personas defensoras de derechos han ejercido presión sobre el Gobierno de turno para que cumpla sus obligaciones de respeto, protección y garantía de derechos a través de la participación y organización de protestas y manifestaciones públicas que cuestionan las políticas estatales.

Al respecto, es preciso destacar que durante el periodo 2007-2016, solo en protestas indígenas y campesinas derivadas de políticas extractivistas existieron 231 personas reprimidas, y de estas, 145 procesadas judicialmente, y dos fallecidas, siendo el 2015, el año más dramático (Astaíza, 2018, p. 90).

Adicionalmente, otro factor de riesgo en contra de las personas defensoras de derechos es el uso del Código Orgánico Integral Penal (COIP) para criminalizar su labor.

El COIP tiene como finalidad

[...] normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas. (2014, artículo 1)

Además, establece los principios generales que deben regir la aplicación del derecho penal en Ecuador, y que emanan de la CRE y de los instrumentos internacionales de derechos humanos (2014, artículo 2). Uno de los principios más importantes en materia penal es el de mínima intervención, el cual determina que “La intervención penal está legitimada siempre y cuando sea estrictamente necesaria para la protección de las personas. Constituye el último recurso, cuando no son suficientes los mecanismos extrapenales” (COIP, artículo 3).

A pesar de que en la CRE se establece como el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en esta carta magna, así como el

derecho al debido proceso y se determina la responsabilidad estatal “por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso” (2008, artículo 11, número 9); en Ecuador se detectó que el Estado utilizó el derecho penal para criminalizar a las personas defensoras de derechos humanos, quienes incentivaron y participaron en actos de protesta no violentos, en el ejercicio de su derecho a la resistencia reconocido en la CRE, y que establece que:

Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos. (2008, artículo 98)

Con base en lo mencionado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el marco del Examen Periódico Universal 2017, recomendó a Ecuador lo siguiente:

120.15 Eliminar todas las formas de discriminación y criminalización de organizaciones de la sociedad civil, defensores de los Derechos Humanos y medios de comunicación, entre otras cosas derogando los Decretos Ejecutivos núms. 16, 739 y 691 y la Ley Orgánica de Comunicación, y *poniendo fin a las actuaciones penales contra las personas que participan en protestas sociales, en virtud de figuras penales amplias enunciadas en el Código Penal, como el*

sabotaje y el terrorismo; considerar la posibilidad de revisar el Decreto Ejecutivo núm. 739, sobre la regulación de las organizaciones sociales, y la Ley Orgánica de Comunicación a la luz de los compromisos internacionales de Derechos Humanos; revisar los Decretos Ejecutivos núms. 16 y 739, el Código Penal, así como la Ley Orgánica de Comunicación para que se ajusten a las normas internacionales de Derechos Humanos (Bélgica); modificar los Decretos Ejecutivos núms. 16 y 739 y los proyectos de ley en esta esfera para garantizar la protección de los defensores de los Derechos Humanos y velar por la independencia y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, en particular mediante la aceptación del ofrecimiento de asistencia técnica de los relatores especiales de las Naciones Unidas para modificar la legislación en vigor (asegurarse de que las organizaciones de la sociedad civil puedan funcionar libremente, en particular los grupos críticos del Gobierno, mediante la modificación o derogación de los Decretos Ejecutivos núms. 16 y 739; 120.16 Adoptar las medidas). (2017, p. 23)

De esta manera, se puede señalar que los tipos penales abiertos como: terrorismo, sabotaje, ataque o resistencia, entre otros contemplados en el COIP vigente, se caracterizan por no definir con precisión las conductas que deben considerarse como delito, dejando así a criterio de la autoridad judicial competente la vinculación de las personas. Esto tiene como efecto la criminalización de las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza, vulnerando, entre otros derechos

constitucionales, el derecho a la resistencia, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión.

En virtud de lo expuesto, la intervención del derecho penal debe seguir las normas del principio de mínima intervención; es decir, debe constituir un límite esencial al poder punitivo del Estado. Los tipos penales deben ser claros y concretos, para evitar una inadecuada interpretación por parte de fiscales en el momento de realizar la investigación procesal a su cargo o del juez o jueza al determinar la responsabilidad de las personas vinculadas.

3. Protesta de octubre de 2019 en Ecuador

En febrero de 2019, se anunció de manera pública que el Gobierno ecuatoriano firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco del Servicio ampliado del FMI (SAF), así como la firma de otros créditos con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Reserva Latinoamericano (FLAR), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Banco Mundial (BM), por un monto de USD 10,279 millones para apoyar la ejecución del Plan de Prosperidad 2018-2021.

