

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Penal

**Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en
casos de violencia basada en género en materia penal**

María Isabel Espinosa Ortega

Tutora: Marcella da Fonte

Quito, 2023



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, María Isabel Espinosa Ortega, autora del producto profesional aplicado intitulado “Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

07 de septiembre de 2023

Firma: _____

Resumen

En 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Beijing, los Estados —incluido el Estado ecuatoriano— se comprometieron a emprender acciones para lograr avances en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres; la igualdad de género; y, el empoderamiento de las mujeres, a través de estrategias de transversalización de la perspectiva o enfoque de género en 12 esferas que consideraron de especial preocupación, entre las que se encuentra la violencia contra la mujer. Casi 30 años después, los objetivos plasmados en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing no se han concretado en Ecuador. Se han realizado esfuerzos normativos e institucionales que no han sido suficientes para alcanzar la igualdad de género y poner fin a todas las formas de violencia en contra de mujeres y niñas.

Ecuador está lejos de ser un Estado constitucional de derechos y justicia para las mujeres, y muestra de ello son los datos que indican que una mujer es víctima de femicidio cada 23 horas en el país; y que, 65 de cada 100 mujeres han vivido alguna forma de violencia. Esto sin dejar de considerar que detrás de estos números, cifras y datos, existen víctimas, directas e indirectas, cuyos proyectos de vida han sido impactados negativamente producto de la violencia machista. El Código Orgánico Integral Penal (COIP), con aciertos y desaciertos, ha tipificado conductas que ha considerado lesionan bienes jurídicos protegidos y constituyen tipos de violencia en contra de mujeres y niñas. Sin embargo, aún existen retos para contar con una verdadera justicia penal con enfoque de género, y más aún, para lograr la tutela judicial efectiva en estos casos.

El presente producto profesional pretende brindar directrices desde el derecho penal —con enfoque de género— para orientar el accionar estatal en los casos de violencia de género tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, promoviendo así una justicia penal con enfoque de género y la tutela judicial efectiva a las sobrevivientes.

Palabras clave: directrices, género, justicia penal, violencias, tutela judicial efectiva.

Para ella

La que aguanta en silencio

La que tiene miedo

La que aprendió a llorar hacia adentro

Y sonreír por si alguien la está viendo

La que vive con miedo

De que otro golpe la acerque al cielo

La que cuando mira su mano

Recuerda una promesa

Pero cuando mira su rostro

Se siente presa

La que cuida

La que sostiene

A la que se le exige todo

Y a la que no se le perdona nada

A todas ellas

Las que nunca han dejado de soñar

Con la libertad e igualdad

Porque un día el dolor se pueda acabar

Y juntas vivamos en dignidad.

(Autoría propia)

Para todas nosotras, en especial para las mujeres que han forjado mi vida y mi camino. Mi mamá, mis abuelas Raquel e Isabel, mis hermanas, sobrinas, tías y primas. Para mi tía Emma Ortega Mendoza, defensora de los derechos de las mujeres. Para las mujeres que me han enseñado tanto en este camino como mi tutora Marcella da Fonte; las mujeres del Movimiento de Mujeres de El Oro a través de su directora Rosa López; las compañeras de la Coalición Nacional de Mujeres, en especial a Rocío Rosero y Paquita Morejón, a quienes admiro y aprecio mucho. Gracias por su trabajo diario. A mi abuelo Eduardo Nazario Ortega Ordoñez, por su vida.

Agradecimientos

Un especial agradecimiento a todas las mujeres que me han precedido en el camino, a mis ancestras por inspirar mi vocación feminista.

A mi familia y mi esposo por el apoyo constante en cada reto y emprendimiento personal, profesional y académico.

A mi casa de estudios, la Universidad Andina Simón Bolívar, a la que siempre regreso para continuar mi formación académica, especialmente a su Rector César Montaña Galarza; a Christian Masapanta Gallegos; Elsa Guerra; Álvaro Román Márquez; Danilo Caicedo; Viviane Monteiro; Angie Cordero, y a todos y cada uno/a de mis docentes durante los programas que he cursado en sus aulas.

Tabla contenidos

Abreviaturas.....	13
Introducción.....	15
Sección 1 Desarrollo de la memoria escrita	19
1. Problemática en la que se inscribe el producto: la necesidad de una teoría del delito y aplicación del derecho penal en clave feminista	19
2. Revisión de la literatura relevante	28
3. Descripción del producto	42
Conclusiones.....	47
Sección 2: Propuesta de Producto Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal.....	49
1. Objetivos.....	49
2. Justificación	50
3. Instituciones y organizaciones intervinientes	50
4. Principios y ejes aplicados para garantizar la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género	52
5. Ejes de acción y respuesta a cada problemática	55
5.1. Acceso a la administración de justicia: primer eje del derecho a la tutela judicial efectiva.....	56
5.2. Respeto al debido proceso y actuación con debida diligencia reforzada: segundo eje del derecho a la tutela judicial efectiva.....	58
5.3. Ejecución de la decisión debidamente motivada: tercer eje del derecho a la tutela judicial efectiva.....	63
5.4. Reparación transformadora.....	64
5.5. Garantías de no repetición	65
6. Acciones y buenas prácticas para su implementación efectiva del producto	66
Bibliografía.....	73

Abreviaturas

ALDEA	Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo Fundación
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJ	Consejo de la Judicatura
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COMITÉ CEDAW	Comité de expertos (as) de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer
CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer
CNII	Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNIMH	Consejo Nacional para la igualdad de movilidad humana
CNM	Coalición Nacional de Mujeres
CNIPD	Consejo Nacional para la igualdad de personas con discapacidad
CNIPN	Consejo Nacional para la igualdad de pueblos y nacionalidades
CORDICOM	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DP	Defensoría Pública
DPE	Defensoría del Pueblo
ECU 911	Servicio Integrado de Seguridad
FGE	Fiscalía General del Estado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IS	Iniciativa Spotlight
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contras las mujeres
MDT	Ministerio de Trabajo

- MESECVI Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social
- MINEDUC Ministerio de Educación
- MMDDHH Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
- MMO Movimiento de Mujeres de El Oro
- MSP Ministerio de Salud Pública del Ecuador
- ONU MUJERES Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
- PN Policía Nacional
- SENESCYT Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
- SURKUNA Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos

Introducción

Ecuador cerró el 2022 con 332 femicidios, es decir que un femicidio ocurría cada 26 horas en el país.¹ Actualmente, del 01 de enero al 30 de abril del 2023, se han documentado 122 muertes violentas por razones de género en Ecuador, es decir, que un femicidio ocurre cada 23 horas.² En cuanto a la violencia contra mujeres y niñas, la estadística oficial nos indica que 65 de cada 100 mujeres hemos vivido algún tipo de violencia, a lo largo de nuestras vidas:³ 56,9 % es de tipo psicológica; 35,4 % física; 32,7 % sexual; 16,4 % patrimonial.⁴

Esta realidad se contrapone a la normativa. El artículo 1 de la Constitución nos define como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En su desarrollo la Constitución recoge los derechos a la integridad física, psicológica y sexual; el derecho a la igualdad formal, material, las categorías sospechosas y la no discriminación; el derecho a vivir una vida libre de violencias; el derecho de acceso a la justicia; tutela judicial efectiva y reparación para víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. Derechos ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional.

En cuanto a la normativa penal, el COIP recoge un párrafo de delitos de violencia en contra la mujer o miembros del núcleo familiar,⁵ dentro del cual define a este tipo de violencia, y luego tipifica lo que ha de entenderse como violencia física, violencia psicológica y violencia sexual. En otro párrafo tipifica las contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar,⁶ señalando sanciones para quien hiera, lesione o golpee a la mujer o miembros del núcleo familiar; agrede físicamente a la mujer

¹ Ecuador Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo Fundación ALDEA, “En 2023 siguen en aumento los feminicidios en Ecuador: 122 las muertes violentas de mujeres y niñas”, *Fundación ALDEA*, accedido 6 de junio de 2023, <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/mapa2023femic1>.

² *Ibíd.*, accedido 23 de junio de 2023, <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/tag/Femicidios>.

³ Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres: 2019”, *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, párrafo primero.

⁶ *Ibíd.*, párrafo segundo.

o miembros del núcleo familiar, por medio de puntapiés, bofetadas, empujones o cualquier otro modo que signifique uso de la fuerza física sin causarle lesión.⁷ Asimismo, realice actos de sustracción, destrucción, retención de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales o bienes de la sociedad de hecho o conyugal, en los casos en que no constituya un delito autónomo; por cualquier medio profiera improperios, expresiones en descrédito o deshonra, en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando no constituya delito autónomo.⁸

Más adelante, el COIP tipifica delitos que lesionan la integridad sexual y reproductiva, como el acoso sexual; estupro; abuso sexual; violación, entre otros. Sin dejar de mencionar que una de las grandes conquistas de los movimientos de mujeres, fue conseguir la tipificación del femicidio en el COIP, el cual se encuentra tipificado dentro de los delitos contra la inviolabilidad de la vida.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con las normas generales de procedimiento, el artículo 570 del COIP norma principios que deberán seguirse para conseguir una justicia especializada en la sustanciación y juzgamiento de delitos como femicidio, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y aquellos que atenten contra la integridad sexual y reproductiva.⁹

Sin embargo, esta Justicia Especializada no ha podido materializarse en la realidad, y muestra de ello son las múltiples demandas de sociedad civil y de organizaciones de mujeres que exigen al Estado la transversalización del enfoque de género en la justicia, como lo expresado por las organizaciones de derechos humanos en su informe sombra a propósito del décimo informe periódico del Ecuador (CEDAW/C/ECU/10).¹⁰ Allí, se refleja la persistencia de estereotipos de género en la administración de justicia, que impiden la tutela judicial efectiva de las víctimas de delitos y contravenciones que se cometen por su condición de género.

El presente producto aplicado pretende transversalizar el enfoque de género en el accionar de las instituciones estatales que intervienen o deben intervenir en infracciones penales de violencia de género, a fin de materializar esta justicia especializada y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas de estas violencias. Para

⁷ *Ibíd.*, art 159.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*, art 570.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas UN Treaty Body Database, “Reporting status for Ecuador”, *Organización de las Naciones Unidas*, accedido 6 de junio de 2023, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ECU&Lang=EN.

su elaboración se realizó una recopilación bibliográfica de información de sociedad civil y fuentes oficiales; así como de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres; y, bibliografía académica relevante.

Sección 1

Desarrollo de la memoria escrita

1. **Problemática en la que se inscribe el producto: la necesidad de una teoría del delito y aplicación del derecho penal en clave feminista**

Ecuador ha sancionado y tipificado la violencia contra mujeres y niñas. El COIP recoge un párrafo de delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, dentro del cual se la define a esta violencia y se tipifica penalmente la violencia física, psicológica y sexual de la siguiente manera:

PARÁGRAFO PRIMERO

Delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar

Art. 155.- 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. Se consideran miembros del núcleo familiar a la o al cónyuge, a la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación.¹¹

Esta tipificación que si bien constituye un avance al legislar contra las conductas que constituyen violencia de varios tipos en contra de mujeres y niñas, contiene un desacierto grave al conceptualizar la violencia contra el núcleo familiar igual que la violencia contra mujeres y niñas, llamada también violencia basada en género.¹²

¹¹ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 155.

¹² La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, como en la sentencia sobre el caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras, ha destacado que la Convención de Belém do Pará hace referencia a la violencia contra la mujer basada en su género, la cual se erige sobre un sistema de dominación patriarcal fuertemente arraigado en estereotipos de género, y constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Mientras que, la violencia en contra de las personas fundamentada en la identidad o expresión de género, y específicamente en contra de las mujeres trans, también se encuentra basada en el género, en cuanto construcción social de las identidades, funciones y atributos asignados socialmente a la mujer y al hombre, por lo que su manifestación responde a un patrón específico de violencia y discriminación por lo que debe abordarse teniendo en cuenta sus particularidades para brindar una respuesta adecuada y efectiva. La Corte IDH ha recogido además que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha afirmado que la violencia transfóbica, constituye una forma de violencia de género, impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género.

Esto no quiere decir que las violencias contra cualquier miembro del núcleo familiar no tengan que ser nombradas, tipificadas y sancionadas, sino que, al perderse la especificidad de violencia basada en género contra las mujeres, se desconoce cuestiones básicas como que esta violencia es resultado de la desigualdad histórica entre mujeres y hombres, como lo han señalado diversos órganos e instrumentos de derechos humanos.¹³

Como lo señala Da Fonte, la visibilidad del problema de la violencia masculina en contra de mujeres ha dado pasos recientes y lentos, anteriormente esta violencia era considerada como un asunto privado en el cual no intervenía o debía intervenir el Estado.¹⁴ Es así que resulta preocupante confundir conceptos e invisibilizar esta violencia particular, lo cual además constituye un retroceso en el avance de los derechos humanos de las mujeres y otro caso de legislación patriarcal, en clave de hombres. Por lo que resulta urgente una reforma normativa que tipifique las violencias intrafamiliares y de género como corresponde, por separado.

Más adelante, el artículo 156 del COIP tipifica la violencia física contra la mujer o miembros del núcleo familiar, de la siguiente manera:

Art. 156.- Violencia física contra la mujer o miembros del núcleo familiar.- La persona que, como manifestación de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cause lesiones, será sancionada con las mismas penas previstas para el delito de lesiones aumentadas en un tercio.¹⁵

Este tipo penal sanciona la violencia física. Realizando un análisis desde la dogmática penal, y específicamente desde la teoría del delito, se puede identificar que, dentro de la categoría dogmática de la tipicidad, se encuentra la tipicidad objetiva, la cual ha sido definida como “la descripción abstracta y genérica de la conducta prohibida, la cual debe ser redactada en la ley de tal modo que todos los ciudadanos hacia quienes está dirigida la norma puedan comprender, sin lugar a duda, cuál es el hecho punible”.¹⁶

La tipicidad objetiva se compone de elementos comunes y necesarios que constan en todos los tipos penales, y, de otros no necesarios o accidentales, que encontramos sólo en ciertos tipos penales. Es así que, los elementos objetivos que encontramos en los tipos

¹³ Ver Considerandos de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

¹⁴ Marcella da Fonte, *El bien jurídico penal y la protección de los derechos humanos de las mujeres* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 63.

¹⁵ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 156.

