

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría profesional en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

Violencia intrafamiliar contra las mujeres durante la pandemia de la COVID-19 y respuesta de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del cantón Tena

Carla Vanessa Mantilla Pérez

Tutora: María Gardenia Chávez Núñez

Quito, 2023



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Carla Vanessa Mantilla Pérez, autora del informe de investigación intitolado “Violencia intrafamiliar contra las mujeres durante la pandemia de la COVID-19 y respuesta de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del cantón Tena”, mediante el presente documento dejo 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 Derechos Humanos, Mención Exigibilidad Estratégica 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 formato virtual, electrónico, digital u 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.

15 de diciembre de 2023

Firma: _____

Resumen

A raíz del brote del COVID-19 se intensificaron las cifras correspondientes a los casos de violencia contra mujeres y niñas en el ámbito doméstico. En consecuencia, se observa que las denuncias no siempre resultan en acciones legales, incluso en algunos casos no se brinda el apoyo adecuado a las víctimas. Por tanto, es pertinente el análisis de la respuesta del sistema de protección y la efectividad de las medidas legales implementadas en Ecuador. La presente investigación busca analizar la respuesta de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes del cantón Tena frente a las denuncias de Violencia Intrafamiliar durante la pandemia de COVID-19. La metodología aplicada es mixta con la aplicación de técnicas cualitativas correspondiente a entrevistas a dos miembros de la entidad analizada y cuantitativa con la aplicación de encuestas a 68 mujeres víctimas de violencia. Los hallazgos determinaron que la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes presenta complicaciones para una respuesta efectiva frente las denuncias de violencias y duplicidad de procesos, ya que existen limitaciones en la normativa en hacer efectivas las medidas de protección, por ello se proponen políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT basadas en la forma de atención, equipo, medidas y exigibilidad social.

Palabras clave: derechos humanos, violencia intrafamiliar, políticas públicas, pandemia, exigibilidad social

A mis padres que me han sabido formarme con buenos sentimientos y valores lo cual me ha ayudado a seguir adelante en los momentos difíciles.

A mi hijo César Emmanuel, quien ha sido mi mayor motivación para nunca rendirme en los estudios y poder llegar a ser un ejemplo para él.

Agradecimientos

A Dios, por darme siempre fuerzas para continuar en lo adverso, por guiarme en el camino de lo prudente y darme sabiduría para mejorar día a día mi quehacer profesional y espiritual.

A mi familia, por su comprensión y estímulo constante, para seguir educándome.

A todas las personas que me han apoyado y han hecho que este trabajo se realice con éxito en especial a aquellos que nos abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

Tabla de contenidos

Introducción.....	15
Capítulo primero Marco teórico y de protección para erradicar la violencia intrafamiliar	17
1. Violencia intrafamiliar y derechos humanos	17
2. Exigibilidad de los DDHH y pandemia	27
3. Marco de protección para erradicar la violencia intrafamiliar en pandemia	31
3.1. Internacional	32
3.2. Nacional.....	39
Capítulo segundo Caracterización de la violencia intrafamiliar en contexto de pandemia	45
1. Contexto internacional y nacional de la violencia intrafamiliar	45
1.1. Situación mundial.....	45
1.2. Situación en América Latina	48
1.3. Situación en Ecuador	50
2. Contexto situacional de VIF antes y durante de la pandemia del cantón Tena	52
3. Nivel de respuesta de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar	58
3.1. Funciones y alcance de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena.....	60
3.2. Cifras de atención de denuncias	64
3.3. Análisis de la perspectiva de las mujeres que denunciaron ser víctimas de violencia en la JCPDNAT sobre forma de atención, equipo, medidas otorgadas y seguimiento.....	69
Capítulo tercero Lineamientos de política pública para fortalecimiento de la JCPDNAT	77
1. Justificación	77

2. Fundamentos.....	78
3. Desarrollo de propuesta políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT	80
3.1. Alcance.....	80
3.2. Objetivo y líneas de acción.....	81
3.3. Mapeo y posicionamiento de actores	85
Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	93
Anexos	107
Anexo 1. Población y muestra de encuestas aplicadas a víctimas de VIF Tena	107
Anexo 2. Cuestionario aplicado a víctimas de VIF Tena	107
Anexo 3. Instrumentos aplicados para las entrevistas a funcionarios JCPDNAT	109
Anexo 4. Presentación de resultados de la encuesta.....	112
Anexo 5. Matriz de resultados a miembros de la JCPDNAT	116
Anexo 6: Proceso para brindar una respuesta inmediata por parte de la JCPDNAT	117