En el anexo de la carta de intención denominado “Memorando de Políticas Económicas y Financieras” se detallan seis ejes de acciones que llevará a cabo el Gobierno: “restaurar la prudencia en la política fiscal, fortalecer el marco institucional del Banco Central (BCE), reforzar el sistema financiero, apoyar la creación de empleo y competitividad, protección a los segmentos pobres y vulnerables, y promover la transparencia y el buen gobierno” (El Comercio, 2019, párrafo 3). Dentro de estos ejes, el Ministerio de Finanzas anunció que se implementarían las siguientes acciones:

- Aprobación de la Ley orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal. Esta ley, según el Ministerio de Finanzas, “puso fin al financiamiento del presupuesto por parte del Banco Central e introdujo un nuevo marco fiscal que ayudará a dirigir las políticas públicas y a reducir nuestra deuda pública en el corto y mediano plazos” (2019, p. 3).
- Reducción de subsidios a los combustibles, lo cual según el Ministerio de Finanzas generará eficiencias y equidad social con el redireccionamiento de esos recursos hacia los hogares de menores ingresos (2019, p. 3).
- Reducción del déficit primario no petrolero del sector público no financiero, incluyendo subsidios a los combustibles, para lo cual se estableció cuatro pilares:
 - i) El reajuste de la masa salarial del sector público respetando los derechos laborales y protegiendo la provisión de servicios; ii) la optimización del sistema de subsidios a los combustibles para poder beneficiar a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad y reducir las distorsiones; iii) una reforma del sistema tributario para hacerlo más equitativo, conducente al crecimiento y simple (meta estructural del programa); iv) una reducción del gasto público de capital y de bienes y servicios (Ministerio de Finanzas, 2019, p. 4).
- Recorte de gastos con el fin de según el Ministerio de Finanzas aumentar los gastos de asistencia social y proporcionar un mayor apoyo a los más vulnerables. El Plan Toda Una Vida, programa emblemático del Gobierno, será fortalecido. Este programa asegura el acceso a salud, educación y vivienda en entornos

conducentes hacia una convivencia saludable y segura, con énfasis en la generación de oportunidades para los más vulnerables, las mujeres, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Nuestro compromiso es procurar que cada ciudadano ecuatoriano tenga igualdad de oportunidades y una vida decente y plena. (Ministerio de Finanzas, 2019, p. 4)

- Promover el emprendimiento y la innovación como un medio para fomentar la creación de empleo y el crecimiento (Ministerio de Finanzas, 2019, p. 9).

Todas estas medidas contenidas en la carta de intención y su anexo tendrían impacto en el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de la población. Por ejemplo, por un lado, la Ley orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal estableció la remisión de interés, multas y recargos en varias obligaciones, beneficio que solo sería aplicado para ciertos grupos económicos; por otro, la reducción de los costos y las “distorsiones de los subsidios a los combustibles” implicó eliminar el subsidio a los combustibles, lo cual no contribuiría a la equidad social. Además, se contempló la reducción de salarios, no renovaciones de contratos en el sector público, despidos, fusiones de instituciones públicas y alza del IVA.

A esto se suman dos hechos: el Plan Toda una Vida del Gobierno se enfocó en la asistencia social y no en atacar o cambiar las causas estructurales de la desigualdad en la población; y la reforma laboral en relación con la creación de empleos sobre una base de precarización laboral y regresión de los derechos laborales.

3.1. Inicio de la movilización y protestas sociales

Mediante cadena nacional de martes 1 de octubre de 2019, el presidente de la República del Ecuador anunció varias decisiones económicas que se implementarían en el país, como: no alza del IVA; reducción de impuestos para dinamizar la economía; la firma del Decreto Ejecutivo n.º 883 que libera el precio del diésel y de la gasolina extra; ampliación de la cobertura de bonos a 300 mil familias; el control de especulación de precios por parte de las gobernaciones; supresión de impuestos a la importación de bienes de tecnología; la eliminación del anticipo al impuesto a la renta; reducción a la mitad del impuesto de salida de divisas para materias primas, insumos y bienes de capital del listado del Comité de Política Tributaria; la ampliación del Programa Casa para Todos; la reducción del impuesto a los vehículos; la renovación de contratos ocasionales con un 20 % menos de remuneración; la reducción a 15 días de vacaciones en un año para las y los servidores públicos; entre otras (Presidencia, 2019, pp. 2-9). Es importante mencionar que no todas estas medidas llegaron a materializarse.

