



INFORME SOMBRA
Organizaciones de derechos humanos

**Convención
sobre la
Eliminación
de Todas las
Formas de
Discriminación
contra la Mujer
(CEDAW)**

Primera parte

**X Informe Nacional del Ecuador
2021**

Introducción

De acuerdo al artículo 18 de la CEDAW, es obligación de los Estados parte presentar Informes periódicos sobre el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención, por ello el Ecuador durante el año 2020, será evaluado en su X Informe País. El proceso para la presentación de dicho informe es *simplificado* y para ello se ha basado en la *Lista de cuestiones previas a la presentación del décimo informe periódico del Ecuador*.

A fin de dar respuesta a este informe, las organizaciones Taller de Comunicación Mujer, El Centro de Apoyo y Protección a los Derechos Humanos – Surkuna, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - Inredh, Comisión Ecuménica de Derechos Humanos - Cedhu, Centro de Estudios del Trabajo-Memoria, Fundación Mujer & Mujer, Bolena, Plataforma de Mujeres Caminando Hacia la Igualdad, Plural y colaboraciones individuales¹, hemos realizado un esfuerzo exhaustivo a fin de brindar al Comité mayor información sobre el estado de los derechos de las mujeres amparados en la CEDAW. Con el fin de facilitar el análisis y lectura del mismo, el formato de este informe sombra también seguirá el formato *simplificado*, escogido por el Estado y basado en la *lista de cuestiones previas*, establecidas por temas.

Adicionalmente, el informe se encuentra dividido en 3 partes por temas, mismo que será enviado por distintas organizaciones parte de la alianza que presenta este informe.

¹ Colaboración de Ab. Ruth Urbano Mena y Ab. Vivian Idrovo.



ÍNDICE PRIMERA PARTE

SIGLAS	2
1. VISIBILIDAD DE LA CONVENCIÓN (FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN A JUECES, FISCALES, ABOGADOS, AGENTES DE POLICÍA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS)	4
1.1 Recomendaciones	5
2. LEGISLACIÓN SOBRE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (APLICACIÓN DEL COIP, POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS PARA PONER FIN A LA DISCRIMINACIÓN EN PARTICULAR A MUJERES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD)	5
<i>Aplicación del COIP</i>	6
<i>Falta de políticas en medios de comunicación</i>	6
<i>Falta de políticas y leyes inclusivas para mujeres lesbianas</i>	7
2.1 Recomendaciones	8
3. ACCESO A LA JUSTICIA (RECURSOS ASIGNADOS, FALTA DE ACCESO EN CASOS PARTICULARES)	9
<i>Falta de acceso a la justicia para mujeres víctimas de delitos de lesa humanidad (Comisión de la Verdad)</i>	11
3.1 Mujeres criminalizadas por aborto	12
3.2 Recomendaciones	15

Siglas

ASFADEC	Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos en Ecuador
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNIMH	Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONA	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia
CONADIS	Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
CORDICOM Comunicación	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial
COS	Código Orgánico de la Salud
CT	Código del Trabajo
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DINAPEN	Dirección Nacional Contra la Violencia de Género, Familia, Niñez, Adolescencia y Trata de Personas
DINASED	Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros
DP	Defensoría Pública del Ecuador
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
ENVIGMU	Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres
FGE	Fiscalía General del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEVAL	Instituto de Evaluación Educativa
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
LOIPEVM	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana



MDT	Ministerio de Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MESECVI Belém Do Pará	Mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la Convención
MINEDUC	Ministerio de Educación
PNPEVCM	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres
RUV	Registro Único de Violencia contra las Mujeres
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
STPTV	Secretaría Técnica Plan Toda una Vida

1. Visibilidad de la Convención (Formación y capacitación a jueces, fiscales, abogados, agentes de Policía y funcionarios públicos)

Las organizaciones parte de este informe, no hemos registrado ningún plan sostenido de formación y capacitación a servidores públicos de ninguna rama, en especial del sector justicia sobre la CEDAW, su Protocolo Facultativo, las Recomendaciones u Observaciones.

Al contrario hemos identificado como una barrera para el acceso a la justicia de las mujeres la falta de capacitación y formación a operadores de justicia. Así por ejemplo, de acuerdo a investigaciones realizadas durante los años 2016-2019, sobre la aplicación del delito de femicidio por parte de las cortes, se tiene que tanto fiscales como jueces carecen de formación sobre los elementos del tipo penal, en particular sobre la *relación de poder y el hecho de ser mujer o condición de género*. Asimismo se identificaron una serie de estereotipos sobre las víctimas y revictimización.²

De igual manera, existen pocos esfuerzos para que los agentes policiales y Fiscalía conozcan y apliquen herramientas como el “Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas por razones de género”³, entre otros. Una muestra de ello es el caso de V.⁴, una niña de 11 años que fue asesinada y su cuerpo posteriormente apareció en el patio de juegos del plantel educativo donde ella estudiaba. El primer fiscal descartó por entero emplear el enfoque de género para guiar la investigación y para investigar las circunstancias que rodearon la comisión del delito, diciendo a la madre de V. “*que se olvide de eso y entierre a su niña, puesto que había sido un accidente*”⁵. En el caso se omitió preservar la escena del crimen, se realizaron varias autopsias deficientes producto de lo cual tuvo que exhumarse nuevamente a la niña para la realización de una nueva autopsia.⁶