Figuras

Figura 1. Círculo de la violencia.	19
Figura 2. Obligaciones del Estado.....	23
Figura 3. Factores de vulnerabilidad VIF por género.....	26
Figura 4. Requisitos establecidos en las directrices de la ONU	34
Figura 5. Síntesis de estándares internacionales por orden de jerarquía	37
Figura 6. Síntesis protección de derechos humanos durante la pandemia.....	38
Figura 7. Sistema de protección ecuador.....	43
Figura 8. Cifras de violencia 2000-2018 según regiones de la OMS	46
Figura 9. Distribución provincial de mujeres con violencia familiar a lo largo de la vida 2019	50
Figura 10. Denuncias de violencia intrafamiliar cantón Tena 2009-2014	54
Figura 11. Registro de causas cantón Tena 2014-2019.....	55
Figura 12. Denuncias de violencia intrafamiliar cantón Tena 2020-2021	56
Figura 13. Registro de causas cantón Tena 2020-2021	57
Figura 14. Registro de boletas cantón Tena 2020-2022.....	57
Figura 15. Niveles en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Tena	59
Figura 16. Registro de denuncias atendidas por la JCPDNAT 2020-2021	65
Figura 17. Edad de víctimas que denunciaron en la JCPDNAT 2020-2021	65
Figura 18. Edad de agresor denunciado en la JCPDNAT 2020-2021	66
Figura 19. Tipo de relación del agresor con la víctima de los casos de violencia denunciados en la JCPDNAT del cantón Tena 2020-2021	68
Figura 20. Actores involucrados de la propuesta de políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT.....	85
Figura 21. Distribución de resultados según edad de víctimas de violencia intrafamiliar	112
Figura 22. Distribución de resultados según lugar de residencia de víctimas de violencia intrafamiliar	112
Figura 23. Distribución de resultados según estado civil	112
Figura 24. Distribución de resultados según nivel de instrucción.....	112
Figura 25. Distribución de resultados según ocupación.....	112

Figura 26. Distribución de resultados según tipo de violencia que sufrieron las víctimas	113
Figura 27. Distribución de resultados según tipo de violencia denunciado en la JCPDNAT	113
Figura 28. Distribución de resultados según relación con el agresor	113
Figura 29. Distribución de resultados según tiempo que soportó violencia antes de denunciar	113
Figura 30. Distribución de resultados según razones para denunciar.....	113
Figura 31. Distribución de resultados según otras razones para denunciar.....	114
Figura 32. Distribución de resultados según percepción sobre denunciar ante la JCPDNAT.....	114
Figura 33. Distribución de resultados según causas que evitan la denuncia	114
Figura 34. Distribución de resultados según percepción del alcance de la JCPDNAT	114
Figura 35. Distribución de resultados según atención de la JCPDNAT.....	115
Figura 36. Flujograma de atención de la JCPDNAT	117

Introducción

La pandemia del virus COVID-19 ha generado a nivel mundial una serie de repercusiones de salud pública, económicas y familiares. Entre los problemas más evidentes que se han presentado en Ecuador está la violencia física, psicológica y sexual dirigida hacia las mujeres a lo largo de este confinamiento. Según el ECU 911, “desde el inicio de la emergencia sanitaria, el ECU 911 ha coordinado la atención de 38 288 emergencias por violencia intrafamiliar, de las cuales 291 personas llamaron al 911 por ser víctimas de violencia”.¹ Además, se debe tener en consideración que para estas cifras no se ha tomado en cuenta que existieron casos donde muchas mujeres tuvieron que permanecer en los hogares con sus agresores las 24 horas del día y no pudieron pedir ayuda, aumentando su miedo, temor y angustia.

