

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Los desafíos en la formulación de la política pública ecuatoriana sobre prevención,
investigación y localización de personas desaparecidas y atención a víctimas indirectas como
un problema de coordinación (2020-2023)

Ximena del Carmen Coello Martínez

Asesor: Carlos Miguel Rodrigues

Lectora: Vanessa Montenegro Hidalgo

Quito, noviembre de 2023

Dedicatoria

La presente tesina está dedicada a mi Sole, que me empujó a aceptar este reto; mi Marito por apoyarme siempre y, a las víctimas indirectas de la desaparición de personas, porque merecen una respuesta efectiva del Estado.

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos	8
Introducción	9
Capítulo 1. Marco teórico sobre la coordinación interinstitucional en el proceso de formulación de la política pública sobre el fenómeno de personas desaparecidas	11
1.1 El fenómeno de la desaparición de personas	11
1.2 Marco teórico.....	12
Capítulo 2. Antecedentes para el planteamiento de la necesidad de formular una política pública de prevención, localización e investigación de personas desaparecidas y atención a víctimas indirectas en Ecuador	15
2.1 Necesidad de formular una política pública integral	15
2.2 Análisis de las reformas normativas relevantes.....	16
Capítulo 3. Análisis del caso empírico a través de los instrumentos para la formulación de la política pública de personas desaparecidas en Ecuador	22
3.1 Análisis del caso empírico	23
3.2 Conformación del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas y Extraviadas.....	26
3.3 Análisis de los instrumentos de política pública	28
Conclusiones	33
Referencias	35
Anexos	37

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Atención a las Víctimas Indirectas	20
--	----

Lista de abreviaturas y siglas

COIP	Código Orgánico Integral Penal
DINASED	Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros de la Policía Nacional
FGE	Fiscalía General del Estado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MDI	Ministerio del Interior
LOACPDE	Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Ximena del Carmen Coello Martínez autor de la tesis titulada “Los desafíos en la formulación de la política pública ecuatoriana sobre prevención, investigación y localización de personas desaparecidas y atención a víctimas indirectas como un problema de coordinación (2020-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2023



Firma

Ximena del Carmen Coello Martínez

Resumen

La Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas (LOACPDE), establece la obligación del Estado de formular e implementar una política pública integral para la prevención, investigación y localización de personas desaparecidas y atención a las víctimas indirectas de estos casos en Ecuador. El ente encargado de formular la política, es un Comité Directivo que forma parte de un Órgano de Gobierno que crea la mencionada LOACPDE. El problema se plantea en la deficiente coordinación interinstitucional para formular la política pública al tener que abordar varios problemas.

La presente tesina explica el fenómeno multicausal de la desaparición de personas y, cómo la falta de un ente rector de la política pública interfiere en la deficiente coordinación interinstitucional, que como resultado tampoco ha logrado formular la política pública en la materia, tras haberse cumplido tres años desde la publicación de la LOACPDE que ordenó su formulación. De esta manera, la tesina responde la pregunta ¿Qué explica las deficiencias en los mecanismos de coordinación para la formulación de la política pública de prevención, investigación y atención a víctimas indirectas de personas desaparecidas en Ecuador en el periodo 2020-2023?

La revisión de los instrumentos para la formulación de la política pública ha permitido colegir que si no existen competencias institucionales definidas, autoridad suficiente y un adecuado diseño institucional, los procesos de coordinación necesarios para formular la política pública se ven directamente afectados. La inestabilidad política del Ejecutivo recrudece la problemática, evidenciando la demora en la formulación de la política pública sobre el fenómeno de la desaparición de personas en Ecuador.

Agradecimientos

Agradezco profundamente al director de la especialidad y a mi tutor, por la guía, dedicación y paciencia que tuvieron durante todo este proceso académico. Su acompañamiento fue determinante para lograr finalizar con éxito la especialización.

Introducción

La desaparición de personas es un fenómeno complejo de abordar. Para entenderlo de mejor manera, podemos partir del concepto de persona desaparecida adoptado por el Consejo de Europa que señala que es toda persona “que está ausente de su residencia habitual sin motivo conocido o aparente, cuya existencia es motivo de inquietud, o bien que, su nueva residencia se ignora, dando lugar a la búsqueda en el interés de su propia seguridad y sobre la base del interés familiar o social” (citado en García Barceló et al. 2019, primer párrafo). La incertidumbre de no conocer las razones de la ausencia de una persona, lleva a que su núcleo cercano sea de familiares o amigos se cuestionen si la ausencia está vinculada a la propia voluntad de la persona desaparecida, a la de un tercero o a la participación del Estado, abriendo un abanico de situaciones por analizar.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (2019) ha señalado que, la incertidumbre se genera al desconocer si la persona desaparecida se encuentra con vida o está afrontando otras situaciones graves como encontrarse en un centro de privación de libertad, en otro país o incluso en una “fosa común”. Esto genera en la familia un “sufrimiento indescriptible”, preguntándose qué motivó la desaparición y exigiendo respuesta a las autoridades, ejerciendo su derecho a la verdad.

La problemática sobre personas desaparecidas representa un reto paradigmático en la formulación de la política pública, puesto que debe responder a varios problemas interrelacionados. De igual modo, por la misma naturaleza de la desaparición, que puede ser voluntaria o involuntaria, constituye un problema complejo (Fontaine 2017), cuya resolución requiere coordinar acciones con varias instituciones y funciones del Estado.

La presente tesina, analizará los mecanismos de coordinación para la formulación de la política pública sobre personas desaparecidas como un caso de deficiente coordinación. La pregunta de investigación abordada es: ¿Qué explica las deficiencias en los mecanismos de coordinación para la formulación de la política pública de prevención, investigación y atención a víctimas indirectas de personas desaparecidas en Ecuador en el periodo 2020-2023?

Se plantea como hipótesis que estas deficiencias derivan de un problema de diseño institucional de la coordinación. En particular, la LOACPDE otorgó la responsabilidad de formulación a un órgano colegiado, dentro del cual asignó la mayor jerarquía a la única

entidad miembro del órgano que no pertenece a la Función Ejecutiva, el cual no ha podido establecer responsabilidades ni ejercer facultades rectoras, derivando en una insuficiente coordinación interinstitucional.

Para desarrollar la pregunta e hipótesis planteada, se analizará en el primer capítulo el fenómeno de la desaparición de personas y el marco teórico sobre la coordinación interinstitucional en el proceso de formulación de la política pública. En el segundo, se desarrollará los antecedentes para el planteamiento de la necesidad de formular una política pública de prevención, localización e investigación de personas desaparecidas y atención a víctimas indirectas en Ecuador. Seguidamente, en el tercer capítulo se hará el análisis del caso empírico, a través de la revisión de los instrumentos de política pública y finalmente, se plantearán las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1. Marco teórico sobre la coordinación interinstitucional en el proceso de formulación de la política pública sobre el fenómeno de personas desaparecidas

El informe publicado por el Ministerio del Interior del Gobierno de España (2020), sobre algunas cifras de personas desaparecidas en varios países, presenta al fenómeno de la desaparición de personas como un problema mundial, en el que se informa que

Aunque no en todos los países existen cifras sistematizadas sobre este fenómeno, se ha podido constatar que, durante el año 2017, se registraron en Estados Unidos 651 226 denuncias por desaparición, constando como activas a final de dicho año 88 089 (NCIC, 2018). En Australia, cada año se registran unas 35 000 denuncias sobre desapariciones (Stevenson y Thomas, 2018). En Reino Unido, el UK Missing Persons Bureau de la National Crime Agency (NCA) contabiliza anualmente 300 000 casos (Taylor, Woolnough y Dickens, 2018). (García, Cereceda y González 2020, 1)

En el ejemplo anterior, se visualiza una muestra de datos de tres países, en donde llama la atención el alto número de personas desaparecidas, en el que se destaca un problema global. La principal preocupación que conlleva la desaparición de personas al no poder determinar su ubicación es la posibilidad de que su ausencia esté ligada al cometimiento de un delito del cual sean víctimas o incluso de un suicidio (García, Cereceda y González 2020). De esta manera la muerte se presenta como el peor escenario, sea por responsabilidad de un tercero o por autolesión.

