

**FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA –  
UNICEF**

**Consejo Cantonal de Protección de Derechos de  
Tulcán – CCPDT**

Adenda

Consultoría para el análisis técnico de Formulación y  
Transversalización de la política pública. CCPD Tulcán Ecuador

**Producto 1**

Modelo de Gestión del Sistema Cantonal de Protección de Derechos al que se vinculan todas las instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional y de acuerdo a la normativa nacional que establece la creación de sistemas de protección.

Elaborador por: Yomaira Placencia Morillo

Enero del 2022

## TABLA DE CONTENIDO

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	<b>4</b>
<b>PRIMERA PARTE:</b> .....	<b>6</b>
<b>MATERIA SOBRE LA CUAL SE DEFINE EL MODELO DE GESTIÓN</b> .....	<b>6</b>
A.    DE LA IRREGULARIDAD DEL TUTELADO A LA INTEGRALIDAD DE LA PROTECCIÓN: DEFINICIONES CONCEPTUALES .....	6
B.    LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN EL ECUADOR: INTERPRETACIÓN NORMATIVA.....	12
1. <i>Sistema(s) de protección de derechos a nivel nacional</i> .....	12
1.1. <i>Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia</i> .....	15
1.2. <i>Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</i> .....	16
1.3. <i>Sistema Nacional de Protección Integral de las personas con discapacidad</i> .....	17
1.4. <i>Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas adultas mayores</i> .....	17
2. <i>Sistema de protección de derechos a nivel cantonal</i> .....	19
2.1. <i>Consejo Cantonal para la Protección de Derechos</i> .....	20
2.2. <i>Junta Cantonal de Protección de Derechos</i> .....	21
2.3. <i>Redes de protección de derechos</i> .....	22
<b>SEGUNDA PARTE:</b> .....	<b>26</b>
<b>MODELO DE ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA Y MANERA DE OPERAR</b> .....	<b>26</b>
1.    ARTICULACIÓN Y MANERA DE OPERAR PARA LA PROTECCIÓN DE CARÁCTER GENERAL Y UNIVERSAL EN EL CANTÓN TULCÁN.....	27
2.    ARTICULACIÓN Y MANERA DE OPERAR PARA LA PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS EN EL CANTÓN TULCÁN .....	36
3.    ARTICULACIÓN Y MANERA DE OPERAR PARA LA PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A PERSONAS CUYOS DERECHOS HAN SIDO VULNERADOS .....	42
3.1. <i>Red de protección de los derechos de la niñez y adolescencia (RPDNA)</i> .....	62
3.2. <i>Red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (RPEVCM)</i> .....	69
3.3. <i>Red de protección de los derechos de las personas con discapacidad (RPDPD)</i> .....	73
3.4. <i>Red de protección de los derechos de las personas adultas mayores (RPDPAM)</i> . .....	77
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>81</b>
Ilustración 1. Niveles de protección integral .....	9
Ilustración 2. Sistemas que conforman el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social .....	13
Ilustración 3. Sistemas especializados de protección .....	15
Ilustración 4. Estructura del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social según interpretación normativa .....	19
Ilustración 5. Estructura interinstitucional del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán incluidas las redes de protección.....	23
Ilustración 6. Línea de tiempo político, planificación y presupuesto.....	28
Ilustración 7. Flujo de articulación de instrumentos de planificación nacional y local con incidencia en la protección de derechos .....	31

Ilustración 8. Manera de operar para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad .....	33
Ilustración 9. Manera de operar para la difusión, sensibilización y capacitación en derechos humanos .....	40

Cuadro 1. Información general del modelo de articulación para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad .....	34
Cuadro 2. Información general de la manera de operar para la promoción de derechos y la prevención de la vulnerabilidad .....	41

Tabla 1. Grupos poblacionales según sistema especializado establecido por ley .....	10
Tabla 2. Conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y la adolescencia.....	15
Tabla 3. Conformación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres .....	16
Tabla 4. Conformación del Sistema Nacional de Protección Integral de las personas con discapacidad .....	17
Tabla 5. Conformación del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas adultas mayores .....	18

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALI	Agenda Local para la Igualdad
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CCPD	Consejos Cantonales de Protección de Derechos
CCPDT	Consejo Cantonal de Protección de Derechos del cantón Tulcán
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Integeneracional
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CONADIS	Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPJ	Corte Provincial de Justicia
Cordicom	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación
CPPCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
Devif	Departamento de Violencia Intrafamiliar
Dinapen	Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes
DPE	Defensoría del Pueblo
DP	Defensoría Pública
FGE	Fiscalía General del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADMT	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LGBTI+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgénero, Tensexuales, Intersexuales
LOD	Ley Orgánica de Discapacidades
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer
LOPAM	Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores
Miduvi	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social

Mineduc	Ministerio de Educación
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salu Pública
NNA	Niñas, niños y adolescentes
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PAM	Personas Adultas Mayores
PMH	Personas en situación de movilidad humana
PN	Policía Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RPDNA	Red de protección de los derechos de la niñez y adolescencia
RPEVCM	Red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres
RPDPD	Red de protección de los derechos de las personas con discapacidad
RPDPAM	Red de protección de los derechos de las personas adultas mayores
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SES	Sistema Nacional de Educación Superior
Senescyt	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCTI	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y saberes ancestrales
SNDGR	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SNE	Sistema Nacional de Educación
SNEPIDPAM	Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas adultas mayores
SNIES	Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
SNIEVCM	Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
SNIPD	Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad
SNS	Sistema Nacional de Salud
SSS	Sistema de Seguridad Social
UJ	Unidades Judiciales

## PRIMERA PARTE:

### MATERIA SOBRE LA CUAL SE DEFINE EL MODELO DE GESTIÓN

#### A. De la irregularidad del tutelado a la integralidad de la protección: definiciones conceptuales

La concepción de la protección integral de los derechos se desarrolla con la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989. Se construye a partir de instrumentos específicos regionales y universales de protección de derechos humanos y de otros documentos internacionales que, sin tener la fuerza vinculante que tienen para el Estado los tratados, representan la expresión de acuerdos e intenciones de la comunidad internacional en esta materia y, por lo tanto, son aplicables en la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y pueden devenir obligatorios en la medida en que se conviertan en costumbre internacional (10).

La doctrina de protección integral de los derechos se plantea como superación del modelo tutelar o doctrina de la “situación irregular”, que tenía como punto de partida la consideración del “menor” como objeto de tutela y protección segregativa. Esta doctrina establece una relación directa y determinante entre pobreza y delincuencia, por lo que, considera a la persona menor de edad con condiciones de vida precarias como “potencial infractor”, y en esa medida, habilita al estado a intervenir por medio del sistema de justicia de menores. De este modo, concibe como objeto de protección, a los niños, niñas y adolescentes pobres, definiéndolos como “menores en situación irregular”, “menores en estado de abandono, riesgo o peligro moral o material”, “menores en circunstancias especialmente difíciles” o “en situación de disfunción familiar”.

Entonces, la persona menor de edad que por sus condiciones personales, familiares y sociales discrecionalmente era considerada “menor en situación irregular”<sup>1</sup>, era objeto de intervenciones estatales coactivas, por medio de disposiciones judiciales, como medida de protección del “menor” se determinaba su internamiento, con el mismo tratamiento que a quienes se imputaba haber cometido un delito, configurándose la judicialización de los problemas sociales o criminalización de la pobreza. La doctrina de la “situación irregular”,

---

<sup>1</sup> La doctrina de la situación irregular planteaba una división de la infancia: por un lado los “menores”, ya sean infractores o pobres, abandonados e incompatibles con las instituciones de la época; por otro los niños socialmente adaptados, a través de la familia y la escuela. Entonces, las leyes tutelares se aplicaban a los primeros, y a los segundos, no.

encubre una justificación que, [...] se refiere a la protección de la sociedad de sus integrantes “peligrosos”. Cuando se priva de la libertad al “menor” se está separando a la sociedad de ese integrante conflictivo, con lo que se genera la ilusión de seguridad, con la excusa de su protección (10).

Diferente a lo expuesto, la doctrina de la protección integral considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, lo cual implica dejar atrás aquellas visiones de seres incompletos e incapaces. Con esto, les reconoce los mismos derechos que a las personas adultas más derechos específicos dada su única particularidad de estar creciendo. Establece que en caso de que algún derecho se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, de la comunidad y/o del Estado restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos cuanto judiciales, si así correspondiere. Esto significa que ya no se considera a NNA como “menores en situación irregular”, por el contrario, se establece, en todo caso, que quien se encuentra en “situación irregular” cuando el derecho de un NNA se encuentra amenazado o violado, es alguna persona o institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado), y son ellas las responsables de generar las condiciones necesarias para que en cada momento los NNA puedan ejercer sus derechos.

Por lo tanto, se desjudicializa la pobreza y se plantea la defensa y el reconocimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes sin ninguna distinción, como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas públicas.

El adecuado desarrollo de las políticas públicas exige la implementación de medidas orientadas a garantizar una vida digna para todos los niños, niñas y adolescentes, y sus familias, de modo que puedan disfrutar del mayor bienestar físico, social, intelectual y emocional. En este punto, es importante partir por el reconocimiento de que muchas de las circunstancias que impiden alcanzar dicho propósito presentan múltiples dimensiones y responden a causas muy variadas e interrelacionadas.

Por consiguiente, como las problemáticas y necesidades de los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores son en sí mismas multidimensionales, la manera de abordarlas no puede ser de una manera separada, sino que requieren una mirada integral<sup>2</sup>, que promueva acciones que consideren desde las necesidades más básicas, hasta las incidencias del territorio y el entorno en el cual estos grupos poblacionales se encuentran insertos. Por ejemplo, en el caso de niñas, niños y adolescentes, es importante considerar las interacciones que se establecen

---

<sup>2</sup> Esta mirada integral implica actuar en en dos planos: a) en la definición de los problemas a enfrentar; y b) en las intervenciones que se generan para enfrentar dichos problemas.

entre ellas y ellos, y los elementos de su entorno, empezando por el relacionamiento con sus madres y padres.

Lo anterior quiere decir que, como forma de materializar la integralidad necesaria para lidiar con la complejidad no solo de la pobreza y de la desigualdad, sino también del bienestar de grupos poblacionales específicos, definidos así en función de su edad, género, etnia, etc., es crucial articular acciones holísticas, multisectoriales y multifacéticas, coordinadas en los diferentes niveles de gobierno, y coherentes con la realidad que viven las personas (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012, págs. 41-42).

Si bien el Estado organiza la administración pública con base en la distribución de competencias en diferentes ministerios, secretarías y gobiernos autónomos descentralizados, esto no debe significar una fragmentación en la protección de los derechos de las personas, es por eso que, la integralidad permite enfrentar cuestiones complejas tanto por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas.

Implica, necesariamente, dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. En segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña, 2010, pág. 9).

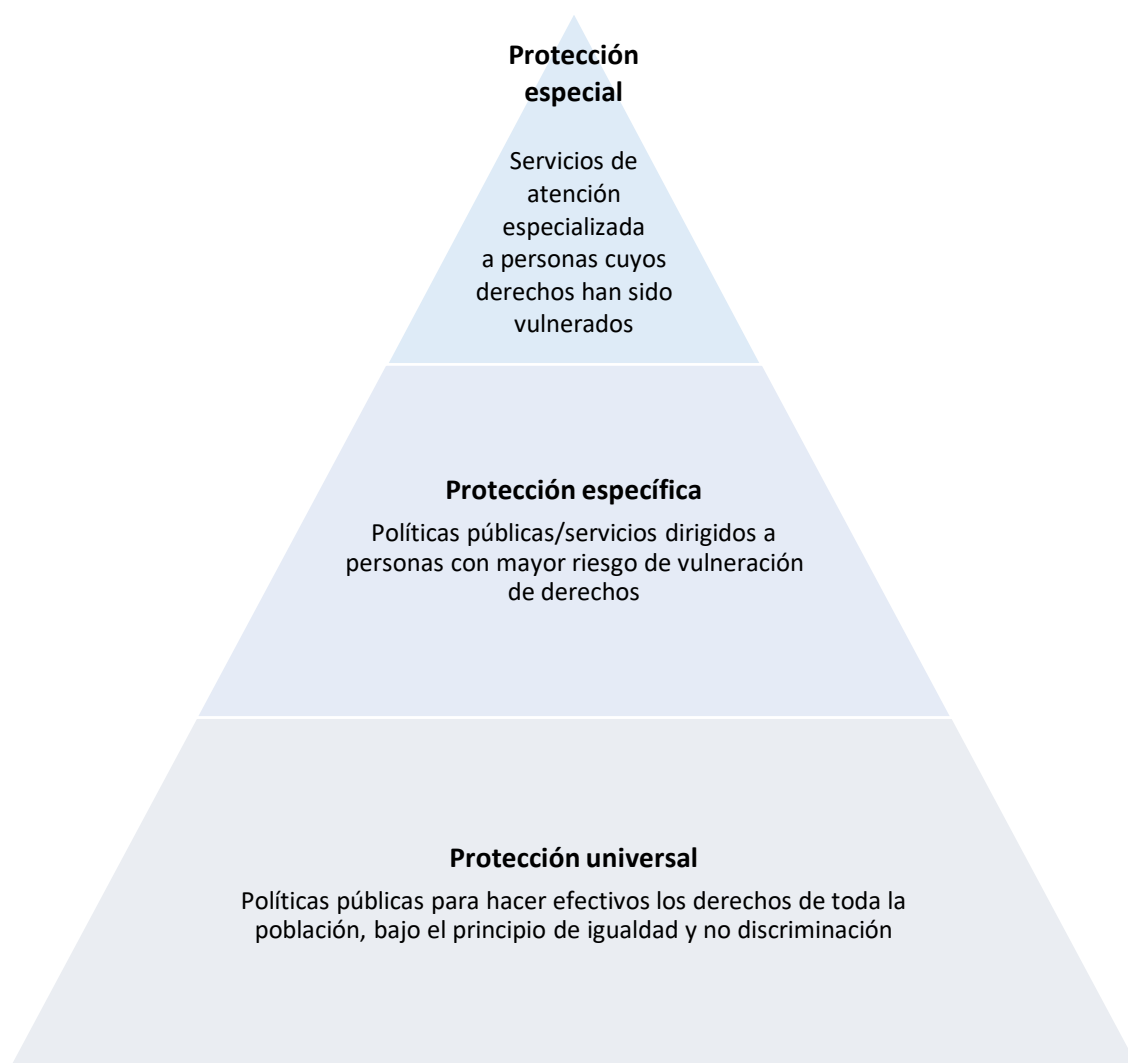
Así el enfoque de integralidad en la protección de derechos ayuda a estructurar y desarrollar intervenciones más cercanas a las problemáticas multidimensionales que atraviesan las fronteras sectoriales de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil, requiriendo tanto su especialización como en su interrelación (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012, pág. 42).

Esto quiere decir que, en la definición de las políticas públicas de salud, educación, vivienda, trabajo, entre otras, destinadas a asegurar el cumplimiento de todos los derechos, se requiere de un trabajo coordinado entre los respectivos sectores y niveles gubernamentales situados en diferentes niveles de decisión y gestión.

Desde esta perspectiva, existirían tres niveles diferenciados en el ámbito de la protección integral:

1. Protección universal
2. Protección focalizada
3. Protección especializada

*Ilustración 1. Niveles de protección integral*



Fuente: (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012)

#### *Primer nivel:*

Como se señaló líneas atrás, la doctrina de la protección integral lleva consigo un cambio de mirada con relación al punto de partida de las políticas públicas, esto es, ya no concentrarse solamente en personas con necesidades o riesgos, sino en todas las personas con derechos exigibles. Se trata de proporcionar bienes o servicios que contribuyan a la dignidad humana, a la autonomía y la libertad de las personas, para que, siendo estas titulares de derechos y responsabilidades, se configuren como protagonistas de su propio desarrollo.

Por consiguiente, el primer nivel corresponde a una protección de carácter general y universal, que debe ser accesible a todas las personas. Se refiere a políticas públicas que provean los servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc., de manera universal, sin discriminación.

### *Segundo nivel:*

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos exige eliminar las desigualdades que privan a determinadas personas del acceso a bienes y servicios que permiten una vida digna, y a oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, por motivo de su identidad de género, sexo, pertenencia étnica, edad, situación socioeconómica, condición de discapacidad, entre otros.

Por lo tanto, este segundo nivel contempla políticas públicas específicas a grupos poblacionales que, por alguna situación específica, se encuentran en desventaja, las cuales están diseñadas para igualar sus oportunidades de desarrollo de sus potencialidades.

Entre las circunstancias que ponen a las personas en desventaja está la pobreza. Esta, remite a una multiplicidad de carencias, como educación, salud, vivienda, alimentación, que interactúan entre sí y refuerzan círculos viciosos de reproducción intergeneracional, lo cual repercute muchas veces en creencias y comportamientos que agravan dichas circunstancias configurándose un escenario que puede amenazar el pleno ejercicio de derechos.

Es relevante señalar que los dos primeros niveles deben operar absolutamente en coordinación y mutua colaboración. Una frágil presencia de las políticas universales (primer nivel) genera una fuerte presión sobre el segundo nivel, ampliando la población en circunstancias de desventaja.

### *Tercer nivel:*

En el tercer nivel, las intervenciones asumen un carácter especializado. Se refiere a la protección especial que se activa en casos de vulneración de derechos, entendida como cualquier situación que impide que las personas se desarrollen física, psicológica, intelectual, social y emocionalmente.

Por lo tanto, la especialización hace alusión a la condición especial que deben cumplir los sistemas especializados de protección. Cada uno debe ser propio y exclusivo para la garantía de los derechos de, únicamente el grupo poblacional al que se encuentra vinculado. En el Ecuador, por ley existen al menos cuatro sistemas especializados:

*Tabla 1. Grupos poblacionales según sistema especializado establecido por ley*

<b>LEY</b>	<b>SISTEMA</b>	<b>GRUPO POBLACIONAL</b>
Código orgánico de la niñez y adolescencia	Sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia	Niños, niñas y adolescentes

Ley orgánica de discapacidades	Sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad	Personas con discapacidad
Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres	Sistema nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres	Mujeres (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas, adultas mayores)
Ley orgánica para las personas adultas mayores	Sistema nacional especializado de protección integral de los derechos de las personas adultas mayores	Personas adultas mayores

Fuente: CNA, LOD, LOIPEVCM, LOPAM

Dicha especialidad se justifica por la necesidad de dar visibilidad y atender prioritaria y exclusivamente a la persona cuyo derecho ha sido vulnerado, tomando en cuenta sus características específicas. En el caso de las niñas, niños y adolescentes estas características específicas se refieren al hecho de que es una población que está en fase de desarrollo, lo cual la diferencia definitivamente de las personas adultas<sup>3</sup>. Estas características otorgan especificidad en el reconocimiento de los derechos (Morais de Ramírez, 2019, pág. 22).

Por lo tanto, el desafío central en términos de gestión para el logro de la integralidad de la protección sin que signifique la anulación de la especialización, está en construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales, capaces de plasmar un enfoque integral reconociendo que, la garantía de derechos tiene una dimensión estructural y una dimensión específica, que la primera exige el abordaje de las condiciones y situaciones multidimensionales del entorno en donde se desenvuelven las personas y que ponen en riesgo sus derechos; y la segunda, implica el abordaje de las características específicas de estas personas.

---

<sup>3</sup> El Comité de Derechos del Niño, señala que existe un gran número de niños y niñas que crecen en circunstancias difíciles que frecuentemente constituyen una violación de sus derechos. Los niños y las niñas son especialmente vulnerables al daño causado por relaciones poco fiables o inestables con padres y cuidadores, o por el hecho de crecer en condiciones de pobreza y privación extremas, rodeados de conflictos y violencia, desplazados de sus hogares como refugiados, o por cualquier otro cúmulo de adversidades perjudiciales para su bienestar. Ellos y ellas se encuentran especialmente en situación de riesgo cuando los padres u otros cuidadores son incapaces de ofrecerles la protección adecuada, ya sea por enfermedad, por defunción, o por la disolución de las familias o comunidades. Cualesquiera que sean las circunstancias difíciles, los niños y niñas necesitan una consideración particular debido al rápido desarrollo que experimentan; son más vulnerables a la enfermedad, los traumas y las distorsiones o trastornos del desarrollo, y se encuentran relativamente impotentes para evitar o comprender estas adversidades, y resistir sus efectos dañinos en su salud o desarrollo físico, social, psicológico, intelectual y emocional, dependiendo de otros para que les ofrezcan protección (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012, pág. 46).

## B. La protección integral de derechos en el Ecuador: interpretación normativa

En el apartado anterior se mencionó que, la categoría de protección integral de derechos nace a partir de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Por lo que, en América Latina, cuando se habla de protección integral se refiere a protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, no es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos, al contrario, esta es una noción abierta, en permanente búsqueda de nuevos y mejores estándares. “Por tal motivo, no parece adecuado cerrar el paquete de instrumentos internacionales de los que surge la protección integral con aquellos específicamente orientados al tema infancia [...], deben considerarse todos los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos suscriptos por cada país” (11).

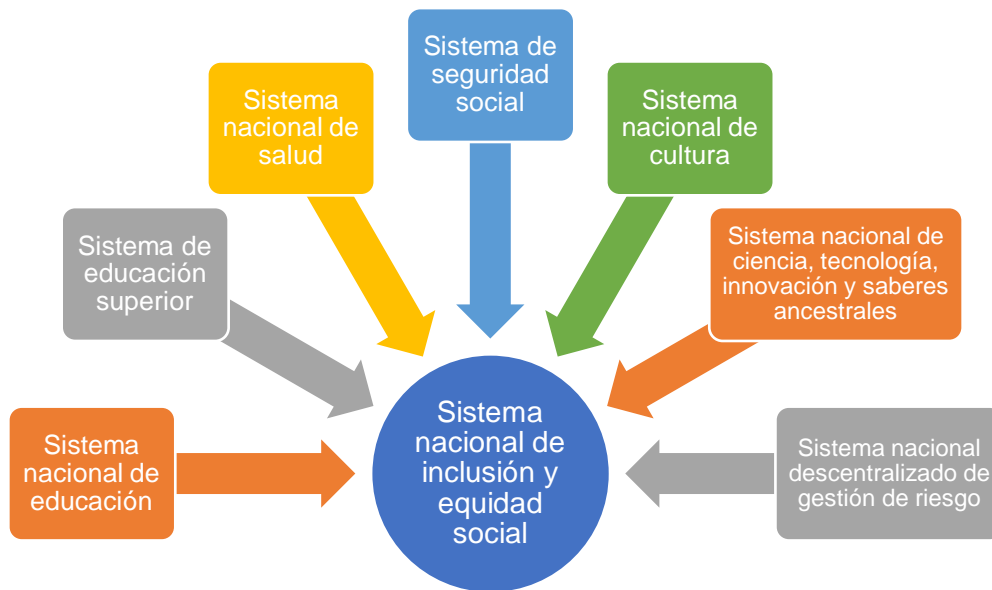
En esta línea, con el propósito de otorgar institucionalidad al Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos de Tulcán, se aplicará la categoría de protección integral de derechos de NNA aquí caracterizada, a los demás grupos poblacionales (personas con discapacidad, personas adultas mayores, etc.), y se la utilizará como el fundamento conceptual que dará organicidad al funcionamiento del Sistema. Además, aquel fundamento conceptual orienta la interpretación de la normativa nacional referente a la protección de derechos que se presenta a continuación.