Por otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por el Estado ecuatoriano en el Examen Periódico Universal sobre capacitación a operadores de justicia, hasta el año 2016 se capacitaron a través de una línea de formación de 217 horas, 1195 jueces, 705 fiscales, y 808 defensores públicos en temas de derechos de grupos de atención prioritaria, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, delitos contra la humanidad, delitos contra el derecho a la igualdad, delitos contra la inviolabilidad de la vida. Sin embargo, en la información reportada no se registra el número de horas de formación

² Taller de Comunicación Mujer & Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. La Respuesta Judicial del Femicidio en Ecuador. Vol, II, III. Disponible: https://www.tcmujer.org/dct/tmp_adjuntos/noEn/000/000/respuesta_judicial_III_dic20peq.pdf

³ Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). ONU Mujeres. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

⁴ Expediente Fiscal No. 170101816065031

⁵ Testimonio R. M.

⁶ El Comercio, La Madre de V.C habla de los tres años de lucha por esclarecer la muerte de su hija. <https://www.elcomercio.com/actualidad/madre-valentina-cosios-relato.html>

especializada en género⁷, y la realidad nos muestra que esta capacitación ha sido absolutamente insuficiente para lograr la operatividad del enfoque de género en la justicia.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, es necesario reconocer que el Consejo de la Judicatura ha desarrollado instrumentos y herramientas de mejora en la gestión judicial que incluyen mecanismos y directrices para orientar la labor jurisdiccional de los operadores de justicia, entre los que se destacan: el Protocolo de atención a víctimas de violencia, la Resolución 172-2014⁸ (para mejorar el proceso de otorgamiento de medidas de protección) y la Resolución 227-2015⁹ (para mejorar la atención de delitos de violencia psicológica). Sin embargo, según el propio Consejo de la Judicatura, estos instrumentos no han logrado ser implementados de forma eficiente en las actuaciones judiciales, debido a la falta de difusión de los mismos e, incluso, debido a la renuencia del personal.

Por su parte, la STPTV, el MT y la Agencia de cooperación Alemana-GIZ, señalaron que han capacitado en prevención de violencia de género a miles de servidores, planificando certificar a finales de 2020 a todo el sector público, el programa se llama “Instituciones seguras. Libres de Violencia contra las mujeres”¹⁰. Este proceso consiste en preguntas que la o el servidor público debe contestar hasta lograr un puntaje mínimo requerido, y demanda de la persona que lo realiza alrededor de unas dos horas. Llamar a las Instituciones cuyos servidoras/es han obtenido una certificación de capacitación, “Institución Seguras. Libres de Violencia contra las Mujeres” puede inducir a error a la ciudadanía y a su vez desincentivar al Estado a cumplir a cabalidad con sus obligaciones.

1.1 Recomendaciones

- Capacite y evalúe periódica y permanentemente a los operadores de justicia a nivel nacional en materia de género e interseccionalidad de derechos humanos para erradicar los estereotipos negativos de género y garantizar la correcta aplicación de los tipos penales, en particular el femicidio.

2. Legislación sobre discriminación contra la mujer (Aplicación del COIP, Políticas públicas, medidas para poner fin a la discriminación en particular a mujeres en condiciones de vulnerabilidad)

A nivel nacional se han ejecutado algunas políticas encaminadas a poner fin a la discriminación contra las mujeres. No obstante, la falta de voluntad política y presupuestaria han hecho que la situación de discriminación no cese y al contrario en la época de pandemia por Covid 19 se agrave.

⁷Fuente: Examen Periódico Universal (2017), https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/ecuador/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_ecu_1_s.pdf

⁸ Resolución 172-2014 <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2014cj/172-2014.pdf>

⁹ Resolución 227-2015 <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/227-2015.pdf>

¹⁰ INSTITUCIONES SEGURAS. Libres de violencia contra las mujeres. Plataforma de sensibilización en prevención de violencia contra las mujeres. Disponible en: <https://www.inductionone.com/institucionsegura/>

Aplicación del COIP

Existen una serie de estereotipos manifestados en la aplicación e interpretación del COIP. Un ejemplo de ello es el delito de violación al señalar en uno de los supuestos, que se aplicará la pena “(...)cuando la víctima se halle privada de la razón o del sentido, o cuando por enfermedad o por discapacidad no pudiera resistirse. Esta referencia a la resistencia, reafirma “la noción de que las víctimas deberían intentar escapar, pelear, y usar la fuerza para no ser violadas (...) para demostrar que no hubo consentimiento”. El estereotipo de “víctima ideal de violación” se ratifica en este supuesto “(c)uando se use violencia, amenaza o intimidación”, es decir el uso de la fuerza y nuevamente la incapacidad de resistir, en lugar de la coerción y la ausencia de consentimiento.¹¹ La investigación que Surkuna desarrolló en el contexto del acceso a la justicia de las víctimas de violación, denominada “*Y la culpa no era mía*” arrojó que los elementos subjetivos del tipo penal violación, como el uso de la “violencia, amenaza o intimidación” están sujetos a la interpretación del juez o jueza, significando la posibilidad de que sean desapercibidos. Esto es posible porque comúnmente, la herramienta de la sana crítica, establecida en la ley para formarse un juicio respecto al cometimiento de un delito, es orientada desde una visión patriarcal y basada en estereotipos de género que culpabilizan a las víctimas. Sumado a ello, la inexactitud del tipo penal y el hecho de que no se considere de forma expresa la falta de consentimiento de la víctima como elemento del tipo penal violación, refuerza la desprotección de las mujeres.