1.1 El fenómeno de la desaparición de personas

En la revisión sobre las razones que pueden estar detrás de la desaparición de personas varios estudios establecen que se deben considerar las causas no delictivas como “problemas sociales, de salud mental, de abuso de alcohol, de violencia denunciada y no denunciada, y negligencias parentales (entre otros)” (García, Cereceda y González 2020, 5). También, se debe tomar en cuenta que por otro lado, las razones delictivas tienen ciertas particularidades vinculadas al sexo y/o género.

La desaparición de hombres está cada vez más vinculada al crimen organizado o “está mayormente ligada a las clases sociales y a la edad, mientras que en las mujeres a su condición de género” (Espíndola 2015, 38), asociándose a la trata de personas con fines de explotación sexual y en general a la violencia ejercida hacia las mujeres, como abusos sexuales, violaciones o femicidios (Espíndola 2015), complejizando el fenómeno de la desaparición de personas. Esto devela la naturaleza multicausal del problema. La desaparición

de personas puede ser explicada desde varias aristas que atraviesan diversos problemas, desde la salud mental hasta la criminalidad.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (2019) ha manifestado que cuando desaparece una persona, se convierte en víctima directa. Sin embargo, no son las únicas, los familiares también se vuelven víctimas indirectas, enfrentando grandes desafíos y sufrimiento hasta obtener una respuesta sobre su familiar desaparecido; espera que en algunos casos puede no tener fin. En ese recorrido de los familiares de personas desaparecidas, se enfrentan a varios inconvenientes con el fin de hallar respuestas, tales como la falta de atención por parte del Estado; la búsqueda inoficiosa de justicia; problemas económicos y psicológicos; detrimento de la familia y, la imposibilidad en muchos casos de “reconstruir sus vidas con facilidad” (Comité Internacional de la Cruz Roja 2019). Es decir, la desaparición de personas, lleva a que los involucrados directos se afecten en todos los aspectos de sus vidas como víctimas indirectas.

Por las razones expuestas, tomando como premisa principal que la desaparición de personas engloba varios problemas, desde el análisis de los derechos humanos se ha señalado que:

(...) la desaparición de personas es un problema de todo el Estado, no sólo del sistema de justicia, porque él es responsable de garantizar el respeto a estos derechos. Lo anterior supone que, ya sea que la desaparición ocurra por la comisión de un delito, o por voluntad de la persona, el Estado tiene la responsabilidad sobre estos hechos, independientemente de la naturaleza de los mismos. En el primer caso, porque es incapaz de garantizar la seguridad y la justicia, en el segundo porque no está dando garantías para la libertad, y por ello las personas desaparecen “voluntariamente”. (Espíndola 2015, 36)

Se puede señalar que, si el Estado es responsable por la garantía del ejercicio de los derechos de las personas, implica también que, en su conjunto debe velar por generar acciones que mitiguen riesgos sobre la desaparición voluntaria de las personas. A su vez, también debe existir una respuesta pronta para fortalecer las posibilidades de localizar a las personas desaparecidas antes de que sean víctimas de un delito o su vida esté en peligro. Finalmente, el Estado también debe responder a las demandas ciudadanas de las víctimas indirectas que necesitan atención para enfrentar la desaparición de un familiar.

1.2 Marco teórico

De este modo, las respuestas por parte del Estado deben reflejarse en políticas integradas, pensadas de esta manera desde su formulación, tomando en cuenta que se deben atender

varias aristas. Es imprescindible que, para que sean eficaces, las respuestas deriven de un alto grado de coordinación entre diferentes instituciones y funciones del Estado. En este sentido, Peters señala que, el “diseño para la integración de políticas, que diríamos es un elemento esencial de un buen diseño, implica considerar dónde se superponen las preferencias de múltiples organizaciones y actores y dónde se puede encontrar un terreno común”¹ (Peters 2018, 354).

El terreno común al que hace referencia Peters, es sin duda la urgencia de dar una respuesta a las víctimas directas e indirectas de la desaparición de personas, bajo la comprensión que el problema agrupa varias necesidades que deberán ser atendidas por diversos estamentos y que, los mismos comprenden un todo. No se podrá dar respuestas aisladas para obtener resultados favorables o mitigar riesgos. Las acciones se deben ejecutar en conjunto o requieren varias estrategias de trabajo simultáneo que no se pueden solventar desde una sola Cartera de Estado sino desde la visión de varios ejes, como es el de prevención de la desaparición, el de justicia y el de atención.

Si el Estado aborda los ejes mencionados de manera integral y coordinadamente podrían obtener información sobre las causas que generan la desaparición de personas para prevenirlas, la justicia tendría menos casos que investigar y sabrían cómo generar intervenciones positivas tanto investigativas como con las familias de las personas desaparecidas en la búsqueda de verdad y justicia.

Solventar el fenómeno de la desaparición de personas a través de la formulación de una o varias políticas públicas, engloba la necesidad de comprender que las respuestas del Estado deben estar pensadas en clave de integración y coordinación, para atender los diversos problemas que atañen a la desaparición. Es un desafío para la administración pública aplicar estos mecanismos de manera adecuada. Este reto puede ser concebido desde la perspectiva del diseño de políticas, que coloca el énfasis en las estrategias e instrumentos que utilizan los gobiernos para generar coordinación en función de elaborar e implementar políticas más efectivas (Fontaine 2021).

A este respecto Méndez Martínez (2020, 283), ha señalado que, la coordinación es “la interrelación de las partes de un sistema u organización para lograr objetivos específicos y mejorar su funcionamiento integral o sus resultados”. Se puede establecer que, la coordinación se basa en la forma de comunicarse entre diversos organismos con el propósito

¹ traducción de la autora

de alcanzar metas comunes que logren solventar uno o varios temas particulares, o “maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas” (Covarrubias 2012, 11).

Una adecuada coordinación, coadyuvará a que exista coherencia en las decisiones públicas y sus políticas, para que sus respuestas no sean aisladas y esto se logre a través del desarrollo de un trabajo conjunto, que toma mayor relevancia al debatir problemas complejos como lo es la desaparición de personas.

“La atención a problemas complejos que no pueden ser resueltos por una única agencia, también han generado presiones de coordinación al desafiar la departamentalización de la estructura gubernamental y exigir interdependencias en múltiples niveles” (Cejudo y Michel 2017, 2). Es un desafío dentro de la institucionalidad pública, para que las dependencias estatales construyan en conjunto respuestas a los problemas identificados.

Atender problemas complejos supone una ardua tarea y, para que el Estado responda de manera coordinada debe existir organización en las distintas agencias y, por supuesto, jerarquía que permita materializar la coordinación y coherencia del planteamiento de las políticas públicas.

Martínez Medina (2018), tomando el modelo de Peters señala que, la coordinación puede tomar múltiples formas de acuerdo a los objetivos y posibilidades de los entes involucrados, incluyendo “coordinación vertical u horizontal, la coordinación de temas específicos o transversales, coordinación de objetivos similares o complementarios (...) coordinación formal o informal” (Martínez Medina 2018, 88).