De esta forma, el “64 % de mujeres han sufrido algún tipo de violencia basada en género, 30 % ha sucedido al interior de sus hogares, en el 43 % de los casos, el perpetrador es el conviviente, novio, esposo. La probabilidad de sufrir violencia cuando el conviviente está en casa o en desempleo aumenta un 28 %”.²

En el cantón Tena, existe la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia que debe brindar atención legal, social y psicológica a las víctimas de violencia, cubriendo el área urbana y rural de la provincia. Justamente, estos casos que durante el desarrollo de la pandemia han visto un incremento en el número de denuncias, con un número aproximado de 450 denuncias desde que inicio la pandemia, versus a las 20 denuncias mensuales que se receptaban antes de la emergencia sanitaria.³ Es así que, ante tantas denuncias, ha sido evidente la ausencia del equipo técnico necesarios para una mejor atención de las víctimas por parte de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena (JCPDNAT), limitándose solamente a receptar la denuncias y dar respuesta con una gestión administrativa con el aval del juez, pero no se puede dar el apoyo psicosocial a las víctimas, un asesoramiento legal completo, atención

¹ ECU911, “Gestión del ECU 911 respecto a la violencia intrafamiliar, junio de 2020”, *ECU911*, accedido 2 de diciembre 2021, <https://www.ecu911.gob.ec/gestion-del-ecu-911-respecto-a-violencia-intrafamiliar/#>.

² Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU* (Quito: INEC, 2019).

³ Ecuador Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena, documentos varios, accedido 2021.

médica general y sobre todo el seguimiento de los casos, aspectos que vulneran el derecho de las mujeres a recibir las atenciones necesarias y evidencia la ausencia de medidas de protección administrativas por parte de la JCPDNAT.

Con estos antecedentes surge la pregunta que sirve de eje para el desarrollo del presente trabajo ¿Cuál ha sido el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus COVID-19? Para responder esta pregunta se plantean los siguientes objetivos específicos: 1. Ubicar el marco conceptual y de protección que existe sobre los derechos a una atención digna y obligaciones institucionales de la JCPDNAT en casos de violencia intrafamiliar hacia la mujer. 2. Caracterizar las formas en que los derechos de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar se han visto afectados por las ausencias de medidas de protección por parte de la JCPDNAT. Y 3. Formular una propuesta de lineamientos de políticas públicas que contribuyan al cumplimiento de las obligaciones de la JCPDNAT para la garantía efectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para cumplir con los objetivos planteados se utilizó información cuantitativa a partir de las estadísticas a las JCPDNAT sobre las denuncias de acoso intrafamiliar hechas por mujeres a lo largo de la pandemia por la COVID-19, así como la aplicación de 68 encuestas a las víctimas (ver anexo 1) para evidenciar el nivel de atención del órgano jurídico pertinente. A la par, se realizó el levantamiento de información cualitativa aplicada a dos miembros principales de la JCPDNAT (ver anexo 2).

En este sentido, la presente investigación se estructuró de la siguiente manera, en el primer capítulo se aborda el marco teórico y de protección existente para mitigar la violencia contra las mujeres contextualizado en la pandemia por COVID-19; en el segundo, se realiza una caracterización de la violencia intrafamiliar y en el tercer capítulo se presenta la propuesta de políticas públicas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT en consideración de los principales hallazgos. Con base a esta información se establecieron las principales conclusiones.

Capítulo primero

Marco teórico y de protección para erradicar la violencia intrafamiliar

En el presente capítulo se realiza una aproximación teórica a la violencia intrafamiliar (VIF) desde los enfoques de derechos y género, ubicando como eje articulador el principio de igualdad y no discriminación, el cual permite evidenciar cómo los roles sociales y las estructuras de género dan origen e influyen en la persistencia de la VIF.

Esta aproximación se complementa con la determinación del marco de protección internacional y nacional que existe sobre del derecho a una vida libre de violencia y las obligaciones que genera, como base para analizar las dinámicas subyacentes, identificar los factores de vulnerabilidad y proponer estrategias más efectivas para la prevención y erradicación de la VIF.

1. Violencia intrafamiliar y derechos humanos

La violencia intrafamiliar (en adelante, VIF) se caracteriza por acciones que vulneran física, psicológica, económica, patrimonial o sexualmente a uno o varios miembros de un núcleo familiar, dentro de sus espacios de convivencia y relación.⁴ Se trata de episodios de agresión frecuentes que afecta a mujeres, niños, niñas y personas adultas mayores, que por su frecuencia e impactos se han convertido en un problema de interés social.