Falta de políticas en medios de comunicación

El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDICOM), realizó una investigación sobre la percepción de la imagen de la mujer en los medios de comunicación. La investigación concluye que las mujeres de “manera unánime expresaron no sentirse representadas en los medios de comunicación, en la imagen que ellos construyen y proyectan sobre lo que significan ser mujer” Asimismo, señalaron que en los medios “aún se relaciona a la mujer y el hogar, con rol de “sufrida”, “abnegada”, “sumisa”, “celosa”, “chismosa” o donde se la valora en tanto es “reina de belleza” o en tanto aparece como prototipo de la estética impuesta y del buen comportamiento”. Las mujeres indígenas y afrodescendientes y montubias, señalaron que ni su cultura, ni su identidad comunitaria se ven reflejados en los medios de comunicación, que su imagen es utilizada con fines folclóricos y que se llega a deshumanizarlas a través de burlas. Asimismo, las mujeres lesbianas señalaron “que no se ven en los medios, que no son nombradas y que lo que no se nombra no existe, que su realidad no se aborda y su existencia se oculta”.¹²

¹¹ MIRANDA, María de Lourdes. “Desmitificando estereotipos de género: un análisis del delito de violación en la legislación ecuatoriana” en DPE. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN ECUADOR. (2020). Selección de ensayos. Recuperado de: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2451/1/PE-007-DPE-2020.pdf>

¹² CONSEJO DE REGULACIÓN Y DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. (2016) La percepción de la imagen de la mujer en los medios de comunicación social en Ecuador. Quito. Recuperado de http://www.consejodecomunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/percepcion_imagen_mujer_medios_ecuador.pdf

Respecto de acciones concretas sobre esta investigación, el Consejo, no adoptó estrategias integrales ni campañas que le permitan abordar la problemática identificada, ni por tanto, cumplir las recomendaciones del Comité de la Cedaw hechas en 2015. De acuerdo con la información que tiene pública, por ejemplo en su listado de “exhortos e informes”, aparece desde 2017 solamente un exhorto general dirigido a los medios de comunicación y a la sociedad, relativo a la participación de niños, niñas y adolescentes, en “reality shows”, que reproduzcan comportamientos estereotipados (2017). Asimismo, en ese sentido, según su página oficial, en el mes de marzo de 2020, el Consejo tiene público un solo informe sobre el programa de Ecuavisa “Pequeños Influencers”. Cabe señalar que desde la sociedad civil, además, se han realizado cuestionamientos a otros programas como la telenovela “Tres familias”¹³, respecto de cuyos contenidos el Consejo no se ha pronunciado, ni tampoco ha implementado acciones concretas que respondan a las conclusiones señaladas por la CORDICOM. Tal como se señala en el informe que “*Los roles establecidos y reproducidos, sobre todo desde los medios de comunicación, fortalecen los niveles de discriminación que sufren las mujeres a diario*”

Por otra parte, el Consejo tiene además en su oferta de cursos virtuales uno denominado Cursos virtuales de Agentes de Igualdad¹⁴, de 6 horas de duración, donde en una hora tratarían la temática de violencia contra las mujeres entre otros contenidos mencionados de forma genérica. El acceso a este curso no se encuentra actualizado hasta la presente fecha.

Respecto de las campañas realizadas por dicho Consejo desde enero de 2018 hasta diciembre de 2019, lo que ha existido son acciones igualmente puntuales y aisladas, talleres internos, ciclo de cine, (un documental), proyecto de pintura,¹⁵ por ejemplo. De todas las acciones que se informa en diciembre de 2019, solo una el “panel “Mujer y Medios de Comunicación” tiene como público objetivo a mujeres periodistas. No se conoce tampoco de ninguna campaña articulada para modificar estereotipos.