Ante ello, varias organizaciones sociales, principalmente de transportistas y de pueblos y nacionalidades indígenas, anunciaron que se convocaban en paro nacional.

El 3 de octubre de 2019, mediante Decreto Ejecutivo n.º 884, el presidente de la República declaró estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, lo que significó la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión; la limitación el derecho a la libertad de tránsito; la disposición de realizar requisiciones; y, el establecimiento de zona de seguridad de todo el territorio nacional.

En el mencionado decreto, el presidente resolvió la movilización en todo el territorio nacional, para que las entidades de la Administración Pública, las Fuerzas

Armadas y la Policía Nacional ejecuten actividades encaminadas a mantener el orden y prevenir la violencia. Se hace énfasis en que la movilización de las Fuerzas Armadas es complementaria a las acciones de la Policía Nacional, y que la movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de las y los ciudadanos a escala nacional y la intervención emergente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de las personas.

El 7 de octubre de 2019, la Corte Constitucional del Ecuador emitió el dictamen n.º 5-19-EE en el cual determinó entre otras cosas, la constitucionalidad del estado de excepción dictado a través de Decreto Ejecutivo n.º 884 y estableció algunas limitaciones a su implementación. Asimismo, delegó el seguimiento de su cumplimiento a la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

El 8 de octubre de 2019, en el contexto del paro nacional, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo n.º 888, en el cual, entre otros, resolvió restringir la libertad de tránsito y movilidad en el horario de 20:00 a 05:00, de lunes a domingo, en áreas aledañas a edificaciones e instalaciones estratégicas tales como edificios donde funcionan las sedes de las funciones del Estado y otras que defina el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, mientras dure el estado de excepción.

El 10 de octubre de 2019, la Corte Constitucional del Ecuador emitió dictamen n.º 5-19-EE/19A en el cual, entre otros, determinó la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo n.º 888, en los siguientes términos:

(i) las medidas de limitación y suspensión aplicarán por el plazo establecido en el dictamen N°. 5-19- EE/19; (ii) aplicarán únicamente con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión, libre tránsito, así como para las requisiciones necesarias; (iii) toda acción militar o policial deberá encontrar fundamento en instrumentos internacionales debidamente suscritos por el Estado ecuatoriano, en la normativa constitucional y legal vigente, así como en las condiciones establecidas en el dictamen N°. 5-19-EE/19; (iv) la Policía Nacional y complementariamente las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales deben respetar, el derecho de los ciudadanos a manifestarse, siempre que lo hagan de forma pacífica, sin alterar el orden público; y, (v) la medida de limitación de libre tránsito y movilidad será constitucional y necesaria, siempre que las mencionadas áreas aledañas sean claramente delimitadas y permitan brindar certeza a la ciudadanía. (CCE, 2019)

En el mismo dictamen la Corte Constitucional confirmó la Resolución del dictamen n.º 5-19-EE/19, y reafirmó las condiciones por medio de las cuales se resolvió que las medidas serían necesarias, idóneas y proporcionales, cuando permitan cumplir los objetivos de la declaratoria, y no afecten el derecho constitucional a la protesta pacífica y se desarrollen en el marco del uso de la fuerza necesario, proporcional y progresivo por parte de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas. Además, hizo énfasis en que el dictamen n.º 5-19-EE/19, no autoriza la disolución de concentraciones y manifestaciones de protesta pacífica.

El paro nacional en Ecuador se extendió del 3 al 13 de octubre de 2019, fecha en la que se realizó la mediación de la Organización de Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, entre representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas y el Gobierno nacional.

3.2. Accionar de la Defensoría del Pueblo en el marco de las protestas de octubre de 2019

En cumplimiento de sus funciones y atribuciones constitucionales reconocidas en el artículo 215 de la CRE, frente al paro nacional y la declaratoria de estado de excepción en todo el territorio nacional por parte del presidente, la Defensoría del Pueblo de Ecuador inició acciones y estrategias de protección y tutela de los derechos de las personas manifestantes, con el fin de evitar e impedir que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional realicen posibles actos de tortura o que vayan en contra de los derechos humanos.