¹⁶ Pablo Encalada Hidalgo, *Teoría constitucional del delito Análisis aplicado al Código Orgánico Integral Penal* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015), 44.

penales son: sujeto activo; sujeto pasivo; conducta o verbo rector; objeto; elementos normativos; elementos valorativos; y, otras circunstancias que complementan el tipo penal. Los 4 primeros son comunes y necesarios que constan en todos los tipos penales; mientras que, los otros 3 son no necesarios o accidentales que sirven por lo general, para diferenciar tipos penales base de otras figuras atenuadas o agravadas en la tipificación misma.¹⁷

En el tipo penal de violencia física, se encuentra como sujeto activo, es decir, como la persona natural que comete el delito,¹⁸ a cualquier persona, por lo que constituye un sujeto activo no calificado, es decir, que no requiere de una condición especial. En cuanto al sujeto pasivo, que es el titular del bien jurídico lesionado,¹⁹ se evidencia que este puede ser cualquier miembro del núcleo familiar, por lo que constituye un sujeto pasivo calificado, es decir, debe ser alguien que forme parte del núcleo familiar, no pudiendo englobar a terceros.

Respecto a la conducta o verbo rector, esta ha sido definida como el núcleo del delito, es decir, el comportamiento humano que, por acción u omisión, lesiona el derecho de otra persona,²⁰ en este tipo penal bajo análisis, es el de causar lesiones. Mientras que el objeto material, que “se refiere a la persona o cosa sobre la que recae la conducta”,²¹ es la persona sobre quien se cometan las lesiones; y, el objeto jurídico, que “es el bien jurídico lesionado”,²² sería el derecho a la integridad personal.

Este tipo penal cuenta con elementos normativos, que “son descripciones que nos remiten a otras normas o cuerpos normativos para comprender el alcance del tipo”,²³ como es la definición de violencia física; la definición de miembros del núcleo familiar; y, las lesiones.

Finalmente, también cuenta con otras circunstancias que complementan el tipo, que “son otros elementos descriptivos que terminan de configurar el tipo penal”,²⁴ y que en este tipo penal es la manifestación de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, lo que hace que la pena aplicable sea mayor a la tipificación de lesiones por sí solas.

¹⁷ *Ibíd.*, 44-7.

¹⁸ *Ibíd.*, 45.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*, 46.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*, 47.

En esa línea de pensamiento, podemos identificar claramente que esta tipificación carece de perspectiva de género, ya que engloba en un solo tipo penal la violencia contra mujeres y niñas y la violencia dentro del núcleo familiar, lo que invisibiliza las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres que han reproducido y perpetuado las violencias.

Cárdenas y da Fonte han indicado:

Es preciso mencionar que la violencia intrafamiliar en contra de la mujer es una forma de violencia de género, pero no son sinónimos. El género manifiesta otras formas de violencia en contra de las mujeres que no se reducen al ámbito privado. Un ejemplo de estos son los otros tipos de violencia, como la institucional.²⁵

Así, de los conceptos mencionados, queda claro que la violencia de género alberga la violencia intrafamiliar; pero esta se restringe al ámbito privado (no al espacio privado), mientras que la violencia de género es aquella que puede darse en cualquier esfera, pública o privada, donde la mujer pueda ejercer sus derechos.²⁶

Una tipificación con enfoque de género, reconocería la especificidad del sujeto pasivo, incluyendo solo a mujeres y niñas por el hecho de serlo; y, especificaría como bien jurídico protegido el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, o como da Fonte lo señala, el respeto a su dignidad humana de la mujer que “puede ser entendida como un derecho inalienable que garantiza a todas las mujeres el derecho a una vida libre de violencias, en el espacio público y privado, el respeto a la inviolabilidad e integridad a su persona y su familia; y en especial el derecho a su autodeterminación”.²⁷

Lo mismo sucede con los otros tipos penales como el de violencia psicológica y violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en los cuales la equivalencia —que intrínsecamente introduce el COIP— de violencia contra las mujeres y violencia a los integrantes del núcleo familiar, tiene como consecuencia que se disuelva la relación histórica de dominación masculina, donde se ejerce violencia contra las mujeres por el hecho de serlo, por considerarlas inferiores al ideal masculino, y esa pérdida de especificidad lleva a que sea imposible aplicar una justicia especializada con enfoque de género.

²⁵ Alejandra Cárdenas Reyes y Marcella da Fonte Carvalho, *Mujeres: constantes víctimas. Estudios de casos de violencia de género en Nayón y Tumbaco (2017-2019)* (Quito: Universidad de las Américas, 2022), 10.

²⁶ *Ibíd.*, 11.

²⁷ Marcella da Fonte, *El bien jurídico penal y la protección de los derechos humanos de las mujeres* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 109-110.

En otro párrafo, el COIP tipifica las contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, señalando sanciones para quien hiera, lesione o golpee a la mujer o miembros del núcleo familiar; agreda físicamente a la mujer o miembros del núcleo familiar, por medio de puntapiés, bofetadas, empujones o cualquier otro modo que signifique uso de la fuerza física sin causarle lesión; realice actos de sustracción, destrucción, retención de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales o bienes de la sociedad de hecho o conyugal, en los casos en que no constituya un delito autónomo; y a quien por cualquier medio profiera improperios, expresiones en descrédito o deshonor, en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando no constituya delito autónomo.²⁸

Más adelante, el COIP tipifica delitos que lesionan la integridad sexual y reproductiva, como el acoso sexual; estupro; abuso sexual; violación, entre otros. Sin dejar de mencionar que una de las grandes conquistas de los movimientos y organizaciones por los derechos de las mujeres y sociedad civil, fue lograr la tipificación del femicidio en el COIP, el cual se encuentra tipificado dentro de los delitos contra la inviolabilidad de la vida de la siguiente manera:

Art. 141.- Femicidio.- La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.²⁹

Además de los retos legislativos desde una mirada de la teoría del delito, la aplicación de esta Justicia Especializada con enfoque de género no ha podido materializarse en la realidad, impidiendo el acceso a la justicia y en concreto la tutela judicial efectiva de las víctimas de delitos y contravenciones que se cometen por su condición de género, y, cuenta de ello son los resultados expuestos en el “Informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres en Ecuador”, realizado por SURKUNA; y, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH; en conjunto con el Taller de Comunicación Mujer; y, la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, el cual expone los obstáculos estructurales e institucionales que enfrentan las mujeres que buscan justicia.

El informe recoge que:

²⁸ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 159.

²⁹ *Ibíd.*, art. 141.

no existe una prioridad en la implementación del enfoque de género en el aparato judicial y en el mismo se limitan o bloquean las denuncias por parte de las víctimas, se realizan investigaciones poco diligentes y se viola el debido proceso judicial en el caso de mujeres. El Estado no responde a la obligación legal, nacional e internacional, de permitir el acceso a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes, sin estigmatización de la víctima, reparaciones integrales para las víctimas y sus familias, etc.³⁰

Además, los obstáculos presentados en el informe referido pueden ser visualizados en la Tabla 1.

Tabla 1
Síntesis de los principales obstáculos identificados por sociedad civil para el acceso a la justicia de las mujeres

Obstáculos	Detalle
Culturales	Existencia y permanencia de estereotipos negativos de género contra las mujeres.
Información y datos	<ul style="list-style-type: none"> • No existe información oficial respecto a los casos relacionados con violaciones de los derechos de las mujeres. • La falta de información no permite visibilizar las problemáticas. • Tampoco es posible contar con datos que sirvan a los tomadores de decisiones en materia de política pública.
Sistema de justicia	<ul style="list-style-type: none"> • No existen suficientes operadores de justicia para el abordaje de casos de violencia contra las mujeres. • Tampoco existen suficientes agentes fiscales, agentes investigadores, defensores públicos, psicólogos, trabajadores sociales. • No se cuenta con capacitaciones específicas en materia de investigación, peritajes y levantamientos de información efectivos con enfoque de género. • Falta de procesos de sensibilización y capacitación técnica del personal a cargo de los casos de violencia basada en género. • Se necesita una política pública del sector justicia para atención de los casos de violencia basada en género.
Tipificación delitos	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentran deficiencias en la tipificación de los delitos de violencia contra las mujeres. • Esto provoca una inadecuada interpretación y aplicación de las leyes sin perspectiva de género a los casos. • En cuanto al femicidio, se ha identificado que no existe claridad por parte de los Tribunales sobre cómo se configuran los elementos de este tipo penal. • Esto conlleva a que la mayoría de los casos permanezcan en la impunidad o no sean juzgados de forma adecuada.
Procesos penales	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican barreras a la hora de interponer denuncias por delitos de violencia de género y posteriores violaciones al debido proceso en el desarrollo de las fases pre procesales y procesales. • El personal no está adecuadamente capacitado ni sensibilizado para atender los casos de violencia basada en género, por lo que tienden a culpabilizar a las mujeres, a restar importancia a sus relatos, a persuadirlas de no proseguir con la denuncia, o a explicarles de manera inadecuada los procedimientos. • Falta claridad por parte de fiscales sobre qué pruebas pedir y cómo actuar en este tipo de procedimientos y la demora injustificada en la petición de diligencias por parte de estos, lo cual genera que las víctimas desistan de los casos o generen un sentimiento de frustración frente al acceso a la justicia.

³⁰ SURKUNA Centro de Apoyo y Protección de los Derechos, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Taller de Comunicación Mujer, Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. *Informe sobre acceso a la justicia de las mujeres en Ecuador* (Quito: SURKUNA Centro de Apoyo y Protección de los Derechos, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Taller de Comunicación Mujer, Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2017), 14.

	<ul style="list-style-type: none"> • Esto reproduce un imaginario en el que denunciar no es considerado un camino para acceder a la justicia. • En muchos casos, las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencias, no confían plenamente la defensa pública, por los resultados poco diligentes que les ofrece. Pues los defensores públicos no acuden a las diligencias, no informan adecuadamente a las víctimas de cuál es el curso que debe seguir el proceso penal en su caso, y tampoco se preocupan por dar un seguimiento más pormenorizado a los casos asignados. • Otro de los obstáculos para las mujeres radica en la escasa o nula importancia que los operadores de justicia otorgan a la judicialización de estos, razón por la que es común que fiscalía niegue pruebas fundamentales en los casos aduciendo falta de recursos o reducido número de peritos. • Uso de prejuicios, estereotipos y estigmas por parte de operadores de justicia, que produce constante y permanente puesta en duda de los testimonios y declaraciones de las mujeres en los procesos judiciales. Jueces, fiscales, defensores públicos y funcionarios judiciales e inclusive autoridades gubernamentales, al no comprender la naturaleza de los casos y la situación por la que atraviesan las mujeres víctimas de delitos debido a su género, las someten constantemente a procesos de culpabilización y revictimización a través del cuestionamiento de sus comportamientos, la interrogación sobre las razones de la violencia, la naturalización de la violencia, entre otros. • En los casos de violencia contra las mujeres y tentativa de femicidio, el riesgo al que están expuestas las mujeres es constantemente puesto en duda por las autoridades judiciales, quienes niegan boletas de protección, órdenes de restricción e incluso la inclusión de las mujeres en el sistema de protección de víctimas y testigos, al considerar que “exageran” sobre el riesgo que corren y son “dramáticas”. • También se ha identificado que solicitan que determinadas pruebas deben ser costeadas por las víctimas a pesar de su importancia en la determinación de los resultados de la causa, generando inequidades en el acceso a la justicia en los casos de mujeres con menor acceso a recursos económicos. • Falta de impulso adecuado de los casos de femicidio, que va acompañado de la falta de perspectiva de género en la investigación de una nula debida diligencia, siendo que muchos casos continúan en fase de investigación durante años. • Uso inadecuado de los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres por parte de los proveedores judiciales, es lamentable mencionar que estos entienden poco sobre su aplicación y sus consecuencias jurídicas, evidenciándose una práctica de citarlos y usarlos nominalmente. En los casos de violencia sexual, es donde más se evidencia esto pues existe una sobrevaloración de la prueba material, los peritajes medicolegales, en contraste con la escasa valorización del testimonio de las víctimas. Esto a pesar de existir claros estándares nacionales e internacionales que establecen que: “el criterio de prueba es mucho más amplio con relación a otro tipo de delitos; por cuanto, es difícil o dicho de otra manera nunca existirá prueba directa, testigos presenciales u otra clase de medios de convicción, por esta razón [...] la prueba testimonial comporta entidad suficiente para demostrar hechos trascendentales en los que toca con delitos de contenido sexual”. • Inexistencia de un procedimiento especial y expedito para tratar este tipo de delitos de violencia basada en género.
--	--

Fuente: Informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres en Ecuador
Elaboración propia

Esta realidad da cuenta que los avances normativos a nivel nacional e internacional en materia de derechos humanos de las mujeres han sido necesarios, pero no suficientes.

Cabe señalar que, Arroyo y Yépez han indicado que:

Los estereotipos y prejuicios de género en los sistemas legales pueden distorsionar las percepciones y dar lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Es fundamental que las personas encargadas de la administración de justicia actúen alejadas de normas o conceptos que encasillan a las mujeres dentro de comportamientos que se consideran adecuados en una sociedad y no menoscaben la credibilidad de las denuncias presentadas (...)³¹

Entonces, la violencia sigue manifestándose e intensificándose, y la sociedad civil demanda acciones para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito penal, por lo cual este producto aplicado pretende orientar a las instituciones que intervienen en los procesos penales de violencia contra la mujer, a fin de que actúen con debida diligencia reforzada³² y garanticen la tutela judicial efectiva a las víctimas de violencia de género.

Como parte del desarrollo del presente trabajo, se consultó al Consejo de la Judicatura del Ecuador (CJ) respecto de los procesos de educación desarrollados en materia de género, con sus respectivos resultados obtenidos. Ante lo cual el CJ informó que, a través de la Escuela de la Función Judicial, del 2014 al 26 de julio de 2023, ha ejecutado 125 procesos educativos en temas de género que incluyen capacitaciones, especializaciones y formación continua, reflejando un total de 112.411 participantes.³³

En cuanto a la información estadística sobre quejas y/o reportes; así como denuncias y sanciones a fiscales, operadores de justicia, y, defensores públicos, por la no aplicación de la perspectiva de género, del 2014 a lo que va del 2023, el CJ informó que:

(...) todas las Direcciones Provinciales han contestado que no registran ningún expediente disciplinario relacionado con la no aplicación de la perspectiva de género. De igual manera, se realizó la revisión de los expedientes iniciados en esta Subdirección Nacional de Control Disciplinario, donde no constan estos casos.³⁴

En ese mismo sentido, la Dirección Nacional de Transparencia de Gestión informó que no registra ninguna denuncia o queja al respecto.³⁵ Finalmente, sobre los instrumentos

³¹ Roxana Arroyo y Patricia Yépez, “Continuum de la violencia y vida desnuda: el femicidio, expresión de la misoginia patriarcal”, en *El femicidio en Ecuador un estudio interdisciplinario*, coord. Roxana Arroyo Vargas (Quito, Ec: Dirección Editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2022), 22.