Falta de políticas y leyes inclusivas para mujeres lesbianas

La orientación sexual e identidad de género son categorías reconocidas y protegidas contra la discriminación dentro de la legislación nacional¹⁶. Sin embargo, tras este

¹³ De acuerdo con el análisis realizado se ha logrado evidenciar que en el programa Tres Familias de Ecuavisa se reproducen estereotipos relacionados con la subordinación de las mujeres (...). DIAZ LLUMIQUINGA y OTRA. (2019) ANÁLISIS DE DISCURSO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN LA TELEVISIÓN NACIONAL. ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA “TRES FAMILIAS”. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA. En el mismo sentido

¹⁴ AGENTES DE LA IGUALDAD COMUNICACIÓN INCLUSIVA. <http://plataforma.consejodecomunicacion.gob.ec/DFC2020/agentes.html>

¹⁵ SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre el cumplimiento de la Ley Orgánica Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Noviembre de 2019. Pág. 57-59

¹⁶ Artículo 66° de la Constitución de la Constitución en sus numerales s: 2, 3 (incisos a, b, y c); 4, 5, 6, 9, 11, 13 y 14.

reconocimiento formal para las mujeres y las personas LGBTI¹⁷, la inclusión real de mujeres LBQ en los planes y proyectos de desarrollo sigue siendo un problema que invisibiliza sus vidas y las expone a situaciones en las que pueden experimentar múltiples formas de violencia, discriminación y exclusión. Un ejemplo de ello es, la LOIPEVM, misma que dejó por fuera toda consideración sobre orientación sexual e identidad de género de forma expresa, en contradicción al artículo 2 de la CEDAW, el Comité y otros organismos internacionales reconocen a la orientación sexual e identidad de género como categorías prohibidas de discriminación.

Asimismo, pese a que desde 2008 se ha conseguido la aprobación de varios derechos para las mujeres y para la población LGBTI la invisibilidad y la falta de acceso a los servicios de salud por razones discriminación ha continuado. Por ejemplo, de acuerdo al “Estudio sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador” realizado en 2013 por el INEC, de 2805 personas entrevistadas el 58% no contaba con ningún tipo de seguro de salud; para el caso de las 517 mujeres lesbianas y bisexuales, el 50% de ellas no contaba con acceso a seguros de salud, de las cuales 81 declararon haber experimentado discriminación y/o violencia en el ámbito de salud.

En este mismo sentido la Investigación sobre condiciones de vida de mujeres lesbianas y bisexuales en la ciudad de Guayaquil, publicada por la Fundación Mujer & Mujer en el año 2018, muestra que de un total de 300 mujeres encuestadas el 58% reportó como experiencia negativa en la atención de salud haber sido asumidas como heterosexuales, además el 78% de las encuestadas reportó no haberse realizado ningún tipo de control ginecológico durante el último año.

2.1 Recomendaciones

- Exhortar a la función judicial a realizar una interpretación con enfoque de género del Código Integral Penal, en particular de los delitos contra la integridad sexual tomando especial consideración al delito de violación.
- Realizar formación y capacitación sostenida a medios de comunicación a nivel nacional y servidores públicos encargados de su regulación y control, sobre género y derechos de las mujeres.
- Establecer procesos de control y sanción a medios de comunicación en caso de presentar contenido discriminatorio a los derechos de las mujeres.
- Facilitar el acceso a la información acerca de los datos y su análisis llevados a cabo por el Estado, que incluyan a cabalidad los indicadores por orientación sexual e identidad de género. Así como información sobre las medidas tomadas para remitir e identificar a dichas víctimas.
- Realizar una encuesta desde el Estado sobre el ejercicio de derechos de mujeres y personas Lgtbi que permita realizar un diagnóstico de la situación y construir una política pública que responda a las necesidades de esta población.

¹⁷ Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersex.

3. Acceso a la justicia (Recursos asignados, falta de acceso en casos particulares)

Según el informe de labores del Consejo de la Judicatura, la tasa de jueces alcanzada corresponde a 12,80 jueces por cada 100.000 habitantes¹⁸. No obstante, en el caso de delitos asociados con la violencia de género no existen jueces penales especializados que puedan abordarlos de forma coherente con los estándares nacionales e internacionales existentes para el juzgamiento de este tipo de infracciones. Hasta 2013, existían 80 operadores de justicia especializados en conocer los casos de contravenciones contra la mujer y otros miembros del núcleo familiar. No obstante, estos operadores se encuentran únicamente en 18 provincias de 24 provincias del Ecuador, y dentro de las mismas únicamente en 24 cantones de los 221 existentes, en 29 Unidades Judiciales de violencia contra la mujer y la familia,¹⁹ de manera más específica en las ciudades más grandes, existiendo carencia de los mismos en áreas rurales y alejadas de los centros urbanos²⁰. De acuerdo a información del Consejo Nacional de la Judicatura²¹ a junio del 2014, existían aún 58 cantones, en donde no funcionaba ninguna judicatura que atienda estos casos. Hecho que causa que las mujeres de zonas rurales y cantones apartados queden en total indefensión frente a la violencia de género.

En lo que atañe a los responsables de investigar estos delitos, según Fiscalía, existen 70 fiscalías especializadas en violencia de género en 21 de las 24 provincias a nivel nacional.²² Sin embargo, la realidad es que el número de casos registrados supera ampliamente la inversión realizada en operadores disponibles. Existen fiscales de violencia de género que tienen cerca de 5 000 expedientes a su cargo, y que no se logran dar abasto²³. Adicionalmente, no se cuentan con suficientes peritos, ni con peritos capacitados en la actuación con enfoque de género. Esto se complica en los cantones geográficamente aislados.