### 1. Sistema(s) de protección de derechos a nivel nacional<sup>[a1]</sup>

La Carta Constitucional define las obligaciones que el Estado tiene a fin de asegurar a todas las personas sus derechos universales, específicos y de atención prioritaria y especializada. De este modo, en su artículo 340, crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos. Este sistema está compuesto por los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Cabe indicar que la Constitución es poco clara en la creación del SNIES cuando lo define tautológicamente como un “conjunto articulado y coordinado de sistemas...” que se compone de diversos ámbitos (salud, educación), sin referirse a los mecanismos de articulación y coordinación entre estos sistemas sectoriales. Sin embargo, define las finalidades de cada uno de los sistemas nacionales sectoriales según su ámbito:

Ilustración 2. Sistemas que conforman el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social



Fuente: Constitución de la República

- Sistema Nacional de Educación (SNE) que tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura (CRE, 2008; Art. 343).
- Sistema de Educación Superior (SES) que tendrá como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo (CRE, 2008; Art. 350).
- Sistema Nacional de Salud (SNS) que tendrá como finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva (CRE, 2008; Art. 358).
- Sistema de Seguridad Social (SSS) que tendrá como finalidad la atención de las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población, con independencia de su situación laboral y cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud; y las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado (CRE, 2008; Arts. 367 y 369).

- Sistema Nacional de Cultura (SNC) que tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural (CRE, 2008; Art. 377).
- Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales (SNCTI), tendrá como finalidad generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos; recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales; y desarrollar tecnología e innovaciones que impulsen la producción nacional y eleven la productividad (CRE, 2008: Art. 385).
- Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo (SNDGR), tendrá como finalidad proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los eventos de origen natural o antrópico (CRE, 2008: Art. 389).

Por otro lado, en su artículo 341, la Constitución define que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o discapacidad. Dispone que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados. Sobre estos últimos, menciona explícitamente al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, como el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, guiado por los principios del SNIES.

A pesar de esta mención expresa, la Constitución presenta definiciones poco configurativas de lo que debe ser un sistema especializado, sobre todo en su conformación cuando únicamente establece que serán parte del sistema, las instituciones públicas, privadas y comunitarias. No obstante, en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia se define el tipo de organismos que lo conforman. Del mismo modo, otras leyes específicas para grupos en situación de vulnerabilidad como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), crean y definen la conformación de sistemas especializados de protección. A continuación, se presenta un cuadro sintético de los sistemas y su marco legal.

Ilustración 3. Sistemas especializados de protección



Fuente: CRE, CNA, LOIPEVCM, LOD, LOPAM.

### 1.1. Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) en su artículo 190 define al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia (SNDPINA), como un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Según el artículo 192 del CNA, el Sistema está integrado por tres niveles de organismos:

- Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas.
- Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos.
- Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

Tabla 2. Conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y la adolescencia

NIVEL	ENTIDADES
<b>Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas</b>	MIES, CNII CCPD Consejos consultivos de niñez y adolescencia

<b>Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos</b>	FGE, Unidades Judiciales, Dinapen MIES, Defensoría Pública JCPD, Tenencias Políticas Defensoría del Pueblo Defensorías comunitarias
<b>Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos</b>	MIES, Mineduc, MSP, Ministerio del Trabajo GAD Municipales, GAD Parroquiales Agencias Oficiales Internacionales, ONG internacionales, ONG nacionales

Fuente: CNA.

## 1.2. Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) en su artículo 13 define que, el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVCM) es el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas. El Sistema se organizará de manera articulada a nivel nacional, en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización para una adecuada prestación de servicios en el territorio.

El artículo 22 de la LOIPEVCM establece que, el Sistema estará integrado por las siguientes entidades nacionales y locales:

*Tabla 3. Conformación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*

<b>NIVEL</b>	<b>ENTIDADES</b>
<b>Rectoría del Sistema</b>	SDH
<b>Entidades de la Función Ejecutiva</b>	Mineduc, Senescyt, MSP, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, ECU 911, Ministerio de Trabajo, MIES, INEC
<b>Organismos colegiados</b>	Cordicom, CNI CCPD
<b>Organismos de administración de justicia y exigibilidad de derechos</b>	FGE, Consejo de la Judicatura Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
<b>Entidades locales</b>	CONGOPE, AME, CONAGOPARE

Fuente: LOIPEVCM.

### 1.3. Sistema Nacional de Protección Integral de las personas con discapacidad

La Ley Orgánica de Discapacidades en su artículo 88 establece que el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad (SNPIPD) está conformado por tres niveles de organismos:

- Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas;
- Defensoría del Pueblo y órganos de la administración de justicia, encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos; y,
- Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, tales como autoridades nacionales y gobiernos autónomos descentralizados competentes en diferentes ámbitos y, entidades de atención para personas con discapacidad.

*Tabla 4. Conformación del Sistema Nacional de Protección Integral de las personas con discapacidad*

NIVEL	ENTIDADES
<b>Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas</b>	MIES, CONADIS CCPD Consejos consultivos de personas con discapacidad
<b>Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos</b>	FGE, Unidades Judiciales Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
<b>Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos</b>	MIES, Mineduc, MSP, Ministerio del Trabajo GAD Municipales, GAD Parroquiales Agencias Oficiales Internacionales, ONG internacionales, ONG nacionales

Fuente: LOD.

### 1.4. Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas adultas mayores

La Ley Orgánica para Personas Adultas Mayores (LOPAM) en su artículo 54 define al Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SNEPIDPAM) como el conjunto organizado y articulado de instituciones, servicios públicos y privados, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada a las personas adultas mayores que incluye la prevención de todo tipo de violencia y reparación integral de los derechos cuando estos han sido violentados. El Sistema se organizará de manera desconcentrada y descentralizada.

Tabla 5. Conformación del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas adultas mayores

NIVEL	ENTIDADES
<b>Rectoría del Sistema</b>	MIES
<b>Entidades de la Función Ejecutiva</b>	Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación, Mineduc, Senescyt, Ministerio de Cultura, Ministerio del Deporte, MSP, SDH, Ministerio del Trabajo, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Miduvi, Registro Civil, INEC
<b>Organismos colegiados</b>	CNII, IESS CCPD
<b>Organismos de administración de justicia y exigibilidad de derechos</b>	FGE, Consejo de la Judicatura Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
<b>Entidades locales</b>	Un representante de los GAD

Fuente: LOPAM.

Son diversos los trabajos que analizan el estado de la norma relacionada con la protección integral de derechos y la institucionalidad para garantizarla, en donde se menciona que lo establecido en la Constitución de la República sobre el SNIES deja abiertas algunas confusiones conceptuales respecto a: integralidad, especialización, especificidad, protección integral, protección especial y protección emergente, lo cual repercute en la falta de claridad respecto a su estructuración en [sub]sistemas, y sobre todo, en lo referente a los sistemas especializados<sup>4</sup> y su vinculación con la integralidad y la especialización de la atención. Asimismo, las reformas a códigos y leyes específicas como la LOIPEVCM tampoco las aclaran.

Por lo tanto, lo óptimo sería abogar por la implementación de sistemas específicos para cada grupo poblacional que requiera consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, que funcione de manera autónoma e independiente y aseguren tanto la especialidad (abordaje de las características específicas de estas personas) como la integralidad (garantizar el ejercicio de derechos de manera universal abordando las condiciones y situaciones del entorno en donde se desenvuelven las personas y que ponen en riesgo sus derechos).

Sin embargo, dadas las confusiones y vacíos normativos, y sobre todo, las limitaciones para la respuesta oportuna, pertinente y eficaz por parte de la institucionalidad local

<sup>4</sup> Por ejemplo, la especialidad del tratamiento de los asuntos relacionados a NNA y la garantía de sus derechos está reconocida en el artículo 175 de la CRE, en los términos de especialidad de la legislación y administración de justicia. Pero, con respecto al artículo constitucional 341, dicha especialidad parece ser solamente nominal porque, dicha especialidad se ve comprometida al señalar que los sistemas especializados de protección serán parte de un macro Sistema –el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social– lo cual les quita su carácter de “especializados”.

(principalmente por la falta de presupuesto que da lugar a equipos de trabajo, insuficientes en número y capacidades), en este trabajo se propone una interpretación que permitiría implementar una estructura de articulación institucional para asegurar la protección integral de los derechos en el cantón Tulcán, tomando en cuenta que a nivel territorial, por mandato del COOTAD, el GAD Municipal debe implementar un sistema de protección integral que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos en el cantón.

A la luz de dicha interpretación se entiende que el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social se organiza según dos grandes finalidades: 1) Garantizar el ejercicio de derechos de la población de manera universal observando el principio de igualdad y no discriminación (niveles 1 y 2 de la protección integral); y, 2) Asegurar la protección especial de los derechos de aquellos grupos en situación de amenaza o violación de sus derechos (nivel 3 de la protección integral). A continuación se muestra una representación gráfica de la interpretación normativa que guía la realización de este trabajo:

*Ilustración 4. Estructura del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social según interpretación normativa*

<b>Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social</b>				
<b>Finalidades</b>	Garantizar el ejercicio de derechos de manera universal		Asegurar la protección especial de derechos	
<b>Grupo de población</b>	Todas las personas Prioridad a Grupos de Atención Prioritaria Principio de igualdad y no discriminación		Grupos en situación de amenaza o violación de sus derechos	
<b>Mecanismos/ Institucionalidad</b>	<b>SISTEMAS GENERALES</b>	<b>RECTORÍA</b>	<b>SISTEMAS ESPECIALIZADOS</b>	<b>RECTORÍA</b>
	SNE	→ Mineduc	SNDPINA	→ MIES
	SES	→ Senescyt	SNPIPD	→ CONADIS
	SNS	→ MSP	SNIEVCM	→ SDH
	SSS	→ IESS	SNEPIDPAM	→ MIES
	SNC	→ MinCultura		
	SNCT	→ Senescyt		
	SNDGR	→ SNGR		

Fuente: CRE, CNA, LOD, LOIPEVCM, LOPAM.

## 2. Sistema de protección de derechos a nivel cantonal

Según lo expuesto en el apartado anterior, se puede observar que, en los cuatro sistemas especializados creados por las leyes específicas, los gobiernos autónomos descentralizados hacen parte de estos. En consecuencia, todos los GAD deben garantizar

la vigencia y goce de los derechos individuales y colectivos; y, generar las condiciones que aseguren el ejercicio de tales derechos a través de sistemas de protección integral de sus habitantes, priorizando su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

De este modo, en materia de protección de derechos, para los GAD provinciales y parroquiales, los artículos 41 y 64 del COOTAD, respectivamente, en sus literales b) señalan entre sus funciones, la de “Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”; y en sus literales g) y k), respectivamente, la de “promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución...”. En cuanto a los GAD de nivel cantonal el artículo 54 señala entre sus funciones:

j. Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.

El Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos del Cantón Tulcán es el conjunto articulado y coordinado de instituciones, políticas, organismos, programas y servicios públicos, privados y comunitarios tendientes a asegurar, el reconocimiento, goce, vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos, de los grupos de atención prioritaria y aquellos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades.

Forman parte del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos del Cantón Tulcán, todos los organismos que por sus competencias, funciones o mandatos estén vinculados a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas garantes de derechos, a la provisión de servicios públicos de protección, y organismos de vigilancia, defensa, exigibilidad y restitución de derechos.<sup>[a2]</sup>

## 2.1. Consejo Cantonal para la Protección de Derechos

Conforme el artículo 598 del COOTAD, los CCPD son órganos colegiados que tienen como atribución la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

En su atribución de observancia y seguimiento, el Consejo, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas (municipales o sectoriales) o prestación de servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, puede establecer alertas a las entidades competentes para la reformulación o adopción de medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

## 2.2. Junta Cantonal de Protección de Derechos

La Junta Cantonal de Protección de Derechos es un órgano administrativo de protección de derechos creado por el GAD Municipal, según lo establecido en el artículo 205 del CNA, como un “órgano de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes”, en el cantón Tulcán.

Su naturaleza administrativa implica que sus decisiones y acciones están relacionadas con la emisión de medidas administrativas de protección frente al riesgo o vulnerabilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sus responsabilidades consisten en: conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de las niñas, los niños, las y los adolescentes dentro de la jurisdicción del cantón Tulcán; disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; vigilar la ejecución de sus medidas; e interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones.

Hasta el año 2018, las Juntas Cantonales de Protección eran organismos específicos para la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, con la aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el 2018, y la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores en el 2019, se confieren nuevas competencias a las Juntas Cantonales.

- Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos conocerán, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o vulneración de los derechos de las personas adultas mayores dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y dispondrán las medidas administrativas de protección que sean necesarias para amparar el derecho amenazado o vulnerado (LOPAM, 2019. Art. 84 literal d).
- Es función de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos de mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en el marco de su jurisdicción; y, disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado (LOIPEVCM, 2018. Art. 50).

### 2.3. Redes de protección de derechos

Las redes de protección de derechos se constituyen como redes interinstitucionales locales generadas para la garantía y protección de derechos, basadas en la articulación e intercambio entre instituciones públicas y privadas, sociedad civil y espacios de participación ciudadana que deciden asociar sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para la no vulneración de derechos de los grupos de atención prioritaria y de aquellos en situación de exclusión y o vulnerabilidad. Constituyen una modalidad organizativa y de gestión de la atención y protección de los derechos de dichos grupos.

A partir de lo expuesto hasta aquí, se entiende que a nivel nacional se crean al menos cuatro sistemas especializados de protección que aterrizan a nivel territorial en el Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos, cuyo organismo articulador es el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos con competencias vinculadas a los cinco enfoques de igualdad (intergeneracional, género, discapacidades, movilidad humana, interculturalidad). Por lo tanto, la articulación del Sistema de Protección con la integralidad de los distintos grupos poblacionales que requieren consideración especial por encontrarse en situación de exclusión o vulnerabilidad, constituye un verdadero reto, pues se requiere de una articulación amplia que asegure la integralidad en la atención y, a la vez, de un sostenimiento de la especialización en cada grupo poblacional, considerando que a nivel local, una misma persona puede actuar como representante institucional para la protección de todos los grupos.

En esa línea, para el cantón Tulcán se propone la conformación de espacios de diálogo entre las instancias rectoras de las políticas nacionales y los actores locales; entre las entidades administradoras de justicia y los actores locales; y espacios de debate y participación, según las siguientes mesas temáticas: a) Mesa temática de promoción y prevención; b) Mesa temática de atención, protección y reparación de derechos; y c) Mesa temática de vigilancia y exigibilidad.

En el marco de esta estructura, a fin de asegurar la integralidad en la atención y protección, al interior de la mesa temática de atención, protección y reparación de derechos se activarán redes interinstitucionales de protección de derechos. Y con la finalidad de asegurar la especialización de la atención y protección según grupo poblacional, la conformación de estas redes interinstitucionales se realizará de acuerdo a los sistemas especializados de protección creados en las leyes específicas, de la siguiente manera:

- Red de protección de los derechos de la niñez y adolescencia (RPDNA).
- Red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (RPEVCM).
- Red de protección de los derechos de las personas con discapacidad (RPDPD).
- Red de protección de los derechos de las personas adultas mayores (RPDPAM).

A continuación, se muestra una representación gráfica de la estructura de articulación interinstitucional del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán, incluidas las redes de protección según los sistemas nacionales especializados.

*Ilustración 5. Estructura interinstitucional del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán incluidas las redes de protección*



Fuente: CRE, COOTAD, LCNI, CNA, LOD, LOIPEVCM, LOPAM

Esta estructura de articulación permitirá que los tres niveles de protección se materialicen de la siguiente manera:

#### PRIMERO Y SEGUNDO NIVELES: PROTECCIÓN UNIVERSAL Y PROTECCIÓN ESPECÍFICA

El<sup>[a3]</sup> CCPDT con su atribución de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas cantonales de protección de derechos, elabora y aprueba la Agenda Local para la Igualdad, cuyas líneas de política pública se transversalizan en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, instrumento que define las directrices de política pública local en coherencia con las políticas nacionales sectoriales. De este modo, los miembros del Consejo operan en conjunto para garantizar el ejercicio de derechos de manera universal en el cantón, volviendo efectivo el primer nivel de protección, observando el principio de igualdad y no discriminación y la prioridad a grupos de atención prioritaria.

La Agenda [a4] Local para la Igualdad dicta las pautas para igualar las oportunidades de desarrollo de potencialidades de los grupos poblacionales que se encuentran en desventaja, por motivo de su identidad de género, sexo, pertenencia étnica, edad, condición de discapacidad, situación de movilidad humana, contribuyendo de esta manera, a asegurar el segundo nivel de protección.

Entre las circunstancias que ubican en desventaja a una persona, se encuentra la pobreza, que como se dijo antes, priva del acceso a bienes y servicios que posibilitan el ejercicio de derechos. Para contrarrestar esta situación, en el Ecuador se institucionaliza la protección social en dos tipos de intervenciones: protección social contributiva y protección social no contributiva<sup>5</sup>. Cabe precisar que, estos tipos de intervención no se abordarán en este trabajo debido a que son de competencia del Estado central.

No obstante, sin ánimo de reproducir determinismos como el de vincular automáticamente a la pobreza con la violencia (la pobreza en sí misma no es causante de la violencia), se puede señalar que, la pobreza puede generar sentimientos de frustración y desesperanza, convirtiéndose en un factor que presiona las relaciones interpersonales, produciendo comportamientos agresivos. Por lo tanto, para asegurar el segundo nivel de protección, además de las políticas de protección social y la ALI, se requieren intervenciones orientadas a modificar creencias y comportamientos que nos hacen ver como normal a la violencia. Y como ya se ha indicado, estos comportamientos no son exclusivos de sectores en situación de pobreza, por lo que dichas intervenciones deben considerar una cobertura universal, es decir, a la población cantonal en general.

De este modo, el CCPDT, el GAD municipal y las entidades del Ejecutivo desconcentrado, operan en coordinación para asegurar los dos primeros niveles de protección, en primer lugar, al formular e implementar sus instrumentos de política pública alineados (ALI, PDOT, políticas sectoriales); y en segundo lugar, al articularse en la mesa de promoción y prevención, junto a las agencias oficiales internacionales y ONG para poner en marcha acciones orientadas a prevenir vulneraciones de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas en movilidad humana y personas adultas mayores.

### TERCER NIVEL: PROTECCIÓN ESPECIAL

La protección especial se activa en casos de vulneración de derechos. Entonces, para asegurar el tercer nivel de protección, al interior de la mesa temática de atención,

---

<sup>5</sup> Protección social contributiva: regímenes de pensiones contributivas por vejez o discapacidad, incluye seguros de salud o de desempleo, licencias de maternidad, paternidad o desempleo (prestaciones del IESS). Protección social no contributiva: transferencias en especies o efectivo sujetas o no a corresponsabilidad (BDH), subsidios al consumo, empleos de emergencia.

protección y reparación de derechos se activan las cuatro redes de protección de derechos.

## SEGUNDA PARTE:

### MODELO DE ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA Y MANERA DE OPERAR

Las problemáticas y necesidades de los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores son multidimensionales, y la manera de abordarlas requiere de una mirada integral, aplicada tanto en la definición de los problemas, como en el diseño de las intervenciones que se generan para enfrentarlos.

Por consiguiente, la coordinación entre sectores gubernamentales (coordinación intersectorial) y niveles de gobierno (coordinación multinivel) se impone como algo imprescindible. Sin embargo, por lo general no todas las actividades realizadas por distintos sectores y niveles gubernamentales con un objetivo común son colaborativas.

La colaboración interinstitucional puede expresarse a través de múltiples formas que varían desde la mera relación de establecimiento de contactos y redes (networking) para comprender mejor lo que hacen o pueden hacer los “otros” respecto de un propósito compartido, a la coordinación para evitar duplicidades o alcanzar mayor coherencia, hasta la integración para el logro de un propósito de transformación social (CEPAL, 412).

De este modo, se distinguen grados de intensidad de la coordinación intersectorial y multinivel: una coordinación de alta intensidad que se construye cuando se pretende ir más allá de asegurar los bienes y servicios, para conseguir cambios en los comportamientos de la población; y una coordinación de baja intensidad que se enfoca en lograr el acceso a los servicios por parte de la población<sup>6</sup>.

En materia de protección integral de derechos que, con las acciones en el ámbito de la prevención y la reparación de derechos, busca evitar que hechos de vulneración de derechos sigan sucediendo, lo óptimo sería diseñar un modelo de gestión coherente con la coordinación de alta intensidad, puesto que sólo así se lograría incidir sobre las causas estructurales (sociales e institucionales) que los originan. Sin embargo, teniendo en consideración los altos costos (de tiempo, de organización y financieros) de la coordinación multinivel y las resistencias a la colaboración interinstitucional muy presentes en el país<sup>7</sup>, el modelo de gestión que se presenta en este trabajo es coherente

---

<sup>6</sup> Dar lugar a una coordinación de alta intensidad exige que, los sectores y niveles gubernamentales intervengan conjuntamente desde la planificación hasta la evaluación de las políticas públicas, y definan una programación presupuestaria común (es decir, compartan decisiones, recursos, responsabilidades y acciones). Por el contrario, en una coordinación de baja intensidad, las actividades de evaluación y asignación de presupuesto son asumidas sectorialmente y por cada nivel de gobierno, y se comparte acciones de manera operativa (CEPAL, 413-416).