Tomando en cuenta lo manifestado, la presente tesina analizará algunas modalidades de la coordinación y su vinculación con la formulación de la política pública de prevención, investigación y localización de personas desaparecidas y atención a las víctimas indirectas 2020 – 2023 en Ecuador. Para lo cual, se empleará un análisis descriptivo de los instrumentos de política que, detallen la vinculación entre una deficiente coordinación con la falta o demora en la formulación de la política pública sobre personas desaparecidas. Además, es importante señalar que, por mandato legal, la política debió ser trabajada desde el año 2020. Se utilizará el método de análisis de congruencia con el uso de información primaria como secundaria, formal e informal, que deviene de los instrumentos de política, así como la experiencia de quien elabora esta tesina como funcionaria pública.

Capítulo 2. Antecedentes para el planteamiento de la necesidad de formular una política pública de prevención, localización e investigación de personas desaparecidas y atención a víctimas indirectas en Ecuador

Para analizar el diseño de la política pública sobre personas desaparecidas en Ecuador, se debe partir de los hechos que lograron encuadrar o posicionar el problema de falta de respuesta estatal a los casos de personas desaparecidas en Ecuador y poner en agenda la formulación de la política pública. Como señala Roth (2014, 122), “no basta con lograr definir un problema como público para que éste aparezca enseguida en la agenda del Gobierno”.

2.1 Necesidad de formular una política pública integral

Las organizaciones de víctimas indirectas de este fenómeno, desde hace más de 10 años han trabajado para lograr posicionar en la agenda pública la necesidad de formular una política pública que, logre disminuir los casos de personas desaparecidas en Ecuador, así como mejorar los procesos de búsqueda y localización de las personas reportadas como desaparecidas y visibilizar los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas indirectas.

Así nace, en el año 2012, la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (ASFADEC). En su sitio web advierten que “centenares de personas desaparecen en el Ecuador cada año, pero no existe una verdadera búsqueda e investigación por parte de los organismos del Estado ecuatoriano para encontrarlas/os” (ASFADEC 2023).² Las organizaciones de personas desaparecidas, así como familiares independientes, iniciaron una fuerte demanda ciudadana al Gobierno de turno, exigiendo respuesta a las investigaciones y atención a las víctimas indirectas. Como lo explica Débora Stone, un problema solo se convierte en un "problema" de política pública cuando los grupos exigen que se tomen medidas (Stone 2022).

A partir de la organización de los grupos de la sociedad civil que exigían respuesta, la desaparición de personas es puesta en agenda del Gobierno. Esto se constata en las manifestaciones públicas realizadas por el entonces Presidente de la República, Rafael Correa³ y puesto que, en el año 2014 la Asamblea Nacional discutió y aprobó el Código Orgánico Integral Penal (COIP), otorgando formalmente competencia a la Fiscalía General

²“ASFADEC”, Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (ASFADEC). <https://asfadec.org/>.

³ Canal, "Presidente Correa se reúne con familiares de personas desaparecidas", vídeo 0:30 -1:01, https://www.youtube.com/watch?v=vZE75W0g3Rk&ab_channel=Canal.

del Estado (FGE), en la dirección de la investigación de personas desaparecidas, a pesar de que la desaparición no era en ese momento un tipo penal. Así lo evidencia el numeral 3 del artículo 583 del COIP, que regula la duración de la investigación penal e incorpora a las investigaciones de personas desaparecidas de la siguiente forma: “3. En los casos de desaparición de personas, no se podrá concluir la investigación hasta que la persona aparezca o se cuente con los elementos necesarios para formular una imputación por el delito correspondiente, fecha desde la cual empezarán los plazos de prescripción” (Asamblea Nacional 2014).

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 195 establece las competencias de la FGE. En particular, dispone que “dirigirá, de oficio o a petición de parte la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas (...)”. Es decir que, a pesar de que el ejercicio de la acción penal pública está limitado a la investigación de delitos, se incluiría las investigaciones referentes a la desaparición de personas.

La reforma del COIP constituía una respuesta del Estado sobre la problemática de búsqueda y localización de personas desaparecidas, otorgando mayor formalidad a los procesos y estableciendo tiempos indefinidos para las investigaciones. Esta acción respondió al supuesto formalista enraizado en la sociedad latinoamericana que los problemas se resuelven a través de la construcción de leyes.

Desde el año 2009, la FGE investigaba mediante actos administrativos la desaparición de personas (al no constituirse aún en delito), establecida esta responsabilidad en el Estatuto Orgánico por Procesos de la institución, a pesar de sus competencias constitucionales ya explicadas con anterioridad. Sin embargo, al incluirse en el año 2014 a la desaparición de personas dentro de las investigaciones penales, la FGE pasó oficialmente a dirigir los casos de personas desaparecidas en el país, pero al no ser delito, procedía como una noticia de persona desaparecida.

2.2 Análisis de las reformas normativas relevantes

A pesar de la mencionada reforma al COIP, en el año 2019, el problema de casos sin resolver de personas desaparecidas no había cambiado. Algunas declaraciones políticas y sociales sugerían que el problema partía de que la desaparición de personas no estaba catalogada como

tipo penal: al no tener esa categoría, no se podían realizar técnicas investigativas especiales, entre otros aspectos.

De manera transversal, el Estado afrontaba un caso de conmoción social

Juliana Campoverde, desapareció el 7 de julio de 2012, cuando tenía 18 años, en el sur de Quito. Luego de 6 años, un pastor evangélico fue detenido, señalado por la Fiscalía como el principal sospechoso de la desaparición y fue procesado por el delito de secuestro extorsivo con resultado de muerte. Fiscalía consiguió una sentencia de 25 años en su contra, como responsable del crimen imputado.⁴

El Tribunal de Garantías Penales dictó sentencia el 17 de julio de 2019, un caso emblemático para el Ecuador en razón de que la desaparición no era un delito y el cuerpo de la víctima no fue hallado dentro del proceso penal ni hasta la presente fecha, siendo un verdadero desafío la judicialización del caso.

El padre de Juliana Campoverde, Emilio Absalón Campoverde Robles, Asambleísta por la provincia de Zamora Chinchipe a partir del año 2017, en representación del partido político CREO, inició un proceso dentro de la Asamblea Nacional para revisar la problemática de personas desaparecidas, es así que como lo establece la página web de la Asamblea, en el informe de rendición de cuentas del asambleísta Campoverde Robles

(...) presidió la Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas, logrando hacer seguimiento de múltiples casos de desaparecidos en el Ecuador; así como fue el asambleísta quien propuso la tipificación de la desaparición involuntaria de personas en el Código Orgánico Integral Penal, siendo el Ecuador el primer país en Sur América en tener una ley para estos casos y visibilizando a nivel nacional la desaparición de personas, lo que ha permitido que las autoridades agilicen los procesos de investigación, búsqueda y localización.⁵

Como lo señalan Darren R. Halpin y Bert Fraussen (2021, 235), el ingreso a la agenda de gobierno o de las autoridades puede “facilitar las intervenciones de grupos que son oportunos y están alineados con las perspectivas y prioridades de los hacedores de políticas”. Tomar medidas frente a la desaparición de personas, respondía a una prioridad de un Asambleísta quien representaba los intereses de las organizaciones de personas desaparecidas y podía

⁴ “Caso Juliana Campoverde. Delito: secuestro extorsivo con resultado de muerte”, Fiscalía General del Estado. <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-juliana-campoverde/>.

⁵ “Informe de Rendición de Cuentas Preliminar”, Asamblea Nacional República del Ecuador, 28 de abril de 2021. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/absalon-campoverde/71661-informe-de-rendicion-de-cuentas>.

impulsar cambios normativos que puedan otorgar soluciones a la problemática de personas desaparecidas en Ecuador.

En concordancia con lo manifestado, se impulsó otra reforma al COIP, y en diciembre de 2019 se tipificó el delito de desaparición involuntaria en el artículo 163.1 del COIP.