³² La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la desarrollada en el caso Fernández Ortega y otros vs. México, ha señalado que la debida diligencia reforzada en casos de violencia basada en género incluye la realización de investigaciones serias y eficaces, realizadas de oficio y sin dilaciones, y que estas deben ser imparciales y efectivas, por lo que deben realizarse por todos los medios legales disponibles, con miras a esclarecer la verdad de los hechos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas.

³³ Consejo de la Judicatura, Oficio-CJ-DG-2023-1266-OF, 26 de julio de 2023.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

que existen en la Función Judicial para aplicar y transversalizar la perspectiva de género, así como los resultados obtenidos, el Consejo de la Judicatura informó que el CJ:

El 23 de agosto de 2018, aprobó la Resolución No. 052A-2018 con la que emitió una política para su aplicación, orientada a fortalecer el servicio judicial en materia de violencia, expidiendo entre otros planes, programas y acciones. Adjunto link para descarga:

<https://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/25-consejojudicatura/707-resoluciones-nuevo-periodo-2018.html>

En la precitada resolución se encuentran aprobados, entre otros documentos, el Protocolo para la Gestión Judicial y Actuación Pericial en casos de Violencia contra las Mujeres o Miembros del Núcleo Familiar; este instrumento versa sobre cómo se debe atender a las víctimas de violencia que acuden a las unidades judiciales, enfocando en realizar procesos no revictimizantes; incluye además formatos para la realización de las pericias médicas, sociales y psicológicas.³⁶

Informando además que, con el fin de formar a las y los servidores judiciales para incorporar una justicia especializada con enfoque de género y derechos humanos, a través de Resolución Nro. 005 2021, de 07 de abril de 2023, aprobó el Plan integral de formación para la especialización de juezas, jueces, fiscales, defensoras públicas, defensores públicos, equipos técnicos y jurisdiccionales que intervienen en la investigación, procesamiento y juzgamiento de infracciones de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, femicidio, delitos contra la integridad sexual y reproductiva. El cual consta de 7 módulos, con 600 horas de formación, en modalidades sincrónica y asincrónica.³⁷

Por su parte, en sesión de 11 de julio de 2023, la Corte Nacional de Justicia adoptó el Manual Perspectiva de Género en las actuaciones y diligencias judiciales, el cual:

Tiene por objeto principal ofrecer a todas las personas que trabajan en el sistema de administración de justicia una guía que facilite la gestión e institucionalidad de los actos y diligencias judiciales con perspectiva de género pues una justicia sólida, transparente e inclusiva es esencial como un fin en sí mismo y como una condición transversal para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.³⁸

De lo expuesto, se concluye que el CJ ha emprendido un importante número de procesos educativos en materia de género, sin embargo, no existe o no se ha proporcionado información respecto al impacto de estos. Es decir, cómo han incidido los procesos educativos para garantizar una verdadera justicia especializada con enfoque de género y la consecuente tutela judicial efectiva para víctimas y sobrevivientes.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Ecuador Corte Nacional de Justicia, *Manual Perspectiva de Género en las actuaciones y diligencias judiciales* (Quito: Corte Nacional de Justicia, 2023), 7.

Esto evidencia la necesidad de contar con procesos educativos sistemáticos, en los que se construyan estrategias de formación que aseguren y garanticen la transversalización del enfoque de género en la investigación, sanción y reparación de infracciones penales de violencia basada en género.

Siendo necesario además visibilizar y promover los espacios de denuncia y/o quejas a fiscales, operadores de justicia, y, defensores públicos, por la no aplicación de la perspectiva de género. Además, si bien se han construido herramientas que buscan aplicar la perspectiva de género en la justicia, no se cuenta con información sobre resultados de su aplicación e impacto.

El presente producto aplicado se distingue de las herramientas ya existentes al constituir un documento de directrices de actuación, donde se establece el paso a paso a seguir para garantizar la tutela judicial efectiva en los casos de infracciones penales de violencia basada en género, a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en la materia.

2. Revisión de la literatura relevante

Maqueda Abreu señala que “el uso de la expresión “violencia de género” es tan reciente como el propio reconocimiento de la realidad del maltrato a las mujeres”.³⁹ Y refiere que es a partir de los años 90 que se empieza a consolidar el uso de este término,⁴⁰ con el fin de visibilizar esta realidad y de ponerle nombre para demandar acciones por atenderla y erradicarla.

Por su parte, Camacho recuerda que:

El concepto de género empezó a circular en los años setenta y fue propuesto por la antropóloga norteamericana Gayle Rubin (1976), quien recurrió a esta categoría para explicar cómo la sociedad construye la subordinación de las mujeres, y cuestionar las posturas esencialistas que explicaban las desventajas de las mujeres desde las determinaciones y diferencias biológicas. A partir de los postulados de esta autora se explica cómo las diferencias sexuales van traduciéndose en desigualdad real y generando relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres. De ahí que se afirme que la dominación masculina, la discriminación hacia las mujeres y los atentados a sus derechos no obedecen a las características biológicas de unos y otras, sino que son el resultado de los procesos de socialización y de las construcciones sociales y culturales de las identidades de género.⁴¹

³⁹ María Luisa Maqueda Abreu, “La violencia de género: concepto y ámbito”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho de Familia, Ciudad de México, 2006.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador* (Quito: CNIG, 2014), 19.

En cuanto al género, este es una categoría social, cuya base material es el sexo,⁴² y “hace referencia a la dicotomía sexual que es impuesta socialmente a través de roles y estereotipos, que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos. Es así que a partir de una exagerada importancia que se da a las diferencias biológicas reales, se construyen roles para cada sexo”.⁴³ Así las cosas, el género es una construcción y una categoría social, que asigna atributos, roles e identidades, a las mujeres y a los hombres.

Por lo que, para Facio:

hacer un análisis de un texto o contexto desde la perspectiva de género significa primero que nada, tener conciencia de que las mujeres POR SU SEXO, ocupan un lugar subordinado en nuestra sociedad y que el hombre/varón POR SU SEXO, ocupa un lugar privilegiado. Esa pertenencia a un grupo subordinado o a uno privilegiado, es socialmente importante y debe en todo momento tomarse en cuenta. Es decir, que la pertenencia a un sexo es una categoría social que debe formar parte de cualquier análisis de lo social porque, aunque (a grosso modo) es la naturaleza la que dictamina a qué sexo se pertenece, es la sociedad (siempre y en todo momento) la que dictamina qué características y cuánto poder deben y pueden tener uno y otro sexo.⁴⁴

Se ha señalado también que “la perspectiva de género es una herramienta indispensable para investigar y juzgar los casos de violencia de género, su utilización permite una actuación eficaz y eficiente de los operadores de justicia para la tutela efectiva de los derechos de las víctimas”.⁴⁵

Para Atancuri:

La aplicación de la perspectiva de género en los procesos judiciales implica: a) identificar si en los casos se presentan relaciones de poder que subordinen a la mujer y que influyan en los hechos del caso; b) la existencia de violencia de género de algún tipo que influya en la conducta de la mujer; c) analizar la prueba de los hechos libre de estereotipos, criterios preconcebidos basados en prejuicios de género; d) verificar si los funcionarios públicos que conocieron el caso actuaron con la debida diligencia y cumplieron con las funciones a las que están obligados según la ley o los protocolos vigentes; e) considerar que la violencia de género en contra de las mujeres constituye violación a los derechos humanos, lo que le obliga al operador de justicia argumentar sobre aquella y adoptar las decisiones necesarias que impidan que esta situación continúe.⁴⁶

Mientras que, para Estela Serret, la perspectiva de género es un punto de vista que permite visualizar los fenómenos científicos, académicos, sociales o políticos, tomando

⁴² Alda Facio, *Cuando el género suena cambios tra*, (San José: ILANUD, 1992), 37.

⁴³ *Ibíd.*, 39.

⁴⁴ *Ibíd.*, 41- 2.

⁴⁵ Raúl Mauro Atancuri, “Perspectiva de género y debida diligencia en las infracciones de violencia de género”, *Diálogos judiciales VIII* (2022): 31 - 50.

⁴⁶ *Ibíd.*, 40.

en consideración las implicaciones y efectos de las relaciones sociales de poder entre hombres y mujeres.⁴⁷

Así las cosas, la perspectiva de género se constituye en una herramienta que permite analizar una situación desde el contexto histórico, social y político, de las relaciones históricamente desiguales de poder entre hombres y mujeres. Con el fin de administrar justicia con conciencia de las desigualdades estructurales, así como de los roles y estereotipos de género que han perpetuado la desigualdad y discriminación hacia las mujeres por el hecho de serlo. Y así poder llegar a la verdad de los hechos, aplicar justicia especializada con enfoque de género y dictar medidas de reparación integral que tengan vocación transformadora, es decir, que no regresen a la víctima o sobreviviente al estado anterior de vulneración de sus derechos, discriminación y violencia en el que se encontraban, sino a una vida libre de todo tipo de violencias. Garantizando así la tutela judicial efectiva en los casos de infracciones penales de violencia basada en género.

A nivel internacional se consolidan demandas de los movimientos y organizaciones de mujeres por hacer visible la violencia basada en género en contra de mujeres y niñas, así como en demanda de justicia y tutela judicial efectiva. A la par, se desarrolla legislación situada para atender la violencia basada en género contra las mujeres, tanto en el ámbito universal como interamericano de protección de derechos.⁴⁸

En el ámbito universal se adopta por la Asamblea General de Naciones Unidas, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en 1979.

En uno de sus Considerandos, la CEDAW expresa su preocupación por la discriminación que enfrentan las mujeres, señalando que esta “viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”.⁴⁹ Recogen además que “la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”.⁵⁰

Más adelante, en su artículo 1 define lo que ha de entenderse como discriminación contra la mujer, indicando que la misma:

⁴⁷ Estela Serret, *Qué es y para qué sirve la perspectiva de género*, (Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2008), 15.

⁴⁸ Ver <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>

⁴⁹ ONU Asamblea General, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180.

⁵⁰ *Ibíd.*,

denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.⁵¹

Por su parte, en el artículo 2 recalca que “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”.⁵² Mientras que el numeral segundo del artículo 15, hace referencia al derecho a un trato igual en todas las etapas de procedimiento en cortes de justicia y tribunales.⁵³

La Convención se mantiene vigente a través de la interpretación oficial que realiza el Comité CEDAW, el cual está conformado por personas expertas independientes de acuerdo con lo definido en la CEDAW, y el Reglamento del Comité.

Una de las atribuciones de este Comité, es la de formular recomendaciones sobre las cuestiones que afectan a las mujeres, con el fin de llamar la atención de los Estados. En estas recomendaciones desarrolla y recalca la necesidad de evidenciar la importancia de mantener vigente el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres establecidos en la CEDAW. Hasta la actualidad se han expedido 39 recomendaciones generales.⁵⁴

En cuanto a la violencia contra las mujeres el Comité ha expedido las recomendaciones generales 19 y 35 mientras que, en la recomendación general 33 el órgano aborda la temática del acceso de las mujeres a la justicia.

En los antecedentes de la Recomendación General 19 se señala que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.⁵⁵

En las observaciones generales, el Comité señaló también que:

6. En el artículo 1 de la Convención se define la discriminación contra la mujer. En la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física,

⁵¹ *Ibíd.*, art. 1.

⁵² *Ibíd.*, art. 2.

⁵³ *Ibíd.*, art. 15.

⁵⁴ Ver todas las recomendaciones generales en: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

⁵⁵ ONU Comité CEDAW, *Recomendación General N° 19 sobre la violencia contra la mujer*, 29 de enero de 1992.

mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no.

7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de convenios específicos de derechos humanos, constituye discriminación, tal como se entiende en el artículo 1 de la Convención [...] ⁵⁶

Es así como el Comité señala claramente la relación existente entre violencia y discriminación, lo cual parece ser un tema poco expuesto o comprendido por los tomadores de decisiones, quienes buscan poner fin a la violencia o disminuirla, con acciones que no comprenden un abordaje integral sobre los fenómenos de desigualdad y discriminación que están conectados con la violencia y que además contribuyen para su incremento.

Al respecto, Cárdenas y da Fonte, han explicado que:

A los hombres se les asigna el espacio público, a la mujer se la limita al espacio privado; el espacio laboral confiere autonomía económica al hombre, mientras que las mujeres se dedican a tareas no remuneradas como el cuidado del hogar. El efecto lesivo de esta asignación está dado por la valoración que la sociedad asigna a cada rol. Todas las actividades masculinas se consideran muy importantes y primordiales en la sociedad. Al contrario, las actividades que realizan las mujeres no son valoradas y, por tanto, resultan secundarias. Desde esta lógica, se construyen relaciones inequitativas de poder. Los hombres desempeñan un papel protagónico en la sociedad, mientras que las mujeres no. Este reconocimiento de un poder superior ha permitido que los hombres impidan, violenten y decidan sobre el ejercicio de los derechos de las mujeres. Así, la dignidad humana femenina ha quedado a la intenció de los hombres, y esto se ha plasmado en la existencia, reconocimiento y naturalización de varias formas de violencia en contra de las mujeres. ⁵⁷

En sentido similar, el Comité de la CEDAW realiza una importante referencia respecto a que la violencia contra las mujeres puede ir en contra de todas las disposiciones de la Convención.

En la Recomendación General 35, que viene a ser una actualización de la 19, el Comité indica que:

10. [...] la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Alejandra Cárdenas Reyes y Marcella da Fonte Carvalho, *Mujeres: constantes víctimas Estudios de casos de violencia de género en Nayón y Tumbaco (2017-2019)* (Quito: Universidad de las Américas, 2022), 8-9.

logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención.⁵⁸

Con ello, se refuerza la idea de que la violencia es una manifestación de las relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que además trata de perpetuar esta supuesta subordinación y no permite la igualdad material entre mujeres y hombres. Lo cual debe ser atendido a la hora de conocer casos de violencia basada en género, tanto para su tratamiento, como para su reparación que debe ser transformadora, velando por que la víctima no regrese a la situación de violencia en la que se encontraba antes de la intervención estatal, y que, se apliquen las medidas de no repetición que sean necesarias para que estos hechos no se repitan.