<sup>7</sup> Entre las resistencias institucionales existentes se puede nombrar el centralismo en la toma de decisiones de incidencia nacional, el predominio de la lógica de competencia entre instituciones, la lógica

con la coordinación de baja intensidad, abogando porque el logro de este nivel de coordinación sienta las bases para construir una coordinación intersectorial y multinivel de alta intensidad.

Se enfoca principalmente en un propiciar el reconocimiento de que los “otros” (actores institucionales del sistema de protección) existen y en conocer quiénes son y qué hacen, como condición necesaria para cooperar y dar lugar a un relacionamiento de los actores en red.

### 1. Articulación y manera de operar para la protección de carácter general y universal en el cantón Tulcán

Operar en conjunto para la protección de carácter general y universal en el cantón Tulcán, refiere a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas garantes de derechos. En este ámbito, a nivel cantonal se consideran los instrumentos de planificación nacionales y locales, estos son: políticas sectoriales, agendas nacionales para la igualdad, agenda local para la igualdad, plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

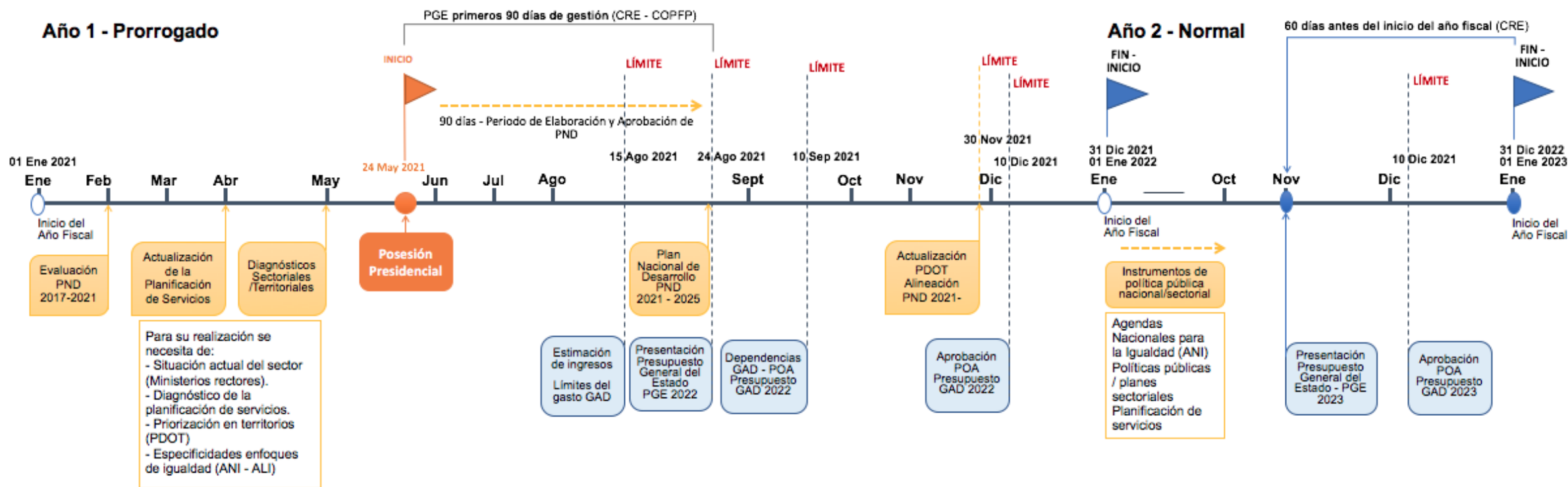
La elaboración de dichos instrumentos es de responsabilidad de las entidades del ejecutivo (ministerios rectores de política pública), los consejos nacionales para la igualdad, el consejo cantonal para la protección de derechos y el gobierno autónomo descentralizado municipal respectivamente, de acuerdo a la línea de tiempo que considera los tiempos político-electorales, plazos para la planificación y la programación presupuestaria, presentada en la ilustración número 6.

Cabe señalar que no siempre los tiempos de la planificación se cumplen, sin embargo, es muy importante procurar que así sea puesto que su incumplimiento da lugar a la construcción de la programación presupuestaria (a nivel nacional y local) de forma aislada o desvinculada de la planificación, por lo que muchas veces la gestión pública obedece a la inmediatez y no a lineamientos estratégicos. Esta desvinculación también origina que las decisiones de política pública desarrolladas en los instrumentos de planificación no se ejecuten. Por lo tanto, la presentación de la línea de tiempo tiene como propósito visibilizar la importancia de la coordinación intersectorial y multinivel para materializar las políticas públicas garantes de derechos.

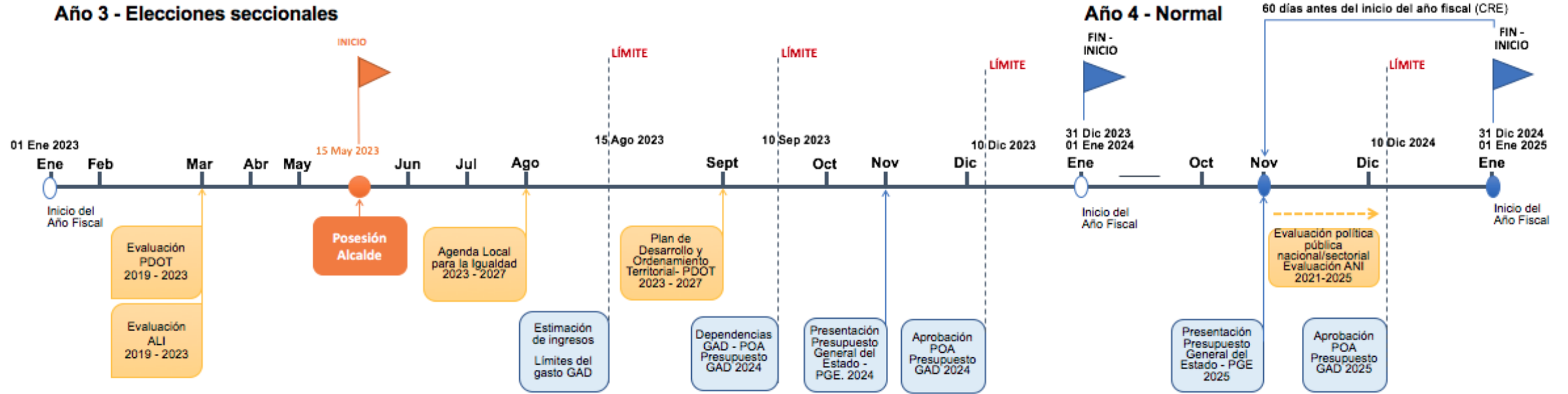
---

sectorial de la asignación presupuestaria y de las evaluaciones, el rechazo de las instituciones a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes, los desbalances de poder entre los distintos sectores gubernamentales y niveles de gobierno, y las relaciones de afinidad política y partidaria.

Ilustración 6. Línea de tiempo político, planificación y presupuesto



### Año 3 - Elecciones seccionales



- Político
- Planificación
- Presupuesto

Fuente: CRE, COPFP, COOTAD

Una de las principales razones para el no cumplimiento de los plazos de la planificación consiste en que cada inicio de gobierno se considera como un punto cero, esto quiere decir que se elaboran instrumentos de planificación sin una lógica de continuidad<sup>8</sup>, por el contrario, las prioridades que en estos se plantean responden a la línea partidaria de quien decide, generando que las soluciones a las causas estructurales de la discriminación y violación de derechos queden inconclusas. Aunque la alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 reduce en algo esta falta de continuidad, las diferencias partidarias aún tienen gran incidencia.<sup>[a5]</sup>

El nivel de incidencia que el CCPD podría tener para modificar esta situación es nula en el plano nacional. No obstante, a nivel cantonal podría propiciar un cambio al formular una Agenda Local para la Igualdad que considere como punto de partida, la evaluación de la Agenda y PDOT del período de gobierno anterior<sup>[a6]</sup><sup>9</sup>, y los elementos programáticos definidos a nivel nacional en los instrumentos de planificación correspondientes. Para el efecto, a continuación, se presenta un flujo de articulación de los instrumentos, según la línea de tiempo anterior.

Respecto a los instrumentos de planificación nacional y sectorial a los que se vinculan la ALI y PDOT, se asumirá que han sido elaborados tomando en cuenta elementos de evaluación de instrumentos vigentes en el período anterior. Esto es:

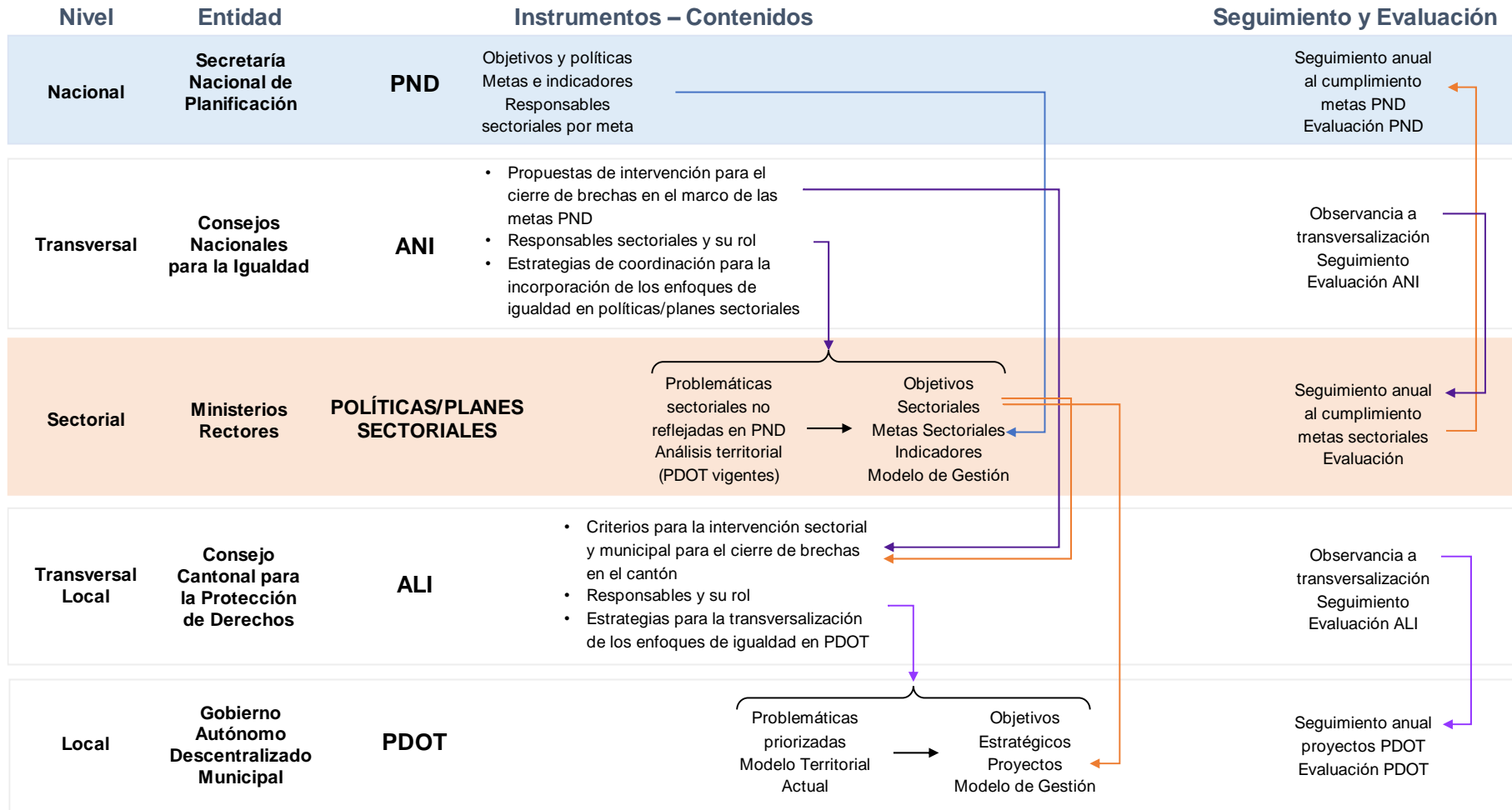
- Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 se elabora en función de la evaluación del PND 2017-2021 y los diagnósticos sectoriales, mismos que se desarrollan con base en: situación actual del sector (Ministerios rectores), diagnóstico de la planificación de servicios, priorización en territorios (PDOT) y especificidades según enfoques de igualdad (ANI - ALI).
- Agendas Nacionales para la Igualdad 2021-2025 se elaboran en función de las evaluaciones de las ANI 2017-2021 y toman en cuenta los diagnósticos sectoriales.
- Política pública sectorial/planes sectoriales transversalizan los enfoques de igualdad y consideran elementos de pertinencia y priorización territorial según información contenida en los PDOT. <sup>[a7]</sup><sup>[a8]</sup><sup>[a9]</sup>

---

<sup>8</sup> Esta ruptura da lugar a que cada instrumento sea formulado desde cero, lo cual multiplica los tiempos de elaboración y deja de lado los análisis y resultados obtenidos en su implementación. Lo ideal sería actualizar estos instrumentos, conservando sus elementos programáticos y definiendo nuevos indicadores para mejorar la medición de los resultados e impactos alcanzados. Al mantener los elementos programáticos y concentrarse en la definición de nuevos indicadores, se enfatizaría en procesos de evaluación de resultado e impacto (lo cual no se realiza a nivel país) que permitan comprender de manera más cercana el por qué de los problemas que se busca solucionar y, si las acciones que se ejecutan son adecuadas o no, proporcionando elementos de retroalimentación fundamentales para la actualización.

<sup>9</sup> En caso de no contar con evaluaciones de estos instrumentos, se consideraría la síntesis de problemas y sus elementos programáticos (políticas/objetivos).

Ilustración 7. Flujo de articulación de instrumentos de planificación nacional y local con incidencia en la protección de derechos



La Agenda Local para la Igualdad <sup>[a10]</sup> es un instrumento que propicia el accionar coordinado de las entidades garantes de derechos para asegurar los dos primeros niveles de protección (ver ilustración 1. Niveles de protección integral), en tanto tiene por objetivo:

Dictar las pautas para igualar las oportunidades de desarrollo de potencialidades de los grupos poblacionales que se encuentran en desventaja, por motivo de su identidad de género, sexo, pertenencia étnica, edad, condición de discapacidad, situación de movilidad humana y, con ello contribuir al cierre de brechas en el ejercicio de sus derechos.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos ejerce las siguientes atribuciones: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación. Para cada una, los actores institucionales involucrados se coordinan de determinada manera.

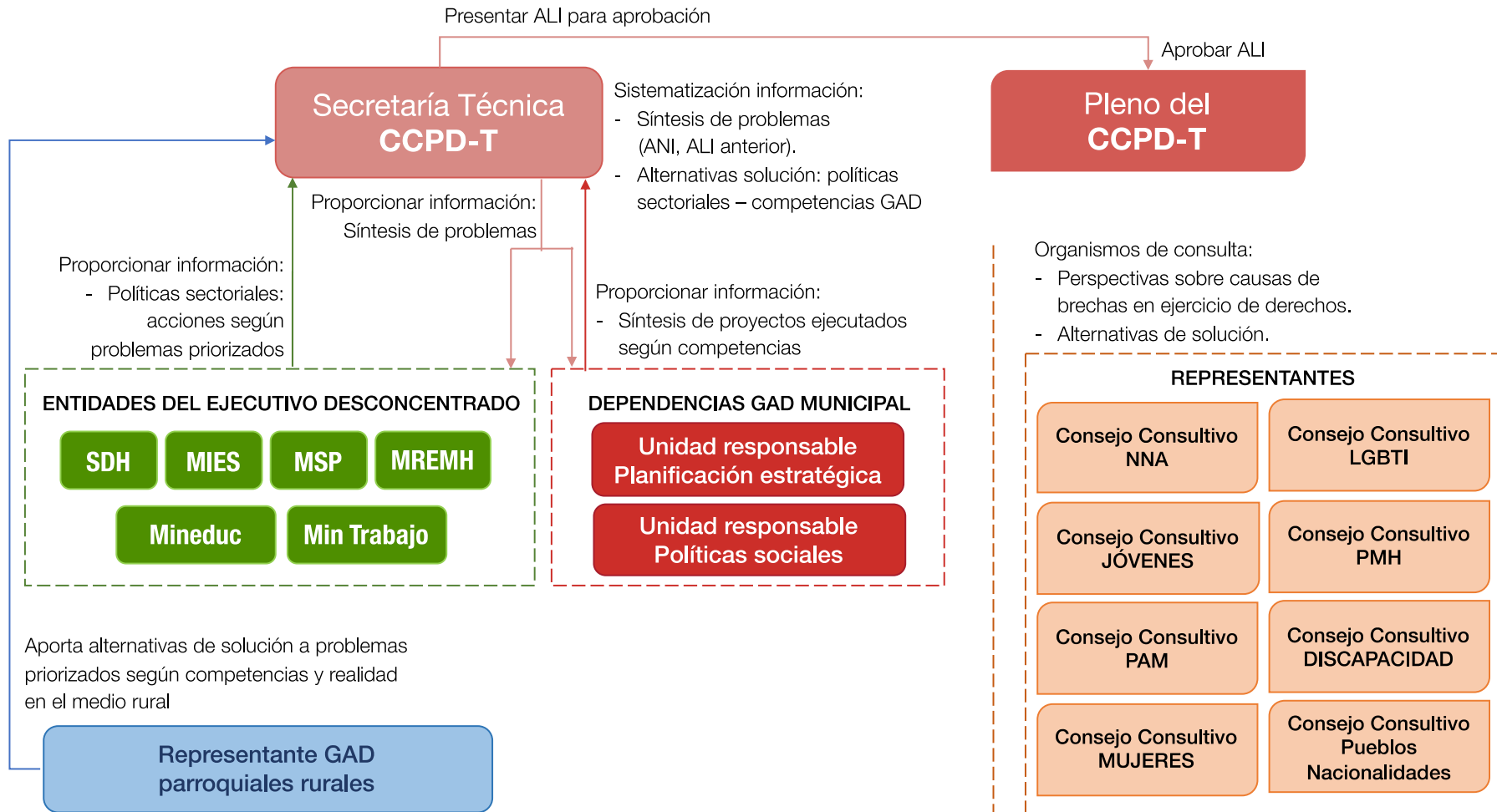
Para el ejercicio de la atribución de transversalización se puede consultar el producto 2 de esta consultoría “Manual de instrumentos para la transversalización de la política pública contemplada en la Agenda Local para la Igualdad”. Asimismo, para el ejercicio de las atribuciones de observancia, seguimiento y evaluación se puede consultar el producto 2 de la “Consultoría para el análisis técnico de Observancia, Seguimiento y Evaluación de la política pública”.

A continuación, se presenta un modelo de articulación para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad. Las entidades que conforman el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos y que intervienen son:

- Secretaría Técnica del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos.
- Dependencias del gobierno autónomo descentralizado municipal: Planificación estratégica, políticas sociales.
- Representante de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del cantón.
- Entidades del ejecutivo desconcentrado: Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Sociedad civil: un representante de cada consejo consultivo conformado por las organizaciones sociales por grupo poblacional según enfoque de igualdad.

Estos actores son coordinados por la Secretaría Técnica del Consejo, de la siguiente manera:

Ilustración 8. Manera de operar para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad



Si bien la mayoría de las instituciones aplican un esquema similar de diagnóstico, lo hacen utilizando enfoques y criterios diversos que se traducen en diferentes definiciones de una misma situación problemática, lo cual dificulta la complementariedad y sinergia en la implementación de acciones tendientes a su resolución. En muchos casos, las orientaciones políticas y/o técnicas en determinada institución le exigen realizar acciones de intervención sin tomar en consideración las acciones similares desarrolladas por otros actores respecto a una misma problemática. En otros casos, son los procesos diseñados en función de la optimización de la gestión de cada actor y no de las necesidades de la población, los que dificultan la articulación y el trabajo conjunto. Por lo tanto, la existencia de un proceso común aplicado por los distintos actores contrarrestaría dichas dificultades.

El modelo de articulación para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad pretende ilustrar ese proceso común, en el ámbito de la planificación.

*Cuadro 1. Información general del modelo de articulación para la formulación y aprobación de la Agenda Local para la Igualdad<sup>[a11]</sup>*

Información general del modelo de articulación para la formulación y aprobación de la ALI	
<b>Responsable de la formulación:</b>	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
<b>Responsable de la aprobación:</b>	Pleno del Consejo
<b>Público objetivo:</b>	Niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas LGBTI+, mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, personas en situación de movilidad humana
Roles y actores	
Rol	Actor
<b>Coordinación</b>	Secretaría Técnica del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
<b>Responsables</b>	Entidades del Ejecutivo desconcentrado: SDH, MIES, MSP, Mineduc, Ministerio de Trabajo y MREMH. Dependencias GAD Municipal: Planificación estratégica y políticas sociales. Representante de los GAD parroquiales rurales del cantón.
<b>Asesoramiento y consulta</b>	Consejos Consultivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Niñas, niños y adolescentes (11 a 17 años)</li> <li>- Jóvenes (18 a 29 años)</li> <li>- Adultos mayores (65 años en adelante)</li> <li>- Mujeres en todas sus diversidades</li> <li>- Personas con discapacidad</li> <li>- Personas en situación de movilidad humana</li> <li>- Pueblos y nacionalidades</li> </ul>

Proceso común		
Fase	Descripción	Responsable
<b>Priorización de problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de temáticas en función del diagnóstico elaborado en las Agendas Nacionales para la Igualdad. Por ejemplo: Desnutrición infantil, embarazo adolescente, violencia contra las mujeres, etc.</li> <li>- Enlazar las temáticas identificadas con las problemáticas que se abordan en la Agenda Local para la Igualdad vigente en la administración anterior.</li> <li>- Análisis de la situación actual respecto a las temáticas identificadas, a partir de los diagnósticos de las ANI, de la ALI anterior y datos actualizados que puedan proporcionar las instituciones competentes.</li> <li>- Síntesis de problemas con base en el análisis realizado.</li> </ul>	Secretaría Técnica del CCPD-T
<b>Análisis de problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de principales causas de los problemas que han sido priorizados.</li> </ul>	Secretaría Técnica del CCPD-T Consejos Consultivos
<b>Planteamiento de alternativas de solución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señalización de políticas públicas y acciones que contribuyen a la solución de los problemas que han sido priorizados, especificando los servicios que proveen y su cobertura.</li> </ul>	Entidades del Ejecutivo desconcentrado: SDH, MIES, MSP, Mineduc, MREMH, Ministerio de Trabajo.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señalización de proyectos y acciones que se han ejecutado y que guardan relación con los problemas priorizados.</li> <li>- Análisis de las competencias municipales con la finalidad de identificar qué puede hacer el GADM para apoyar o complementar las políticas y acciones del Ejecutivo desconcentrado.</li> </ul>	Dependencias del GADM: Planeación estratégica y Políticas sociales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señalización de proyectos y acciones que se han ejecutado y que guardan relación con los problemas priorizados, según las especificidades de las áreas rurales.</li> </ul>	GAD Parroquiales rurales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportar con criterios para la solución de los problemas que han sido priorizados, con base en las políticas, proyectos y acciones señalados, que respondan a ¿qué se debe hacer para que las políticas, proyectos y acciones funcionen adecuadamente?</li> </ul>	Secretaría Técnica del CCPD-T Consejos Consultivos

	- Síntesis de alternativas de solución a los problemas priorizados, tendiente a responder a la pregunta ¿Qué se debe hacer para solucionar los problemas priorizados tomando en cuenta las políticas sectoriales y las competencias municipales?	Secretaría Técnica del CCPD-T
<b>Consolidación de Información</b>	- Elaboración de la Agenda Local para la Igualdad según y presentación al Pleno del CCPD para su aprobación.	Secretaría Técnica del CCPD-T

<b>Cronograma</b>	
<b>Fase</b>	<b>Período</b>
Priorización de problemas	15 mayo - 1 junio
Análisis de problemas	2 junio - 15 junio
Planteamiento de alternativas de solución	16 junio - 15 julio
Consolidación de Información	16 julio - 1 agosto

## 2. Articulación y manera de operar para la promoción y prevención de la vulneración de derechos en el cantón Tulcán

La promoción de derechos se refiere a las acciones para que las personas y las comunidades participen activamente en el proceso de búsqueda del desarrollo colectivo; potenciando sus capacidades y modificando sus conductas actuales para adoptar nuevas prácticas. Consiste en implementar mecanismos de sensibilización y concientización para cambiar las formas de pensar y actuar de las personas, a fin de eliminar progresivamente patrones socioculturales que justifican o naturalizan la discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos a razón de la edad, el género, orientación sexual, etnia, discapacidad, situación de movilidad humana u otro factor.