Art. 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 (...). (COIP 2014).⁶

A la par, la Asamblea Nacional trabajaba en la construcción de una normativa específica que aborde y visibilice el problema de personas desaparecidas. Es así que, el 21 de enero de 2020 entró en vigencia la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas (LOACPDE), impulsada por el asambleísta Campoverde, presidente de la Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas. La LOACPDE, aborda diversas aristas frente a la desaparición de personas, y también la define, siendo

⁶ Nota: Artículo agregado por art. 35 de Ley No. 0. Registro Oficial (RO) 107 del 24 de Diciembre de 2019.

conceptos que adoptará el Estado ecuatoriano en la materia. Es así que en el numeral 1 del artículo 4 establece:

Desaparición. Es la ausencia de una persona de su núcleo familiar o entorno, sin que se conozca el paradero o las causas que la motivaron. Para efectos de esta Ley, la desaparición puede ser:

a. Involuntaria. Es la ausencia ligada a la acción de otra persona sin que medie decisión o intención propia.

b. Voluntaria. Es la ausencia de una persona de su núcleo familiar o entorno, motivada por su decisión e intención propia.

Para efectos de esta Ley, en todos los casos, salvo elementos fácticos idóneos, se presumirá la desaparición involuntaria de la persona. (Asamblea Nacional 2019)

La definición es fundamental, puesto que genera una presunción legal, en donde todos los casos deben partir de la premisa de desaparición involuntaria hasta que la investigación penal pueda demostrar lo contrario, es decir, toda denuncia de persona desaparecida parte de una investigación penal por el delito de desaparición involuntaria.

Por otro lado, y en lo principal, la LOACPDE regula la coordinación que diferentes instituciones del Estado deben ejecutar en referencia al problema de personas desaparecidas en Ecuador, bajo tres principales ejes: prevención, investigación y atención a víctimas indirectas. Es así que, la Ley en su artículo 1 establece que tiene por objeto

(...) 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 se 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. (Asamblea Nacional 2019)

De esta manera, por mandato legal diferentes instituciones estarían obligadas a coordinar para atender los desafíos trascendentales que conlleva la desaparición de personas. Para lograr el objeto de la Ley, el cuerpo normativo establece la conformación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas, de

ahora en adelante Sistema Nacional, definido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios con enfoque humanitario, para prevenir, investigar, buscar y localizar a personas desaparecidas o extraviadas, y garantizar sus derechos y los de las víctimas indirectas” (Asamblea Nacional 2019, art. 9).

El Sistema Nacional está conformado por un “Órgano de Gobierno, un Órgano Ejecutor y Entidades Operativas” (Asamblea Nacional 2019, art. 10).

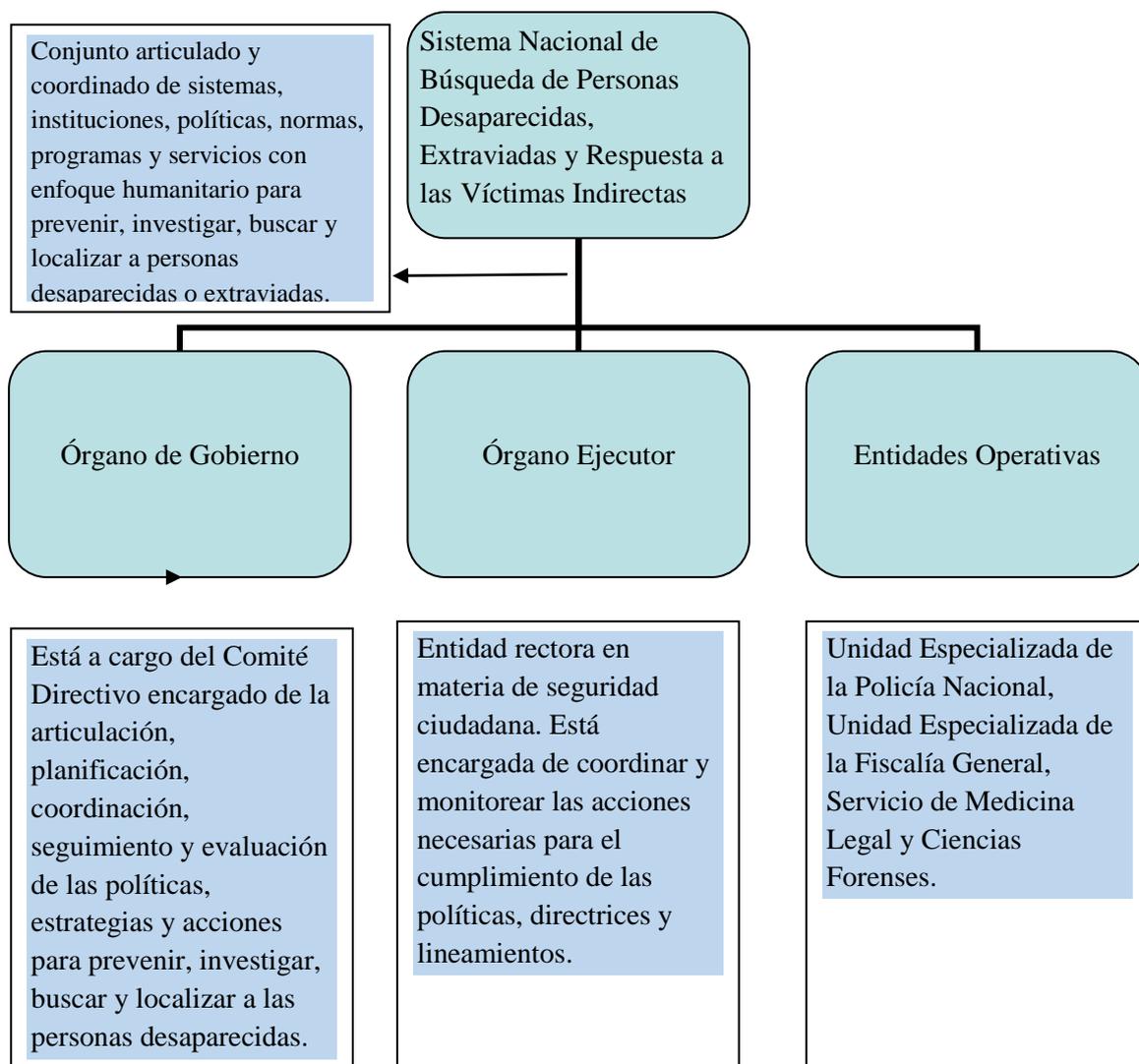
El Órgano de Gobierno se encuentra dirigido por un Comité Directivo encargado normativamente de, entre otras acciones, formular y articular las políticas públicas dirigidas a la prevención, investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas (Asamblea Nacional 2019). Está integrado por las siguientes instituciones públicas:

1. Fiscalía General del Estado;
2. Entidad rectora en materia de seguridad ciudadana y orden público (Actualmente Ministerio del Interior);
3. Entidad rectora en materia de derechos humanos (Actualmente Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos); y,
4. Representante del Gabinete Sectorial de lo Social o quien haga sus veces (Actualmente Ministerio de Inclusión Económica y Social) (Asamblea Nacional 2019, art. 11).

La LOACPDE, no determina el ente rector para la política pública como lo analizaremos más adelante. Sin embargo, lo que establece es un órgano ejecutor, que es el encargado de coordinar y monitorear las acciones para el cumplimiento de las políticas emitidas por el Órgano de Gobierno y, está a cargo del ente de seguridad y orden público (Asamblea Nacional 2019), es decir el Ministerio del Interior (MDI).

Finalmente, la LOACPDE determina las entidades operativas parte del Sistema Nacional, señalando que son quienes ejecutan propiamente la dirección, búsqueda y localización de las personas desaparecidas, es decir, “la unidad especializada de la Policía Nacional, unidad especializada de la Fiscalía General; y, el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses (...)” (Asamblea Nacional 2019, art. 15) A continuación se representa la organización del Sistema Nacional previamente descrito (figura 1).