Además, esta recomendación efectúa una importante interpretación respecto del bien jurídico protegido en los tipos penales que sancionan la violencia contra las mujeres, ya que indica:

15. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación.⁵⁹

En ese sentido, está claro, que el bien jurídico protegido en los tipos penales de violencia de género, debe ser el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias por razón de género.

En cuanto al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos de las mujeres, el 06 de septiembre de 1994, se adoptó en Belém do Pará - Brasil, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará, la cual fue ratificada por el Estado ecuatoriano el 15 de septiembre de 1995.

En sus Considerandos, la Convención afirma que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y

⁵⁸ ONU Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, 26 de julio de 2017, párr. 10.

⁵⁹ *Ibíd.*, párr. 15.

libertades”;⁶⁰ y, expresa su preocupación por que “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”.⁶¹

En su artículo 1 a la violencia contra la mujer, como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.⁶²

En el artículo 2, la Convención señala:

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.⁶³

En cuanto a los tipos de violencia señalados en el artículo 2 de la Convención, la violencia física se manifiesta a través de acciones que causan daño o buscan causarlo, por medio de la fuerza física, “golpeándola, propinándole patadas, quemándola, agarrándola, pellizcándola, empujándola, dándole bofetadas, tirándole del cabello, mordiendo, denegándole atención médica u obligándola a consumir alcohol o drogas, así como empleando cualquier otro tipo de fuerza física contra ella”.⁶⁴

Por su parte, la violencia sexual “conlleva obligar a una pareja a participar en un acto sexual sin su consentimiento”.⁶⁵ Es decir, este tipo de violencia atenta contra la integridad sexual de sus víctimas, al obligar a ejecutar actos de naturaleza sexual sin consentimiento, tomando a las mujeres como objetos sexuales que se puede poseer.

En cuanto a la violencia psicológica, llamada desde sus inicios como violencia moral o emocional, Rita Segato ha expresado que:

⁶⁰ OEA Asamblea General, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, 9 de junio de 1994.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*, art. 1.

⁶³ *Ibíd.*, art. 2.

⁶⁴ ONU Mujeres, “Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas”, *ONU Mujeres*, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence#:~:text=La%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%20se,la%20existencia%20de%20normas%20da%C3%B1inas>.

⁶⁵ *Ibíd.*

Denomina el conjunto de mecanismos legitimados por la costumbre para garantizar el mantenimiento de los estatus relativos entre los términos de género. Estos mecanismos de preservación de sistemas de estatus operan también en el control de la permanencia de jerarquías en otros órdenes, como el racial, el étnico, el de clase, el regional y el nacional.⁶⁶

Es así como esta violencia busca mantener las relaciones históricamente desiguales de poder entre hombres y mujeres, a través de acciones que acentúan la idea de subordinación de las mujeres, disminuyendo su autoestima; controlando su comportamiento; humillando; denigrando, entre otros.⁶⁷

Segato ha afirmado que:

La eficiencia de la violencia psicológica en la reproducción de la desigualdad de género resulta de tres aspectos que la caracterizan: 1) su diseminación masiva en la sociedad, que garantiza su "naturalización" como parte de comportamientos considerados "normales" y banales; 2) su arraigo en valores morales religiosos y familiares, lo que permite su justificación y 3) la falta de nombres u otras formas de designación e identificación de la conducta, que resulta en la casi imposibilidad de señalarla y denunciarla e impide así a sus víctimas defenderse y buscar ayuda.⁶⁸

Esto pone en evidencia el hecho de que la violencia psicológica, moral o emocional, mantiene la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, y se sostiene por su normalización social que va acompañada de la impunidad.

Entre los artículos 3 y 6, la Convención refuerza los derechos contenidos en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Mientras que en los artículos 7, 8 y 9 recoge los deberes de los Estados que la han ratificado.

Piva recoge que:

Desde una perspectiva jurídica se puede explicar el concepto de violencia de género a partir de sus raíces basadas en el sistema sexo / género de importa fuertemente patriarcal. El concepto género incluye la construcción social elaborada sobre la base de la existencia de dos sexos biológicos, sobre lo que constituyen pautas de identidad y de conducta que se predicen de cada uno de los sexos. Es decir, socialmente se constituyen dos géneros a los que atribuyen roles, identidad, poder, recursos, tiempos y espacios diferenciados. Como consecuencia de esta socialización interiorizada, el género masculino resulta ser expresión de un valor de superioridad y género femenino de subalternada y estas relaciones están en la base de las relaciones de poder que subyacen a la violencia sobre las mujeres, cuya finalidad no conlleva necesariamente la intención de causar un daño a

⁶⁶ Rita Segato, *Las estructuras elementales de la violencia* (Buenos Aires: Bernal, 2003), 107.

⁶⁷ Conforme lo señalado en el artículo 157 del COIP, comete delito de violencia psicológica la persona que busca degradar o controlar acciones, comportamientos, pensamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, manipulación, chantaje, hostigamiento, humillación, o aislamiento, o cualquier otra conducta que cause afectación psicológica, contra la mujer o miembros del núcleo familiar, y será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año.

⁶⁸ Rita Segato, *Las estructuras elementales de la violencia* (Buenos Aires: Bernal, 2003), 115.

otra persona, aunque habitualmente lo ocasiones, sino someter y controlar otra persona mediante la fuerza.⁶⁹

En esta línea de pensamiento, se evidencia la idea de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, vertiente que ha sido recogida en Convenciones internacionales y recalcada por organismos internacionales de derechos humanos, como la Corte Interamericana de derechos humanos; y, por jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado al respecto, al indicar que:

211. [...] la violencia basada en el género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada, es una forma de discriminación en contra de la mujer. Tanto la Convención de Belém do Pará, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su órgano de supervisión, han reconocido el vínculo existente entre la violencia contra las mujeres y la discriminación [...] ⁷⁰

Por su parte, la Corte constitucional del Ecuador ha entendido que:

124. La violencia contra las mujeres constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales que han conducido a la dominación de la mujer y a su discriminación y han impedido su adelanto pleno, convirtiéndose en uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a las mujeres a una situación de subordinación respecto de los hombres. Al respecto, la Corte IDH ha determinado que la violencia contra las mujeres no solo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” que trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, educación, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases.⁷¹

En ese sentido, se recalca que la violencia contra las mujeres encuentra su fundamento en la desigualdad porque como consecuencia de esta, las mujeres sufren violencia de manera desproporcionada, bajo una idea de inferioridad y subordinación, de posesión; pero, además, la violencia contra las mujeres perpetua la desigualdad, ya que quienes la sufren no pueden acceder o gozar de sus derechos en igualdad de condiciones.

⁶⁹ Gianni Egidio Piva Torres, *Violencia intrafamiliar, Femicidio, Aborto acorde el COIP* (Quito: El gran libro jurídico, 2021), 53-54.

⁷⁰ Corte IDH, “Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, 28 de noviembre de 2018, párr. 211, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf.

⁷¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Caso Nro. 34-19-IN/21 y acumulados*, 28 de abril de 2021, 124.

Otro derecho obstaculizado por la incidencia de la violencia de género contra la mujer, es la tutela judicial efectiva. Esta premisa es uno de los derechos de protección que se encuentra plasmado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, de la siguiente manera:

Art. 75 Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.⁷²

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional del Ecuador en su jurisprudencia reciente ha señalado que:

20. [...] la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: (i) el acceso a la justicia, entendida ésta a través de los mecanismos propuestos por el Estado para la resolución de controversias; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) que la sentencia dictada se cumpla, esto es, la ejecutoriedad del fallo, que se traduce en el derecho a la efectividad de las decisiones jurisdiccionales.

21. Así, el derecho a la tutela judicial efectiva no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión.⁷³

De lo expuesto se puede colegir que el derecho a la tutela judicial efectiva se refiere al derecho que tenemos todas las personas de acceder a la justicia, es decir, de activar las acciones y recursos que creamos necesarios en defensa de nuestros derechos; a que, una vez que se ha accedido a la justicia se realice un debido proceso en el cual se decida sobre las pretensiones que formulemos; y que, lo resuelto por los órganos de justicia competentes se cumpla de manera integral.

Por su parte, la tutela judicial efectiva en los casos de violencia basada en género en Ecuador es un derecho consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República, así como contemplado como obligación internacional del Estado en materia de derechos humanos, conforme indica el artículo 4 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer:

⁷² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 75.

⁷³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Caso Nro. No. 41-21-CN/22*, 22 de junio de 2022, 20-21.

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos [...] ⁷⁴

En cuanto a las obligaciones de los Estados, el artículo 7 de la Convención señala que:

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- [...] b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- [...] d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- [...] f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces [...] ⁷⁵

Mientras que, la Recomendación General Nro. 33 del Comité CEDAW, respecto del acceso de las mujeres a la justicia, ha indicado que:

47. El derecho penal es particularmente importante para garantizar que la mujer puede ejercer sus derechos humanos, incluido su derecho de acceso a la justicia, sobre la base de la igualdad. Los Estados partes están obligados, en virtud de los artículos 2 y 15 de la Convención, a asegurar que las mujeres cuenten con la protección y los recursos ofrecidos por el derecho penal y que no estén expuestas a discriminación en el contexto de esos mecanismos, ya sea como víctimas o perpetradoras de actos delictivos [...]. ⁷⁶

En virtud de las obligaciones asumidas por los Estados parte, el Comité ha realizado algunas recomendaciones, las cuales podemos contemplar en la Tabla 2.

⁷⁴ OEA Asamblea General, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, 9 de junio de 1994, art. 4.

⁷⁵ *Ibíd.*, art. 7.

⁷⁶ ONU Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, 3 de agosto de 2015, párr. 47.

Tabla 2

Recomendación del Comité CEDAW, respecto del acceso de las mujeres a la justicia

Tema	Recomendación a los Estados
Debida diligencia	Ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar, castigar y ofrecer reparación por todos los delitos cometidos contra mujeres sea perpetrados por agentes estatales o no estatales
Prescripción	Garantizar que la prescripción se ajusta a los intereses de las víctimas
No revictimización y justicia especializada	Tomar medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en su interacción con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y considerar la posibilidad de establecer dependencias especializadas en cuestiones de género dentro de las fuerzas del orden y los sistemas penales y de enjuiciamiento
Acompañamiento integral, cultura de denuncia	Tomar medidas apropiadas para crear un entorno de apoyo que aliente a las mujeres a reclamar sus derechos, denunciar delitos cometidos contra ellas y participar activamente en los procesos de la justicia penal; y tomen medidas para prevenir las represalias contra las mujeres que recurren al sistema de justicia. Además, tratar de establecer un sistema de consultas articulado con grupos de defensa de derechos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil para elaborar leyes, políticas y programas en esta esfera
Perspectiva de género	Utilizar un criterio confidencial y con perspectiva de género para evitar la estigmatización durante todas las actuaciones judiciales, incluida la victimización secundaria en casos de violencia, durante el interrogatorio, la reunión de pruebas y otros procedimientos relacionados con la investigación
Prueba	Revisar las normas sobre pruebas y su aplicación específica en casos de violencia contra la mujer. Se debe adoptar medidas, teniendo en cuenta los derechos a un juicio justo para las víctimas y los defensores en los procedimientos penales, con vistas a asegurar que no se restrinjan excesivamente los requisitos probatorios, y que estos no sean inflexibles o influenciados por estereotipos de género
Respuesta del sistema de justicia	Mejorar la respuesta de la justicia penal a la violencia en el hogar, lo que se puede hacer mediante el registro de las llamadas de emergencia, tomando pruebas fotográficas de la destrucción de bienes, así como señales de violencia; así mismo, se debe tomar en cuenta los informes de los médicos o trabajadores sociales, que pueden demostrar cómo la violencia, aun cuando se cometa sin testigos, tiene efectos materiales sobre el bienestar físico, mental y social de las víctimas
Plazo razonable	Adoptar medidas para garantizar que las mujeres no se vean sometidas a retardos injustificados en sus solicitudes de protección y que todos los casos de discriminación basada en el género comprendidos en el derecho penal, incluida la violencia, sean tramitados de manera oportuna e imparcial
Normativa y políticas institucionales	Elaborar protocolos para la policía y los proveedores de servicios de salud relativos a la reunión y conservación de las pruebas forenses en casos de violencia contra la mujer; y sensibilizar a un número suficiente de funcionarios forenses, de policía y jurídicos para investigar de manera competente los actos delictivos.

Fuente: Recomendación General Nro. 33 del Comité CEDAW, respecto del acceso de las mujeres a la justicia

Elaboración propia

De este análisis de información, se puede colegir que el derecho a la tutela judicial efectiva en los casos de violencia contra mujeres y niñas encuentra una protección reforzada, que implica: i) el derecho al acceso efectivo a la justicia y sus órganos en

igualdad de condiciones, a través de procedimientos legales justos, eficaces y que los mismos permitan el acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justas y eficaces a las víctimas; ii) el derecho a un debido proceso, que en casos de violencia contra las mujeres debe desarrollarse con debida diligencia reforzada para investigar y sancionar de manera célere y efectiva a los agresores; además, que el proceso se desarrolle en justicia y que en el recurrir del mismo se puedan otorgar las medidas de protección que sean necesarias para garantizar la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencia y sus familiares; y, iii) el derecho a que la decisión judicial se cumpla con celeridad, garantizando una reparación integral transformadora que no regrese a las mujeres a los estados y situaciones anteriores que permitieron que sufra violencia en su contra.

Para Cárdenas y da Fonte:

El acceso a la justicia es una categoría analítica esencial para la protección de los derechos humanos, e incluyen una vida libre de violencia para las mujeres. Cuando esta figura delictiva se concreta, y el proceso judicial se formaliza, corresponde a las y los operadores de justicia verificar e investigar los detalles de cada caso. Cada funcionario y funcionaria del sistema judicial debe vigilar que se cumpla la debida diligencia y la tutela judicial efectiva, para garantizar a las mujeres el derecho de acceso a la justicia.⁷⁷

Respecto a la reparación transformadora y las garantías de no repetición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

450. La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado [...], las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación.