Las acciones de promoción de derechos buscan, por un lado, que las personas asuman un comportamiento de respeto y cumplimiento de los derechos humanos de otros, y por otro, que desarrollen habilidades para que puedan defender sus derechos. De este modo, la promoción guarda una estrecha relación con la prevención: si las acciones de promoción modifican las prácticas discriminatorias, con ello se contribuye a la prevención de situaciones en donde se vulneren los derechos de las personas.

Por lo tanto, ligadas a las acciones de promoción, las de prevención buscan evitar o reducir la amenaza o riesgo de vulneración de derechos de determinados grupos de población, lo cual implica estar alerta respecto a los factores de riesgo, contribuir a su reducción y eliminar sus posibles causas, antes de que ocurran violaciones de derechos.

En el país, se ha avanzado muy poco en la implementación de políticas de prevención. La falta de presupuesto aparece como el principal elemento que ha incidido para que

así sea. Sin embargo, si se intenta ahondar en este punto, es posible encontrar que la asignación del presupuesto responde a las decisiones políticas sobre lo que se considera prioritario. El modo de actuar frente a los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la violencia y la exclusión, aún se encuentra fuertemente impregnado de prácticas asistencialistas que generan dependencia y no atacan las causas reales de las problemáticas sociales, lo cual se ve reflejado en las decisiones en torno a la asignación de presupuesto, por lo que, aún cuando se han formulado políticas públicas enfocadas en la prevención como: la política intersectorial para la prevención del embarazo adolescente, la política para la prevención de la violencia sexual en el sistema educativo, y el plan para la prevención del consumo de alcohol y drogas sujetas a fiscalización; estas no se han materializado debido a la asignación insuficiente de recursos.

De este modo, en materia de protección de derechos prevalece una acción reactiva con la ejecución de medidas para la atención a personas cuyos derechos ya han sido vulnerados. Sin embargo, esta situación puede empezar a cambiar con la implementación del Sistema de Alerta y Respuesta Temprana en Frontera Norte (SART), desarrollado por la Defensoría del Pueblo junto a la Secretaría de Derechos Humanos, las agencias que conforman el sistema de Naciones Unidas en Ecuador y la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

Este Sistema está enfocado en generar información que advierta sobre las situaciones de riesgo para la población que habita en la frontera norte y proporcione respuestas, a nivel institucional local y nacional, para frenar y remediar estas violaciones. Su objetivo es generar alertas sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por la frontera entre Ecuador y Colombia, sin limitarse a su reporte, sino facilitando, además, una respuesta ágil y oportuna para frenar e impedir las vulneraciones a los derechos de este grupo de la población.

En agosto de 2021 se inició la fase de pilotaje del Sistema y a partir de ahí, la Secretaría de Derechos Humanos como instancia rectora de las políticas públicas de derechos humanos es la encargada de coordinar la respuesta institucional frente a las alertas emitidas por el SART, articulando las acciones con los diferentes niveles de gobierno, nacional y local.

Este Sistema cuenta con un marco conceptual que lo sustenta y un marco metodológico para la recolección y gestión sistemática de información por lo que, constituye en gran esfuerzo por rebasar las dificultades antes expuestas en relación a la implementación de políticas de prevención. Pasado un año de su implementación, se puede obtener resultados preliminares respecto a su eficacia, valorando la capacidad real de respuesta de las instituciones del Estado en relación a la prestación de servicios que las personas inmersas en contextos de riesgo requieren para potenciar sus fortalezas y capacidades

a fin de generar los cambios positivos deseables según el caso y evitar vulneraciones de derechos.

Dada la existencia de dicho Sistema, en este trabajo no se presenta un modelo de articulación para la prevención de vulneración de derechos basado en la gestión de alertas, sino que se ilustra un modelo para la coordinación de los procesos de difusión, sensibilización y capacitación que las entidades que conforman la mesa de promoción y prevención de la vulneración de derechos llevan a cabo.

Las entidades que conforman la mesa y participan de estos procesos son:

- Secretaría Técnica del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos.
- Gobierno autónomo descentralizado municipal: Unidad responsable de las políticas sociales, Patronato de Amparo Social.
- Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del cantón.
- Entidades del ejecutivo desconcentrado: Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Función de Transparencia y Control Social: Defensoría del Pueblo.
- Agencias oficiales internacionales y organizaciones no gubernamentales.

La Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y la Naturaleza, tiene entre sus fines prevenir las vulneraciones de los derechos humanos y de la naturaleza, y promover la difusión pública y la educación en derechos humanos. En este marco, de manera anual planifican procesos de divulgación de los derechos humanos, de sensibilización y de capacitación, dirigidos a servidores públicos y sociedad civil.

El Ministerio de Educación desarrolla estrategias de promoción y prevención dirigidas a los estudiantes para que realicen un proceso de introspección y empoderamiento personal que les permita tomar decisiones con respecto a sus proyectos de vida de manera consciente, corresponsable, libre y autónoma; y estrategias orientadas a docentes y familiares para que conozcan sobre las diferentes problemáticas o situaciones de riesgo que pueden presentarse.

El Patronato de Amparo Social del GAD Municipal de Tulcán realiza actividades como charlas, conversatorios, foros, cine-foro con el fin de dar a conocer y reflexionar acerca de los diferentes tipos de violencia y su ciclo, enfermedades de transmisión sexual, estilos de vida saludable, prevención y control de enfermedades no transmisibles como diabetes.

Del mismo modo otras entidades llevan a cabo actividades para la sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos. Cada entidad define sus objetivos específicos de acuerdo a su misión y competencias, planifica y ejecuta sus procesos según la disponibilidad de recursos y capacidad de gestión. Algunas veces dos o más instituciones implementan estos procesos de manera conjunta, sin embargo, esta manera de operar se presenta según la coyuntura. Por lo tanto, se propone que se ponga en práctica un modo de operar en conjunto siguiendo una planificación previa y estableciendo medios que permitan determinar los resultados obtenidos en términos de coordinación.

Lo ideal sería plantear mecanismos y herramientas para la evaluación de resultados obtenidos con relación a los cambios que los procesos de sensibilización y capacitación generan en las personas que participan de ellos, teniendo en cuenta que este tipo de acciones busca concienciar a las personas sobre una determinada situación para provocar un cambio en sus prácticas sociales, individuales y colectivas; sin embargo, debido que para ello se requeriría mínimamente de la implementación de un sistema de información local potente que permita la obtención de datos desagregados territorialmente y según variables como edad, sexo, identidad de género, etc.<sup>10</sup>, por lo tanto, en este trabajo se propone enfocar la evaluación de resultados en la gestión de los procesos de coordinación.

En el país, y sobre todo a nivel local, esto no es menor puesto en varios procesos de evaluación de políticas públicas sobresale la falta de coordinación interinstitucional como un factor de alta incidencia para el no cumplimiento de objetivos y metas, aunque no se señalan los elementos que generan esa falta de coordinación. Entonces, los medios para determinar los resultados obtenidos en términos de coordinación tendrían como objetivo indagar en dichos elementos, para proponer alternativas que los contrarresten.

De este modo, en coherencia con lo señalado respecto a los grados de intensidad de la coordinación intersectorial y multinivel, la manera de operar para la promoción de derechos y la prevención de la vulneración se enfoca en propiciar el reconocimiento de lo que hacen los actores institucionales del sistema de protección y a partir de ello, compartir acciones de manera operativa, de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> Por varios años se ha identificado la necesidad de fortalecer la generación de información en el país, sobre todo, información obtenida desde el nivel local. El INEC, con el apoyo del PNUD, han trabajado en la construcción del Plan de Desarrollo Estadístico Territorial para identificar y gestionar de manera priorizada las brechas de información, sin embargo, aún no se tienen resultados sobre su implementación.

Ilustración 9. Manera de operar para la difusión, sensibilización y capacitación en derechos humanos



*Cuadro 2. Información general de la manera de operar para la promoción de derechos y la prevención de la vulnerabilidad*

Información general de la manera de operar para la prevención de vulneración de derechos basada en la gestión de alertas	
<b>Responsable de gestionar el Sistema de alerta y respuesta temprana en frontera norte (SART):</b>	Defensoría del Pueblo
<b>Responsable de coordinar la respuesta institucional frente a las alertas emitidas por el SART:</b>	Secretaría de Derechos Humanos
<b>Público objetivo:</b>	Niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas LGBTI+, mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, personas en situación de movilidad humana
Roles y actores	
Rol	Actor
<b>Coordinación</b>	Defensoría del Pueblo Secretaría de Derechos Humanos
<b>Monitoreo y seguimiento</b>	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
<b>Responsables de la respuesta institucional (provisión de servicios)</b>	Entidades del Ejecutivo desconcentrado: SDH, MIES, MSP, Mineduc, Ministerio de Trabajo y MREMH. GAD Municipal. GAD parroquiales rurales del cantón.
Información general de la manera de operar para la difusión, sensibilización y capacitación en derechos humanos	
<b>Espacio de articulación:</b>	Mesa de promoción y prevención de la vulneración de derechos
<b>Público objetivo:</b>	Niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas LGBTI+, mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, personas en situación de movilidad humana
Roles y actores	
Rol	Actor
<b>Coordinación</b>	Secretaría Técnica del CCPD-T Defensoría del Pueblo
<b>Registro</b>	Secretaría Técnica del CCPD-T

<b>Evaluación</b>	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos Defensoría del Pueblo Entidades del Ejecutivo desconcentrado: SDH, MIES, MSP, Mineduc, Ministerio de Trabajo y MREMH.
<b>Ejecución</b>	GAD Municipal. Patronato de Amparo Social GAD parroquiales rurales del cantón. Agencias oficiales internacionales y organizaciones no gubernamentales

---

### 3. Articulación y **manera de operar para la protección especializada** <sup>[a13]</sup> a personas cuyos derechos han sido vulnerados

Según lo expuesto en la primera parte de este documento, para asegurar la protección especializada a personas cuyos derechos han sido vulnerados, se activarán cuatro redes de protección de derechos, de acuerdo a los cuatro sistemas especializados de protección que se crean por ley a nivel nacional. Cada red constituye una modalidad organizativa y de gestión de la atención y protección de los derechos del grupo poblacional respectivo.

Para trabajar en red es necesario que se coordinen acciones entre las distintas instituciones públicas, agencias de cooperación y ONG, con el fin de establecer compromisos eficaces en defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Hay que establecer un modelo de intervención común y compartido por todos los actores involucrados, así como incrementar las vías de comunicación, colaboración e intercambio de información. La definición de una ruta de atención y protección especializada constituye la principal herramienta de dicho modelo, la cual propicia el intercambio oportuno de información, la referencia y contra-referencia de casos entre los distintos actores, evitando los canales informales y contactos personales que en algunos casos pueden funcionar adecuadamente, pero, en muchos otros casos no.

Conforme lo establecido en las leyes específicas (CNA, LOIPEVCM, LOD, LOPAM), la atención y protección en casos de vulneración de derechos tiene elementos comunes según las competencias de los organismos involucrados. En otras palabras, la manera de operar de estos organismos presenta una secuencia de pasos según competencia, por lo que se puede advertir que existe un proceso común para la protección a las personas que han sufrido un acto de violencia en su contra. Sin embargo, eso no quiere decir que la aplicación de los procedimientos en cada paso sea igual en casos de violencia contra

niños, niñas y adolescentes que, en casos de violencia contra la mujer, personas con discapacidad o personas adultas mayores.

Por lo tanto, la protección especializada para cada grupo de población se materializa en las especificidades que debe tomar en cuenta cada organismo al momento de aplicar sus procedimientos y protocolos. Por ejemplo, la consideración de criterios especializados para realizar una entrevista de escucha activa a un niño, niña o adolescente que ha sufrido violencia en su contra.

Bajo esta premisa, las redes de protección se activan al seguir la ruta de atención aplicando los criterios de especialización en cada paso de la ruta, de acuerdo a las competencias de cada organismo. A continuación, se presenta la secuencia de pasos de la ruta de atención de manera explicativa y generalizada para todos los grupos y en las siguientes secciones, se expone los criterios de especialización para su aplicación según grupo poblacional.

#### *Propósito de la ruta de atención y protección a grupos de atención prioritaria cuyos derechos han sido vulnerados*

Proporcionar una herramienta técnica que permita a la ciudadanía, organismos y entidades públicas conocer cuál es el camino a seguir para asegurar la protección de derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores cuando hayan sido vulnerados -o exista amenaza de ser vulnerados- a causa de la violencia y maltrato.

Esta Ruta representa un conjunto de pasos que cada operador del sistema debe seguir para proteger los derechos vulnerados, en tanto permite reconocer los actores que intervienen, los niveles de relacionamiento y el tipo de respuesta que deben dar en caso de conocer sobre una vulneración de derechos.

#### *Conceptos básicos para la aplicación de la ruta de atención y protección a grupos de atención prioritaria cuyos derechos han sido vulnerados*

##### INFRACCIÓN PENAL

Es la conducta típica, antijurídica y culpable cuya sanción se encuentra prevista en el COIP. Las infracciones se clasifican en delitos y contravenciones (COIP. Arts. 18, 19).

##### CONTRAVENCIÓN

Contravención es la infracción penal sancionada con pena no privativa de libertad o privativa de libertad de hasta treinta días (COIP. Art. 19). Es decir, es una modalidad de infracción que, prácticamente cumple todas las características de un delito, con la diferencia de que el daño o la vulneración de derechos que causa es de menor gravedad que el de un delito; por tanto, merece una pena menor.

## DELITO

Un delito es una conducta humana que se encuentra prohibida en una ley, por causar daño a una tercera persona, y que, tras la comprobación de la culpabilidad de sus responsables, merece la imposición de una pena. Dicho de otro modo, un delito “es la infracción penal sancionada con pena privativa de libertad mayor a treinta días” (COIP. Art. 19). Algunos ejemplos de conductas prohibidas, consideradas como delitos, son el asesinato, homicidio, lesiones, violación, estupro, atentado contra el pudor, explotación sexual, trata de personas, robo con violencia, etc.

## DELITO FLAGRANTE

Es el delito cometido en presencia de una o más personas o cuando se descubre inmediatamente después de su supuesta [realización] [...], siempre que exista una persecución interrumpida desde el momento de la realización hasta la aprehensión, asimismo cuando se encuentre [a la persona que lo comete] con armas, instrumentos o el producto del delito, huellas o documentos relativos a la infracción recién cometida. Si han transcurrido más de 24 horas entre el cometimiento del delito y la aprehensión, ya no se califica como persecución interrumpida (COIP. Art. 527).

## MALTRATO POR ACCIÓN

Cualquier acto ejercido por una persona que involucre un daño a otra, sea físico, psicológico o sexual.

## MALTRATO POR OMISIÓN

Consiste en dejar de hacer algo que se está obligado a hacer; por ejemplo, los cuidados que deben dar los padres y madres, maestros y maestras, etc. a los NNA.

## VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NÚCLEO FAMILIAR

Se considera violencia toda acción que consista en maltrato, físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar” (COIP. Art. 155).

## MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Son acciones que adoptan los Jueces de las Unidades Judiciales especializadas o las Juntas de Protección de Derechos, mediante resolución judicial o administrativa, a favor de la víctima, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente (peligro) de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión. Las medidas de protección imponen determinadas acciones con el objeto de hacer cesar el acto de amenaza, restituir el derecho que ha sido vulnerado y asegurar el respeto permanente de sus derechos (CNA. Art. 215).

Las medidas judiciales de protección sólo pueden ser ordenadas por los Jueces; y las medidas administrativas pueden ser dispuestas indistintamente, por los Jueces y las

Juntas Cantonales de Protección de Derechos, según quien haya prevenido en el conocimiento de los hechos que las justifican (CNA. Art. 218).


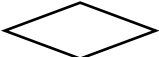










#### MEDIDAS DE PROTECCIÓN EMERGENTE

Son medidas de carácter provisional que pueden ejecutar las entidades de atención cuando existan señales del cometimiento de un delito flagrante, agresión o amenaza contra la integridad física, psicológica o sexual de una persona. Las entidades de atención pondrán en conocimiento de la autoridad competente en el plazo máximo de setenta y dos horas, para que disponga las medidas definitivas.

#### *Ruta de atención y protección a grupos de atención prioritaria cuyos derechos han sido vulnerados*

#### CÓDIGOS UTILIZADOS EN LA DESCRIPCIÓN DE LA RUTA

La ruta de atención y protección a grupos de atención prioritaria cuyos derechos han sido vulnerados, se representa mediante figuras que tienen diversos significados y que ayudan a comprender y desarrollar todos los pasos desde su inicio hasta su culminación o fin:

FIGURA	ACCIÓN
	Inicio del proceso
	Acción de pregunta (siempre se presentarán dos opciones: una afirmativa y una negativa)
	Acción del proceso
	Generación de documento
	Conector Y (representa la ejecución de dos o más acciones al mismo tiempo)
	Conector O (representa la ejecución de una u otra acción)
	Conector fuera de página en la misma fase de la ruta
	Conector a otra fase de la ruta
	Indica derivación a procesos internos de los organismos competentes
	Indica conexión de una acción con otra
	Indica conexión a varias acciones, debiendo escoger una de ellas
	Indica fin del proceso

Además, existen diferentes códigos de colores utilizados en la ruta que permiten identificar hasta dónde llega la intervención de una persona, entidad u organismo, según sus competencias:

<b>COLOR</b>	<b>INTERVENCIÓN</b>
<b>AZUL</b>	Intervención que realiza cualquier persona o entidad
<b>AMARILLO</b>	Intervención de entidades públicas y/o privadas de atención
<b>NARANJA</b>	Intervención de los organismos judiciales de protección
<b>VERDE</b>	Intervención de los organismos administrativos de protección

*Descripción de la ruta de atención y protección a grupos de atención prioritaria cuyos derechos han sido vulnerados*

La Ruta inicia cuando cualquier niño, niña, adolescente, mujer joven, mujer adulta, persona con discapacidad o persona adulta mayor, es víctima de violencia o cuando cualquier persona conoce de un hecho de violencia contra estas personas.

Si esta persona pertenece a una entidad o institución puede darse que, al observar la conducta de la presunta víctima o conocer evidencias físicas, no tiene la certeza sobre la existencia de un acto de violencia. Entonces, la persona debe confirmar su sospecha utilizando diversos medios de verificación o comprobación material de la existencia de señales de violencia (MIES, 2018).

Si bien solo el diagnóstico profesional de un o una psicóloga o del personal médico puede verificar o descartar definitivamente la existencia de un hecho de violencia, el personal técnico de las entidades, provisionalmente pueden identificar su ocurrencia, al comprobar la presencia de por lo menos tres de las señales manifiestas según tipo de violencia (negligencia, violencia psicológica, violencia sexual, etc.) (MIES, 2018).

Una vez verificada la existencia de un acto de violencia o maltrato contra una persona, lo primero que debe hacer quien conoce es preguntarse: ¿el hecho que conozco ocurrió en las últimas 24 horas? Si la respuesta es “sí”, significa que se trata de un hecho flagrante. En este caso, debe poner este hecho en conocimiento de UNO de los siguientes organismos (CPD-DMQ, 2017):

- El ECU 911, que activa a la Policía Nacional.
- Si acude directamente a la Policía Nacional –Policía Comunitaria, Dinapen, Devif, UPDS–, o a cualquiera de sus instancias, esta debe trasladar a la víctima y quien la acompaña a la Unidad de Flagrancia.

La Unidad de Flagrancia debe revisar la situación de vulnerabilidad en que se encuentre la persona. Si producto de esta revisión se determina que la víctima presenta una grave afectación, la misma debe ser trasladada a un establecimiento de salud para que sea estabilizada. Es importante considerar que, en todo caso de violencia sexual, se priorizará y garantizará su derecho a la salud e integridad física, previo a la práctica de cualquier pericia, y se notificará inmediatamente a la FGE (FGE, 2018).