Figura 1. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Atención a las Víctimas Indirectas



Fuente: Elaborado por la autora de la tesina con base en la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas.

El Comité Directivo del Órgano de Gobierno, se conformó por primera vez el 09 de noviembre de 2021. Se decidió iniciar con el trabajo articulado para diseñar la política pública de personas desaparecidas que aborde la prevención, el fortalecimiento de la investigación y localización de personas, así como que coordine la atención y protección de las víctimas indirectas de este fenómeno, entregando una respuesta integral a los problemas.

Como se ha explicado, la iniciativa de formular una política pública sobre personas desaparecidas en Ecuador nace de una obligación normativa y por tanto los principales actores se encuentran detallados en la ley de manera expresa y se han enunciado en párrafos anteriores.

Capítulo 3. Análisis del caso empírico a través de los instrumentos para la formulación de la política pública de personas desaparecidas en Ecuador

El instrumento de información desarrollado por la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia, liderada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y, del que forman parte FGE, MDI, Policía Nacional y Consejo de la Judicatura, reportó en su último informe oficial de datos, entregado por la FGE que, desde enero de 2019 hasta octubre de 2021, con corte 31 de octubre de 2021, se registraron en Ecuador 23.657 personas desaparecidas. De este total, se habían localizado 20.720 personas y se mantenía en estado de investigación 2937, de las cuales 1548 se encontraban en el rango etario de 10 a 19 años de edad, representando el 52.70% de los casos sin respuesta; víctimas directas que pertenecen al grupo de atención prioritaria para el Estado, es decir niños, niñas y adolescentes, conforme el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (2015), señala que “la desaparición de personas, ha sido catalogada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral” (Arteaga, 2013, 1)”. Por tanto, subraya que el Estado debe desarrollar mecanismos para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, la garantía de la dignidad de las personas y garantizar la vida.

Ante un caso de desaparición, deben primar mecanismos que garanticen la vida y la integridad de la persona, el derecho de los familiares o entorno de la persona desaparecida a conocer la verdad sobre su paradero, las causas que motivaron esa ausencia y, de ser el caso que esté vinculada a la acción de otra persona, el derecho a la justicia. Estos lineamientos de manera general son ratificados en la LOACPDE (2019) que, como instrumento de autoridad, detalla las obligaciones de las diferentes instituciones del Estado frente al problema.

Para desarrollar lo mencionado en el párrafo anterior, el informe de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, ya señaló que “la desaparición de personas es un fenómeno tan grave como complejo, cuya atención requiere una comprensión integral” (Defensoría del Pueblo 2015), puesto que se expresa en varias dimensiones explicadas o caracterizadas de la siguiente manera:

(...) la dimensión humana o del sufrimiento humano se caracteriza por centrarse en la búsqueda de la persona desaparecida y en el sufrimiento de las personas afectadas; mientras que la dimensión de la responsabilidad penal individual centra su accionar en la investigación

y sanción de las personas particulares responsables que han causado la desaparición. Por último, la dimensión de responsabilidad estatal busca determinar la responsabilidad del Estado tanto en materia de prevención como de protección de las personas desaparecidas.

En razón de lo señalado, se busca analizar desde enero del 2020 que entró en vigencia la LOACPDE hasta febrero de 2023, cuáles han sido las acciones estatales para dar cumplimiento a la LOACPDE y así formular la política pública de prevención, investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas y atención a las víctimas indirectas.

3.1 Análisis del caso empírico

Los instrumentos de políticas pueden tener diversas funciones, así lo ratifica Fontaine (2015, 83) cuando menciona en un ejemplo que “cuando tomamos la ley como un instrumento, observamos que tiene una función de regulación, de direccionar la política, contemplar los mecanismos de control y sanción (si no es la ley, será su reglamento), pero además tiene una función a nivel de la organización de la toma de decisión”. Eso precisamente sucede con la LOACPDE: no solo norma reglas de coordinación interinstitucional sino otorga la responsabilidad de formular la política pública en materia de personas desaparecidas a un órgano colegiado definiendo la forma en la que se tomarán las decisiones en la materia.

El órgano colegiado está integrado por tres instituciones de la Función Ejecutiva y una de la Función Judicial. Esta última de conformidad al artículo tres del Reglamento⁷ de la LOACPDE (2020), es quien “lo presidirá, tendrá voto dirimente y coordinará el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas”. Sin embargo, es la única institución del Comité Directivo que no emite política pública, lo que genera desafíos de coordinación para la formulación de la política.

Es importante tomar en cuenta que la Constitución de la República del Ecuador como instrumento de autoridad con mayor rango establece en el artículo 141 lo siguiente:

La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las

⁷ Decreto Ejecutivo 1191/2020, de 1 de diciembre, "Reglamento a la Ley Orgánica de Actuación en casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas".
https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_N._1191_20201017160548_20201017160551.pdf.

atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. (Asamblea Nacional 2008)

Es la Función Ejecutiva a través de sus diferentes instituciones la que posee la rectoría de las políticas públicas en Ecuador. Lo que genera un desafío para una institución de la Función Judicial coordinar de manera efectiva a las instituciones del Ejecutivo, quienes marcan sus líneas de trabajo bajo la voluntad política de su representante, es decir del Presidente de la República. Al respecto, el artículo 10.2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) establece:

Atribuciones de la Función Ejecutiva.- Corresponde a la Función Ejecutiva ejercer las siguientes atribuciones: (...)

c) Coordinación.- Es la facultad de concertar los esfuerzos institucionales múltiples o individuales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales, cuyo objetivo es evitar duplicación de esfuerzos por parte de las entidades que conforman el Ejecutivo o retrasos en la consecución de los objetivos de desarrollo;

e) Gestión.- Es la facultad para administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos;

g) Rectoría.- Es la facultad de emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés nacional, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. **Corresponde exclusivamente al Gobierno Central; *el énfasis me corresponde (...)***. (ERJAFE 2002)⁸

Los instrumentos de autoridad mencionados en líneas anteriores, evidencian que es la Función Ejecutiva quien tiene la rectoría en las políticas públicas en Ecuador y, las instituciones que forman parte de esta función del Estado deben coordinar las acciones necesarias para ejecutar las políticas para llegar a las metas gubernamentales. En el caso de la presente tesina, los principales instrumentos de autoridad que ordenan la formulación de la política pública tienen un error de base al no determinar un ente rector para la misma. Empero, otorga mayor jerarquía a una institución de la Función Judicial que, por mandato constitucional dirige las investigaciones penales como titular de la acción penal pública, lo que puede explicar la falta de jerarquía para que desde el año 2020 hasta la presente fecha, no se cuente con una política pública aprobada en la materia. La institución de la función judicial no trabaja bajo las metas

⁸ Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Registro Oficial (RO) 536 del 18 de marzo de 2002.

gubernamentales y, la formulación de la política pública no es parte de sus competencias constitucionales ni legales.

Desde la experiencia laboral de la autora en la función pública, la formulación de la política pública debe partir de un interés cierto desde el Ejecutivo, para movilizar a las y los funcionarios en la formulación de la política. Sin embargo, en la política sobre personas desaparecidas no se ha observado esa movilización de personal y recursos para lograrlo. Si bien la FGE, en tanto ente jerárquicamente nombrado en la LOACPDE, ha generado diversos instrumentos para que las instituciones que forman parte del Comité Directivo puedan guiar el levantamiento de información y definición clara de los problemas para ser atendidos por la política pública, la demora en el proceso de formulación está vinculada a una deficiente coordinación interinstitucional para lograr los objetivos establecidos en la LOACPDE, a pesar de los instrumentos creados para el efecto. La deficiente coordinación está vinculada a una falta de voluntad política sobre la materia desde el Ejecutivo.