Ahora, cuando se habla del acceso a la justicia de las mujeres, es necesario entender que estas han sido víctimas de una desigualdad estructural –como ya se ha explicado–, ubicándolas en una situación de subordinación. Esta posición diferenciada de poder, durante siglos, ha generado estereotipos de género que naturalizan y perpetúan esa posición y el rol de la mujer en la sociedad.

⁷⁷ Alejandra Cárdenas Reyes y Marcella da Fonte Carvalho, *Mujeres: constantes víctimas Estudios de casos de violencia de género en Nayón y Tumbaco (2017-2019)* (Quito: Universidad de las Américas, 2022), 24.

Desde esta perspectiva, el primer elemento que se debe alcanzar para garantizar que las mujeres accedan a la justicia es la igualdad.⁷⁸

Por lo que, la tutela judicial efectiva en los casos de violencia basada en género implica que la reparación que se dicte tenga una vocación transformadora, que no regrese a la sobreviviente de violencia a la situación de violencia y discriminación que se encontraba antes, sino que el Estado tome las medidas para que esa situación no se repita a la víctima del caso ni para ninguna otra mujer. Por lo que las medidas que deben tomarse deben ser estructurales y con vistas a garantizar la no repetición de los hechos.

En cuanto a la debida diligencia, Cárdenas y da Fonte, han señalado que:

Se puede afirmar que los principios que garantizan la debida diligencia son: a. la oficiosidad; b. la oportunidad; c. plazo razonable en relación con la efectividad de la administración de justicia; d. profesionalidad de los órganos que intervienen en la investigación y sustanciación del proceso; e. participación de los familiares como ejercicio fundamental del derecho a la verdad y acceso a la justicia; f. exhaustividad; finalmente, g. la independencia e imparcialidad del órgano encargado de la investigación.⁷⁹

Para conseguir esta tutela judicial efectiva en los casos de infracciones penales de violencia basada en género, la educación y formación en derechos humanos y género es indispensable.

Caicedo ha expresado:

la transversalidad de los derechos humanos en lo educativo, no solamente le corresponde a la escuela y la secundaria sino a todos los espacios educativos institucionalizados, como es el caso de la universidad y los estudios de posgrado, solo que aquí además debería primar y poner mayor énfasis en la relación entre derechos humanos y el ejercicio de un oficio o profesión. También, la transversalidad debe ser entendida en toda actividad formativa sin importar si se encuentra ligada o no a un régimen institucionalizado; lo opuesto no solo sería restar posibilidades de vigencia a los derechos humanos, sino excluir uno de sus elementos esenciales y su más relevante principio guía⁸⁰.

Esto evidencia la importancia de que la educación en derechos humanos, que incluye los derechos humanos de las mujeres y la aplicación de la perspectiva de género para comprender la discriminación histórica y estructural, se realice de manera transversal

⁷⁸ Corte IDH, “Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 450, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

⁷⁹ Alejandra Cárdenas Reyes y Marcella da Fonte Carvalho, *Mujeres: constantes víctimas Estudios de casos de violencia de género en Nayón y Tumbaco (2017-2019)* (Quito: Universidad de las Américas, 2022), 28.

⁸⁰ Danilo Caicedo Tapia, “Educación y derechos: Una propuesta metodológica de enseñanza y aprendizaje desde el cómic” (tesis doctorado, Universidad Carlos III de Madrid, 2022), 171-2, file:///Users/inesortega/Downloads/tesis_danilo_caicedo_tapia_2022.pdf.

a lo largo de nuestra vida, desde la educación primaria, secundaria, en tercer y cuarto nivel, inclusive. Lo que debe reforzarse y especializarse de acuerdo con cada profesión, ocupación u oficio que se desempeñe. Resaltando la importancia de estos procesos para las y los operadores de justicia, agentes fiscales, defensores(as) públicos(as), y todo servidor (a) público(a), quienes deben garantizar que su accionar sea acorde a las obligaciones nacionales e internacionales en la materia.

Una vez que hemos analizado la literatura relevante sobre violencia contra las mujeres, el derecho al acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de sus víctimas, así como las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres, pasamos a describir el producto propuesto, el cual busca orientar el accionar estatal para efectivizar el ejercicio de estos derechos.

3. Descripción del producto

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, señaló que “a menudo las mujeres víctimas de violencia no logran un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales cuando denuncian los hechos sufridos. Por este motivo, la gran mayoría de estos incidentes permanecen en la impunidad y en consecuencia sus derechos quedan desprotegidos”.⁸¹

También evidenció que, pese a los avances formales, jurídicos y políticos, aún existen brechas en cuanto al acceso efectivo a los recursos, su aplicabilidad y, la calidad de la respuesta judicial a los casos de violencia de género contra las mujeres. Por lo que concluyó que existe un patrón de impunidad sistemática y que, “la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en el hemisferio”.⁸²

Otros aspectos que observó la CIDH son los bajos índices de recurrencia al sistema jurídico por parte de las mujeres, la revictimización que sufren las víctimas y sus familiares al pretender activar la justicia, así como una persistente desconfianza respecto de la respuesta judicial y sus efectos.⁸³

En cuanto a las deficiencias de la administración de justicia que fueron observadas por la Comisión, se encuentran “retrasos injustificados en las diligencias necesarias por

⁸¹ OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas Resumen ejecutivo*, 20 de enero de 2007, OEA/Ser.L/V/II.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación, vacíos e irregularidades en las diligencias, sumado la falta de recursos económicos y humanos para llevar a cabo investigaciones efectivas, judicializar y sancionar los casos”.⁸⁴

Además, la Comisión evidencia que los prejuicios y estereotipos existentes a nivel cultural inciden de manera negativa en el juzgamiento y sanción de actos de violencia contra las mujeres,⁸⁵ y que:

En materia de prevención y protección, la CIDH ha verificado que las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes. La Comisión ha constatado problemas graves en el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación que se vuelve particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad.⁸⁶

Por lo expuesto, el producto se adscribe a la línea de investigación de justicia penal y su importancia radica en que pretende ser una guía metodológica para la actuación en los casos de violencia basada en género en materia penal, a fin de que el derecho penal se aplique en clave de derechos humanos y se materialicen y efectivicen las normas y compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, garantizando así una verdadera justicia con enfoque de género.

Lo cual es acorde a una de las preocupaciones de la CIDH en su informe, en el que indica que, “entre los factores más importantes se encuentran la falta de reglamentaciones y procedimientos claros destinados a fomentar la adecuada interpretación y aplicación de las leyes en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres por parte de funcionarios públicos”.⁸⁷

Con estos antecedentes, es importante aclarar que este producto tiene como finalidad ampliar la comprensión de los operadores de justicia sobre las brechas de acceso que enfrentan las mujeres a diario en los casos de violencia basada en género en materia penal.

Así, las *Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal*, constituye un aporte desde la academia que contribuye para que los operadores de justicia comprendan de forma más

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ibíd.*

adecuada la problemática social que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, buscando orientar el trabajo de las instituciones intervinientes en el conocimiento y tratamiento de delitos y contravenciones que afecten a las mujeres por su condición de género, a fin de que sus actores actúen con debida diligencia reforzada y busquen garanticen la tutela judicial efectiva a las víctimas de violencia de género respetando su dignidad, no revictimizándolas y garantizando la no repetición de los hechos violentos traumáticos.

El producto aplicado contiene directrices de actuación que serán presentadas a las autoridades de las instituciones que intervienen en los procesos penales de violencia contra las mujeres, con el fin de guiar su trabajo para garantizar la tutela judicial efectiva a las víctimas de violencia de género en el ámbito penal.

Estas directrices deben desarrollarse por medio de estrategias de actuación integral, que deberán proyectar procesos de definición y adopción de garantías que permitan la ejecución del debido proceso, mediante un procedimiento expedito con debida diligencia reforzada, que logre hacer efectivo el goce del conjunto de derechos que conforman el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva del grupo meta identificado.

Así, el objetivo general del producto aplicado es guiar a los actores involucrados en el sistema de justicia, por medio de directrices específicas para garantizar la tutela judicial efectiva aplicada a los casos de infracciones penales contra las mujeres basada en género.

El objetivo propuesto se concretará por medio de los siguientes objetivos específicos descritos a continuación:

- Contribuir para remover los obstáculos que inviabilizan la garantía de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva a las mujeres y niñas que sufren infracciones penales en su contra.
- Orientar el trabajo de las instituciones intervinientes para que conozcan y traten de forma adecuada los delitos y contravenciones que afecten a las mujeres por su condición de género, a fin de que actúen con debida diligencia reforzada y garanticen el derecho a la tutela judicial efectiva con respeto a su dignidad, no revictimización e implementación de garantías de no repetición necesarias.
- Asesorar a las instituciones intervinientes para el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de

las mujeres, con vistas para que en el futuro se puedan disminuir las cifras de violencia contra mujeres y niñas.

- Sensibilizar a quienes pertenecen a la administración de justicia y a su vez, a las instituciones públicas que participan en el conocimiento y tramitación de infracciones penales cometidas por razones de género.
- Evidenciar un estándar de no repetición, en todo el aparataje gubernamental, que sea un modelo para replicar en otros Estados que cuenten con problemáticas de similares características.

Conclusiones

Por todo el expuesto en el presente trabajo podemos inferir las siguientes conclusiones:

La violencia basada en género en contra de mujeres y niñas es una violación a los derechos humanos, que impacta la vida de sus víctimas y la sociedad en general. Esta violencia tiene como antecedente las relaciones históricamente desiguales de poder entre hombres y mujeres, y además, es una de las consecuencias de los hechos de violencia es que no permite materializar el derecho humano de las mujeres a la igualdad y no discriminación.

Ante ello, varios países del mundo, incluido Ecuador, han adoptado una serie de medidas normativas como la tipificación de infracciones penales para disminuir la violencia y a la vez garantizar la igualdad formal, material y no discriminación a las mujeres, sin embargo, estas medidas no han sido efectivas y las estadísticas y casos diarios lo ponen de manifiesto.

Ante este panorama, es evidente que el Estado no cumple con su obligación de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva para las víctimas de violencia lo que conlleva a la revictimización y generación de obstáculos estructurales que impiden la concreción de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las mujeres víctimas de violencia de género.

Las organizaciones de sociedad civil han hecho un esfuerzo importante por documentar esta realidad, demandando del Estado acciones y políticas concretas, las cuales siguen siendo una deuda pendiente.

Este producto atiende las demandas de las víctimas y sobrevivientes de violencias, que no deben ser visualizadas tan solo como cifras, más como personas cuyos proyectos de vida han sido profundamente impactados por la violencia machista que vulnera nuestros derechos a diario, además se debe tomar en consideración el trabajo que han realizado las organizaciones de sociedad civil y movimientos de mujeres para documentar prácticas reiteradas que impiden la tutela judicial efectiva a víctimas de violencia basada en género, pese a las dificultades relativas al acceso a la información, además de las recomendaciones que desde su experiencia estas organizaciones formulan al Estado para que pueda dar cumplimiento a sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Es así como el presente trabajo pretende guiar a los operadores de justicia, instituciones y actores involucrados para que, desde el activismo jurídico, remuevan obstáculos socio estructurales como los estereotipos y discriminación por género existentes en el sistema judicial, con miras a garantizar el acceso a la justicia con la efectiva concreción de sus aristas deber de debida diligencia y tutela judicial efectiva aplicadas de forma real a los casos de infracciones penales de género en contra de las mujeres, con vistas a la promoción de un cambio cultural que viabilice la garantía al derecho a la tutela judicial efectiva a las víctimas de infracciones penales por razones de género y la no repetición de estas conductas.

Sección 2: Propuesta de Producto

Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal

Para el desarrollo del producto propuesto se empleó la metodología cualitativa, a través de métodos de investigación que incluyen observación y revisión bibliográfica de literatura relevante, así como de normativa y jurisprudencia nacional e internacional en la materia; y, de los informes y observaciones realizadas por organismos internacionales de derechos humanos y organizaciones de sociedad civil, a fin de identificar las principales demandas y problemáticas que enfrentan en los procesos penales, lo cual permitió identificar las brechas y las líneas de actuación.

Además, se revisó políticas y buenas prácticas que puedan orientar el desarrollo del producto; y, documentos oficiales respecto de la actuación de instituciones que intervienen en los procesos penales de violencia basada en género.

Es así que el presente producto presenta los contenidos necesarios sobre los siguientes puntos: principios y ejes que deberán seguir las y los servidores de las instituciones intervinientes en los procesos de investigación y sanción de infracciones penales de violencia contra las mujeres; ejes de actuación de instituciones, actores y respuesta del Estado a cada problemática en cuanto el acceso a la justicia para las sobrevivientes de violencia; observancia del debido proceso; deber de debida diligencia reforzada; la ejecución de lo resuelto, que debe incluir una reparación transformadora y garantías de no repetición adecuada a las víctimas de violencia.

1. Objetivos

El objetivo general de las **Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal** es guiar a los actores involucrados en el sistema de justicia, por medio de directrices específicas para garantizar la tutela judicial efectiva aplicada a los casos de infracciones penales contra las mujeres basada en género.

Por su parte, los objetivos específicos son:

- Contribuir para remover los obstáculos que inviabilizan la garantía acceso a la justicia y tutela judicial efectiva a las mujeres y niñas que sufren infracciones penales en su contra.
- Orientar el trabajo de las instituciones intervinientes para que conozcan y traten de forma adecuada los delitos y contravenciones que afecten a las mujeres por su condición de género, a fin de que actúen con debida diligencia reforzada y garanticen el derecho a la tutela judicial efectiva con respeto a su dignidad, no revictimización e implemento de garantías de no repetición necesarias.
- Asesorar a las instituciones intervinientes para el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, con vistas para que en el futuro se puedan disminuir las cifras de violencia contra mujeres y niñas.
- Sensibilizar a quienes pertenecen a la administración de justicia y a su vez, a las instituciones públicas que participan en el conocimiento y tramitación de infracciones penales cometidas por razones de género.
- Evidenciar un estándar de no repetición, en todo el aparataje gubernamental, que sea un modelo para replicar en otros Estados que cuenten con problemáticas de similares características.

2. Justificación

Las Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal, pretenden servir como una guía metodológica para la actuación en los casos de violencia basada en género en materia penal, a fin de que el derecho se aplique en clave de derechos humanos y se materialicen y efectivicen las normas y compromisos nacionales e internacionales relacionados derechos humanos de las mujeres, garantizando así una verdadera justicia con enfoque de género.