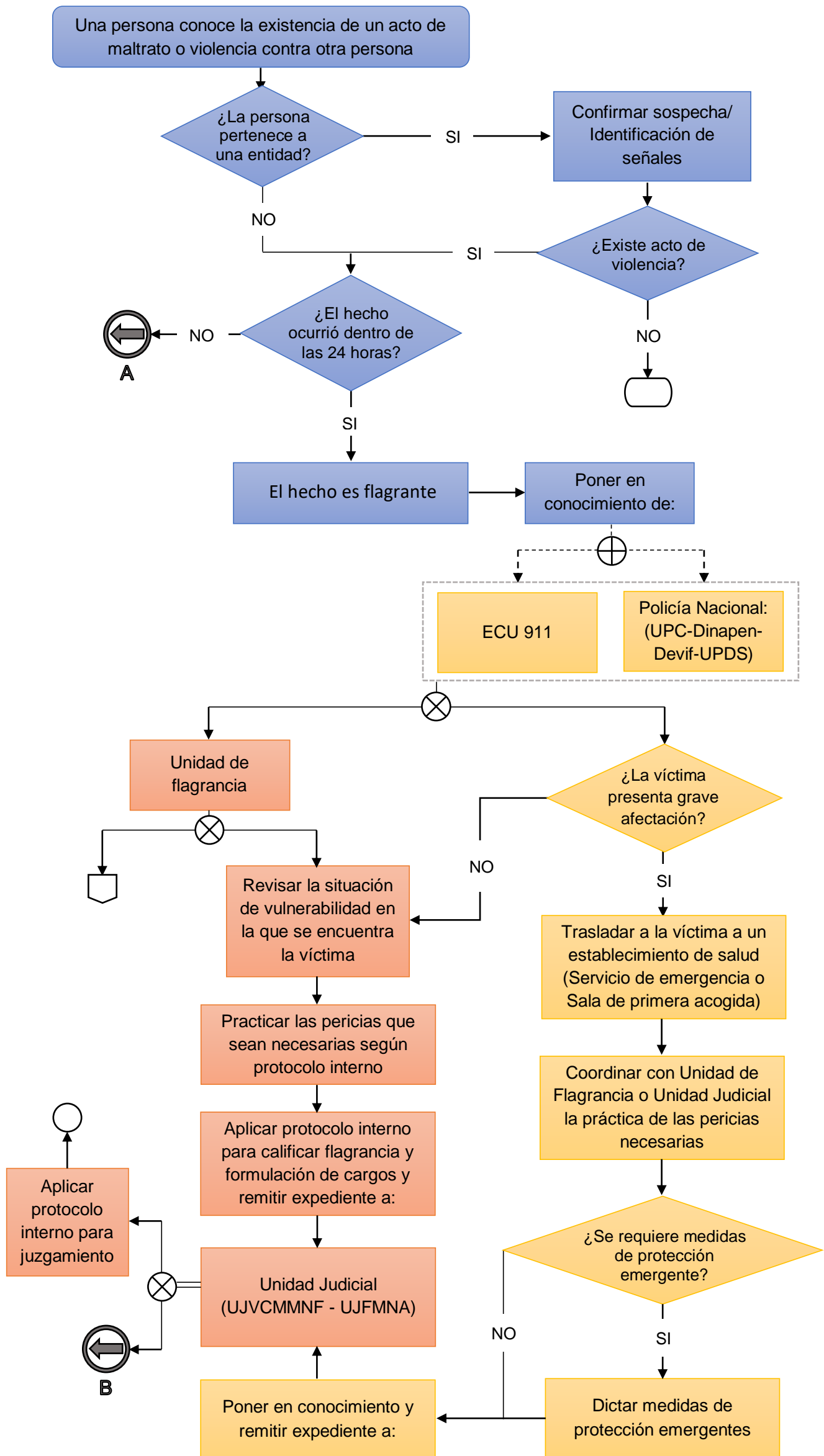
Una vez asegurada la estabilidad física y psicológica de la víctima, la Unidad de Flagrancia aplicará los procedimientos internos establecidos para practicar las pericias que sean necesarias<sup>11</sup>, calificar flagrancia y formular cargos. Si la víctima debe permanecer en la unidad de salud, los equipos técnicos deben trasladarse a fin de obtener los elementos necesarios, guardando la cadena de custodia respectiva (Ibíd.). Sea que en la audiencia de calificación de flagrancia se formule o no cargos, la Unidad de Flagrancia debe remitir el expediente del caso a la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar o Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia<sup>12</sup>, para la emisión de medidas de protección y el juzgamiento correspondiente a la presunta persona agresora.

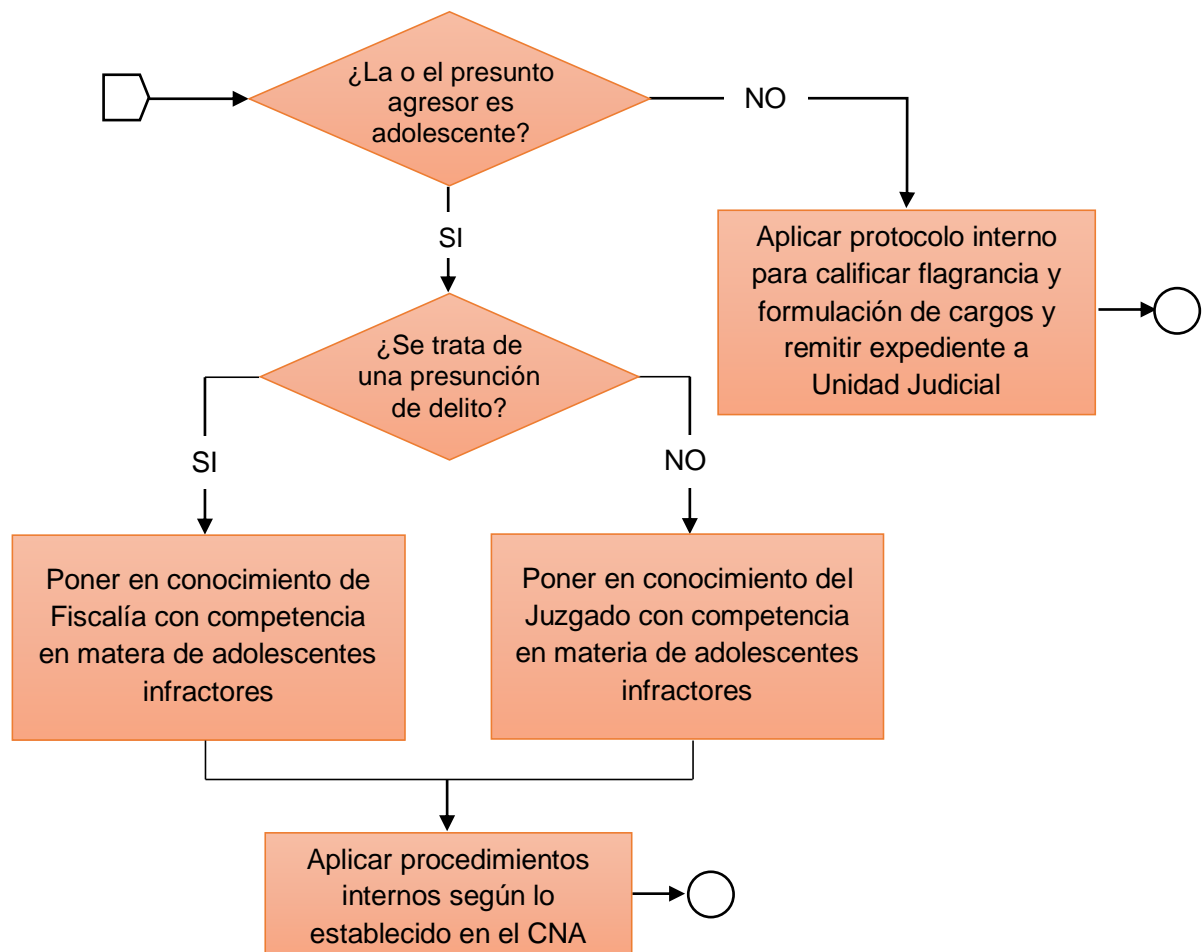
En caso de que la o el presunto agresor sea adolescente, se utilizará la misma Ruta y se pondrá en conocimiento de la Fiscalía de Adolescentes Infractores, si se trata de una presunción de delito, o del Juzgado con competencia en materia de adolescentes infractores, en caso de que sea una presunción de contravención (FGE, 2018).

---

<sup>11</sup> Se refiere a práctica de la pericia médico legal, ginecológica o proctológica según sea el caso; y de la pericia psicológica correspondiente. Si en la unidad de Fiscalía no se cuenta con el personal técnico necesario se debe remitir al centro de salud más cercano (FGE, 2018).

<sup>12</sup> Los jueces y las juezas especializados en violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva serán competentes (entre otras cosas) para: 1. Conocer y sustanciar los delitos de femicidio y de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; 2. Conocer y sustanciar los delitos que atenten a la integridad sexual y reproductiva; 3. Conocer, sustanciar y resolver las contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; 4. Dictar las medidas cautelares y de protección (COFJ. Art. 232). En los cantones en que no exista juez o jueza de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar; las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, sobre las materias contempladas en la LOIPEVCM, y todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de la República, los convenios internacionales y el Código de la Niñez y la Adolescencia COFJ. Art. 234).





Si la persona que conoce un hecho de violencia contra un niño, niña, adolescente, mujer, persona con discapacidad o persona adulta mayor pertenece al sistema de salud (por ejemplo, una o un profesional de salud que atiende a un niño, niña o adolescente mediante consulta externa, puede identificar que se trata de un acto de violencia), debe aplicar la *Norma Técnica de Atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos* establecida por el Ministerio de Salud Pública en el 2019, según los siguientes escenarios (MSP, 2019):

- Escenario 1: persona que acude por cualquier diagnóstico al establecimiento de salud y durante la atención se sospecha que es víctima de violencia, quien no reconocen su situación y puede o no estar en riesgo inminente.
- Escenario 2: persona que acuden al establecimiento de salud, quien reconoce ser víctima de violencia y puede o no estar en riesgo inminente.
- Escenario 3: persona que no acude al establecimiento de salud y es captada en visitas domiciliarias o en la comunidad.

En caso de que la víctima sea un niño, niña o adolescente, es importante que, en lo posible, se realice la entrevista a solas y luego a sus progenitores y/o acompañantes, para de este modo indagar si el o la acompañante es la presunta persona agresora.

Una vez seguidos los procedimientos respectivos<sup>13</sup>, la unidad de salud debe coordinar con la Unidad de Flagrancia de la Fiscalía General del Estado para la realización de las pericias médicas y psicológicas necesarias. Mientras la víctima que está siendo atendida permanezca en el establecimiento de salud, se debe ofrecer un espacio seguro y privado que garantice la confidencialidad y permita evitar el contacto con la presunta persona agresora (MSP, 2019). Si se reconoce que, en el entorno familiar o comunitario de la víctima, ésta corre un grave peligro, la entidad de salud puede dictar medidas de protección emergente y pasadas máximo 72 horas, de debe remitir la documentación del caso a la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar o Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia para la emisión de las medidas de protección definitivas.

En todos los casos, el personal responsable de las distintas instancias debe evitar la revictimización en la obtención de los elementos de convicción, para lo cual debe brindar a la víctima y a su acompañante los espacios adecuados y reservados para la recepción de la denuncia, procurando que los hechos no sean relatados frente a otros usuarios; funcionarios; o personal de salud, educación o policial, cuya presencia no sea indispensable. También debe evitar la confrontación con la o el presunto agresor, para lo cual, cuando sea necesario en las diligencias se contará con la presencia de la o el abogado defensor de la persona investigada, y en caso de requerirse de manera indispensable de la presencia tanto de la víctima como de la persona investigada, se deberá utilizar mecanismos que permitan que no exista contacto directo (FGE, 2018).

#### MANERA DE OPERAR CUANDO EL HECHO NO ES FLAGRANTE

En caso de que el hecho de violencia NO sea flagrante, se genera la siguiente pregunta: ¿la víctima requiere atención emergente? Dar respuesta a esta pregunta implica identificar con claridad cuándo un acto provocado en contra de un niño, niña, adolescente, mujer, persona con discapacidad o persona adulta mayor requiere atención emergente.

Para esto se debe partir por reconocer que, frente a un caso de violencia, cualquier persona necesita atención inmediata y preferente, más aún si es parte de los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, esa atención no necesariamente es emergente en

---

<sup>13</sup> Estos procedimientos refieren a: Valoración inicial para identificar signos y síntomas; intervención en crisis y primeros auxilios psicológicos; y atención específica según tipo de violencia (negligencia, violencia física, violencia psicológica o violencia sexual) .

todos los casos; es decir, que, para efectos de esta ruta, se entiende por emergencia que la vida de la persona corre peligro.

En caso de que la respuesta sea afirmativa, se debe elegir UNA de las siguientes alternativas:

- Llamar a la Policía Nacional (UPC, Dinapen, Defiv, UPDS), que dicta parte policial y activa a la unidad de salud más cercana.
- En caso de ser posible, trasladar a la víctima directamente a una unidad de salud.
- Si no puede ser movilizad, llamar al ECU 911 para que articule un servicio de ambulancia.

Cuando llega un caso de violencia a una Unidad de Salud, esta debe aplicar la *Norma Técnica de Atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos* (MSP, 2019).

En la unidad de salud se realiza la atención inmediata para estabilizar el estado de salud de la víctima. Una vez estabilizada se procede con la valoración interdisciplinaria (valoración social, valoración psicológica y valoración médica), por parte de un equipo de salud conformado por un o una enfermera, psicóloga, médica general o especialista, y trabajadora social. El equipo de salud debe indagar sobre la situación familiar, formas de resolver los conflictos, frecuencia e intensidad de los hechos de violencia y probabilidad inminente de sufrir un evento de peligro para determinar si es necesario dictar medidas de protección emergente<sup>14</sup>.

Durante la atención, se debe indicar a la víctima y acompañante sobre la obligatoriedad del personal de salud de notificar a las autoridades competentes sobre el presunto acto de violencia y se debe informar sobre los posibles riesgos que la violencia puede conllevar para su integridad personal y familiar, dejando claro la importancia de acudir a las citas posteriores (MSP, 2019, pág. 16).

Una vez emitidas las medidas de protección emergente, si se trata de un acto de violencia sexual, en un plazo máximo de 24 horas, la unidad de salud debe poner el hecho de violencia en conocimiento de la Fiscalía General del Estado (Servicio de Atención Integral -SAI-) (COIP, Art. 423). La Fiscalía pone el caso en conocimiento de la Unidad Judicial para la emisión de las medidas de protección definitivas a favor de la víctima, y aplica los procedimientos de investigación para formulación de cargos e instrucción fiscal. Finalizada la investigación, remite el expediente a la Unidad Judicial

---

<sup>14</sup> En casos de emergencia que aporten indicios serios de agresión o amenaza contra la integridad física, psicológica o sexual del niño, niña o adolescente o de delito flagrante, las entidades de atención autorizadas podrán ejecutar provisionalmente medidas de protección, y ponerlo en conocimiento de la autoridad competente en el plazo máximo de 72 horas, para que disponga las medidas definitivas (CONA, Art. 79).

para la aplicación de los procedimientos de juzgamiento. Si no se trata de un acto de violencia sexual, la unidad de salud debe poner en conocimiento de la Unidad Judicial para la emisión de las medidas de protección definitivas (CJ, 2019).

En caso de NO ser necesario medidas de protección emergente, la unidad de salud debe poner el hecho en conocimiento de las autoridades competentes según lo señalado en el párrafo anterior.

Si la respuesta a la pregunta: ¿la víctima requiere atención emergente? es negativa, quien conoce el hecho de violencia debe poner conocimiento de la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

En la Junta se realiza la siguiente pregunta ¿La integridad personal de la víctima está en riesgo? Si es el caso, otorga las medidas administrativas de protección inmediata. Cuando el derecho a la integridad personal esté siendo o ha sido vulnerado, en un tiempo máximo de 24 horas, la Junta debe poner el hecho y las medidas en conocimiento de la Unidad Judicial para que las ratifique, modifique o revoque. De la misma forma, si existe riesgo de que el derecho a la integridad personal sea vulnerado<sup>15</sup>, en un tiempo máximo de 72 horas, la Junta remitirá el caso y las medidas a la Unidad Judicial para que esta, aplique el procedimiento correspondiente para el otorgamiento de las medidas de protección definitivas.

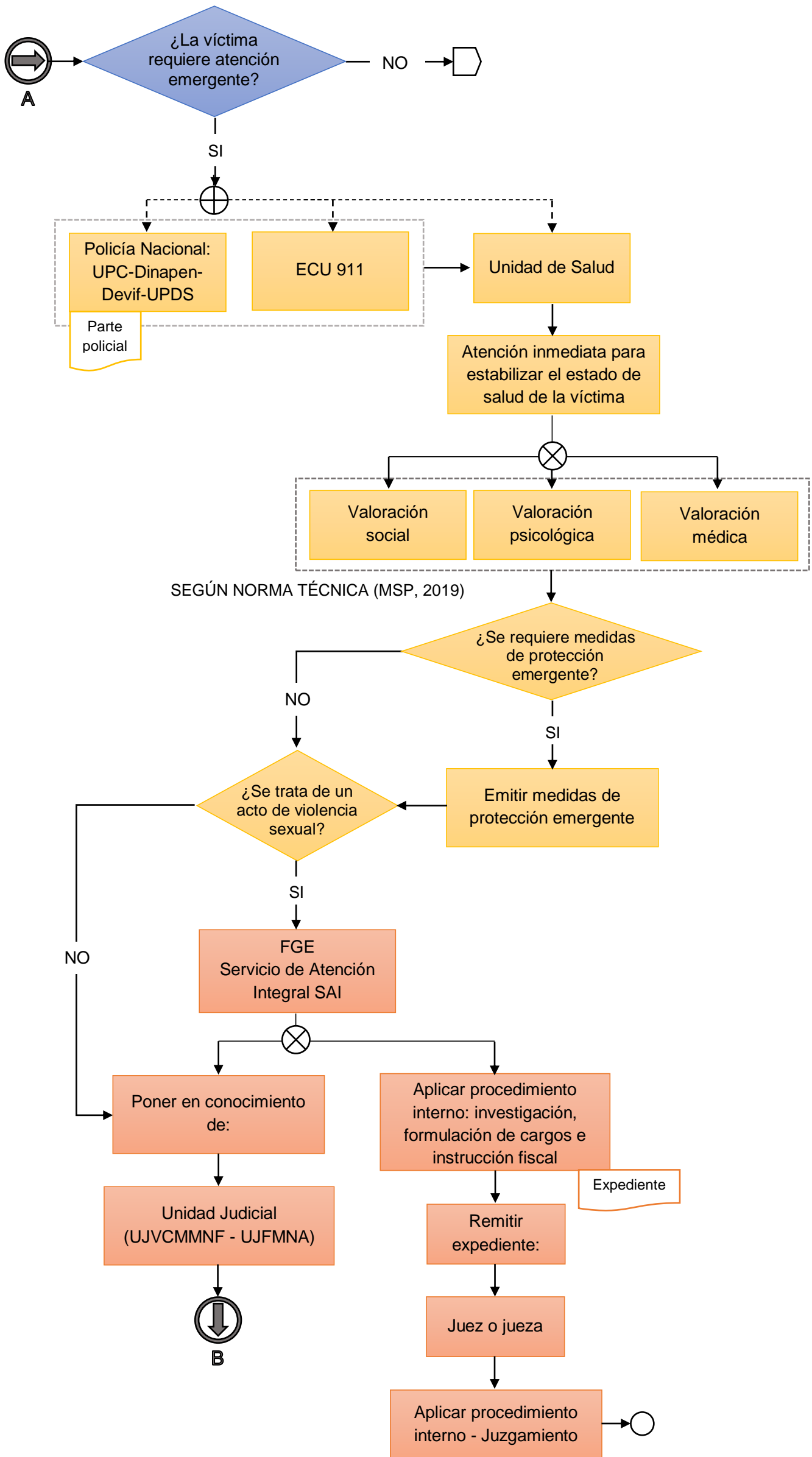
Si la integridad personal de la víctima no está en riesgo, en la Junta Cantonal se realiza la siguiente pregunta ¿se trata de una infracción penal? Si la respuesta es afirmativa, remite el caso a la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar o Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, en donde se otorga las medidas de protección correspondientes y se realiza la pregunta ¿se trata de un delito?

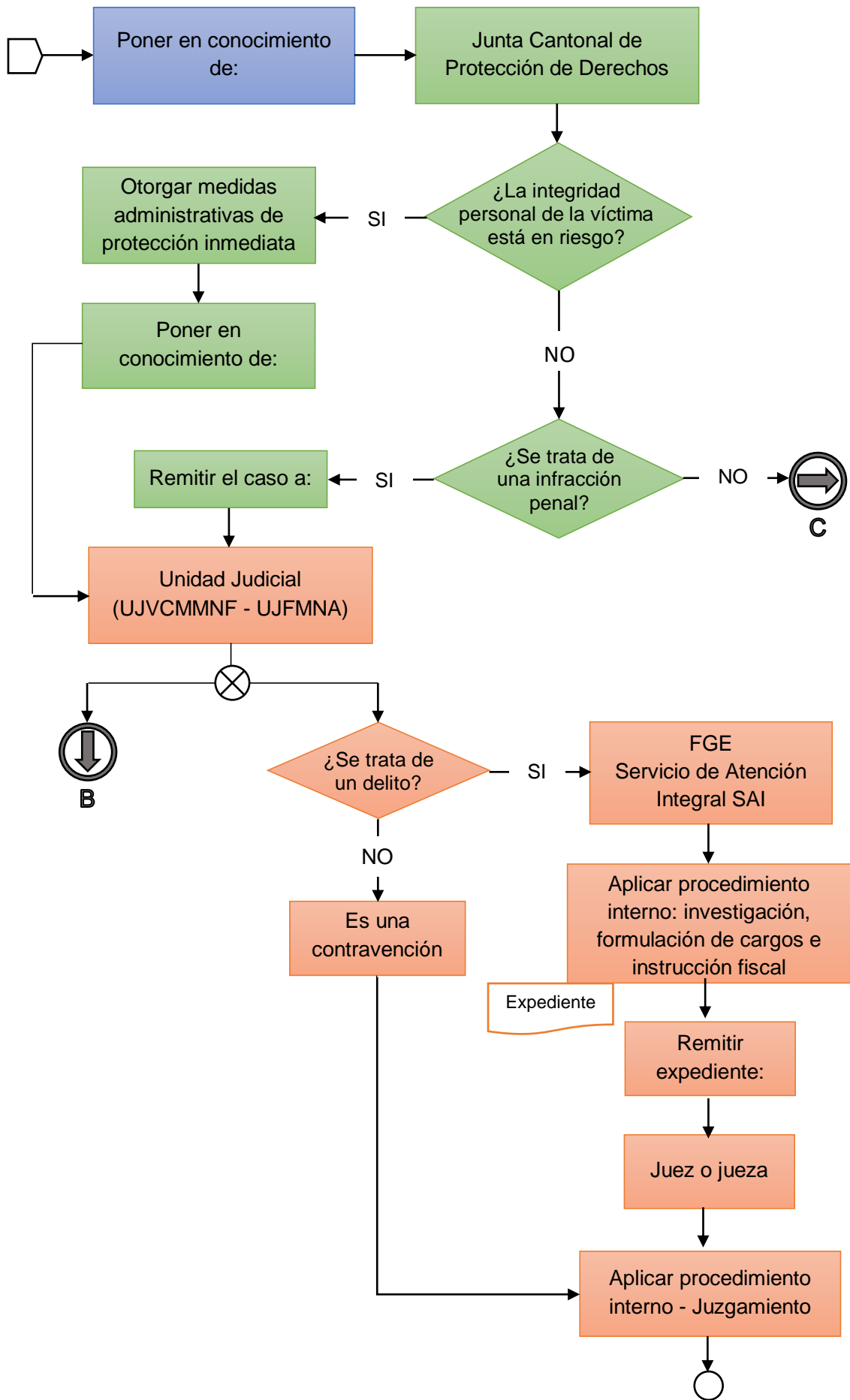
En caso de ser un delito, la Unidad Judicial remite el caso a Fiscalía a fin de llevar a cabo la respectiva investigación para la formulación de cargos e instrucción fiscal; y finalizado esto la Fiscalía remite el expediente a la jueza o juez, quien aplica el procedimiento de juzgamiento. En caso de no tratarse de un delito, la Unidad Judicial aplica el procedimiento de juzgamiento.