La iniciativa para conformar el Comité Directivo vino de la FGE. Es así que, el 28 de octubre de 2021, mediante Oficio No.FGE-DSP-2021-006770-O, suscrito por la Fiscal General del Estado en calidad de presidenta del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional, convocó a los miembros del Comité Directivo a sesionar el 09 de noviembre de 2021, con el siguiente orden del día:

1. Presentación sobre el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas. (FGE)
2. Conformación del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas;
3. Aprobación de la Normativa de Funcionamiento del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas; (Documento adjunto)
4. Designación de la o el Secretario del Comité Directivo;
5. Aprobación del Protocolo de Actuación Interinstitucional para el Registro de Denuncias, Investigación, Localización y Cierre de Casos de Personas Desaparecidas; (documento adjunto).

3.2 Conformación del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas y Extraviadas

El Comité Directivo se conformó por primera y única vez hasta la actualidad el 09 de noviembre de 2021. Para poder conformarse y tomar decisiones, los equipos técnicos de las entidades integrantes trabajaron en varios instrumentos previos (Normativa de Funcionamiento y Protocolo de Actuación Interinstitucional), afirmación que la autora realiza al haber sido parte de los equipos mencionados.

En cumplimiento del Reglamento de la LOACPDE, que en su artículo 4 regula las atribuciones del Comité Directivo, estableciendo que deberá “Elaborar, aprobar y reformar la normativa para su funcionamiento”, se construyó el instrumento de organización del Comité Directivo para regular la forma en la que trabajarán las distintas instituciones para cumplir con las obligaciones normativas, principalmente la formulación de la política pública. Este instrumento cumple varias funciones, entre ellas regular y organizar al Comité y adelantarse a organizar los equipos de trabajo para desarrollar las obligaciones de la LOACPDE, implicadas en la formulación de la política pública.

Es así que, el documento adicional a establecer reglas de funcionamiento básico del Comité como periodicidad de las sesiones, delegados y atribuciones de sus integrantes, establece la obligación de designar “delegados técnicos específicos para las mesas que se conformen con el objeto de trabajar en (...) ejes de gestión” (Comité Directivo 2021, art. 3).

La normativa de funcionamiento, determina que se conformarán tres ejes de gestión: prevención; investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas; y, atención a víctimas. (Comité Directivo 2021, art. 13). A su vez, establece que cada eje conforme equipos técnicos que logren el desarrollo de las atribuciones conferidas por la LOACPDE, con el objeto de transformar los mandatos legales en acciones concretas, que posteriormente serán integradas por el equipo político.

Los responsables definidos para cada eje de gestión son:

1. Eje de Prevención: Ministerio de Gobierno (Actual MDI);

⁹ Oficio No.FGE-DSP-2021-005634-O/2021, “Comité Directivo Del Órgano De Gobierno Del Sistema Nacional De Búsqueda De Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas”.

2. Eje de Investigación, Búsqueda y Localización a Personas Desaparecidas o Extraviadas: Fiscalía General del Estado; y,

3. Eje de Atención a Víctimas: (...) Derechos Humanos y Ministerio de Inclusión Económica y Social. (Comité Directivo 2021, art. 14)

Se establece que, las instituciones responsables de cada uno de los ejes de gestión deben articularse con las instituciones que conforman el Comité Directivo y las que por sus competencias y atribuciones constitucionales y legales les corresponda ser parte del mismo para articular lineamientos de actuación que puedan materializarse en un plan anual de trabajo, que otorgue respuesta a los principales problemas identificados, aunque previamente deben articularse para la formulación de la política pública.

Por ejemplo, el eje de investigación liderado por FGE, debía convocar al MDI, a la Policía Nacional a través de su unidad especializada DINASED, al Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para analizar y elaborar acciones concretas sobre la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas. En otro momento, generar acciones con la sociedad civil para recoger sus propuestas sobre este eje.

La normativa de funcionamiento detalla las responsabilidades de los ejes y las actividades macro que deben trabajar, incluso algunas específicas, así como la necesidad de solicitar a las organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales su participación e información. Por otro lado, el instrumento de organización también regula la forma en la que se realizará el seguimiento a los planes de trabajo.¹⁰

El Comité Directivo en su sesión posterior a la aprobación de la Normativa de Funcionamiento estableció que, la secretaría del Comité recaería también en la FGE. Finalmente, las autoridades decidieron nombrar delegados políticos y técnicos para viabilizar la formulación de la política pública. En ese sentido, la secretaría del Comité inició un proceso de seguimiento al cumplimiento de las decisiones adoptadas por las autoridades y solicitó de inmediato las delegaciones formales para armar los equipos de trabajo. Con las delegaciones se emitió un instrumento de organización informal para establecer una estructura

¹⁰ “Ecuador: Normativa para el Funcionamiento del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas”, Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda, Localización de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a la Víctimas indirectas. https://drive.google.com/file/d/132CA_rBpDecOIDBTu5yt0DjATb1tX9f/view?usp=share_link.

y reglas de la información que debe presentar cada eje de gestión para formular la política pública, que debía ser revisado para integrar líneas de acción por los delegados políticos.

3.3 Análisis de los instrumentos de política pública

Un primer instrumento¹¹ realizado en esta fase técnica detalla que, se puede trabajar coordinadamente en dos fases. En la primera fase, las diferentes instituciones a través de sus responsables de eje de gestión, levantarían información y definirían un cronograma para su cumplimiento, que sería revisado en reunión por los delegados políticos para integrar ideas y unificar criterios:

- Definición de actores por ejes de gestión e integración de equipos técnicos
- Conformación de espacios de participación de actores sociales que aseguren la incorporación y análisis de las políticas con participación de las y los beneficiarios
- Análisis de situación y caracterización de la problemática por eje, desarrollando caracterizaciones específicas a situaciones conflictivas identificadas.
- Identificación de la necesidad de política pública.
- Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de las organizaciones sociales.
- Formulación de alternativas de acción.
- Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción
- Redacción de los productos a entregar
- Ajustes y validación de los productos con el espacio político (FGE 2022)

En la fase 2 se definió trabajar en:

- Ajustes y validación de la propuesta integral a nivel del equipo político.
- Ajustes de los contenidos aportados en los ejes de gestión.
- Presentación de la propuesta ante el Comité Directivo. (FGE 2022)

¹¹ “Modelo de cronograma de actividades para la formulación de la política pública”. Fiscalía General del Estado.

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XQ8oAksXqxAleonfLMrZIQKZwAIU96Ec/edit?usp=share_link&ouid=104241672303970241776&rtpof=true&sd=true.

Por otro lado, se remitió otro instrumento informal¹² para unificar y ordenar las diferentes acciones de coordinación de cada eje, solicitando que se remita a los delegados políticos a través de la secretaría del Comité Directivo, lo siguiente:

1. Antecedentes
2. Justificación
3. Marco normativo
4. Glosario
5. Definiciones
6. Diagnóstico de la problemática nacional en cuanto a prevención, investigación y atención a víctimas indirectas de casos de personas desaparecidas y extraviadas.
7. Identificación de actores para la definición e implementación de las políticas públicas a ser implementadas
8. Lineamientos de las políticas a implementar por ejes de gestión
9. Cronograma plurianual y alcance territorial de las intervenciones
10. Presupuesto plurianual para la implementación de las intervenciones propuestas.
11. Anexos: (FGE 2022).

El instrumento detalla cómo realizar cada uno de los pasos mencionados, sin embargo, la coordinación interna de cada eje con las diferentes instituciones que podían conformarlo no obtuvo los resultados esperados y el equipo político se vio afectado por falta de interés de algunas instituciones y problemas políticos como los que se detalla a continuación.

El presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante Decreto Ejecutivo número 381 (Decreto Ejecutivo 1191 /2020)¹³, expedido el 31 de marzo de 2022, resolvió: “Escíndase del Ministerio de Gobierno, el Viceministerio del Interior y créese el Ministerio del Interior como organismo dotado de autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera, encargado de formular las políticas para seguridad ciudadana, protección interna y orden público”. (Lasso 2022, art.1). La creación de un nuevo Ministerio, la designación de un nuevo Ministro y de equipos técnicos de trabajo, generó demoras en la coordinación de acciones de las distintas instituciones, tanto en los equipos técnicos como políticos. Adicionalmente, en septiembre de 2022, el Presidente Lasso modificó su gabinete y

¹² “Documento de estructura de la política pública para ser desarrollado por los ejes de gestión”. Fiscalía General del Estado. https://drive.google.com/file/d/16iOTdamoKIRUWX8Kj5NojEedtHIBuHCi/view?usp=share_link

¹³ Nota: Este fue suscrito por el Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, quien expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas.

cambió nuevamente de Ministro del Interior, significando un retroceso de trabajo con los equipos técnicos y más aún con los políticos que esperaban nuevas directrices.

Adicionalmente, se modificaron ciertas estructuras organizacionales. Es así que, se creó una Dirección de Personas Desaparecidas en el Ministerio del Interior bajo la Subsecretaría de Seguridad, lo cual es positivo, sin embargo ha representado demoras en los trabajos técnicos por todo lo que acarrea la creación de una nueva dirección.

Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos también ha sufrido cambios importantes. En mayo de 2022, el presidente Lasso, nombró una nueva representante de la Cartera de Estado, generando nuevos equipos de trabajo, afectando al equipo político, aunque el técnico tuvo mayor cantidad de rotación de personal. Con Decreto Ejecutivo 609¹⁴ de fecha 29 de noviembre de 2022, el presidente Lasso crea el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, lo que constituyó nuevos desafíos y modificación en los equipos delegados para la formulación de la política pública de personas desaparecidas.

A pesar de los cambios políticos, en algunas instituciones los delegados técnicos mantuvieron sus funciones, sin embargo la coordinación no se pudo desarrollar de manera fluida para lograr la formulación de la política pública. Es así que hasta la finalización del tiempo de análisis de la presente tesina (febrero de 2023, únicamente se cuenta con un borrador de diagnóstico del problema creado con los insumos presentados por las diferentes instituciones hasta febrero 2023 y, varias propuestas de líneas de trabajo desarrolladas en cumplimiento a los instrumentos informales remitidos con fecha 16 de febrero de 2022, desde la secretaría del Comité Directivo y los que se desprenden de la propia normativa de funcionamiento del Comité Directivo y la LOACPDE.

De esta manera, los problemas se han estructurado, sin embargo al ser una política nueva, en diseño, que debe abordar diversas aristas y actores responsables, la coordinación interinstitucional es fundamental para lograr la formulación de la política pública que enfrenta varios problemas técnicos y políticos. Como señala Martínez Nogueira (2010, 15), los desafíos de la coordinación e integración de políticas se centran en “la difícil satisfacción de sus exigencias de viabilidad en los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión cuando existen limitaciones significativas en materia de poder y

¹⁴ Decreto Ejecutivo 609/2022, “Por medio del cual se ordena el Cambio de denominación de la Secretaría de Derechos Humanos por “Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos””.
https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/dct609.pdf.

conocimiento de parte de los decisores políticos y de los ámbitos técnicos con funciones de análisis, proposición y evaluación de alternativas”.

Con relación en todo lo detallado, la política pública sobre personas desaparecidas en Ecuador, tiene por delante verdaderos desafíos de coordinación. Mendez Martínez enfatiza los cuatro niveles de coordinación identificados por Peters. El primero, es aquel en que las instituciones públicas u otras instancias “se reconocen unos a otros y tratan de no estorbarse” (Mendez Martínez 2020, 284).

En el caso de personas desaparecidas parece que se ha superado, ya que existe por lo menos el reconocimiento de la importancia de trabajar en conjunto, lo que nos llevaría a pensar que nos encontramos en el segundo nivel, el cual “implica el establecimiento de algún tipo de acuerdo con el fin de cooperar en torno a la prestación de algún servicio. No obstante, (...) las organizaciones individuales siguen siendo en gran medida autónomas y persiguiendo metas individuales” (Mendez Martínez 2020, 285). Esto claramente se puede observar en la coordinación más estrecha entre Policía Nacional con la DINASED, MDI y FGE, que para la búsqueda y localización de personas desaparecidas sus relaciones son más consolidadas. Lo contrario pasa con los servicios del MIES y de derechos humanos, los que siguen persiguiendo metas individuales, incluso con nuevas competencias como es el caso del Ministerio de la Mujer.

El tercer nivel de coordinación, logra plantear y perseguir objetivos en común (Mendez Martínez 2020). En la política de personas desaparecidas no se ha logrado instaurar la necesidad de trabajar articuladamente en razón de metas conjuntas para lograr esa “integración de políticas” (Mendez Martínez 2020, 285) y, como lo señala el texto mencionado esto se explica porque los intereses políticos no se alinean y necesitan que una autoridad como la del Presidente de la República, disponga la integración de agendas y la relevancia de otorgar una respuesta ante el problema de la política pública de personas desaparecidas.

Se planteó como hipótesis que para formular e implementar una política pública integral para la prevención, investigación y atención de víctimas indirectas de casos de personas desaparecidas en Ecuador en cumplimiento de la LOACPDE, fue un error no definir un ente rector de la política pública y otorgar esta responsabilidad a un órgano colegiado, del cual la institución con mayor jerarquía no pertenece a la Función Ejecutiva; incluso a pesar de que la

mencionada función del Estado es quien ostenta competencias exclusivas para la formulación de políticas públicas y debería liderar los procesos de formulación.

Todo lo señalado ha generado verdaderos desafíos en la coordinación interinstitucional, incluso a pesar de haber creado instrumentos para facilitar este trabajo, no es suficiente. Esto responde a que no existen responsabilidades claras, recayendo la responsabilidad de organizar, coordinar y definir la manera de formular la política en una institución sin esas competencias y que sus principales preocupaciones recaen en la investigación técnica de delitos. A pesar de todos los avances en la materia, después de tres años en vigencia de la LOACPDE, no se ha logrado la formulación de la política pública. Es necesario contar con la voluntad política del Ejecutivo o sino el camino se vuelve sinuoso.

Conclusiones

La presente tesina ha expuesto las razones por las cuales la problemática sobre personas desaparecidas representa un reto paradigmático en la formulación de la política pública, al tener que responder a diversos problemas de competencia de varias instituciones del Estado. Es así que, se explica el fenómeno de la desaparición de personas, partiendo de que puede ser voluntaria o involuntaria y que es obligación del Estado otorgar esa respuesta a los familiares de la persona reportada como desaparecida y trabajar tanto en prevenir las desapariciones voluntarias que pueden estar ligadas a violencia intrafamiliar, salud mental, entre otras razones; así como en prevenir y perseguir judicialmente aquellas desapariciones que están vinculadas a hechos delictivos como el secuestro, asesinato, femicidios, etc., convirtiéndose la desaparición de personas en un problema multicausal.

Para ser efectiva, la respuesta del Estado debe existir un trabajo coordinado con las diferentes funciones e instituciones del Estado que pueden estar vinculadas a la problemática y desarrollar acciones en clave de la integración de políticas públicas.

Posteriormente, hemos analizado la realidad ecuatoriana, explicando los antecedentes que permitieron posicionar en la agenda de gobierno el problema de la desaparición de personas, en gran medida por la movilización de organizaciones de la sociedad civil. Esto desembocó en la aprobación de una Ley específica en el año 2020, que dispone la formulación de una política pública en la materia.