Sumado a esto debe tenerse en cuenta la existencia de barreras institucionales, y la forma en que éstas actúan incidiendo negativamente en la atención integral de las víctimas de violencia. Por ejemplo, se tiene que la inexactitud de la información que proveen los funcionarios de justicia sobre procedimientos para denunciar violencia sexual reproduce prácticas como “el peloteo” y la espera. En la Encuesta Virtual “Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en el Ecuador”, desarrollada como parte de

¹⁸ Consejo de la Judicatura presentó, en Manabí, Rendición de Cuentas 2016. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/6343-consejo-de-la-judicatura-present%C3%B3-en-manab%C3%AD-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2016.html>

¹⁹ Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (2014), <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>

²⁰ En internet: http://www.funcionjudicial-guayas.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=268:80-juezas-y-jueces-especializados-combatiran-la-violencia-intrafamiliar-con-version-kichwa&catid=14:noticias-home

²¹ El Consejo Nacional de la Judicatura: Resolución 077-2013, del 15 de julio de 2013

²² Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (2014), <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>.

Fiscalía impulsa una gestión integral frente a la violencia de la mujer. Marzo 2017. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-impulsa-una-gestion-integral-frente-a-la-violencia-contra-la-mujer/>

²³ Entrevistas sostenidas con operadores de justicia.

estudio “Y la culpa no era mía” 33 personas sostuvieron que no les explicaron con claridad los procedimientos formales que seguirían luego de que presentaron la denuncia.

En el caso de L.²⁴, una joven quiteña que fue víctima de violencia sexual en Galápagos, se demoraron varios meses en receptar la versión de sus amigas que habían sido testigos del hecho, por falta de traductores en la isla, y además se la obligó a asumir los costos de viajar a Guayaquil para que le puedan realizar la pericia psicológica, pues no existían peritos en la materia en Galápagos. En el caso de M.²⁵, mujer criminalizada por parto, fiscalía negó la pericia de contexto²⁶, prueba esencial para demostrar la hipótesis de la defensa, aduciendo no tener peritos especializados en la materia y estableciendo que ella debía pagar un rubro de 400 dólares para la realización de la misma, hecho que constituye una barrera.

En el caso de mujeres desaparecidas, las cuales son estadísticamente mayores frente a otros grupos de personas desaparecidas,²⁷ sucede algo similar. Pese a que el Estado ecuatoriano ha dado ciertos avances legislativos: el primero, la tipificación de la desaparición involuntaria, la cual entró en vigencia el 21 de junio del 2020, exigencia histórica de ASFADEC. Y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas el 28 de enero del 2020, la cual establece procedimientos de búsqueda y localización, creación de Registro Nacionales de datos interinstitucionales, obligación de crear protocolos y generar estudios cualitativos y cuantitativos sobre este fenómeno entre otros.

Es importante destacar que esta ley, no reconoce que la mayor afectación está en las mujeres ni establece un protocolo específico con enfoque de género. El único énfasis que hace, en este sentido, es sobre niños, niñas y adolescentes reconociendo una alerta específica para este grupo llamada “Alerta Emilia”. Para el 27 de mayo del 2020, tendría que haberse emitido el Reglamento de esta ley, ello no ha ocurrido.

Finalmente, cabe recalcar existen varios casos de mujeres que han sido muy visibilizados por sus familias: C.G, J.C, G.P y M. M (las tres primeras desaparecidas en 2012 y la última en 2018). De todos los casos de mujeres y personas desaparecidas en general, solo existe un solo caso que sido judicializado: J.C, que el 13 de marzo la Corte de apelación

²⁴ Isabela Ponce. L padece la indiferencia y precariedad del sistema judicial de Galápagos. <https://gk.city/2017/08/22/violada-en-galapagos/>.

²⁵ Caso 17282-2017-02055

²⁶ Prueba cuyo objetivo es dar cuenta de las relaciones de poder existentes en una relación e identificar la existencia de violencia de género y sus forma de funcionamiento.

²⁷ Para visibilizar la problemática, cabe recalcar que, según las cifras oficiales del gobierno, de 1947 al junio del 2019, existen 1.392 casos que se encuentran en investigación. Según estas estadísticas, el 2015 y 2017, fueron años pico de personas desaparecidas teniendo hasta 10.714 denuncia de este hecho. De estos 1.392 casos, el 13% es de niñas, niños y adolescentes, el 70% de adultos, el 16% de adultos mayores. Si disgregamos esta información por género, tenemos que el 34% son mujeres y que: de los adultos mayores, el 9% son mujeres, de los adultos el 65% son mujeres, de los niños, niñas y adolescentes, el 26% son mujeres. No obstante estas cifras son contradictorias según la propia DINASED.

de Ecuador ratificó la sentencia contra el responsable de su desaparición, incluso sin haber encontrado sus restos mortales. No obstante, aún se espera de la audiencia de casación²⁸

Finalmente, si bien existe un avance recalamos la insuficiencia de los mismos. Primero, porque existen 1.392 casos oficialmente en investigación y solo 1 de estos ha sido judicializado. Además, no se han implementado las capacitaciones necesarias a los y las funcionarias públicas para evitar y solucionar problemas estructurales como: rotación continua de fiscales y agentes de investigación, cierre arbitrario de expedientes, diligencias repetitivas, mal ejecutadas y revictimizantes y sobretodo, evitar estereotipos negativos que han recaído sobre mujeres desaparecidas (“Está embarazada ya va a regresar²⁹”) o sobre sus madres (“Es su culpa por no cuidar bien de su hijo”³⁰, “vaya a cuidar a su marido y al resto de sus hijos”³¹). Por lo que el Estado ecuatoriano sigue teniendo una deuda pendiente con las mujeres desaparecidas y sus familias.