La VIF abarca un conjunto de ofensas ejecutadas por algún miembro familiar contra uno o algunos integrantes que cohabitan en el hogar siendo un acto ajeno a la voluntad o deseo de víctima. Con el ejercicio de la violencia, quien agrede busca imponer control o doblegar la voluntad de la parte afectada, lo que genera repercusiones a nivel social y psicológico.⁵

En este sentido, se señala la diferencia entre VIF y violencia contra la mujer, la VIF comprende una gama amplia de abusos que ocurren entre los miembros de un núcleo

⁴ Sunieska Mayor Walton et al., “La violencia intrafamiliar: Un problema de salud actual”, *Gaceta Médica Espirituana* 21, n.º 1 (2019): 96-105, <https://n9.cl/q5tji>.

⁵ María Mas et al., “Violencia intrafamiliar y su repercusión en menores de la provincia de Bolívar, Ecuador”, *Revista Colombiana de Psiquiatría* 49, n.º 1 (2020): 23-8, <https://n9.cl/zekic2>.

familiar, abarcando diversas formas de maltrato físico, emocional, económico o sexual. En contraste, la violencia contra la mujer se focaliza específicamente en agresiones dirigidas exclusivamente hacia las mujeres por razones de género, trascendiendo el ámbito familiar para abarcar múltiples esferas sociales, incluyendo el ámbito laboral, público y privado.⁶

La distinción es fundamental debido a que la violencia contra la mujer está arraigada en desequilibrios de poder de género y estereotipos culturales, exigiendo enfoques y políticas específicas para su erradicación, mientras que la violencia intrafamiliar, si bien está vinculada a la convivencia familiar, requiere intervenciones centradas en los entornos domésticos para su abordaje efectivo.

Para Quiñones,⁷ la violencia en el núcleo social parte de estereotipos de género al atribuir supremacía del género masculino por encima de las mujeres, el pensamiento errado de mantener al hombre como cabeza del hogar conlleva a niveles de dependencia económica y emocional que al final tiende a la normalización de la agresión. Debido a las connotaciones de la VIF, varios autores realizan aportes en torno al tema, desde quienes sostienen que la VIF es un acto de poder recurrente e intencional que se genera en el núcleo del hogar.⁸ Mientras que otros mencionan que la violencia en la crianza además de las diversas formas de agresión implica prácticas de desatención y maltrato psicológico.⁹ Como causas de la VIF, Bonamigo¹⁰ indica que es el resultado de la continuidad del sistema patriarcal, donde las víctimas no son capaces de denunciar. Por el contrario, como efecto Kekelidze¹¹ manifiesta que la violencia en el hogar influye en el estado psicológico generando trastornos mentales en niños y mujeres.

A partir de los aportes descritos, VIF representa las acciones que un miembro de la familia ejerce sobre otro, manifestando un desequilibrio de poder que compromete la

⁶ Sunieska Mayor Walton et al., “La violencia intrafamiliar: Un problema de salud actual”, *Gaceta Médica Espirituana* 21, n.º 1 (2019): 96-105, <https://n9.cl/q5tji>.

⁷ Mayra Cristina Quiñones Rodríguez et al., “Violencia intrafamiliar desde un enfoque de género”, *MediCiego* 17, n.º 2 (2011): 5, <http://www.revmediciego.sld.cu/index.php/mediciego/article/view/1981>.

⁸ Blanca de los Ángeles Herrera-Hugo et al., “Violencia intrafamiliar en tiempos de Covid-19: Una mirada actual”, *Polo del Conocimiento* 6, n.º 2 (2021): 1027, doi: 10.23857/pc.v6i2.2334.

⁹ Juan Fernández et al., “Violencia hacia los varones entre parejas jóvenes universitarias de Tijuana, México”, *Enseñanza e investigación en Psicología*, 21, n.º 3 (2016): 255-63, <https://www.redalyc.org/pdf/292/29248182005.pdf>.

¹⁰ Victoria Grassi Bonamigo, Deborah Ribeiro Carvalho, y Marcia Regina Cubas, “Domestic Violence: A Rodger’s Evolutionist Conceptual Analysis”, *Revista Brasileira De Enfermagem* 74, n.º Suppl 3 (2021): e20200376, doi: 10.1590/0034-7167-2020-0376.