Si el acto de violencia no es una infracción penal, la Junta Cantonal de Protección de Derechos aplica el procedimiento para la emisión de medidas de protección a favor de la víctima.

---

<sup>15</sup> Una vez que la Junta Cantonal de Protección de Derechos, conoce sobre la solicitud de otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata, verificará por la sola descripción de los hechos, el riesgo de ser vulnerado el derecho a la integridad personal y la vida digna de las mujeres y las otorgará inmediatamente (LOIPEVCM, Art. 56).





Cuando llega un caso de violencia contra una persona a conocimiento de la Unidad Judicial, se aplican procedimientos para asegurar la protección de la víctima por un lado y por otro, para el juzgamiento de la persona agresora.

#### ANOTACIONES EN RELACIÓN AL PROCESO DE JUZGAMIENTO

- En casos de delitos flagrantes, la víctima es direccionada al Área de Primera Acogida para que sea atendida con la prioridad y reserva que el caso amerite. Se debe garantizar un proceso de atención diferenciada para la o las víctimas directas o indirectas. A la vez, la Unidad Judicial comunica a la Defensoría Pública para el respectivo patrocinio, de la víctima y la presunta persona infractora.
- La presencia de la víctima no es obligatoria en la audiencia de juzgamiento. Esta puede llevarse a cabo con la presencia de su defensora o defensor público o privado (COIP. Art. 642).
- En la audiencia de calificación de la flagrancia o audiencia de juzgamiento se dictan las medidas de protección a favor de la víctima. La ejecución de estas medidas debe ejecutarse de manera inmediata, no se debe esperar hasta que se ejecutorie la sentencia (COPI. Art. 575).
- El juzgamiento de los delitos contra la integridad sexual, le corresponde al tribunal de garantías penales (COFJ, Art. 221).

#### MANERA DE OPERAR PARA EL OTORGAMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR UNA UNIDAD JUDICIAL

La Unidad Judicial empieza por preguntarse ¿La víctima ha recibido atención previamente? Si la respuesta es afirmativa, se notifica a la jueza o juez, quien procede a revisar la documentación, y extiende las medidas de protección correspondientes con la respectiva notificación a las partes. En este punto se incluye la ratificación, modificación o revocación de las medidas de protección emergente que hayan sido emitidas por las entidades de atención; o de las medidas administrativas de protección inmediata que hayan sido otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

Si la información sobre el caso no cuenta con los elementos suficientes, la o el juez dispone realizar exámenes complementarios, siempre garantizando la no revictimización. Una vez emitidas las medidas de protección definitivas, dispone su ejecución, para lo cual puede solicitar la asistencia de la Policía Nacional (CJ, 2019).

Es importante asegurar que, en la emisión de las medidas de protección se aclare los elementos necesarios que permitan realizar el seguimiento de su cumplimiento.

Si la respuesta a la pregunta ¿la víctima ha recibido atención previamente? es negativa, se activa el equipo interdisciplinario de la Unidad Judicial para dar paso a la valoración correspondiente (valoración psicológica, valoración social y valoración médica). Si la víctima de violencia llega a la Unidad Judicial en un estado emocional alterado y necesita ayuda o contención, será atendida por la o el psicólogo de la unidad judicial. Una vez

que, se haya realizado la contención, y, la víctima se encuentra en condiciones estables se procederá con la entrevista y la recepción de la denuncia de ser el caso (CJ, 2019).

En la entrevista, mediante la técnica de escucha activa, se recabará la mayor cantidad de información relevante que permita determinar los factores de riesgo, y en función de ello, otorgar las medidas de protección más adecuadas. Una vez emitidas las medidas, se remite la documentación a la Policía Nacional que será la encargada de ejecutarlas y de notificar a la presunta persona agresora (CJ, 2019); y en caso de que las medidas de protección demanden atención a través de servicios de protección especial o procesos formativos para la víctima, la persona denunciada u otras personas<sup>16</sup>, se articula con la SDH la prestación de estos servicios, por medio de profesionales de las Agencias de Cooperación y ONG si la víctima está en situación de movilidad humana, y por medio de profesionales de las entidades del ejecutivo desconcentrado si la víctima es ecuatoriana. La entidad responsable de la prestación de los servicios debe presentar a la Unidad Judicial un plan de ejecución de la medida, detallando las acciones a desarrollar, los tiempos en los cuales se prevé alcanzar los resultados que la medida se propone, y los tiempos en los cuales remitirá los informes del avance de estos procesos. La documentación generada sirve de base para el respectivo seguimiento social de las medidas de protección.

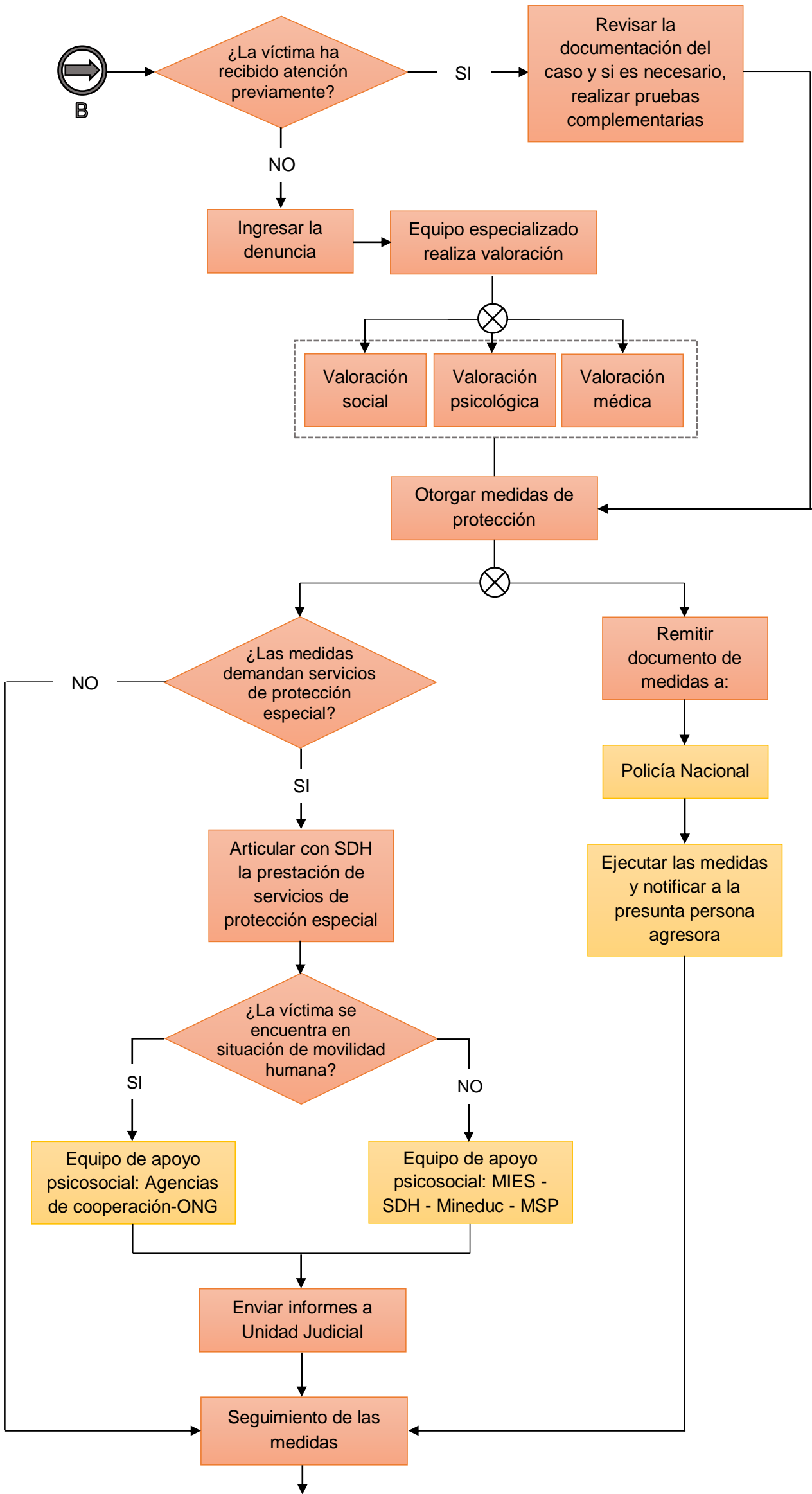
En la emisión de las medidas de protección se debe especificar los mecanismos de evaluación y seguimiento de las medidas. Por lo tanto, el seguimiento social consiste en verificar que las personas involucradas en las medidas, cumplan con lo dispuesto, según sea el caso. En caso de no cumplimiento, la jueza o el juez puede aplicar las sanciones correspondientes (CNA. Art. 240).

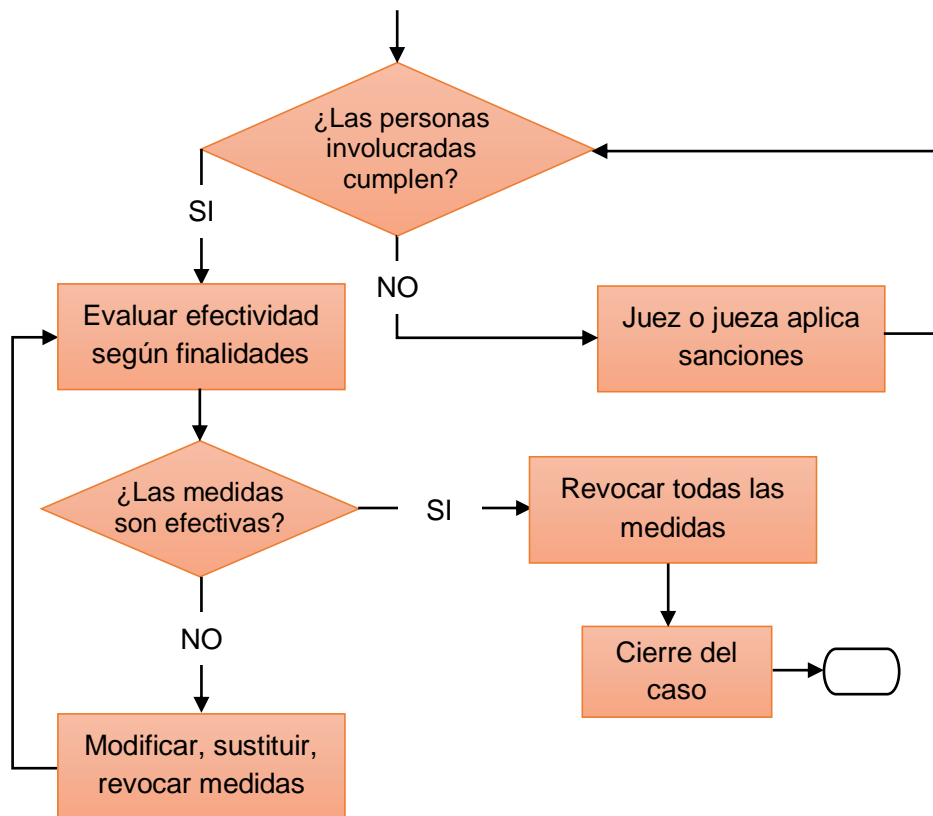
Además, el seguimiento de las medidas consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de otorgarlas<sup>17</sup>. Como resultado de esta evaluación, la Unidad Judicial puede modificar, sustituir o revocar las medidas de protección, y una vez que obtenga elementos de valor objetivo sobre la efectividad de las medidas, dictaminar el cierre del caso.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, orientación y apoyo familiar, inserción en programas de protección, apoyo terapéutico, patrocinio legal, participación de la o el agresor en talleres, cursos o procesos formativos.

<sup>17</sup> Las Juntas de Protección de Derechos y los Jueces de la Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas. Las medidas de protección pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso (CNA. Art. 219).





#### MANERA DE OPERAR PARA EL OTORGAMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR PARTE DE LA JUNTA CANTONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS, CUANDO NO SE TRATA DE UNA INFRACCIÓN PENAL

Las funciones de la Junta Cantonal de Protección de Derechos se diferencian de las de los jueces o juezas porque no tiene que declarar la existencia o no de un derecho, sino proteger los derechos que la Constitución, los instrumentos jurídicos internacionales nacionales han declarado como tales, y que se encuentran amenazados o vulnerados por situaciones especiales que impiden su goce efectivo.

Para efecto de proteger los derechos, las medidas administrativas de protección pueden ser dispuestas por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Por lo tanto, para el otorgamiento de medidas administrativas de protección, cuando el acto de violencia no es una infracción penal, se procede a registrar la denuncia y solicitar la realización de una investigación previa de trabajo social y psicología. Esta investigación la puede realizar el equipo técnico de la Junta, o, en caso de ser necesario, solicitar el apoyo al MIES y/o SDH, entidades con las cuales se mantiene un convenio de colaboración. En este proceso, se genera un informe que sirve para la sustentación del caso en la respectiva audiencia.

Dentro de las 48 horas de conocido el hecho o recibida la denuncia, la Junta debe señalar y notificar a las partes, día y hora para la audiencia. En la audiencia se consideran los alegatos verbales de las partes, comenzando por la o el denunciante, concluidos los

cuales se escucha a la víctima (si esta no es la que denuncia); al denunciado, y otros actores que puedan proveer para tomar las decisiones adecuadas. (CNA. Art. 238).

Según los elementos presentados en la audiencia (alegatos verbales e informe de investigación previa), se realiza la siguiente pregunta ¿Existen hechos que deben ser probados? En caso de respuesta afirmativa, se dispone la realización de las investigaciones necesarias (para lo cual se puede solicitar la asistencia de la Policía Nacional) y se cita a una nueva audiencia para la rendición de pruebas.

Concluido este proceso, la Junta dispone las medidas de protección tendientes a favorecer las relaciones entre los afectados, y determina los mecanismos de evaluación y seguimiento de las medidas.

En caso de la no existencia de hechos que deben ser probados, la Junta Cantonal dispone las medidas de protección seguido de la audiencia realizada tras de conocido el hecho.

Una vez emitidas las medidas de protección, se dispone su ejecución y notificación, para lo cual puede solicitar la asistencia de la Policía Nacional (CJ, 2019); y en caso de que las medidas de protección demanden atención a través de servicios de protección especial o procesos formativos para la víctima, la persona denunciada u otras personas<sup>18</sup>, se articula con el MIES o la SDH la prestación de estos servicios, por medio de profesionales de las Agencias de Cooperación y ONG si la víctima está en situación de movilidad humana, y por medio de profesionales de las entidades del ejecutivo desconcentrado si la víctima es ecuatoriana. La entidad responsable de la prestación de los servicios debe presentar a la Junta un plan de ejecución de la medida, detallando las acciones a desarrollar, los tiempos en los cuales se prevé alcanzar los resultados que la medida se propone, y los tiempos en los cuales remitirá a la Junta los informes del avance de estos procesos. La documentación generada sirve de base para el respectivo seguimiento social de las medidas de protección.

En la emisión de las medidas de protección se debe especificar los mecanismos de evaluación y seguimiento de las medidas. Por lo tanto, el seguimiento social consiste en verificar que las personas involucradas en las medidas, cumplan con lo dispuesto, según sea el caso. En caso de no cumplimiento, la Junta puede recurrir a la Unidad Judicial para la aplicación de las sanciones correspondientes (CNA. Art. 240).

Además, el seguimiento de las medidas consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de otorgarlas. Como resultado de esta evaluación, la Junta Cantonal puede modificar, sustituir o revocar las medidas de protección, y una vez que obtenga

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, orientación y apoyo familiar, inserción en programas de protección, apoyo terapéutico, patrocinio legal, participación de la o el agresor en talleres, cursos o procesos formativos.

elementos de valor objetivo sobre la efectividad de las medidas, dictaminar el cierre del caso.

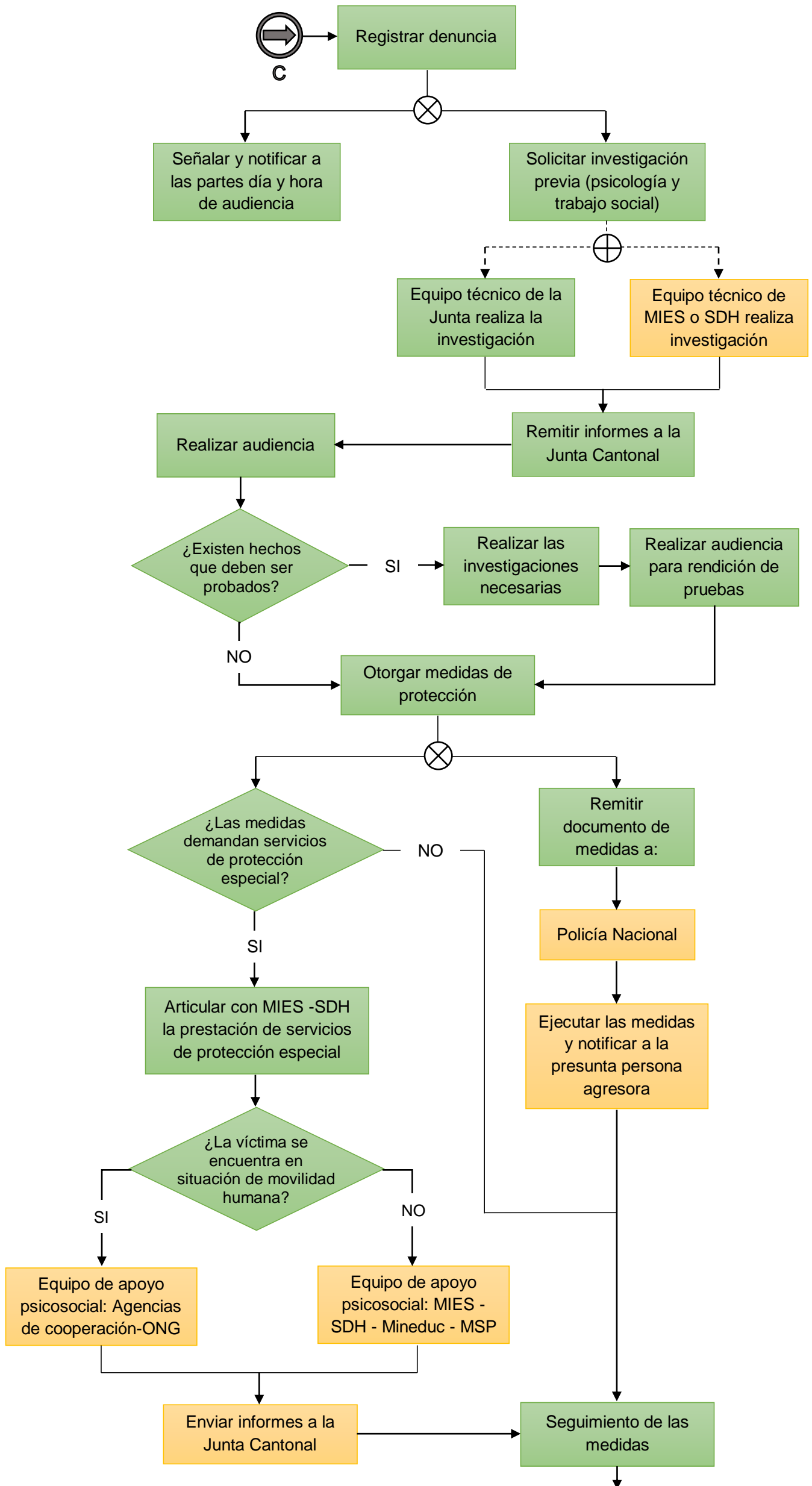
La Junta Cantonal de Protección de Derechos no cierra un caso hasta que todas las medidas de protección hayan sido revocadas. Esto se da cuando los derechos de la persona no se encuentran amenazados.