Es así, que la Defensoría del Pueblo de Ecuador ejecutó como una de sus acciones inmediatas el monitoreo del ejercicio de derechos en el contexto del paro nacional y aplicación del estado de excepción. Así mismo visitó las Unidades Judiciales de Delitos y Contravenciones, con el objetivo de evidenciar el estado de las personas detenidas que en su gran mayoría fueron hombres, y el fiel cumplimiento de sus derechos como: al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita; a la seguridad, a la integridad y al debido proceso establecidos en los artículos 75 y 76 de la CRE (2008).

La Defensoría del Pueblo de Ecuador exhortó oficialmente a las autoridades competentes de la Función Ejecutiva, Corte Constitucional y Asamblea Nacional, para

que actúen en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas manifestantes.

Para ello, la Defensoría del Pueblo de Ecuador realizó pronunciamientos públicos con llamados al diálogo y recordando al Estado que la población organizada tiene el legítimo derecho de ejercer la protesta social, pero siempre bajo el respeto y la no violencia. Así como exhortando a las autoridades nacionales, locales y a la fuerza pública para que se respete la movilidad de los pueblos indígenas y se precautele la seguridad de la población ecuatoriana, en el marco de defensa de los derechos humanos.

En esa dinámica, el defensor del Pueblo visitó a las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, con el objetivo de buscar mecanismos de diálogo y acuerdos unánimes con las autoridades locales, dirigentes indígenas y población en general, con la finalidad de que la violencia no se extienda y se garanticen los derechos de todas las personas involucradas.

Con base en la información recabada por las coordinaciones zonales y delegaciones provinciales de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, se reportó que, de las personas detenidas en el contexto de las movilizaciones de octubre existieron algunas que fueron brutalmente agredidas en los rostros y cuerpo, incluidas personas con discapacidad y personas que requerían medicación por tratamiento de enfermedades psicológicas y catastróficas. Su condición se agravó por la tensión del enfrentamiento.

Entre las personas agredidas físicamente se encontraban niñas y niños, mujeres embarazadas y periodistas. La gran mayoría de agresiones fueron ejercidas por integrantes de la Fuerza Pública.

Los siete informes realizados por la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2019) en este contexto evidenciaron una criminalización de la protesta, que tuvo como resultado el uso excesivo de la fuerza pública, provocando detenciones injustificadas, la represión y agresión física a las personas manifestantes, poniendo en riesgo su integridad y vida, e incluso, en varios casos, provocaron la muerte.

Finalmente, es importante señalar que en el artículo 20 de la LODP (2019) se establece que para el cumplimiento de las atribuciones y competencias de la Institución Nacional de Derechos Humanos, esta podrá crear comisiones especiales para enfrentar oportuna y eficazmente situaciones que amenacen o vulneren gravemente los derechos humanos y de la naturaleza.

Con base en ello, mediante Resolución Defensorial n.º 098-DPE-DP-2019, de 16 de octubre de 2019, el defensor del Pueblo de Ecuador resolvió conformar una comisión especial que realice una investigación defensorial respecto de los hechos ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019, con el objetivo de establecer la verdad, justicia y reparación de todas las presuntas víctimas.

Es así que, mediante Resolución No. 112-DPE-CGAJ-2019, de 12 de noviembre de 2019, reformada a través de la Resolución No. 114-DPE-CGAJ-2019, de 15 de noviembre de 2019, el defensor del Pueblo de Ecuador resuelve la designación de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia y nombra como comisionados y comisionadas honoríficos/especiales de la misma, durante el periodo comprendido entre el 03 y el 16 de octubre de 2019, a las siguientes personas: Rosalía Arteaga Serrano⁶,

⁶ En Acta de Sesión n.º 002, se sienta razón de que, mediante correo electrónico de fecha 9 de diciembre de 2019, la Dra. Rosalía Arteaga remitió carta de la misma fecha dirigida al señor defensor del Pueblo, en la que hace conocer su excusa de formar parte de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia, en virtud de que tiene varios viajes internacionales planeados.

Juan Cueva Ortega, Sybel Martínez Reinoso, Juan Carlos Solines Moreno y Xavier Zavala Egas. Además, establece la creación de una Secretaría Técnica de la Comisión Especial, a cargo de la Defensoría del Pueblo. La servidora María Isabel Espinosa Ortega fue designada como secretaria técnica de la Comisión.

En la misma resolución indica que esta comisión especial contará con el apoyo de una Comisión Técnica interna de la Defensoría del Pueblo, compuesta por Cristhian Bahamonde Galarza; Harold Burbano Villarreal; Francisco Dávalos Morán; Tatiana Ordeñana Sierra; y, Belén Vásconez Rodríguez con el objetivo de confirmar, obtener, producir nueva información necesaria para cumplir con el objetivo propuesto, y de entre quienes se elegirá al secretario ejecutivo del Proceso.