Por otro lado, en muchos casos, las mujeres tampoco pueden acceder a defensores públicos. Según el Informe de Labores de 2016, la Defensoría Pública creó e implementó la Unidad de Defensa Jurídica a Víctimas a partir del año 2014 con la entrada en vigencia del COIP, misma que se encarga del patrocinio de niñas, niños y adolescentes, víctimas de delitos contra la libertad sexual; víctimas de estafas masivas en el sistema financiero nacional y programas habitacionales; víctimas de delitos y contravenciones contra la mujer o el núcleo familiar; y, víctimas y o familiares de personas desaparecidas.³² No obstante, las unidades de Defensa Jurídica a Víctimas son recientes, y no atienden a víctimas en todo el país, sino únicamente en las ciudades más grandes de Ecuador. La crisis del Covid -19 ha tenido un impacto en este punto, pues el personal de defensoría, tampoco puede darse abasto con el número de causas a su cargo.

Falta de acceso a la justicia para mujeres víctimas de delitos de lesa humanidad (Comisión de la Verdad)

Se han cumplido 10 años desde la promulgación del Informe de la Comisión de la Verdad, en el que la situación de las víctimas para alcanzar la verdad, justicia y reparación integral sigue siendo una deuda por parte del Estado³³. En cuanto a la justicia, para el 2019, después de 35 años del cometimiento de los delitos, de los 118 casos documentados solo

²⁸ Esto constituye un precedente jurisprudencial histórico por dos razones: primero, por ser el primer caso judicializado en Ecuador y segundo, porque se decidió continuar con la búsqueda del cuerpo de la víctima hasta ser encontrado, en concordancia con los estándares internacionales. Ahora, el caso se encuentra en la Corte de casación (Corte Nacional) a la espera de su ejecutoria para proseguir con la búsqueda de su cuerpo y otras medidas de reparación integral.

²⁹ Respuesta dada a las madres de J.C y C.G al momento de ingresar la denuncia y exigir la investigación).

³⁰ Respuesta dada a A.C, madre de D. R desaparecido en 2013.

³¹ Respuesta dada a la señora M.E.B, madre de A.R, desaparecido hace 26 años.

³² Defensoría Pública (2016). Informe de Labores 2016. Disponible: http://www.defensoria.gob.ec/images/defensoria/rdc2017/InformeRC_2016.pdf

³³ Si bien, la Asamblea Nacional en el año 2013 emitió la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad” su implementación ha sido escasa.

11 casos³⁴ han iniciado la judicialización, mientras que los otros continúan en investigación³⁵; con insuficiencia de recursos humanos y materiales; falta de procesos de formación continua y la inobservancia de estándares de debida diligencia. En igual sentido, no ha existido respuesta frente al derecho verdad y reparación de las víctimas, que continúan denunciando que el programa de reparación administrativo les re victimiza y no brinda medidas de reparación integral.³⁶

En el marco de esta problemática general de las víctimas, se debe distinguir que en el informe de la Comisión de la Verdad existe un capítulo denominado “Violencia sexual y enfoque de género”. Lamentablemente, hasta la fecha no se han aplicado ni medidas de reparación con enfoque de género, ni políticas de memoria que contribuyan a que los hechos no se vuelvan a repetir, para todas las víctimas y en particular contra la violencia sexual contra la mujer en el Ecuador.

En esta sección la Comisión de la Verdad también realizó un apartado dedicado a la violencia que desde el Estado se realizó en perjuicio de la población LGTBI, este aparato fue denominado “Homofobia y transfobia: violencia y discriminación contra el colectivo LGTBI en la década de 1990 y 2000”, en que se relata el contexto de discriminación de la población LGTBI en Ecuador que se instaló en las esferas sociales y sobre todo en las estatales. El Informe describe los patrones de vulneraciones de derechos con perspectiva de género como la tortura que los hombres víctimas consideraron que disminuía su hombría.³⁷ Esto continúa ocurriendo en el país por lo que es urgente que el Comité observe esta situación. Esto ha significado que inclusive colectivos que sufrieron esta realidad denuncien al Estado ecuatoriano por el delito de lesa humanidad y el de persecución a las víctimas de represiones policiales intensificadas desde la década de los 80’s hasta la actualidad³⁸, denuncia cuyo avance es casi nulo a pesar de ser presentado hace más de un año.

3.1 Mujeres criminalizadas por aborto

La penalización del aborto trae como una de sus consecuencias la criminalización de mujeres por complicaciones obstétricas diversas, entre ellas abortos espontáneos, abortos en curso, abortos diferidos, partos en casa, partos pre término, entre otros. La criminalización, se produce en el marco de la violación del derecho a la intimidad y

³⁴ Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Caso C100, Caso C90, Caso C22, Caso C23, Caso C103, Caso C77, Caso C100, Caso C49, Caso C5 y Caso C106; de estos cabe mencionar que uno de ellos fue declarado posteriormente nulo por deficiencias en la investigación inicial.