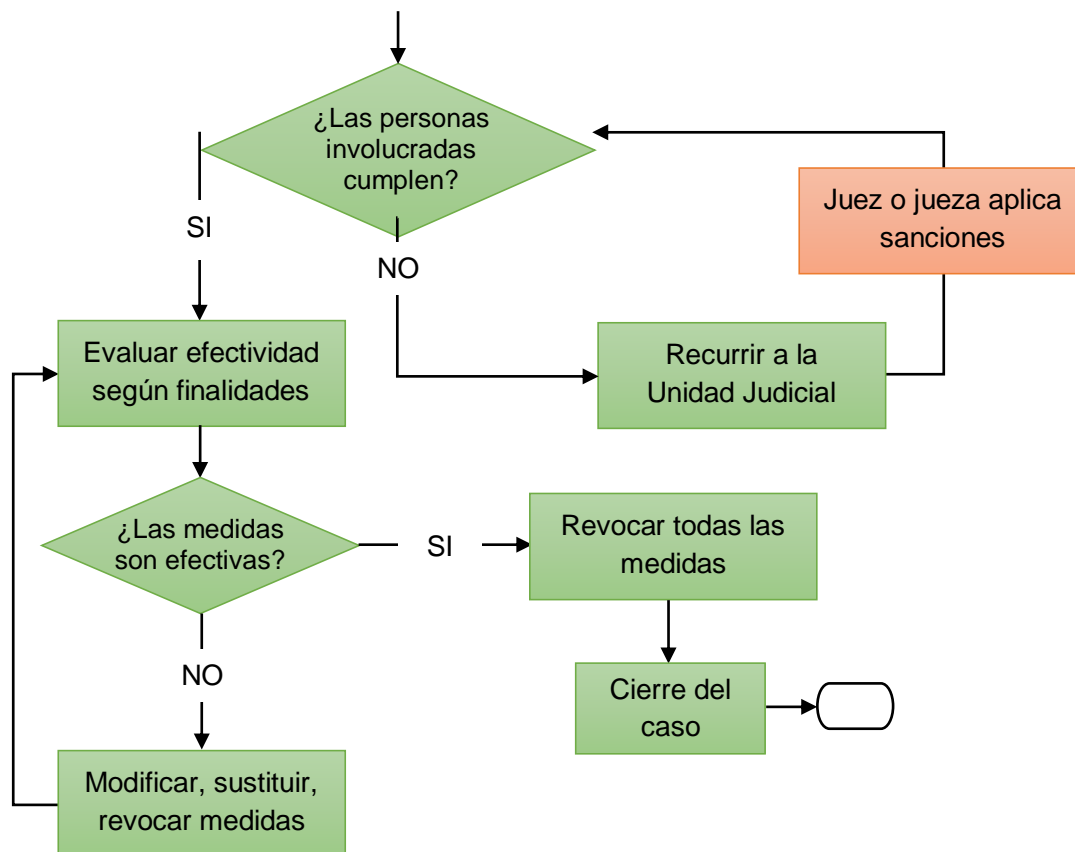
#### CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

La Junta Cantonal de Protección de Derechos debe tener presente su rol de protección, la obligación de la Junta en este sentido es comprender las causas estructurales, intermedias y finales que afectan el goce de derechos de un grupo determinado, por lo tanto, ningún caso es igual (Corporación de Estudios DECIDE, 2008, pág. 31).

A pesar de que los hechos o las condiciones en las que estos se producen sean similares, en el contexto de la vida de la persona afectada, tienen sus propias particularidades y requieren un estudio específico para entenderlas y así aplicar las medidas de protección más adecuadas. Para el efecto se recomienda considerar algunos criterios (Ibíd., págs. 21 y 49):

- Al disponer medidas de protección, debe mencionarse con claridad las medidas que deben cumplirse simultáneamente y, si tiene condiciones para determinar, se debe establecer aquellas que son sucesivas.
- Debe establecer con claridad el objetivo de la medida de protección, por ejemplo, en caso de protección de derechos de niñas, niños o adolescentes, el apoyo familiar puede disponerse para fortalecer vínculos familiares con la familia ampliada, o para fortalecer los roles parentales de los progenitores.
- Debe constar a quién se dispone la medida: familia, padre, madre, maestro, escuela, niño, niña, adolescente, cónyuge, etc., y debe determinar quien o quienes son los encargados de cumplirla.
- Definir el tiempo en el cual la medida debe cumplirse o empezar a cumplirse.
  - Especificar cómo verificar el cumplimiento de lo dispuesto: el mecanismo por el cual se hará conocer a la Junta el cumplimiento de la medida o el proceso de avance en el cumplimiento de la misma.
  - Especificar los tiempos en los cuales la Junta recibirá informes de avance del cumplimiento de la medida.





### 3.1. Red de protección de los derechos de la niñez y adolescencia (RPDNA)

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1989) sitúa a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes. Así como los NNA tienen derecho a la educación, a la salud, al juego y la libertad de expresión, vivir en familia también es reconocido como un derecho.

De este modo, la Constitución del Ecuador reconoce que, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Tienen derecho a la integridad física y psíquica; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; al respeto de su dignidad; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. (CRE. Arts. 44, 45).

Para los niños, niñas y adolescentes la familia es el núcleo central de su protección. Es el ambiente principal en el que crecen, y juega un papel esencial en su desarrollo cognitivo, personal, emocional y socio-afectivo. La familia es el lugar donde ellas y ellos deben ser y sentirse cuidados. Crecer sanos y en un entorno de relaciones positivas, contribuye ciertamente a sus logros posteriores y sus oportunidades en el futuro. Es

importante que la familia esté integrada a su entorno comunitario. Allí se potencia la construcción de las relaciones sociales con su vecindad, compartiendo y formando parte de espacios culturales y recreativos. Y, al mismo tiempo, la familia accede a los servicios disponibles para la protección de la salud, la educación y la seguridad de todos sus miembros (Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2018, págs. 7, 8).

No obstante, la combinación de distintos factores entre los que se destacan la pobreza y la falta de ingresos<sup>19</sup>; el consumo de alcohol y drogas; y la violencia ponen en riesgo el derecho de los NNA a vivir en familia. Ante esta realidad, en ocasiones los padres, madres u otros adultos responsables de su crianza ven limitada la posibilidad de proporcionarles un cuidado adecuado. Asimismo, aún se puede constatar que el maltrato y la violencia son las formas cotidianas de relacionamiento que priman entre adultos y niños, niñas y adolescentes en sus espacios familiar, social e institucional.

Muchos niños, niñas y adolescentes sufren de manera periódica métodos de disciplina violenta en su hogar, que comprenden tanto agresiones físicas como psicológicas. Además de los métodos violentos de disciplina que se desarrollan en los hogares, la violencia hacia NNA puede comprender la negligencia, es decir el descuido, falta de protección reiterada y la falta de atención de sus necesidades básicas. Otras situaciones de violencia están dadas por las agresiones sexuales a las cuales los NNA pueden estar expuestos tanto dentro de sus familias como en otros espacios como las instituciones educativas.

---

<sup>19</sup> Si bien la pobreza por sí misma no impide que niñas, niños y adolescentes vivan y crezcan en ambientes protegidos, sí es un factor de riesgo que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad. Y que, relacionadas con otras problemáticas, pueden profundizar y derivar en la violación de sus derechos. Quienes viven en situación de pobreza tienden a vivir en condiciones más precarias, a tener un nivel escolar bajo y una salud deficitaria, lo cual los expone a ser víctimas de explotación laboral o de trabajos peligrosos, de ser víctimas de violencia y explotación sexual o de la trata, tienen más probabilidades de entrar en matrimonios infantiles o forzados, o de ser captados por grupos dedicados a actividades criminales, y a migrar en busca de nuevas oportunidades. La pobreza es también uno de los motivos principales por los cuales los progenitores toman la decisión de renunciar a la guarda de los hijos, entregarlos en adopción, abandonarlos o para que las autoridades decidan separar a los hijos de sus padres e internarlos en instituciones o declararlos en estado de adoptabilidad (CIDH, 2017, págs. 154, 155)

**4** de cada 10  
NNA sufre maltrato  
extremo violento  
por parte de sus  
progenitores, en 2015

**2** de cada 10  
estudiantes de  
11 a 18 años sufren  
acoso escolar por parte  
de sus pares, en 2015

**26%** de docentes  
infligen tratos violentos  
hacia NNA, en 2015

**3300** denuncias por  
agresiones sexuales a NNA  
en el sistema educativo,  
entre 2014 y 2018

Fuente: (OSE, 2019).

La violencia es la problemática de más impacto en el desarrollo de NNA dadas las consecuencias que genera, tales como estrés crónico que repercute en su crecimiento físico, y en el control y desarrollo de las emociones y las conductas sociales. Cuando esto ocurre dentro de las familias las consecuencias negativas se intensifican puesto que, ser agredido por una figura de afecto y contención, como una madre o padre, provoca secuelas importantes en la autoestima y confianza hacia uno mismo y los demás. También, genera sentimientos de miedo, rabia, angustia, desconfianza y desamparo, que dificultan un sano crecimiento (Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2018).

Para prevenir violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Estado debe fortalecer su entorno familiar y comunitario con el fin de garantizar la efectiva protección de sus derechos, a la vez preveer medidas de carácter excepcional para protegerlos cuando su propia familia constituye un factor de desprotección y vulneración de derechos. También es importante implementar mecanismos centrados en proteger a NNA frente a situaciones que ya se han dado, de abandono o negligencia por parte de sus progenitores o ante la violencia de la que son víctimas en el ámbito familiar, social e institucional.

Al respecto de esto último, en el cantón Tulcán se activa la red de protección de los derechos de la niñez y adolescencia (RPDNA), con la aplicación de la ruta de atención y protección homologada, según la cual cada miembro de la red actúa en ejercicio de sus competencias y aplica los procedimientos según criterios especializados.

## *Actores involucrados en la Red de protección de derechos a niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados.*

La enumeración de los actores involucrados en la ruta de atención y protección a niñas, niños y adolescentes se realiza en función de las tres principales obligaciones que se deben cumplir para su aplicación, estas son: Puesta en conocimiento o denuncia; atención; y, protección y seguimiento.

### a. PUESTA EN CONOCIMIENTO O DENUNCIA

Cuando se acude directamente o se llama por teléfono a cualquier unidad policial, juzgado, Junta Cantonal u otro organismo a reportar un hecho de violencia, se está poniendo en conocimiento. Del mismo modo, cuando se dirige un oficio, parte a la policía o escrito que manifieste un hecho de violencia.

De acuerdo con el CNA, toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas, que conozcan de la violación de un derecho de NNA, está obligada a denunciarla ante la autoridad competente (CNA Art. 17); además, según el artículo 72 del mismo código, las personas que, por su profesión u oficio, tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de un NNA, deben denunciarlo durante las 24 horas siguientes a dicho conocimiento. El COIP establece que también existe deber de denunciar por parte de los servidores públicos, profesionales de la salud y personas responsables en el sistema educativo (COIP. Art. 421).

### b. ATENCIÓN

La obligación de atención refiere a todo acto de cuidado, asistencia, acogida, escucha, entendimiento o servicio a una víctima de violencia. Su alcance depende de cada caso, siendo necesario identificar los síntomas y signos que presenta la víctima, así como el riesgo inminente de que continúe la agresión o se presenten nuevas.

La falta de atención o las acciones extralimitadas para atender generan, en gran medida, revictimización, por lo que, quien atiende de manera inmediata no debe indagar sobre los hechos, pues esto es responsabilidad de las autoridades competentes.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, los actores obligados a atender son:

- Personas naturales (si el NNA afectado requiere atención médica, el cuidado que puede dar una persona natural es el acompañamiento o traslado de la víctima a la unidad de salud más cercana).

- Entidades de atención: ECU 911, Policía Nacional (Dinapen), SDH, MIES, MSP, MinEduc, Agencias oficiales de cooperación, ONG.

#### c. PROTECCIÓN Y SEGUIMIENTO

La protección consiste en el amparo, resguardo, defensa o salvaguarda de la víctima para detener la vulneración del derecho o evitar que sufra un daño posterior, que se dicta por medio de medidas de protección.

El seguimiento de las medidas de protección consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.

Los actores con competencia en la protección y seguimiento son:

- Junta Cantonal de Protección de Derechos.
- Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia: jueces o juezas.
- Fiscalía General del Estado: Unidad Especializada en Violencia de Género; Unidad de Flagrancia; Servicio de Atención Integral.

*Tipos de violencia según el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, y el Código Orgánico Integral Penal.*

- **Negligencia:** incumplimiento reiterativo de las obligaciones que tienen los padres, madres o cualquier persona encargada del cuidado de NNA, relativas a la prestación de alimentos, atención médica, educación, cuidados diarios o protección en general (CNA. Art. 67).
- **Maltrato físico:** toda conducta de acción u omisión que provoque daño, dolor o sufrimiento físico de un NNA, [...] cualquiera sea el medio utilizado y sus consecuencias (CNA. Art. 67).
- **Maltrato psicológico:** maltrato que ocasiona perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima en el NNA agredido (CNA. Art. 67).
- **Maltrato institucional:** maltrato cometido por un servidor de una institución pública o privada, como resultado de la aplicación de reglamentos, prácticas administrativas o pedagógicas aceptadas expresa o tácitamente por la institución y cuando sus autoridades lo han conocido y no han adoptado las medidas para prevenirlo, hacerlo cesar, remediarlo y/o sancionarlo de manera inmediata (CNA. Art. 67).
- **Acoso sexual:** solicitar algún acto de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, prevaliéndose de una situación de autoridad laboral, docente, religiosa o similar, que implique subordinación de la víctima, con la amenaza de causar un mal a la víctima o a un tercero (COIP. Art. 166).
- **Abuso sexual:** todo contacto físico o sugerencia de naturaleza sexual a los que se somete a un NNA, aun con su aparente consentimiento, mediante seducción,

- chantaje, intimidación, engaños, amenazas o cualquier otro medio (CNA. Art. 68).
- **Estupro:** cuando una persona mayor de 18 años, recurriendo al engaño, tiene relaciones sexuales con otra mayor de 14 y menor de 18 años. Será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años (COIP. Art. 167).
  - **Violación:** acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo (COIP. Art. 171).
  - **Violación incestuosa:** violación a un pariente que sea ascendiente, descendiente o colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (COIP. Art. 171.1).
  - **Explotación sexual:**
    - **Prostitución infantil:** utilización de un NNA en actividades sexuales a cambio de una remuneración o de cualquier otra retribución (CNA. Art. 69).
    - **Pornografía infantil:** toda representación por cualquier medio de un NNA en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, con la finalidad de sugerir la actividad sexual (CNA. Art. 69).
  - **Tráfico de niños:** sustracción, traslado o retención, dentro o fuera del país, con el propósito de prostitución, explotación, tráfico de órganos, servidumbre, adopciones ilegales u otras actividades ilícitas (CNA. Art. 70).
  - **Pérdida de niños, niñas o adolescentes:** su ausencia voluntaria o involuntaria del hogar, establecimiento educativo u otro lugar en el que se supone deben permanecer, sin el conocimiento de sus progenitores o responsables de su cuidado (CNA. Art. 71).

*Crterios para la especialización de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.*

- En todo procedimiento, judicial o administrativo, las juezas, jueces y miembros de Junta Cantonal deben tomar en cuenta que el niño, niña o adolescente puede declarar sin juramento, ante la presencia de sus progenitores o cuidador/a. Y, en caso de no tener padre, madre o cuidador/a, deben asignar un curador especial, prefiriendo que sea una persona de confianza del NNA.
- La declaración deberá practicarse en forma reservada y en condiciones que respeten la intimidad, integridad física y emocional del niño, niña o adolescente, esto implica:
  - Generar en un espacio sin interferencias físicas o de otro tipo;
  - Dirigirse al niño, niña o adolescente en los mismos términos que éste se dirige a los miembros de la Junta, jueza o juez.

- Dar tiempo al niño, niña o adolescente para expresarse, y estar atentos a los signos que manifieste: cansancio, tensión, desconfianza para atender, y de este modo, medir el tiempo que pueden mantener la conversación.
- Escucharlo sin interrupciones.
- No insistir cuando el niño, niña o adolescente no quiere hablar o contestar.
- Evitar los consejos y recomendaciones respecto de las situaciones que el niño, niña o adolescente comente.
- Para los casos de infracciones flagrantes (delitos o contravenciones) en las que la o las víctimas son niñas, niños o adolescentes es necesario realizar un procedimiento prioritario y urgente de atención, garantizando un espacio adecuado para la atención con reserva, profesionales especializados para la atención inmediata y acorde a la edad de la víctima, escucha activa, condiciones para la toma de versión o testimonio anticipado.
- Previo al otorgamiento de las medidas de protección es esencial que se obtenga información suficiente para comprender las causas estructurales, intermedias y finales que afectan el goce de derechos de un niño, niña o adolescente. Para el efecto se debe reconocer que ningún caso es igual a otro. A pesar de que los hechos o las condiciones en las que estos se producen sean similares, en el contexto de la vida del niño, niña o adolescente este tiene sus propias particularidades y requiere un estudio específico para entender esas particularidades y resolver respecto de ellas.
- En la adopción de las medidas de protección, hay que optar por aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios, es decir, siempre debe buscarse que la familia sea fortalecida, como base fundamental que es, para el desarrollo integral del niño, niña o adolescente, así como de la comunidad. Las medidas tienen fuerza mandatoria y, de ninguna manera son de opcional cumplimiento.
- En el caso de delitos contra la integridad sexual y reproductiva de niños, niñas y adolescentes, se debe dictar medidas de protección, de manera inmediata.
- Solo en casos excepcionales, cuando se hayas agotado las modalidades de cuidado alternativo, un juez o jueza puede otorgar medidas judiciales de protección. Son medidas judiciales: el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción.
  - Durante la ejecución de la medida de acogimiento familiar, se debe preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, prevenir el abandono y procurar la inserción del niño, niña o adolescente a su familia biológica, involucrando a progenitores y parientes.
  - Durante la ejecución de la medida de acogimiento institucional, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir el abandono, procurar la

reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica o procurar su adopción.

### 3.2. Red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (RPEVCM)

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), es el principal instrumento normativo internacional que compromete a los Estados Partes, a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre (ONU, 1981, Art. 2 literal c.). En su articulado, llama a modificar los patrones socioculturales que sostienen prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de los sexos.

La Constitución de la República en su artículo 66 numeral 3, literal b, establece que el “Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la esclavitud y la explotación sexual”.

Para el cumplimiento efectivo de lo estipulado en la Constitución, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, en su artículo 2 define que la finalidad de la norma es “...prevenir y erradicar la violencia ejercida contra las mujeres, mediante la transformación de los patrones socioculturales y estereotipos que naturalizan, reproducen, perpetúan y sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres, así como atender, proteger y reparar a las víctimas de violencia”.

La violencia contra la mujer se manifiesta de múltiples formas. Los comportamientos de víctimas y personas agresoras se desarrollan siguiendo algunas pautas concretas que se han traducido en lo que se denomina la “escalada y ciclo de la violencia”, instrumentos que son la base para contextualizar la violencia no como un hecho aislado o individual producto de una agresión espontánea, sino como un conjunto de acciones que expresan control, dominación y daño.

Sin duda, la violencia basada en género es una de las más legitimadas en las culturas latinoamericanas, esto se debe a la permanencia de valores, prácticas y relaciones que sobreponen a los hombres por sobre las mujeres, entrelazándose en la vida cotidiana de las personas y las comunidades. En el Ecuador 65 de cada 100 mujeres han experimentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida (INEC, 2019b).

La expresión más fuerte de la violencia contra las mujeres es el feminicidio. En promedio, existe un feminicidio cada 72 horas, las edades más frecuentes de las víctimas son de entre 25 a 34 años, el 56% de las víctimas son madres y en el 72% de los casos,

en su mayoría, los feminicidas fueron su pareja, ex pareja o parte de su círculo familiar (AMMFE, 2020). Las conductas que perpetúan y generan prácticas o coacción basada en género, se producen en la atribución de funciones estereotipadas a hombres (niños, jóvenes y adultos) y mujeres (niñas, jóvenes y adultas) que entrañan violencia.

La protección en casos de violencia basada en género, busca garantizar la integridad y seguridad de las mujeres sobrevivientes y de las víctimas indirectas, así como su dignidad, autonomía, integridad y bienestar, considerando los factores de vulnerabilidad y de riesgo y soporte a las medidas dictadas a través del Sistema de Administración de Justicia o generación de medidas administrativas necesarias a favor de las víctimas de violencia, cuyos casos no se judicializan (LOIPEVCM, Art. 45).

Al respecto de esto último, en el cantón Tulcán se activa la red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (RPEVCM), con la aplicación de la ruta de atención y protección, según la cual cada miembro de la red actúa en ejercicio de sus competencias y aplica los procedimientos según criterios especializados.

#### *Actores involucrados en la red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.*

La enumeración de los actores involucrados en la RPEVCM se realiza en función de las tres principales obligaciones que se deben cumplir para la aplicación de la ruta de atención y protección, estas son: Puesta en conocimiento o denuncia; atención; y, protección y seguimiento.

##### a. PUESTA EN CONOCIMIENTO O DENUNCIA

Cuando se acude directamente o se llama por teléfono a cualquier unidad policial, juzgado, Junta Cantonal u otro organismo a reportar un hecho de violencia basada en género, se está poniendo en conocimiento. Del mismo modo, cuando se dirige un oficio, parte a la policía o escrito que manifieste un hecho de violencia.

Toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas que conozcan de un hecho de violencia contra las mujeres, está obligada a denunciarla ante la autoridad competente. Del mismo modo, las personas que, por su profesión u oficio, tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de la violencia basada en género, deben denunciarlo durante las 24 horas siguientes a dicho conocimiento. El COIP establece que también existe deber de denunciar por parte de los servidores públicos, profesionales de la salud y personas responsables en el sistema educativo (COIP. Art. 421).

## b. ATENCIÓN

La obligación de atención refiere a todo acto de cuidado, asistencia, acogida, escucha, entendimiento o servicio a una víctima de violencia. Su alcance depende de cada caso, siendo necesario identificar los síntomas y signos que presenta la víctima, así como el riesgo inminente de que continúe la agresión o se presenten nuevas.

La falta de atención o las acciones extralimitadas para atender generan, en gran medida, revictimización, por lo que, quien atiende de manera inmediata no debe indagar sobre los hechos, pues esto es responsabilidad de las autoridades competentes.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, los actores obligados a atender son:

- Personas naturales (si la persona afectada requiere atención médica, el cuidado que puede dar una persona natural es el acompañamiento o traslado de la víctima a la unidad de salud más cercana).
- Entidades de atención: ECU 911, Policía Nacional (Devif), SDH, MIES, MSP, MinEduc, Agencias oficiales de cooperación, ONG.

## c. PROTECCIÓN Y SEGUIMIENTO

La protección consiste en el amparo, resguardo, defensa o salvaguarda de la víctima para detener la vulneración del derecho o evitar que sufra un daño posterior, que se dicta por medio de medidas de protección.

El seguimiento de las medidas de protección consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.

Los actores con competencia en la protección y seguimiento son:

- Junta Cantonal de Protección de Derechos.
- Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar: jueces o juezas.
- Fiscalía General del Estado: Unidad Especializada en Violencia de Género; Unidad de Flagrancia; Servicio de Atención Integral.