3. Instituciones y organizaciones intervinientes

Con el propósito de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de mujeres víctimas de infracciones penales, se debe realizar un trabajo coordinado e interinstitucional, tanto del sector público como privado, pues las organizaciones de

sociedad civil tienen un rol fundamental a la hora de evidenciar casos de infracciones penales que constituyan violencia de género, así como en la denuncia de vulneraciones a la tutela judicial efectiva en estos casos.

Las instituciones a quienes estas directrices van dirigidas, sin perjuicio de que en los casos específicos deban intervenir otras que se requieran, son:

Instituciones públicas

Función Ejecutiva

- Consejo Nacional para la Igualdad de Género CNIG
- Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional CNII
- Consejo Nacional para la igualdad de movilidad humana CNIMH
- Consejo Nacional para la igualdad de pueblos y nacionalidades CNIPN
- Consejo Nacional para la igualdad de personas con discapacidad CNIPD
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación CORDICOM
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos MMDDHH
- Ministerio de Educación MINEDUC
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador MSP
- Ministerio de Trabajo MDT
- Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES
- Policía Nacional PN
- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT

Función Legislativa

- Asamblea Nacional AN

Función Judicial

- Consejo de la Judicatura CJ
- Corte Nacional de Justicia CNJ
- Cortes Provinciales de Justicia CPJ
- Fiscalía General del Estado FGE
- Defensoría Pública DP

Función de Transparencia y Control Social

- Defensoría del Pueblo DPE

Función Electoral

- Consejo Nacional Electoral CNE
- Tribunal Contencioso Electoral TCE

Organizaciones no gubernamentales

- Organizaciones de sociedad civil OSC
- Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres ONU Mujeres
- Iniciativa Spotlight IS

Gobiernos Autónomos Descentralizados

- Consejo Cantonal para la Protección de Derechos CCPD
- Juntas Cantonales de Protección de Derechos JCPD

4. Principios y ejes aplicados para garantizar la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género

La tutela judicial efectiva es un derecho consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y que nace de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Por su parte, las directrices de esta tutela deben ser aplicadas para las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género; en ese sentido, se debe garantizar a las víctimas el acceso a la justicia sin ninguna barrera, obstáculo o impedimento de ningún tipo, ya sea social, estructural, cultural o material.

Además, se debe asegurar el derecho a recibir una respuesta de los órganos de justicia, a la cual se debe llegar en un plazo razonable, cumpliendo los procesos y procedimientos con debida diligencia reforzada y garantizando la transversalización del enfoque de género en las etapas pre procesales como procesales penales.

Finalmente, la respuesta que brinden los órganos de justicia a las sobrevivientes de violencia por razones de género, debe tener una vocación transformadora, es así que se debe asegurar que las víctimas no regresen a la situación de violencia y desigualdad que se encontraban antes de la intervención estatal, sino que el Estado por medio de sus actores garantice la protección integral, tanto a las víctimas directas cuanto indirectas; y

que, los hechos de violencia no se vuelvan a repetir sobre ellas ni sobre otras mujeres potenciales víctimas.

Para dar cumplimiento al propósito de este producto, los principios que orientarán la presente directriz de aplicación son:

- a. *Aplicación directa e inmediata*: los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República y en los Instrumentos internacionales de derechos humanos, así como, los desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Comités de Naciones Unidas, serán de directa e inmediata aplicación.
- b. *Debida diligencia reforzada*: la actuación de las instituciones del Estado y actores involucrados, en etapas pre procesales, procesales, administrativas, y/o, judiciales, se desarrollará con el más alto contenido ético. Se deberá asegurar la oficiosidad de las investigaciones; una escucha activa a las denuncias y aportes de las víctimas; garantizando la seriedad de las actuaciones, las cuales deben ser libres de estereotipos y roles de género; y, que deben ser realizadas por todos los medios legales disponibles y atendiendo todas las líneas de investigación posibles. Además, la actuación deberá ser desarrolladas con oportunidad, sin dilaciones de ningún tipo; con personal sensibilizado y capacitado en temas de género; asegurando la atención y protección de las víctimas a través de la coordinación interinstitucional. Las actuaciones e investigaciones deben desarrollarse con independencia e imparcialidad; con determinación; eficacia; exhaustividad tendiente a su efectividad y orientadas a la determinación de la verdad y evitando la impunidad; asegurando mecanismos de veedurías, rendición de cuentas; y, participación de las víctimas y sociedad civil, que tienda a brindar confianza a las víctimas; aplicando estándares de organismos internacionales; y, con enfoque interseccional.
- c. *Derechos justiciables*: los derechos y garantías que aseguren el respeto a la dignidad de las personas, contenidos en la Constitución de la República, en instrumentos internacionales de derechos humanos; y, en el desarrollo oficial de los órganos de interpretación de cada uno de estos, son plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para impedir el efectivo goce, eficacia, efecto útil y vigencia de estos derechos.

- d. *Enfoque o perspectiva de género:* debe ser entendida como una variable de análisis que permite comprender una norma, hechos fácticos o disposiciones de cualquier tipo, desde una perspectiva que reconozca la discriminación histórica de las mujeres y las relaciones históricamente desiguales de poder entre mujeres y hombres que se han mantenido en la sociedad.
- e. *Enfoque interseccional:* comprender los distintos factores sociales que definen a una persona y como la pertenencia a ciertos grupos puede incidir de manera negativa en el ejercicio de derechos; y, a su vez, se trata de incorporar esta perspectiva o enfoque para toda actuación y/o decisión, permitiendo que exista una verdadera igualdad material o sustancial.
- f. *Enfoque central sobre la víctima:* el derecho penal se ha caracterizado por desplazar el papel de la víctima y concentrarse en el punitivismo, donde muchas veces no se escucha o atiende las necesidades y/o requerimientos específicos de las víctimas. Un enfoque del derecho penal centrado en las víctimas propone que el ejercicio del derecho penal se realice teniendo como centro a la víctima, garantizando su atención y protección integral y la escucha activa de sus necesidades y requerimientos durante las etapas pre procesales y procesales, así como para la determinación de la reparación integral; y, en los casos de abstención fiscal.
- g. *Gratuidad:* la justicia será gratuita, en caso de que se requiera contar con exámenes y/o peritajes expertos, es deber del Estado proveerlo y en caso de no contar con los especialistas necesarios, deberá solicitar apoyo de instituciones de educación superior u otros organismos nacionales o internacionales.
- h. *Igualdad y no discriminación:* todas las personas somos libres e iguales en dignidad y derechos, la igualdad se debe garantizar no solo en lo formal, ante la ley y en su aplicación; sino también de manera sustancial o material, en el que se consideren las barreras estructurales y discriminación histórica de ciertos grupos, que no permite una efectiva materialización de los derechos. Se debe además garantizar la no discriminación por razones de género, ni por ninguna otra categoría sospechosa como las indicadas en el artículo 35 de la Constitución de la República, entre otras.

- i. *No restricción de derechos*: los derechos constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos no podrán ser restringidos por ninguna autoridad, servidor(a) público(a), ni por ninguna persona particular.
- j. *No revictimización*: en todo proceso administrativo y/o judicial, y, en todas sus etapas, pre procesales y procesales, se garantizará la atención integral a la víctima, su protección integral y la no revictimización, por lo cual las actuaciones de las instituciones y personal interviniente deberá ser con debida diligencia, garantizando los derechos de las víctimas, la escucha activa a las víctimas, con un trato apropiado sensible al género e interseccionalidades, libre de estereotipos y estigmatizaciones; brindado toda la información que requieran; permitiendo su participación en las investigaciones; evitando la repetición inoficiosa de actuaciones y/o diligencias; garantizando el acompañamiento psicosocial permanente.
- k. *Plazo razonable*: todas las actuaciones administrativas y/o judiciales, en sus diferentes etapas pre procesales y procesales, deberán realizarse de manera oportuna en un plazo razonable, considerando la complejidad del asunto y la afectación generada por la duración del procedimiento sobre las víctimas.
- l. *Reparación integral*: todas las actuaciones de las instituciones intervinientes deben ir orientadas a una reparación integral para las sobrevivientes de violencia, la cual debe tener una vocación transformadora y considerar la restitución integral, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, así como el proyecto de vida de las víctimas de violencia, el cual conforme jurisprudencia de la Corte IDH ha sido definido como las “aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”.⁸⁸

5. Ejes de acción y respuesta a cada problemática

De acuerdo con la información recabada que ha permitido identificar las barreras y obstáculos a los que se enfrentan las víctimas de violencia basada en género en casos penales, a continuación, se expone los siguientes ejes de acción que deben ser aplicados por las instituciones intervinientes:

⁸⁸ Corte IDH, “Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (Reparaciones)”, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, 27 de noviembre de 1998, párr. 147, <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec42.pdf>.

5.1. Acceso a la administración de justicia: primer eje del derecho a la tutela judicial efectiva

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que “el derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión”.⁸⁹ También ha indicado que:

113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).⁹⁰

Considerando la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, se emiten las siguientes directrices para garantizar el acceso a la justicia de las infracciones penales de violencia basada en género:

1. Las víctimas de violencia basada en género suelen acudir a distintas dependencias a denunciar los hechos, los cuales suelen ser organizaciones de sociedad civil, policía o intendencias, oficinas técnicas y coordinaciones zonales del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, oficinas del Consejo de la Judicatura, Juntas Cantonales de Protección de derechos, entre otros. Las alertas también se suelen recibir por llamadas de auxilio del ECU 911, Ministerio de Salud Pública, u otros.
2. Cualquiera que sea la institución u organización que recibe una alerta de violencia basada en género, esta deberá realizar una primera escucha efectiva, sin que implique una exhaustividad que pueda derivar en una revictimización, así como la activación del acompañamiento psicosocial a la víctima.
3. Luego la institución u organización de primer contacto deberá acompañar a la víctima, para si así lo desea y siempre respetando su decisión sin ningún tipo de presiones, interponer la denuncia respectiva, sea en Fiscalía en caso de las infracciones penales tipificadas como delitos; o, en casos de contravenciones penales de violencia contra la mujer, ante “la o el juzgador de violencia contra

⁸⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en Caso Nro. 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, 113.

⁹⁰ *Ibíd.*, 112.

la mujer o miembros del núcleo familiar del cantón donde se cometió la contravención o del domicilio de la víctima”, conforme lo señalado en el numeral 1 del artículo 643 del COIP.

4. Con el fin de que se garantice una correcta adecuación de los hechos a las infracciones penales de violencia contra la mujer tipificadas como delitos o contravenciones, todas las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres deberán contar con un punto focal para el efecto, el cual según sus funcionarios debe estar sensibilizados y capacitados de forma periódica en temas de género y violencia, para garantizar una correcta intervención y acompañamiento.
5. Una vez que se ha identificado si nos encontramos frente a un delito o contravención, se deberá:
 - 5.1. Casos de contravenciones: acompañar a la víctima a la sala de primera acogida del Consejo de la Judicatura, en la cual interpondrá su denuncia y será atendida por el equipo psicosocial del CJ, el cual brindará contención y agendará el tratamiento que considere necesario. Además, se identificará la situación de la víctima, a fin de solicitar las medidas de protección que sean necesarias para resguardar su integridad e impedir nuevos hechos de violencia o intensificación de la violencia. La Defensoría del Pueblo en conjunto con la Policía Nacional, serán las instituciones encargadas de vigilar el estricto cumplimiento de las medidas de protección, en virtud de lo establecido en el literal g) del artículo 37 de la LOIPEVCM; Y, el numeral a) del artículo 27 de la misma ley.
 - 5.2. Casos de delitos: se acompañará a la víctima a la Fiscalía a interponer la correspondiente denuncia y se garantizará atención psicosocial por parte del personal especializado. Se solicitarán y velará por el otorgamiento de las medidas de protección que sean necesarias. La Defensoría del Pueblo, en conjunto con la Policía Nacional, serán las instituciones encargadas de vigilar el estricto cumplimiento de las medidas de protección, conforme lo indicado en el punto anterior.
6. En todos los casos, la Defensoría Pública contará con defensores (as) acreditados (as), sensibles a temas de género y violencia y que se encuentre constantemente capacitados y disponibles para actuar ante el requerimiento de víctimas, organizaciones de sociedad civil o instituciones públicas. Este

personal deberá estar accesible 24 horas a las víctimas, por lo que semanalmente deberá remitir el listado de personas especialistas y de turno a todas las instituciones del Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; así como a las organizaciones de sociedad civil, sin perjuicio de su publicación por otros medios electrónicos y físicos, conforme el artículo 36 de la LOIPEVCM.

7. Una vez que se interpongan las respectivas denuncias, la Defensoría del Pueblo a través del Mecanismo para la prevención de la violencia contra la mujer basada en género, aperturará una estrategia defensorial de vigilancia del debido proceso, sin perjuicio de que interactúe con otros de sus mecanismos, de acuerdo con la interseccionalidad que se presenten en los casos. Esto en virtud de las competencias constitucionales y legales de la DPE como Institución Nacional de Derechos Humanos y lo indicado en los numerales b) y d) del artículo 37 de la LOIPEVCM. Esto con el fin de verificar que se respeten los derechos de las víctimas al acceso a la justicia, sin limitaciones basadas en roles y estereotipos de género y de ningún otro tipo, asegurando así que no existan barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia para las sobrevivientes de violencia.

5.2. Respeto al debido proceso y actuación con debida diligencia reforzada: segundo eje del derecho a la tutela judicial efectiva

El segundo componente de la tutela judicial efectiva conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador es el derecho a un proceso judicial, el cual “se materializa en el debido proceso, que instrumental la tutela judicial efectiva, y comprende los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoria una resolución o sentencia debidamente motivada”.⁹¹

En los casos de violencia basada en género, este debido proceso adquiere una importancia diferenciada, pues es necesario que las directrices del artículo 76 de la Constitución de la República al respecto sean entendidas en clave de género, garantizando así una debida diligencia reforzada.

8. En todos los casos de infracciones penales de violencia contra la mujer, corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el

⁹¹ *Ibíd*, 119.

cumplimiento de las normas y los derechos reconocidos en instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos de las mujeres, en especial: la CRE, la jurisprudencia de la CCE, la CEDAW, las recomendaciones generales y observaciones finales del Comité CEDAW, la CADH, la CBDP, la jurisprudencia de la Corte IDH, las conclusiones y recomendaciones de la delegación del Comité de Expertas del MESECVI, lo expresado por la CIDH, entre otros.