La formulación de la política pública se ha enfrentado a varios desafíos, principalmente los vinculados a la coordinación interinstitucional que han podido ser explicados a través de la revisión de instrumentos de autoridad y organización, que detallan la falta de un ente rector para dirigir la formulación de la política pública. Además, la responsabilidad ha recaído en un órgano colegiado que no permite establecer responsabilidades claras conforme a las competencias institucionales de quienes forman parte del mismo y, no cuenta con una institución del Ejecutivo con jerarquía suficiente en la formulación, diluyendo más aún las responsabilidades.

La revisión de los instrumentos ha permitido colegir que, si no existe la autoridad suficiente y un diseño institucional apropiado, no se produce la coordinación necesaria para formular una política con varias aristas como es prevención, investigación, búsqueda y localización de personas, así como la atención y protección que merece las víctimas indirectas de este fenómeno, resultando en un retardo en materializar la formulación de una política que integre

las respuestas a los problemas estableciendo objetivos en común. Adicionalmente, los problemas de coordinación se profundizan con los diferentes cambios e inestabilidad políticos que ha sufrido el Ejecutivo y han generado desestabilización en las instituciones encargadas de formular la política pública.

En razón de todo lo mencionado, se puede explicar a través del análisis descriptivo, las razones por las cuales no se ha logrado una coordinación adecuada interinstitucional que permita la formulación de la política pública que aborde el fenómeno de la desaparición de personas a pesar de que la Ley específica en la materia, lo ordenó hace un poco más de tres años.

Por otro lado, para mejorar la coordinación interinstitucional para la formulación de la política pública y su posterior implementación se pudiese sugerir que los delegados técnicos sean funcionarios de carrera en la función pública, para no detener el trabajo técnico. Por otro lado, a corto plazo, los delegados políticos deben institucionalizar las acciones que realizan dentro del proceso de la formulación de la política pública para que cuando existan cambios de funcionarios o autoridades se entregue informes y procesos levantados en cumplimiento de las necesidades que cada eje de gestión representa. De este modo, quienes ocupen sus posiciones tendrán menos discrecionalidad para modificar procesos ya estructurados.

A largo plazo, es necesario plantear una reforma normativa que establezca en la LOACPDE un ente rector de la política pública, que sea de la Función Ejecutiva, que puede ser el MDI, quien contempla en su nueva estructura una dirección específica para abordar la problemática de personas desaparecidas. La creación de la dirección se justifica porque el MDI es el principal encargado de trabajar el eje de prevención de posibles hechos delictivos y por tanto la desaparición involuntaria, es el ente rector en materia de seguridad ciudadana y orden público, y regula a la Policía Nacional, que es el brazo operativo de la FGE en la investigación penal, en el caso concreto a través de su Unidad Especializada DINASED.

Referencias

- Asamblea Nacional República del Ecuador. 2021. “Informe de rendición de cuentas preliminar”, 28 de abril de 2021.
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/absalon-campoverde/71661-informe-de-rendicion-de-cuentas>.
- Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (ASFADEC). “ASFADEC”. <https://asfadec.org/>.
- Canal, “Presidente Correa se reúne con familiares de personas desaparecidas”, vídeo 0:30 - 1:01, https://www.youtube.com/watch?v=vZE75W0g3Rk&ab_channel=Canal.
- Cejudo, Guillermo M. y Cynthia L. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública* 25 (1): 3-31.
- . 2017. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”. *Policy Sci* 50: 745–767. doi:10.1007/s11077-017-9281-5.
- Código Orgánico Integral Penal (COIP). 2014. Registro Oficial (RO) 180 del 10 de febrero.
- Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda, Localización de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a la Víctimas Indirectas. 2021. “Ecuador: Normativa para el Funcionamiento del Comité Directivo del Órgano de Gobierno del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas”.
https://drive.google.com/file/d/132CA_rBpDecOIDBTu5yt0DjATbl1tX9f/view?usp=share_link.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. 2015. “Vivir con la ausencia. Ayudar a las familias de los Desaparecidos”. Ginebra: CICR. <https://www.icrc.org/es/publication/living-absence-helping-families-missing>.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). Registro Oficial (RO) 449 del 20 de octubre de 2008.
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y Política Pública* 23 (1): 5-46.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2015. “Informe temático sobre las personas desaparecidas en el Ecuador: Análisis de respuestas estatales, estadísticas, acceso a la justicia y contexto socio cultural de la problemática 2013-2014”. Quito: Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia.
<https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/601/1/IT-003-DPE-2015.pdf>.
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Registro Oficial (RO) 536 del 18 de marzo de 2022.
- Fiscalía General del Estado. 2022. “Modelo de cronograma de actividades para la formulación de la política pública”. Quito.
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XQ8oAksXqxAleonfLMrZIQKZwAIU96Ec/edit?usp=share_link&ouid=104241672303970241776&rtpof=true&sd=true.

- . 2022. “Documento de estructura de la política pública para ser desarrollado por los ejes de gestión”. Quito.
https://drive.google.com/file/d/16iOTdamoKIRUWX8Kj5NojEedtHIBuHCi/view?usp=share_link.
- . “Caso Juliana Campoverde. Delito: secuestro extorsivo con resultado de muerte”.
<https://www.fiscalia.gob.ec/caso-juliana-campoverde/>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos / FLACSO-Ecuador.
- Guillaume Fontaine, 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El Caso Ecuatoriano*. Quito: Ministerio de Energía y Recursos no Renovables. <https://condesan.org/recursos/guia-practica-diseno-politicas-sector-electrico-caso-ecuatoriano/>.
- Halpin, Darren y Bert Fraussen. 2021. “Interest groups and agenda-setting styles”. En *The Routledge Handbook of Policy Styles*, editado por Michael Howlett y Jale Tosun, 233-243. Nueva York: Routledge.
- Head Brian, 2022. *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2010. “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, editado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, 13-46. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Martínez Medina, Diana. 2018. “Coordinación”. En *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna y María del Carmen Pardo, 81-112. Ciudad de México: INAP / CIDE.
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. 2022. Decreto Ejecutivo N° 609. Quito: Palacio Nacional. https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/dct609.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. 2010. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearanc-e-convention_SP.pdf.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2020. Decreto Ejecutivo N° 1191. Quito: Palacio Nacional.
https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_N._1191_20201017160548_20201017160551.pdf.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Anexos

Anexo 1. Tabla de evidencias

Tipo de recurso	Instrumento	Enlace
Información	Estadística Nacional de Personas Desaparecidas, publicadas por la Comisión de Justicia, Crimen y Transparencia, liderada por el INEC otorgada por la FGE.	Información remitida por mail por parte de FGE
Regulación	Constitución de la República del Ecuador	https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
	Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas	https://observatoriolegislativocele.com/ecuador-ley-organica-de-actuacion-en-casos-de-personas-desaparecidas-y-extraviadas-registro-oficial-130-2020/
	Reglamento a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas	https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_N._1191_20201017160548_20201017160551.pdf
	Código Orgánico Integral Penal	https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=14281&nid=1070225#norma/1070225
	Normativa de Funcionamiento del Comité Directivo del Órgano de Gobierno	https://drive.google.com/file/d/132CA_rBpDecOIDBTu5yt0DjATb1tX9f/view?usp=share_link
Organización	Normativa de Funcionamiento del Comité Directivo del Órgano de Gobierno	https://drive.google.com/file/d/132CA_rBpDecOIDBTu5yt0DjATb1tX9f/view?usp=share_link
	Matriz en formato Excel que contiene el modelo de cronograma de actividades para la formulación de la política pública	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XQ8oAksXqxAleonfLMrZIQKZwAIU96Ec/edit?usp=share_link&oid=104241672303970241776&rtpof=true&sd=true
	Documento de estructura de la política pública para ser desarrollado por los ejes de gestión.	https://drive.google.com/file/d/16iOTdamoKIRUWX8Kj5NojEedthIBuHCi/view?usp=share_link