*Tipos de violencia según la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y el Código Orgánico Integral Penal.*

Para asegurar la protección especializada en materia de violencia de género, es importante considerar cuatro definiciones: a) sobrevivientes de violencia contra las mujeres; b) perpetradores de violencia contra las mujeres; c) tipos de violencia de

género contra las mujeres; y, d) ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres.

*a. Sobrevivientes de violencia contra las mujeres*

Son sobrevivientes de violencia contra las mujeres, quienes han sufrido “agresión física, psicológica, sexual (y reproductiva) o cualquier tipo de daño o perjuicio de sus derechos por el cometimiento de una infracción penal (o) quienes compartan el hogar de la persona agresora o agredida, en casos de delitos contra la (...) integridad personal o de violencia contra las mujeres” (COIP 2014, Art. 441 núm.2 y 4).

*b. Perpetradores de violencia contra las mujeres*

Se define como persona agresora, a “quien comete una acción u omisión que implique cualquier forma de violencia contra las mujeres” (LOIPEVCM 2018, Art. 4 núm.5); con lo que, “los actos de violencia contra las mujeres pueden ser perpetrados por parte de cualquier persona con la que la mujer tenga una relación interpersonal, que comparta o haya compartido domicilio; así como por parte del Estado o sus agentes” (OEA, 1995, Art.2).

*c. Tipos de violencia de género contra las mujeres*

Se tipifican seies tipos de violencia contra las mujeres:

- **Violencia física:** todo acto u omisión que produzca daño o sufrimiento físico, dolor o muerte, que afecte la integridad física, provocando o no lesiones; como resultado del uso de la fuerza o de cualquier objeto que se utilice con la intencionalidad de causar daño (LOIPEVCM 2018, Art.10 lit.a).
- **Violencia psicológica:** cualquier acción, omisión o patrón de conducta dirigido a causar daño emocional, menospreciar la dignidad personal o controlar la conducta y el comportamiento de una mujer, mediante la humillación, intimidación, encierros, aislamiento, tratamientos forzados o cualquier otro acto que afecte su estabilidad psicológica y emocional (LOIPEVCM 2018, Art.10 lit.b).
- **Violencia sexual:** toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza e intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares y de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada, la trata con fines de explotación sexual, el abuso o acoso sexual, la esterilización forzada, la implicación de niñas y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre en situación de ventaja frente a ellas (LOIPEVCM 2018, Art.10 lit.c).

- **Violencia económica y patrimonial:** aquella orientada a menoscabar los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres incluso en sociedad conyugal o unión de hecho (LOIPEVCM 2018, Art.10 lit.e).
- **Violencia política:** aquella dirigida a mujeres que son figuras públicas o ejercen cargos públicos teniendo como efecto impedir el ejercicio de sus derechos políticos y de participación (LOIPEVCM Art.10 lit.f).
- **Violencia gineco-obstétrica:** aquella que vulnera los derechos de las mujeres embarazadas o no, donde a través de servicios de salud se imponen prácticas culturales o científicas de parte de los servidores del sistema de salud (LOIPEVCM 2018, Art.10 lit.g).

*d. Ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres*

La violencia contra las mujeres se puede dar en la familia o unidad doméstica, en la comunidad, lugares de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud y otros lugares del ámbito público y privado. (OEA, 1995, Art.2).

*Criterios para la especialización de la atención y protección en casos de violencia basada en género.*

- En el momento de la entrevista para el relato de los hechos, si la mujer se siente nerviosa, sobresaltada, con molestia, incomodidad, mirada huidiza, confusión, ansiosa, la persona responsable de realizarla debe comprender que son signos propios de la situación que está viviendo, por lo que no debe presionar a la víctima para que hable, al contrario, debe crear un ambiente de tranquilidad y acogimiento para intentar que se relaje.
- En el relato de los hechos, mediante preguntas, se debe prestar atención a la descripción no solo de los hechos sino de la conducta violenta de la persona agresora, con la finalidad de obtener elementos esenciales para detectar el nivel de riesgo y las posibles agresiones a las que podría estar expuesta la víctima (clima violento en el que ha vivido la víctima).
- Al escuchar el relato por parte de la víctima, se debe evitar emitir juicios de valor, críticas, consejos, condescendencia, al contrario, se debe brindar comprensión y calidez en el trato.
- En todo acto de violencia basada en género se debe otorgar medidas de protección de manera inmediata, las cuales subsistirán mientras los factores que las motivaron permanezcan.

3.3. Red de protección de los derechos de las personas con discapacidad (RPDPD).

En lo que se refiere a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, en el contexto internacional, el Ecuador suscribió y ratificó la Convención Interamericana

para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad, promovida por la Organización de Estados Americanos. Este instrumento insta a los Estados Partes a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, para cumplir con sus objetivos de “prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”.

De igual manera la Constitución de la República en su artículo 35 reconoce a las personas con discapacidad como parte de los grupos de atención prioritaria, lo que implica la obligatoriedad de garantizar la igualdad de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; y desde la perspectiva de los derechos humanos, se reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y se establece que el Estado tiene responsabilidades específicas para la atención oportuna de sus necesidades.

Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2017) la población en general tiende a tildar a las personas con discapacidad como “inocentitas”, “criaturitas”, y “ángeles eternos”. Estos términos, las expropia de su vida, de su cuerpo, de su sexualidad, y, sobre todo, de sus derechos. Esta percepción de ausencia de derechos y de sexualidad ha invisibilizado la violencia contra las personas con discapacidad durante muchos años, y en caso de la violencia basada en género que experimentan las mujeres con discapacidad, no solo ha sido invisibilizada, sino también normalizada.

La discapacidad es un elemento que facilita el camino a la persona agresora, especialmente si de discapacidad intelectual se trata, porque entonces esta persona se asegura de que no será denunciada, pues la sobreviviente de violencia no se puede dar a entender o no tiene credibilidad, factores que solo favorecen el escenario de impunidad y desprotección.

Las niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad son más propensas a ser violentadas a través de la práctica del incesto. Es decir, que sus agresores son parte de su círculo familiar cercano, en especial padres y hermanos (CNIG, 2017).

El estudio realizado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género revela que las mujeres con discapacidad tienen mayor riesgo de ser violadas que sus pares sin discapacidad, y que especialmente aquellas con discapacidad intelectual, tienen riesgo mucho más alto de ser víctima de violencia sexual: “En lo que respecta al género, las chicas con discapacidad intelectual son objeto de abuso sexual más frecuente que los chicos [...], dos de cada tres chicas y uno de cada tres chicos con discapacidad” (CNIG, 2017, pág. 31).

Los casos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad intelectual perpetrados por un miembro del círculo familiar, involucran muchos años de agresiones, y en la mayoría de los casos con conocimiento de sus madres, quienes no

les creen y por lo tanto no las protegen. En estos casos es muy difícil saber cuándo iniciaron las agresiones sexuales y cuántos han sido los agresores.

Para evidenciar la real vulnerabilidad en la que estas víctimas se encuentran, se necesita tener al incesto como un delito tipificado, esto debido a que como está atado al delito de violación no se están evaluando los factores de riesgo que implican que el agresor sea parte del círculo familiar cercano de las víctimas como son la frecuencia de las violaciones, lo sistemático de la violencia y el nivel de dependencia que se tiene con los agresores (CNIG, 2019, pág. 35).

Estos estudios ponen en evidencia la doble y a veces triple vulnerabilidad de una persona con discapacidad<sup>20</sup>, por lo tanto, en la aplicación de la ruta de atención y protección en casos de maltrato o violencia contra las personas con discapacidad, intervienen las mismas entidades que actúan en la red de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, y en la red para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; asegurando una atención especializada según los criterios propios de cada red, sumados los siguientes:

#### *Criteria para la especialización de la protección de derechos de las personas con discapacidad.*

Es preciso recalcar que hay distintos niveles y tipos de discapacidad, y que las causas, señales y efectos de un acto de violencia también son distintos; por lo tanto, cada uno requiere de tratamientos diferentes<sup>21</sup>. Sin embargo, sin ánimo de ubicar dentro del mismo universo a todas las personas con discapacidad, a continuación, se presentan algunos elementos de importancia para la atención y protección especializada.

- Intensificar los mecanismos de identificación de personas con discapacidad que presenten riesgos de ser víctimas de violencia, a fin de seguir estos casos de oficio, facilitando su acceso a los servicios de administración de justicia, servicios de salud y protección, con la finalidad de superar las limitaciones que esta población enfrenta para dar a conocer sobre la vulneración de sus derechos o amenaza de vulneración.  
Acercarse a denunciar  
para la población [cuidadora de una persona con discapacidad] significa perder su día de trabajo, pagar para movilizarse, pasar el día sin comer, alterar su

---

<sup>20</sup> Las niñas y adolescentes con discapacidad son cuatro veces más vulnerables a ser víctimas de violencia y de incesto, por ser mujeres, por ser niñas, por tener una condición de discapacidad y por depender de una persona cuidadora todo el tiempo (CNIG, 2019, pág. 38).

<sup>21</sup> Con el objetivo de afinar la especialización de la atención y protección a personas con discapacidad, sería de gran relevancia contar con información que responda, entre otras, a las preguntas: ¿Cómo se expresa el abuso y violencia sexual en niñas y adolescentes con discapacidad intelectual, física motora, psicosocial, auditiva, visual?; ¿Cómo se expresa la práctica del incesto en niñas y adolescentes con y sin discapacidad?; ¿Qué pasa con los niños y adolescentes hombres con discapacidad en términos de violencia sexual e incesto?

cotidianidad, poner en mayor riesgo a su familiar con discapacidad porque la tienen que dejar mucho tiempo sola, expuesta a mayores riesgos, pues no tienen la corresponsabilidad del padre de la persona con discapacidad para el cuidado, y los otros familiares, de haberlos, no quieren hacerse cargo (CNIG, 2017, pág. 33).

Actuar de oficio es muy importante, sobre todo, para identificar riesgos de violencia sexual contra personas con discapacidad, y de este modo romper con la tendencia de que la única forma de identificar que una mujer con discapacidad está siendo agredida sexualmente sea a través del embarazo producto de esa violación, cuando llega a conocimiento de un establecimiento de salud.

- En caso de agresiones cometidas por miembros de la familia, es importante que se proporcionen servicios de apoyo psicosocial que ayuden a la persona con discapacidad y acompañante/s, a desprenderse del sentimiento de culpa por la desintegración familiar debido a que la persona agresora está siendo investigada, se encuentra privada de su libertad o prófuga, para que de esta manera no se desista del proceso y sobre todo, se desnaturalice este tipo de conductas propiciando un cambio en la dinámica familiar.
- Apoyar el proceso penal y obtención de pruebas a favor de la víctima (pericias médicas, pericias psicológicas, testimonio anticipado), tomando en cuenta las diferencias para comunicarse y expresarse según tipos de discapacidades. Por ejemplo, la discapacidad intelectual de la víctima puede interferir en los procedimientos de investigación, por lo que es indispensable que fiscales, juezas, jueces, miembros de la Junta Cantonal, defensoras públicas, defensores públicos, y personal médico y técnico de las distintas entidades, desarrollen destrezas para saber comunicarse con las víctimas dependiendo del tipo de discapacidad (lenguaje de señas, braille y otras formas de comunicación)<sup>22</sup>. No solo se requiere estar sensibilizados sino también tener destrezas y metodologías que permitan un mejor abordaje de los hechos.

Según la experiencia de abogadas que patrocinan casos de violencia contra personas con discapacidad “estas chicas no hablan mucho, no dicen lo que sienten ni lo que piensan, es muy complicado poder recuperar su voz y esto hace que los procesos de defensa sean muy complicados” (CNIG, 2019, pág. 32). Asimismo, las/los abogados defensores de las personas agresoras para probar su inocencia argumentan: “si estas niñas no pueden decirnos qué día es hoy porque no lo reconocen, cómo se espera

---

<sup>22</sup> Una de las estrategias para comunicarse puede ser entregarle a la niña o niño juguetes sexuados (que se distinga quién es niño o niña, hombre o mujer). Así, mientras juega, exterioriza lo que vive en su entorno: maltrato de alguna maestra, molestia por parte de compañeros o si alguien le ha tocado u obligado a tocar sus partes íntimas.

que puedan reconocer quién ha sido su agresor” deslegitimando por completo su capacidad para identificar a las personas que las han agredido (Ibíd., pág. 33).

- Recordar siempre que, en casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes con discapacidad, el “consentimiento” no cuenta.

Una relación sexual entre una persona adulta con un/a menor no puede ser jamás consentida, pues el niño, niña o adolescentes aún no ha desarrollado la comprensión o la sexualidad que le permitan una reacción libre y perfectamente consciente ante el comportamiento del adulto (Ibíd.).

- Incluir en las medidas de protección, disposiciones claras que involucren la generación de un seguro permanente para las personas con discapacidad, que sean parte del IESS con el pago del aporte por parte del Estado, para garantizar atención más allá de los días posteriores al hecho de violencia.
- Asegurar la atención inmediata en la casa de acogida para niñas, niños, adolescentes y mujeres con discapacidad víctimas de violencia sexual. Cuando se trata de delitos tan graves como la violencia sexual se requiere de una intervención inmediata que en varias ocasiones puede significar la institucionalización hasta encontrar otros mecanismos de intervención. Esta medida es temporal, hasta que se pueda ubicar a una persona que pueda hacerse responsable de la víctima, sin embargo, algunos casos no cuentan con familia ni personas que puedan responsabilizarse por estas niñas y adolescentes, en estos casos la opción de institucionalización permitiría evitar puedan ser víctimas de otros tipos de violencia.

#### 3.4. Red de protección de los derechos de las personas adultas mayores (RPDPAM).

Los artículos 35 y 36 de la Constitución de la República, establece que las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia.

Las personas adultas mayores son consideradas como población de alto riesgo teniendo en cuenta problemáticas como la escasez de recursos económicos, el no poseer una vivienda o lugar donde dormir, y afectaciones en la salud.

A escala mundial, una de cada seis personas adultas mayores sufre algún tipo de violencia. En Ecuador, 493.365 adultos mayores son víctimas de violencia. Las tasas son más altas en centros de cuidado, en los que dos de cada tres cuidadores afirman que han cometido algún tipo de violencia contra personas adultas mayores en el último año

(Carrera, 2018). Además, muchas veces la violencia es perpetrada por parte de los hijos o las hijas de las personas de la tercera edad.

Entre las consecuencias físicas de la violencia se encuentran los hematomas, fracturas y otras lesiones; en el ámbito psicológico el maltrato a las personas adultas mayores normalmente incrementa los síntomas depresivos. En general, los actos violentos contra este grupo de población aumentan el riesgo de mortalidad.

Uno de los principales desafíos en la lucha contra la violencia hacia la población adulta mayor es detectar los casos de violencia, puesto que apenas 1 de cada 24 casos de violencia son reportados por esta población (Ibíd.). El hecho de no buscar ayuda puede deberse a las y los sobrevivientes pueden tener incertidumbre acerca de las repercusiones potenciales de buscar ayuda, al no estar familiarizados con el tipo de ayuda disponible, y, sobre todo, no estar seguros de si su caso será tratado de manera confidencial.

Al respecto de esto último, en el cantón Tulcán se activa la red de protección de los derechos de las personas adultas mayores (RPDPAM), con la aplicación de la ruta de atención y protección, según la cual cada miembro de la red actúa en ejercicio de sus competencias y aplica los procedimientos según criterios especializados.

#### *Actores involucrados en la de protección de los derechos de las personas adultas mayores.*

La enumeración de los actores involucrados en la RPDPAM se realiza en función de las tres principales obligaciones que se deben cumplir para la aplicación de la ruta de atención y protección, estas son: Puesta en conocimiento o denuncia; atención; y, protección y seguimiento.

##### **d. PUESTA EN CONOCIMIENTO O DENUNCIA**

Cuando se acude directamente o se llama por teléfono a cualquier unidad policial, juzgado, Junta Cantonal u otro organismo a reportar un hecho de violencia contra una persona adulta mayor, se está poniendo en conocimiento. Del mismo modo, cuando se dirige un oficio, parte a la policía o escrito que manifieste un hecho de violencia.

Toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas que conozcan del, está obligada a denunciar ante la autoridad competente. Del mismo modo, las personas que, por su profesión u oficio, tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de la violencia contra una PAM, deben denunciarlo durante las 24 horas siguientes a dicho conocimiento. El COIP establece que también existe deber de denunciar por parte de los servidores públicos y profesionales de la salud (COIP. Art. 421).

#### e. ATENCIÓN

La obligación de atención refiere a todo acto de cuidado, asistencia, acogida, escucha, entendimiento o servicio a una víctima de violencia. Su alcance depende de cada caso, siendo necesario identificar los síntomas y signos que presenta la víctima, así como el riesgo inminente de que continúe la agresión o se presenten nuevas.

La falta de atención o las acciones extralimitadas para atender generan, en gran medida, revictimización, por lo que, quien atiende de manera inmediata no debe indagar sobre los hechos, pues esto es responsabilidad de las autoridades competentes.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, los actores obligados a atender son:

- Personas naturales (si la persona afectada requiere atención médica, el cuidado que puede dar una persona natural es el acompañamiento o traslado de la víctima a la unidad de salud más cercana).
- Entidades de atención: ECU 911, Policía Nacional (UPC), SDH, MIES, MSP, Agencias oficiales de cooperación, ONG.

#### f. PROTECCIÓN Y SEGUIMIENTO

La protección consiste en el amparo, resguardo, defensa o salvaguarda de la víctima para detener la vulneración del derecho o evitar que sufra un daño posterior, que se dicta por medio de medidas de protección.

El seguimiento de las medidas de protección consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.

Los actores con competencia en la protección y seguimiento son:

- Junta Cantonal de Protección de Derechos.
- Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar; y Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia: jueces o juezas.
- Fiscalía General del Estado: Unidad Especializada en Violencia de Género; Unidad de Flagrancia; Servicio de Atención Integral.

#### *Tipos de abuso o violencia en contra de las personas adultas mayores*

- **Abuso Físico:** causar daño físico o lesión, coerción física, como el impedir el movimiento libre de una persona sin justificación apropiada. También se incluye dentro de esta categoría el abuso sexual a una persona.

- **Abuso Psicológico:** causar daño psicológico, como el causar estrés y ansiedad o agredir la dignidad de una persona con insultos.
- **Abuso Económico:** la explotación de los bienes de la persona, el fraude o estafa a una persona adulta mayor, el engaño o robo de su dinero o propiedades.
- **Negligencia o Abandono:** implica descuido u omisión en la realización de determinadas acciones o el dejar desamparada a una persona que depende de otra. La negligencia o abandono puede ser intencionada o no intencionada.
- **Negligencia intencionada:** se produce cuando la persona cuidadora por prejuicio o descuido deja de proveer a la persona adulta mayor los cuidados apropiados para su situación.
- **Negligencia no intencionada:** cuando la o el cuidador no provee los cuidados necesarios, por ignorancia o porque es incapaz de realizarlos.
- **Negligencia en la atención de salud:** cuando el personal de salud por desconocimiento de las condiciones y características de una persona adulta mayor, o prejuicios culturales, deja de proveer la atención integral, oportuna de calidad y calidez, de acuerdo a sus necesidades.

*Criteria para la especialización de la protección de derechos de las personas adultas mayores.*

El abuso a las personas adultas mayores se define como cualquier acción, serie de acciones, o la falta de acción apropiada, que produce daño físico o psicológico y que ocurre dentro de una relación de confianza. El abuso a las personas adultas mayores puede ser parte del ciclo de violencia familiar. Puede venir de cuidadores domiciliarios o puede ser el resultado de la falta de preparación de los sistemas de prestaciones sociales sanitarias para atender sus necesidades (MSP, 2010). En la atención de estos casos se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- Cuando una persona adulta mayor acude a un establecimiento de salud por motivo de caída, la o el médico debe entablar un diálogo con la persona que permita verificar que se trata de una caída accidental y no de una caída producto de una agresión.
- Incluir como parte de las medidas de protección, la responsabilidad de elaborar un plan de intervención conjunta entre el personal de salud y la familia. El involucramiento de la familia es esencial para su capacitación y sensibilización acerca de las consecuencias del abuso o negligencia en las personas adultas mayores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Loreto Martínez, O., & Loreto Ditzel, L. (2012). *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. Washington: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes OEA; Plan Internacional.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En J. G. Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (págs. 9-12). Buenos Aires: Jefatura Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Morais de Ramírez, M. G. (2019). Estado y derechos de los grupos de atención prioritaria: Balance y perspectiva. *Palabra. Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador*, 15-39.
- Aldeas Infantiles SOS Internacional. (2018). *El niño y su derecho a vivir en familia en Latinoamérica*. Montevideo: Aldeas Infantiles SOS Internacional.
- CIDH. (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- OSE. (2019). *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS*. Quito: Observatorio Social del Ecuador.
- MIES. (2018). *Acuerdo Ministerial Nro. 014. Protocolo general de actuación frente a la violencia contra niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- CPD-DMQ. (2017). *Ruta de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. Quito: Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.
- FGE. (2018). *Protocolo de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos contra la integridad sexual*. Quito: Fiscalía General del Estado.
- MSP. (2019). *Norma Técnica de Atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos*. Quito: Ministerio de Salud Pública.

- CJ. (2019). *Protocolo para la gestión judicial y actuación pericial en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- Corporación de Estudios DECIDE. (2008). *Guía de aplicación para la Junta Cantonal de Protección de Derechos*. Quito: Embajada de la República Federal Alemana; Fundación Hanns Seidel; Corporación de Estudios DECIDE.
- INEC. (2019b). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- AMMFE. (Octubre de 2020). *Feminicidios 2020*. Ecuador: Alianza para el Monitoreo y Mapeo de los Feminicidios en Ecuador.
- CNIG. (2017). *Embarazo en mujeres adolescentes con discapacidad, su vinculación con la violencia basada en género y los desafíos en el cuidado humano*. Quito: CNIG; UNFPA; AECID.
- CNIG. (2019). *Estudio de casos sobre violencia basada en género en niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad*. Quito: CNIG; UNFPA; AECID.
- Carrera, V. (2018). Políticas de protección y cuidado para la población adulta mayor: un análisis desde la economía del comportamiento. *Personas Adultas Mayores. Ensayos sobre sus derechos*, 10-21.
- MSP. (2010). *Normas y protocolos de atención integral de salud de las y los adultos mayores*. Quito: Ministerio de Salud Pública.