9. En casos de delitos de violencia contra la mujer, la o el fiscal que los conozca, ya sea de oficio o a petición de parte, iniciará con la fase pre procesal de indagación previa, conforme las reglas previstas en el Código Orgánico Integral Penal, la cual se realizará con debida diligencia y en un plazo razonable, siguiendo todos los principios enunciados en esta directriz. La recolección de los elementos de convicción se realizará con enfoque de género e interseccional, sin estereotipos ni prejuicios estigmatizantes.
10. Todas las diligencias que se ordenen durante la fase de investigación se realizarán por personal especializado y con enfoque de género.
11. En caso de que se requiera la versión de la víctima para ampliar los hechos denunciados, se contará con un criterio experto psicosocial para la realización de esta y en ningún caso se permitirá la revictimización.
12. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución, a la ley o a los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
13. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 584 del Código Orgánico Integral Penal, la víctima y su defensa podrá acceder en todo momento al expediente, incluso solicitar copias de este. De igual manera podrá hacerlo la Defensoría del Pueblo del Ecuador en los casos que ejerce vigilancia del debido proceso con enfoque de género.
14. En caso de que la o el fiscal considere que no cuenta con los elementos necesarios para formular cargos, al solicitar archivo de acuerdo a lo determinado en el artículo 586 del Código Orgánico Integral Penal, contará con asesoramiento del equipo experto en temas de género de la Fiscalía General del Estado, a fin de garantizar los derechos de las víctimas.
15. De acuerdo con lo establecido en el artículo 587 del COIP, previo a declarar el archivo, la o el operador de justicia comunicará a la víctima de la solicitud

de archivo presentada por Fiscalía, la víctima para pronunciarse podrá adjuntar los informes de vigilancia del debido proceso con los que cuente la Defensoría del Pueblo del Ecuador. En todo momento estará acompañada por su defensa particular o pública.

16. En caso de que la o fiscal encuentre elementos suficientes para deducir una imputación, se iniciará la etapa procesal llamada instrucción fiscal, la cual inicia con la audiencia de formulación de cargos solicitada por fiscalía y convocada por la o el operador de justicia, quien en audiencia deberá determinar el tiempo de duración de la etapa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 592 del COIP, considerando un plazo razonable y los demás principios señalados en esta directriz.
17. La recopilación de elementos de investigación por parte de la fiscalía en esta etapa se realizará con el asesoramiento técnico experto del equipo de género de la Fiscalía General del Estado, pudiendo además solicitar criterios, en caso de que se requiera, al Consejo Nacional para la Igualdad de Género u otras instituciones o entidades especializadas. En esta etapa se escuchará en todo momento las demandas de la víctima, así como se cumplirá los principios señalados en esta directriz.
18. De acuerdo con lo establecido en el artículo 595 del Código Orgánico Integral Penal, la relación circunstanciada de los hechos relevantes, así como la infracción o infracciones penales que se imputen, se realizará aplicando los fundamentos de la teoría del delito con enfoque de género, teniendo como base para aquellos los elementos, resultados de la investigación, además de los protocolos internacionales y nacionales existentes.
19. En todo momento se atenderá y tramitará por parte de fiscalía, la solicitud de medidas cautelares y de protección, salidas alternativas al procedimiento o cualquier otro pedido que no afecte al debido proceso, conforme el segundo inciso del artículo 595 del COIP.
20. Conforme lo establecido en el artículo 596 del COIP, si durante la etapa de instrucción, los resultados de la investigación hacen variar justificadamente la calificación jurídica de la imputación hecha en la formulación de cargos, la o el fiscal deberá solicitar a la o al juzgador, audiencia para motivar la reformulación de cargos. Esta reformulación deberá tener un análisis de

género por parte del o la fiscal, aplicando siempre el enfoque de género en la teoría del delito.

21. De acuerdo con la facultad otorgada a fiscalía en el artículo 598 del COIP, las pericias o diligencias que ordene fiscalía en esta etapa procesal deberán realizarse por personal especializado con enfoque de género.
22. Concluida la instrucción fiscal, en caso de que la o el fiscal considere que no tiene elementos para continuar a la siguiente etapa del proceso, emitirá su dictamen debidamente fundamentado, el cual deberá tener enfoque de género, y de requerirlo apoyo técnico del equipo de género de la Fiscalía General del Estado. Además, se deberá tomar en cuenta la situación de gravedad o riesgo que enfrente la víctima, quien deberá ser escuchada, además de atenderse los informes de vigilancia del debido proceso con los que cuente la Defensoría del Pueblo.
23. En caso de que se cuente con los elementos para pasar a la siguiente etapa procesal, la o el fiscal solicitará día y hora para la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, la cual tiene como fin conocer y resolver sobre cuestiones de procedibilidad, prejudicialidad, competencia y procedimiento; así como establecer la validez procesal, valorar y evaluar los elementos de convicción que sustentan la acusación, excluir los que sean ilegales; delimitar los temas por debatirse en el juicio oral; anunciar las pruebas que serán practicadas en audiencia de juicio; y, aprobar los acuerdos probatorios a los que llegan las partes, conforme lo determinado en el artículo 601 del COIP. Todo aquello deberá realizarse con enfoque de género, garantizando la exclusión de actuaciones estereotipadas o estigmatizantes, así como la revictimización.
24. Cuando la o el fiscal se abstenga de acusar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 605 del COIP, podrá contar para hacerlo con el criterio técnico del equipo de género de la Fiscalía General del Estado.
25. Cuando se pase a la etapa de juicio, además de los principios señalados en el artículo 610 del COIP, se seguirán los desarrollados en la presente directriz. La audiencia de juicio deberá durar un plazo razonable. La práctica de prueba se realizará garantizando el enfoque de género y la no revictimización, lo mismo con su valoración, la cual deberá identificar si se presentan estereotipos.

26. Se debe precautelar el derecho de la víctima a ser oída en juicio se ella lo considere necesario, para esclarecer la verdad sobre los hechos. El cumplimiento de este derecho no debe ser entendido como revictimización ni ejecutado de manera que pueda acarrearla.
27. Para que se efectivice la garantía de la motivación, como parte del debido proceso, la decisión que tome la o el juzgador deberá incorporar elementos que incluyan directrices de argumentación jurídica con perspectiva de género, para lo cual deberá analizar los hechos con sensibilidad al género, la desigualdad, discriminación y a la violencia y contrastar dichos elementos al caso analizado, atendiendo no solo el hecho de manera aislada sino el contexto estructural y particular; además el juez deberá: identificar las conductas penalmente relevantes; realizar un ejercicio de adecuación, aplicando elementos de la teoría de delito con perspectiva de género; evaluar las múltiples manifestaciones de violencias que pueden presentarse en un caso, los factores de riesgo, vulnerabilidad de las víctimas y factores interseccionales que deben ser observados el caso concreto; desechar la información que contenga sesgos, estereotipos o estigmatizaciones en razón de género; atender las demandas de las víctimas y por fin otorgar una reparación integral con vocación transformadora, considerando el daño a su proyecto de vida, además de todos los mecanismos previstos en la normativa nacional e internacional vigentes.
28. En su razonamiento argumentativo, las y los operadores de justicia deberán argumentar con enfoque de género, evidenciando el impacto de género en el caso, utilizando una retórica en contra de la violencia y discriminación, aplicando de manera correcta y transversal instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos de las mujeres, que se evidencien en lo decidido.
29. En los casos de contravenciones, se seguirá lo establecido en el artículo 643 del COIP. Las y los operadores de justicia deberán tomar en cuenta lo establecido en los puntos 32 y 33 de la presente directriz a la hora de tomar y argumentar su decisión. En todos los casos se valorará el riesgo de las víctimas y se dictarán las medidas necesarias y urgentes para su protección.

5.3. Ejecución de la decisión debidamente motivada: tercer eje del derecho a la tutela judicial efectiva

El tercer componente del debido proceso, según lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador es el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La Corte Constitucional ha señalado que:

[...] la ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido.

136. El juez o jueza debe hacer todo lo que esté a su alcance para hacer cumplir lo decidido. Para la ejecución de las decisiones jurisdiccionales se debe acudir a las vías correspondientes previstas en la ley.

Si no se ejecuta la sentencia ejecutoriada, por cuestiones como la existencia de errores que impiden su cumplimiento o no establecen plazo para cumplir una obligación, se impide su ejecución, no se la ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada, la tutela de derechos no sería efectiva por incumplimiento de este elemento.⁹²

Para cumplir con esta garantía, en los casos de infracciones penales de violencia basada en género, se debe:

30. De acuerdo con lo establecido en el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. No obstante, cuando la Corte Nacional de Justicia o las Corte Provinciales hayan conocido de una causa en primera instancia, se remitirá el proceso a una jueza o juez de la materia de primer nivel competente del lugar en donde tenga su domicilio el demandado para que proceda a la ejecución del fallo. De haber dos o más juezas o jueces de la materia, la competencia se radicará por sorteo.⁹³

31. Las y los operadores de justicia en ningún caso podrán abandonar esta responsabilidad. La Defensoría del Pueblo, a través de su Mecanismo para la Prevención de la Violencia Contra la Mujer y basada en Género, el cual tiene como misión velar por el reconocimiento de las mujeres y de las personas pertenecientes a otras diversidades sexogenéricas como sujetos de derechos mediante el diseño de estrategias para la implementación de acciones de

⁹² *Ibíd*, 135 -7.

⁹³ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial 544, Suplemento, 09 de marzo de 2009, art. 142.

prevención y protección que promuevan el cambio de estereotipos, prejuicios y estigmas, para aportar a la construcción de una vida libre de violencia, velará por el cumplimiento integral de la sentencia sin perjuicio de la competencia específica señalada anteriormente.

32. Cuando lo considere necesario, el o la juzgador pondrá en conocimiento de la Fiscalía General del Estado el incumplimiento de sus sentencias que puede acarrear el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

5.4. Reparación transformadora

33. Las decisiones que se dicten en los casos de infracciones penales de violencia basada en género deberán contemplar medidas de reparación integral. Carlos Martín Beristain propone que, a la hora de determinar la reparación, “la exploración de las expectativas [de las víctimas] debe incluir siempre una atribución de significado a las demandas de reparación [...]”.⁹⁴ Cada caso tiene sus particularidades, incluso si se trata de la violación de un mismo derecho, por lo que conviene utilizar una técnica valorativa que permita conjugar las pretensiones de las víctimas con las consideraciones del orden público interamericano y las diferencias de cada situación.⁹⁵

Es así que “la reparación tiene que responder al sentir, necesidades y proceso de las víctimas, además de las características de las violaciones o los aspectos jurídicos”.⁹⁶

34. En los casos de violencia basada en género, la reparación integral que dicten las y los operadores de justicia debe tener una vocación transformadora, es decir, velar porque la víctima no regrese a la situación de violencia estructural y/o personal en la que se encontraba previo a la intervención de la justicia. En ese sentido, las medidas de restitución integral, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición deben tener enfoque de género y asegurar la no repetición de los hechos de violencia aportando a la reconstrucción de su proyecto de vida.

⁹⁴ Carlos Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación, Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010), 23.

⁹⁵ *Ibíd.*, 183.

⁹⁶ *Ibíd.*, 444.

35. Además de aquello, la reparación también debe ir enfocada a reconocer a la víctima como sujeto de derechos en respeto de su dignidad. Así como deberá tener como eje central para la determinación de las medidas de reparación, el proyecto de vida de las víctimas, el cual ha sido definido por la Corte IDH como las “aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”.⁹⁷
36. De acuerdo con lo establecido en los artículos 77 y 78 del COIP, para la reparación integral, la o el operador de justicia podrá ordenar medidas que involucren la intervención de las instituciones del Sistema Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, sin perjuicio de otras que considere pertinentes. Las medidas que se dicten serán adecuadas al caso concreto, enfocadas en la situación de la(s) víctima(s) y dirigidas solo para los sujetos intervinientes.

5.5. Garantías de no repetición

Uno de los componentes de la reparación integral, conforme los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, son las denominadas garantías de no repetición, las cuales buscan que las circunstancias que provocaron, permitieron o propiciaron la vulneración de derechos no se repitan, es decir, están orientadas a conseguir cambios estructurales para que la víctima de la infracción y cualquier otra persona no sufra esa violencia.

37. En materia de violencia basada en género, los informes de vigilancia del debido proceso con enfoque de género que realice la Defensoría del Pueblo serán recopilados, sistematizados y enviados semestralmente a la Asamblea Nacional para que, en ejercicio de sus competencias de legislar y fiscalizar, pueda realizar el seguimiento de cumplimiento de las normas pertinentes y las reformas que sean necesarias; así como, se llame a procesos de fiscalización a

⁹⁷ Corte IDH, “Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (Reparaciones)”, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, 27 de noviembre de 1998, párr. 147, <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec42.pdf>.

las instituciones competentes. Todo ello con el fin de prevenir futuros hechos de violencia en potenciales víctimas.

38. De igual manera serán remitidos al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y al Consejo Nacional para la Igualdad de género, para que, en atención a las situaciones que se presente, identifique brechas persistentes, y, diseñe política pública de intervención victimológica para la prevención, atención y erradicación de la violencia basada en género.
39. El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos deberá implementar procesos de fortalecimiento de las capacidades para las entidades involucradas, así como armonizar, diseñar o modificar políticas y protocolos interinstitucionales.
40. El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, como ente rector de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, deberá sensibilizar y capacitar a los funcionarios (as) de las organizaciones de sociedad civil que trabajan en temas de derechos humanos de las mujeres, en especial a aquellas (os) que brindan servicios de atención y acogida.
41. Para los procesos de capacitación y sensibilización se podrá contar con el acompañamiento técnico del CNIG, ONU Mujeres, Iniciativa Spotlight, académicos e investigadores universitarios y otros que considere pertinentes.
42. Así mismo, se deberá propiciar la creación y funcionamiento de programas de reeducación para personas agresoras y potenciales agresoras.
43. Crear programas de sensibilización, capacitación y campañas educativas sobre las violencias de género y rutas de atención que se apliquen a nivel territorial, priorizando de acuerdo con los mapas de calor del ECU 911 que reflejan los mayores índices de violencia.