Mediante Acta n.º 001 de sesión de la Comisión Técnica, de 18 de noviembre de 2019, la y los comisionados técnicos resuelven elegir como secretario ejecutivo del Proceso a Cristhian Bahamonde Galarza.

En el artículo 4 de la referida resolución, haciendo relación a lo dispuesto por el artículo 6 de la Resolución n.º 098-DPE-CGAJ-2019, dispone a la Coordinación General Administrativa Financiera y a la Dirección Nacional Financiera, gestionar y destinar los recursos económicos suficientes que permitan a la comisión la realización de la investigación defensorial, acorde a la disponibilidad presupuestaria; disponiendo además a las unidades administrativas de la institución reconocer la movilización que comprende los gastos de transporte en valor o especie que utilicen las y los integrantes de la Comisión y el equipo técnico, por el desplazamiento desde sus lugares de residencias a los terminales aéreos, terrestres, y desde/hasta el lugar de la reunión, así como el traslado a sus domicilios.

4. Desafíos para contribuir a un ambiente seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos⁷

Para contribuir a un ambiente seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Ecuador plantea las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar e implementar una “política integral de protección” que parta del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos (OEA, CIDH, 2017, p. 14).
- Desarrollar e implementar un mecanismo nacional independiente para la protección y prevención de riesgos que pueden sufrir las defensoras y defensores de derechos humanos a causa de su labor y del ejercicio de la libertad de expresión. Este mecanismo deberá tener la misión de desarrollar políticas públicas y programas con enfoque de género, etnia y clase social, para reducir los factores de riesgo que viabilizan las agresiones contra las personas defensoras de derechos humanos, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición. Al mismo tiempo, estos esfuerzos deben enmarcarse en garantizar los derechos establecidos en la CRE, principalmente de grupos históricamente excluidos que, al ser defensores y defensoras de derechos humanos, ven limitado el ejercicio integral de sus derechos. Concretamente, se debe diseñar políticas públicas y medidas

⁷ Esta pregunta ha tomado la información de la pregunta 6, página 16, del Cuestionario sobre la situación de las defensoras de los derechos humanos, elaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y solicitado por la Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las Defensoras de los Derechos Humanos Michel Forst, 2018.

encaminadas a la prevención de este tipo de violaciones; investigar con debida diligencia los actos de violencia; y, sancionar a sus responsables intelectuales y materiales.

- Desarrollar e implementar medidas urgentes y provisionales de protección a favor de las defensoras de derechos humanos que se encuentran en estado de gestación, en situación de movilidad u en otras condiciones de vulnerabilidad. Estas acciones deben garantizar el resguardo de manera inmediata de la vida y la integridad de las defensoras en cuestión.
- Erradicar el uso indebido o desproporcionado del COIP para obstaculizar o limitar la capacidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos al momento de ejercer su labor, entre otras cosas, mediante la revisión y en su caso, la modificación de la legislación pertinente (Gina Benavides y Carlos Reyes, 2018, p. 115).
- Implementar procesos de capacitación y sensibilización en el Estado que permitan la comprensión y respeto de la labor que realizan las y los defensores de derechos humanos. Estos procesos deben estar dirigidos especialmente a servidores y servidoras públicas, a los y las operadoras de justicia, y a la fuerza pública (Gina Benavides y Carlos Reyes, 2018, p. 114).
- Desarrollar e implementar políticas y programas que permitan fomentar y proteger a las organizaciones de mujeres y de defensoras de derechos humanos, para lo cual en general debe instaurarse una política de no represión frente a defensoras y defensores de derechos humanos ni a quienes ejercen el derecho constitucional a la resistencia.

- Investigar sobre las vulneraciones de derechos humanos que han sufrido las defensoras y defensores de derechos que han cuestionado las políticas del régimen y que lideran organizaciones y movimientos a escala nacional. Particularmente, es necesario se promueva que la Fiscalía General del Estado diseñe e implemente un Protocolo de Investigación de Delitos Cometidos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos. Dicho Protocolo deberá tener un enfoque diferenciado de género y etnia.
- Acompañar de manera permanente y monitorear regularmente la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos.
- Garantizar la independencia e imparcialidad de jueces y juezas, en particular el respeto al debido proceso y el derecho a la defensa en aquellos procesos penales que se han instaurado en contra de defensores y defensoras de derechos humanos.
- Adoptar un proceso amplio de amnistía para aquellos casos de defensoras y defensores que se encuentran sometidos a procesos penales, que les permita continuar con sus labores de defensa, sin poner en riesgo su vida, libertad o integridad física (Gina Benavides y Carlos Reyes, 2018, p. 115).