³⁵ Denuncian falta de judicialización de casos de la Comisión de la Verdad e intento de cerrar fiscalías. 14 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.inredh.org/index.php/noticias-inredh/actualidad/1106-denuncian-falta-de-judicializacion-de-casos-de-la-comision-de-la-verdad-e-intento-de-cerrar-fiscalias>.

³⁶ Ecuador sin justicia, sin verdad, sin reparación: diez años de la Comisión de la Verdad. 2019. Disponible en: https://www.inredh.org/archivos/pdf/libro_ecuador_sin_justicia_inredh.pdf

³⁷ Comisión de la Verdad (2010). Informe Comisión de la Verdad “Sin Verdad no hay Justicia”, Tomo 1, Ecuador, Ecuadeditorial, p.272. Por ejemplo, los torturadores utilizaban las expresiones como “maricón” o “vamos a ver si soportas ser tratado como mujer”, como frases descalificadoras hacia los hombres con las cuales los perpetradores asumían una actitud de súper hombre que podía romper la hombría de sus víctimas, asumiendo que la violación sexual de un hombre lo convertiría en homosexual.

³⁸ El Comercio. ‘Nueva Coccinelle’ demanda al Estado ecuatoriano por lesa humanidad. 17 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/nueva-coccinelle-demanda-fiscalia.html>

confidencialidad de las mujeres, quienes generalmente son denunciadas cuando acuden a buscar atención en salud. De la revisión de 114 casos documentados por Surkuna³⁹, el 20% de las mujeres fueron denunciadas por proveedores de servicios de salud. Pese a que la denuncia a mujeres por parte de los proveedores de salud constituye un delito⁴⁰, no se registra ningún caso donde un profesional de salud haya sido judicializado por el mismo.

Además de que se violan los derechos a la intimidad y el derecho a la confidencialidad de las mujeres, en la judicialización de casos de aborto se observa también un patrón de discriminación desde el poder judicial. Expedientes indican que con el solo testimonio del personal médico se judicializa a las mujeres, contraviniendo lo establecido en la CRE⁴¹ y COIP.⁴²

Una lectura de los expedientes también demuestra que las mujeres fueron interrogadas por la policía sin la presencia de un/a abogado/a.⁴³ Es más, inmediatamente después de este interrogatorio y aún sin defensa, se solicita la custodia legal de dichas mujeres.⁴⁴ Además generalmente, estas mujeres son encarceladas y/o judicializadas con pruebas que carecen de validez legal. En distintos casos de persecución penal a mujeres por aborto se observan las siguientes violaciones al debido proceso:

- a) Violación al principio de Presunción de inocencia. Las mujeres que llegan a hospitales por sangrados son denunciadas y procesadas por aborto aun cuando no existan pruebas de la provocación de un aborto. Judicializándose muchos casos de abortos espontáneos o procesándose a mujeres sin pruebas.⁴⁵
- b) Procesamiento de mujeres por falsa flagrancia cuando llegan a buscar atención en salud con un aborto en curso, incompleto o diferido, aun cuando no se cumplan con los requisitos legales. Es ilegal aplicar el procedimiento establecido para delitos flagrantes, cuando la persona no ha sido aprendida durante el cometimiento de la infracción o hasta 24 horas después de una persecución ininterrumpida.⁴⁶
- c) Violación del secreto profesional y la confidencialidad en salud Utilización de la historia clínica y la hoja de atención en emergencia para acusar a las mujeres. De forma ilegal violando la obligación de secreto profesional, los profesionales sanitarios notifican a la policía cuando atienden a mujeres con abortos en curso, diferidos e incompletos, y sin seguir los procedimientos legales adecuados revelan su

³⁹ Información de casos atendidos por Surkuna

⁴⁰ Artículo 179 del COIP

⁴¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR [C.P.] Art. 76.4: “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.”

⁴² C. O. I.P. Art. 503(b): “No se recibirá las declaraciones de las personas depositarias de un secreto en razón de su profesión, oficio o función, si estas versan sobre la materia del secreto.”

⁴³ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁴⁴ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁴⁵ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁴⁶ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

información confidencial en salud. Además, a pesar de su ilegalidad estas declaraciones y documentos son usados como pruebas en los juicios.⁴⁷