6. Acciones y buenas prácticas para su implementación efectiva del producto

Sin lugar a duda, los retos de implementación de la presente directriz están atravesados por la voluntad política de las instituciones intervinientes, que deberán interponer sus mejores recursos físicos, económicos, humanos para que este instrumento se implemente.

Por fin, las instituciones públicas deberán adquirir un compromiso por garantizar la tutela judicial efectiva de las víctimas de violencia basada en género, comprendiendo de forma adecuada que este tipo de violencia presenta altos índices en Ecuador y en el

mundo conforme las estadísticas expuestas en este trabajo de investigación y que, garantizar verdad, justicia y reparación es una deuda pendiente del Estado ecuatoriano con las víctimas de la violencia machista.

Para garantizar tutela judicial efectiva en los casos de violencia basada en género en contra de mujeres y niñas, es indispensable que las y los operadores de justicia actúen en el marco de las obligaciones nacionales e internacionales en la materia. Recordando que conforme lo recogido en la Constitución de la República del Ecuador, los derechos y garantías establecidos en esta y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación, por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial.⁹⁸

Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial, recoge algunos de los principios rectores que observarán las y los jueces, entre los que se destaca los principios de supremacía constitucional;⁹⁹ aplicabilidad directa e inmediata de la norma constitucional y de las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando sean más favorables a las establecidas en la Constitución;¹⁰⁰ y la interpretación integral de la norma constitucional y en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos garantizados por la norma.¹⁰¹

Quedando así en evidencia la obligación que tienen los operadores de justicia de aplicar los instrumentos internacionales en la materia, como los expuestos en este producto, a la hora de conocer infracciones penales de violencia basada en género en contra de mujeres y niñas. Recordando además que, al suscribir los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el Estado se compromete a cumplirlo de buena fe.¹⁰²

En 1969, en San José de Costa Rica, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual fue ratificada por el Estado ecuatoriano en 1977 y con ello se obligó a respetar los derechos y libertades reconocidas en esta; a garantizar su libre y pleno ejercicio dentro de su jurisdicción.¹⁰³

⁹⁸ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11.3.

⁹⁹ Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 09 de marzo de 2009, art. 4.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 5.

¹⁰¹ *Ibíd.*, art. 6.

¹⁰² El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, recoge el principio de Pacta sunt servanda, bajo el cual todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

¹⁰³ OEA Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, art. 1.

Adicional a aquello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha desarrollado la doctrina del control de convencionalidad, bajo el cual las y los operadores de justicia, al momento de conocer un caso dentro de un Estado que ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana sobre derechos humanos, están obligados a velar que las disposiciones de esta se cumplan y no sean menoscabados a pretexto de aplicar el derecho interno.

Indicando la Corte IDH:

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.¹⁰⁴

Con esto se refuerza la obligación de las y los operadores de justicia de aplicar los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para garantizar una justicia especializada con enfoque de género, y consecuentemente, la tutela judicial efectiva en los casos de infracciones penales de violencia basada en género.

Para garantizar la tutela judicial efectiva en los casos de infracciones penales de violencia basada en género, es indispensable que las y los operadores de justicia; agentes fiscales; defensores(as) públicos(as), y en general, todo servidor público, abogadas y abogados en libre ejercicio profesional, en especial quienes intervienen en los casos de violencia basada en género, se encuentren debidamente capacitados y sensibilizados en la materia. Por lo que es indispensable que se creen procesos de educación y formación en derechos humanos y género, que sean transversales, integrales, continuos, medibles y que se refleje su impacto en el grupo meta.

La violencia en contra de mujeres y niñas necesita un abordaje integral, por lo que es necesario pensar en la creación de un sistema de datos desglosados sobre la violencia de género contra mujeres y niñas y sobre la situación de igualdad y discriminación, que denote particularidades con respecto a las mujeres de minorías étnicas, las indígenas, las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes y solicitantes de asilo, y quienes se encuentren en cualquier factor de discriminación interseccional; así como de recopilación sistemática de datos de victimización y caracterización de agresores, días de concurrencia de violencia, factores detonantes de la misma.

¹⁰⁴ Corte IDH, “Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 26 de septiembre de 2006, párr. 124, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf.

Se sugiere la creación de una plataforma tecnológica de articulación del Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, a través del cual el sistema se active con debida diligencia apenas conozca de un caso de violencia y actúe según sus competencias institucionales en la atención, protección y reparación a las víctimas, así como en la prevención de escalada de violencia y de alerta temprana para prevenir femicidios. Para esto cada institución del sistema debe asignar un servidor o servidora como punto focal para manejar el sistema, que estará enrolado al mismo y que deberá contar con la debida sensibilización, capacitación y salvaguarda de información confidencial y sensible.

La creación de una herramienta tecnológica, a la que se sugiere denominar “Estado por la igualdad”, cuyo funcionamiento sea similar al “Gobierno por Resultados” (GPR), propiciará que cada institución del sistema reporte la consecución de objetivos de acuerdo a sus competencias y además todas las instituciones públicas reporten las acciones emprendidas para prevenir y erradicar la violencia, así como para lograr la igualdad de género, tanto de manera interna como externa, según sus competencias constitucionales y legales.

Además, es importante que se realice una estrategia de campaña contra todos los tipos de violencias contra mujeres y niñas, y rutas de atención, que sean integrales, sostenidas y coordinadas entre todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, que cuenten con una estrategia de implementación, monitoreo y medición de su nivel de incidencia en los grupos meta.

Se sugiere que se realice una evaluación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a fin de identificar los nudos críticos que han impedido su correcta implementación, revisar los actores que conforman el sistema nacional, analizar quienes deben continuar y con qué roles y competencias claras, a fin de que no exista duplicidad de estas.

Será necesario también mapear el estado de implementación, calidad y eficacia de las ordenanzas cantonales de prevención y erradicación de la violencia; y, mejorar la coordinación de los GAD cantonales con el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género para el asesoramiento en el diseño de las ordenanzas.

La articulación interinstitucional será fundamental para la aplicación de estas directrices. Por lo que se deberá revisar los protocolos de atención de violencia tanto del

Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos como los que constan en otras carteras de Estado y a nivel descentralizado, a fin de coordinarlos e integrarlos, evitando duplicidades que pueden derivar en revictimización y activando también a todas las instituciones competentes.

Se debe implementar y monitorear el clasificador presupuestario geográfico a nivel nacional y descentralizado, con el fin de velar por la asignación de recursos para la prevención y erradicación de la violencia contra mujeres y niñas y acciones por la igualdad y no discriminación, sosteniendo que la violencia debe ser entendida en su integralidad, desde lo que está detrás, que son las relaciones históricamente desiguales de poder entre hombres y mujeres.

Además, se sugiere implementar auditorías de género realizadas por la Contraloría General del Estado con el asesoramiento técnico del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, a fin de auditar el cumplimiento de las atribuciones y competencias de cada una de las instituciones del sistema nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y la asignación y ejecución presupuestaria coordinada y con impacto al respecto.

Es indispensable el fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, definición de competencias respecto al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, identificar la capacidad de cubrir otras competencias de derechos humanos que están a su cargo como los temas de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, reparación integral a víctimas documentadas por la comisión de la verdad, entre otros. Para ello es importante escuchar al grupo meta respecto de la realidad institucional y propuestas.

Se requiere también fortalecer la presencia territorial del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, que todas sus oficinas técnicas zonales se conviertan en coordinaciones zonales con recursos económicos, personales, de infraestructura, entre otros, a fin de que puedan cumplir con sus competencias en la prevención de la violencia, atención, protección y reparación a las víctimas, así como trabajo con agresores y potenciales agresores, la cual es una competencia que no se ha cumplido y debe ser entendida en una lógica de garantía de no repetición.

Se sugiere evaluar el funcionamiento del sistema de protección de derechos, que incluya el rol de los Consejos Nacionales de Igualdad, juntas cantonales y consejos cantonales, a fin de redefinir su estructura, organización y funcionamiento.

El Sistema Nacional para prevenir y erradicar la violencia, el cual está conformado por las instituciones que tienen competencias según la LOIPEVCM, ha sesionado una sola vez y fue ante un contexto de femicidios que se daban en todo el país, sin embargo, después de la sesión no hay seguimiento de los compromisos ni aterrizan en territorio, por lo que se necesita planificación y seguimientos desde el más alto nivel para que todo lo propuesto aterrice, lo propio con las mesas y comités que se desarrollan a nivel desconcentrado y descentralizado, como la Mesa de Justicia y Género; los Comités de Respuesta inmediata; y las mesas interinstitucionales.

Esto va de la mano con la necesidad de presupuesto para implementar la ley; atender la necesidad de contar con personal capacitado y sensibilizado, especialmente a nivel jerárquico; así como de revisar las competencias de cada institución contemplada en la ley, a fin de que ciertas competencias no se crucen y otras se definan.

Además, el sistema debería sesionar de manera continua ordinariamente, lo cual debe estar planificado, sin perjuicio de que sesione extraordinariamente cuando suceden casos que lo ameriten, y lo acordado debe aterrizar en territorio y tener un seguimiento de más alto nivel para esa implementación. Estas sesiones deberían ser abiertas, precautelando siempre que no haya revictimización ni revelación de datos confidenciales o sensibles, y debería contar con participación de la sociedad civil y la academia, así como con un espacio de rendición de cuentas específico al menos 2 veces al año.

Solo atendiendo las demandas de las víctimas y organizaciones de mujeres, podemos diseñar nuevas realidades, justas, reparadoras, transformadoras, libres de todo tipo de violencias.

Bibliografía

- Arroyo, Roxana y Patricia Yépez. “Continuum de la violencia y vida desnuda: el femicidio, expresión de la misoginia patriarcal”. En *El femicidio en Ecuador un estudio interdisciplinario*, coordinado por Roxana Arroyo Vargas, 15-40. Quito, EC: Dirección Editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2022.
- Atancuri, Raúl Mauro. “Perspectiva de género y debida diligencia en las infracciones de violencia de género”. *Diálogos judiciales VIII* (2022): 31 - 50.
- Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010.
- Caicedo Tapia, Danilo. “Educación y derechos: Una propuesta metodológica de enseñanza y aprendizaje desde el cómic”. Tesis doctorado, Universidad Carlos III de Madrid, 2022.
file:///Users/inesortega/Downloads/tesis_danilo_caicedo_tapia_2022.pdf.
- Cárdenas Reyes, Alejandra, y Marcella da Fonte Carvalho. *Mujeres: constantes víctimas Estudios de casos de violencia de género en Nayón y Tumbaco (2017-2019)*. Quito: Universidad de las Américas, 2022.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador*. Quito: CNIG, 2014.
- Corte IDH. “Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (Reparaciones)”. En *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. 27 de noviembre de 1998.
<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec42.pdf>.
- Corte IDH. “Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. En *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. 26 de septiembre de 2006.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf.
- Corte IDH. “Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. En *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. 16 de noviembre de 2009.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

- Corte IDH. “Sentencia de 30 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. En *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. 30 de agosto de 2010. [file:///Users/inesortega/Downloads/2%20\(1\).pdf](file:///Users/inesortega/Downloads/2%20(1).pdf)
- Corte IDH. “Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. En *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. 28 de noviembre de 2018. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf.
- Corte IDH. “Sentencia de 26 de marzo de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. En *Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras*. 26 de marzo de 2021. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf
- Da Fonte, Marcella. *El bien jurídico penal y la protección de los derechos humanos de las mujeres*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022.
- Ecuador Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo Fundación ALDEA. “En 2023 siguen en aumento los feminicidios en Ecuador: 122 las muertes violentas de mujeres y niñas”. *Fundación ALDEA*. Accedido 6 de junio de 2023. <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/mapa2023femic1>.
- Ecuador. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, Suplemento, 09 de marzo de 2009.
- Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Consejo de la Judicatura. Oficio-CJ-DG-2023-1266-OF. 26 de julio de 2023.
- Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia”. En *Caso n.º 34-19-IN/21 y acumulados*. 28 de abril de 2021.
- Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”. En *Caso n.º 41-21-CN/22*. 22 de junio de 2022.
- Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia”. En *Caso n.º 889-20-JP/21*. 10 de marzo de 2021.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Manual Perspectiva de Género en las actuaciones y diligencias judiciales*. Quito: Corte Nacional de Justicia, 2023.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres: 2019”. *Instituto Nacional*

- de Estadística y Censos*. 6 de junio de 2023.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- Ecuador. *Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*. Registro Oficial 175, 5 de febrero de 2018.
- Ecuador SURKUNA Centro de Apoyo y Protección de los Derechos, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Taller de Comunicación Mujer, Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. *Informe sobre acceso a la justicia de las mujeres en Ecuador*. Quito: SURKUNA Centro de Apoyo y Protección de los Derechos / Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH / Taller de Comunicación Mujer / Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2017.
- Encalada Hidalgo, Pablo. *Teoría constitucional del delito Análisis aplicado al Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015.
- Facio, Alda. *Cuando el género suena cambios trae*. San José: ILANUD, 1992.
- Maqueda Abreu, María Luisa. “La violencia de género: concepto y ámbito”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho de Familia, México D.F., 2006.
- OEA Asamblea General. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 22 de noviembre de 1969.
- OEA Asamblea General. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. 9 de junio de 1994.
- OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas Resumen ejecutivo*. 20 de enero de 2007. OEA/Ser.L/V/II.
- ONU Asamblea General. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. 18 de diciembre de 1979. A/RES/34/180.
- ONU Asamblea General. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. 16 de diciembre de 2005. 60/147.
- ONU Comité CEDAW. *Recomendación General N° 19 sobre la violencia contra la mujer*. 29 de enero de 1992.
- ONU Comité CEDAW. *Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. 3 de agosto de 2015.

- ONU Comité CEDAW. *Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*. 26 de julio de 2017.
- ONU Mujeres. “Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas”. *ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence#:~:text=La%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%20se,la%20existencia%20de%20normas%20da%C3%B1inas>.
- ONU Secretaría General. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. 23 de mayo de 1969.
- ONU UN Treaty Body Database. “Reporting status for Ecuador”. *Organización de las Naciones Unidas*. Accedido 6 de junio de 2023. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ECU&Lang=EN.
- Piva Torres, Gianni Egidio. *Violencia intrafamiliar, Femicidio, Aborto acorde el COIP*. Quito: El gran libro jurídico, 2021.
- Segato, Rita. *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires: Bernal, 2003.
- Serret, Estela. *Qué es y para qué sirve la perspectiva de género*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2008.