Lista de referencias

- Astaíza, Mery. (2018). Protestas indígenas y campesinas derivadas de políticas extractivistas: incorporación política y des democratización (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Calapaqui, Karla. (2016). Criminalización de la Protesta 2007-2015, las víctimas del correísmo. Quito: Dayuma
- Benavides Gina y Reyes, Carlos. (2018). Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2014-2016. Quito: Abya Yala
- Código Orgánico Integral Penal*. (10 de febrero de 2014). Registro Oficial, Suplemento n.º 180.
- Consejo de Derechos Humanos (10 de julio de 2017) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Examen Periódico Universal. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/186/44/PDF/G1718644.pdf?OpenElement>
- Constitución de la República del Ecuador*. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial n.º 449.
- Corte Constitucional del Ecuador. (10 de octubre de 2019). Dictamen n.º 5-19-EE/19A . <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=500-19-SEE-CC>
- Decreto Ejecutivo N.º 884 (3 de octubre de 2019). Registro Oficial N° 053. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12100-suplemento-al-registro-oficial-no-53>
- Decreto Ejecutivo N.º 888*, (08 de octubre de 2019). Registro Oficial Suplemento N° 58

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (09 de enero de 2020). *Reglamento para pagos de movilización, alimentación y hospedaje para personas que integren comisiones y personas expertas de acuerdo a los artículos 20 y 29 de la Ley Orgánica de la DPE*. Resolución n.º 003-DPE-CGAJ-2020. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2020/resolucion_003.pdf

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (12 de noviembre de 2019). *Designación de la Comisión Especial para la verdad y justicia que realizará una investigación respecto de los hechos ocurridos en el Ecuador entre el 03 y 16 de octubre de 2019*. Resolución n.º 112-DPE-CGAJ-2019. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2019/resolucion_112.pdf

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (16 de octubre de 2019). *Conformar una comisión especial que realice una investigación defensorial respecto de los hechos ocurridos en el Ecuador entre el 03 al 16 de octubre de 2019, en el marco de las siguientes disposiciones*. Resolución n.º. 098-DPE-DP-2019. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2019/resolucion_098.pdf

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2018). *Cuestionario sobre la situación de las defensoras de los derechos humanos*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2263>

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). *Cuestionario La situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2377>

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). *Defensoría del Pueblo insta al Gobierno nacional a transparentar información sobre acuerdo con el Fondo Monetario*

Internacional. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-insta-a-gobierno-nacional-a-transparentar-informacion-sobre-acuerdo-con-el-fondo-monetario-internacional/>

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). *Informes técnicos sobre paro nacional – estado de excepción (Octubre 2019)*. <https://www.dpe.gob.ec/informes-tecnicos-sobre-paro-nacional-estado-de-excepcion-octubre-2019/>

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019b). *Segundo Informe Ejecutivo personas detenidas Paro nacional – estado de excepción Ecuador—Octubre 2019. Octubre 2019*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2415/10/AD-DPE-2019-011.2.pdf>

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (27 de febrero de 2019). *Defensoría del Pueblo insta a Gobierno Nacional a Transparentar Información sobre acuerdo con el Fondo Monetario Internacional*. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-insta-a-gobierno-nacional-a-transparentar-informacion-sobre-acuerdo-con-el-fondo-monetario-internacional/>

Defensoría del Pueblo del Ecuador (03 de abril de 2019). Resolución n.º 043-DPE-DD-2019. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2019/resolucion_043.pdf

Defensoría del Pueblo del Ecuador (15 de noviembre de 2019). Resolución n.º 114-DPE-CGAJ-2019. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2019/resolucion_114.pdf

El Comercio. (2019). *Carta de intención con FMI tiene seis pilares*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/carta-intencion-fmi-credito-ecuador.html>

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador. (06 de mayo de 2019). Registro Oficial Suplemento n.º 481.

Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal. (21 de agosto de 2018). Registro Oficial Suplemento N° 309.

Ministerio de Finanzas. (2019). *Anexo I. Memorando de Políticas Económicas y Financieras.* <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf>

Presidencia República del Ecuador. (01 de octubre de 2019). Cadena Nacional de Decisiones Económicas. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/10/2019.10.01-DECISIONES-ECONOMICAS-1.pdf>