- d) Violación de la prohibición de autoincriminación. La policía llega al hospital y fuerza a las mujeres a auto incriminarse, usando su información de salud confidencial como un instrumento de presión para que confiesen el delito. Esto es ilegal pues una declaración de admisión del delito para ser válida, requiere de voluntad y libertad, por lo que debe ser hecha ante un juez, después de conocer sus derechos y consecuencias de la declaración, en un recinto autorizado y contando con el respaldo de un abogado/a defensor/a. En la mayoría de casos estas “confesiones” ilegales son la única prueba en base a la cual se condena a las mujeres.⁴⁸
- e) Denegación de pruebas de defensa: Las abogadas defensoras de mujeres judicializadas por estos casos reportan barreras para ejercer defensas legales adecuadas, estas barreras se relacionan con denegación de pruebas que puedan acreditar la inocencia de la mujer procesada, y obstrucción de la justicia principalmente por parte de fiscalía pero también por parte de las instancias judiciales que deben observar estos procesos.
- f) Utilización de estereotipos de género: Estos se utilizan tanto en la recolección de las pruebas, en los alegatos que realizan los fiscales, como en las sentencias judiciales. Muchas mujeres son condenadas por aborto o por asesinato, por el hecho de haber sido infieles o por no haber cuidado *debidamente* su embarazo, sin considerarse las condiciones de salud en que se encontraban y pidiéndose actitudes heroicas.
- g) Impunidad ante la violencia que viven las mujeres. Durante sus relatos relacionados con el aborto, las mujeres cuentan haber sido víctimas de muchos tipos de violencia, sin embargo, esto desaparece y se invisibiliza en su criminalización, lo único importante es el “delito” que cometieron. Esta invisibilización, niega sus historias y las revictimiza.⁴⁹
- h) Obtención de testimonios mediante torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes. La realización de interrogatorios en un hospital constituye en sí misma un trato cruel, inhumano y degradante, tanto por lo público de este espacio, como por el hecho de que quien acude a una casa de salud se encuentra en una situación de vulnerabilidad e indefensión. Por lo que podemos afirmar que las declaraciones obtenidas en una casa de salud son obtenidas bajo presión. En algunos casos analizados, las mujeres son presionadas a declararse culpables, condicionando su atención clínica o su acceso a medicamentos a hacerlo.⁵⁰
- i) Se obliga a las mujeres a declararse culpables y se les imponen penas alternativas discriminatorias Como única forma de lograr condenas cortas e incluso de no pasar tiempo en la cárcel, las mujeres son sometidas a procesos en las que son obligadas a

⁴⁷ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁴⁸ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁴⁹ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

⁵⁰ Juicios 324-2013, 0349-2013, 115-2013, 125-2013, 658-2013, 3688-2013, 17460-2015-01919

declararse culpables y sometidos a medidas alternativas que incluían el cuidado de niñas y niños y terapias psicológicas para que aprendan a ser “*madres*”. Esto con el objetivo de corregir una conducta que de acuerdo al estigma social patriarcal, es anti-natural, pues las mujeres deben desear obligatoriamente ser madres. Razón por la que deben ser “*curadas*” y “*corregidas*” cuando abortan.

- j) Encarcelamiento de mujeres por abortos espontáneos. De igual manera se ha registrado que en una serie de casos, las mujeres con abortos espontáneos atraviesan por un proceso judicial. Se viola la presunción de inocencia e incluso se fraguan pruebas en su contra.

Es importante señalar, que a pesar de existir recomendaciones internacionales la acción estatal para cambiar esta realidad ha sido absolutamente inadecuada. Ni siquiera existen datos claros y uniformes en las instituciones de justicia sobre mujeres judicializadas por aborto y parto, no existiendo forma de determinar realmente cuantas mujeres han enfrentado procesos penales por esta causa. De acuerdo a los últimos datos aportados por Fiscalía tras un pedido de información realizado por SURKUNA, desde el año 2017 hasta la actualidad se han registrado 231 casos de mujeres judicializadas por aborto consentido; de acuerdo al Consejo de la Judicatura en el mismo periodo de tiempo se han registrado 53 casos de procesamiento de mujeres por el delito de aborto consentido, y solo 3 mujeres han ido a la cárcel por esta causa.

Ninguna institución ha tomado medidas para que se garantice la vigilancia al debido proceso, en estos casos.

3.2 Recomendaciones

- Realizar capacitaciones a funcionarios/as públicos/as, sobre todo Fiscalía, Policía Nacional, Jueces y Tribunales penales para su especialización en casos de violencia sexual, femicidio, desapariciones involuntarias y graves violaciones de derechos humanos con enfoque de género, que evite la revictimización y la aplicación de estereotipos sobre las víctimas y así, permitirles el acceso a la justicia de forma celer, sin dilaciones innecesarias.
- Se exhorta al Estado, a partir de los avances legislativos, levantar políticas públicas, protocolos e programas para identificar las causas macro y micro de la desaparición de mujeres como prostitución forzada, tráfico de órganos, trata de personas, etc. y buscar las respectivas soluciones para dichas causas.

Sobre criminalización a mujeres por aborto

- Se requiere que el Estado, cuente con datos reales y consolidados sobre judicialización de mujeres por aborto, y complicaciones obstétricas (incluyendo homicidios culposos, y asesinatos) desagregados por condición socio-económica, situación migratoria, pertenencia a pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, edad, condición de salud, entre otros.

- Es necesario que los casos de mujeres judicializadas por aborto y complicaciones obstétricas (incluyendo homicidios culposos, y asesinatos) sean conocidos por fiscales y jueces especialistas en género.
- Es necesario que se generen mecanismos gubernamentales con participación de la sociedad civil para la observancia y vigilancia del cumplimiento del debido proceso.