¹¹ Z. I. Kekelidze et al., “Medical aspects of domestic violence against women and girls (review)”, *Problemy Sotsial'noi Gigieny, Zdravookhraneniia I Istorii Meditsiny* 27, n.º 5 (2019): 936-39, doi:10.32687/0869-866X-2019-27-5-936-939.

integridad de la víctima. Según Blair¹² la característica distintiva radica en el inminente peligro que enfrenta la víctima, afectando su salud, libertad e integridad misma. Esta realidad arraigada en el desarrollo histórico de las sociedades persiste en la actualidad, manteniéndose en un ciclo reiterativo.

En este contexto, al abordar la dinámica de la violencia intrafamiliar, es crucial comprender el ciclo de violencia, el cual se caracteriza por la repetición de comportamientos agresivos en el ámbito familiar, compuesto de fases interconectadas que ilustran la complejidad y persistencia de este fenómeno.¹³ La comprensión de este ciclo es esencial para abordar de manera efectiva este problema social, permitiendo identificar patrones, entender las implicaciones para las víctimas y establecer estrategias de prevención y mitigación.

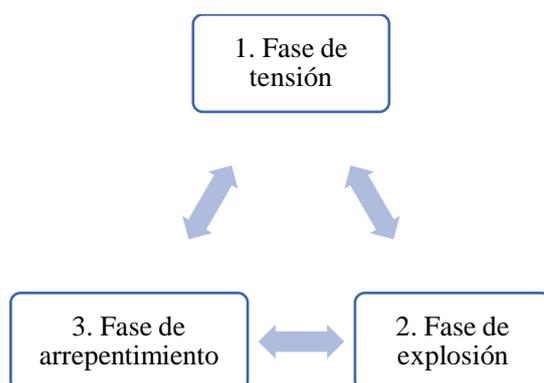


Figura 1. Círculo de la violencia.
Fuente: Instituto Andaluz de la Mujer¹⁴
Elaboración propia

El ciclo de VIF presenta connotaciones que parten desde la fase de tensión donde el agresor actúa de forma imprevista con cambios en el estado anímico a pesar de los esfuerzos de la víctima por reducir dicha tensión. En determinado momento, se produce la agresión considerada como explosión de actos contra la integridad personal, desde luego para el que el ciclo continúe surge la fase de arrepentimiento donde se justifica el comportamiento del agresor por lo que la víctima evita denunciar.

¹² Elsa Blair, “Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición”, *Política y Cultura*, n.º 32, (2009): 9-33, <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n32/n32a2.pdf>.

¹³ España Instituto Andaluz de la Mujer, “Fases del ciclo de violencia de género”, *Instituto Andaluz de la Mujer*, 2021, párrs. 1-4, <https://ws097.juntadeandalucia.es/ventanilla/index.php/que-es-la-violencia-de-genero/fases-del-ciclo-de-violencia-de-genero>.

¹⁴ España Instituto Andaluz de la Mujer, “Fases del ciclo de violencia de género”, *Instituto Andaluz de la Mujer*, 2021, párrs. 1-4, <https://ws097.juntadeandalucia.es/ventanilla/index.php/que-es-la-violencia-de-genero/fases-del-ciclo-de-violencia-de-genero>.

Para Rakovec¹⁵ la situación de abuso al tornarse cíclica da origen a un patrón repetitivo de agresiones por lo que se torna difícil salir del círculo de violencia que por lo general se expresan en ejercer control sobre las mujeres.

Estos actos de poder y violencia intrafamiliar han llevado a expertos como Alemann¹⁶ a considerar la VIF como una violación de los derechos humanos, generando impactos a nivel emocional, cognitivo y físico en los miembros del hogar. En este sentido, al transgredir los derechos fundamentales a la vida, integridad y dignidad humana, la violencia intrafamiliar se convierte en un problema social que exige la implementación de instrumentos legales para su erradicación.¹⁷

Bajo este marco, es importante establecer que los DDHH involucran los derechos subjetivos que posee toda persona sin distinción por sexo, raza, nacionalidad, etnia ni cualquier otra condición. Se trata de uno de los logros más significativos alcanzados por las Naciones Unidas, ya que los derechos varían entre el carácter civil, económico, político y social y se encuentran en vigencia desde 1498 con la idea de proteger a los grupos en riesgo.¹⁸

Los DDHH se definen como las prerrogativas que impulsan la dignidad humana cuyo alcance contribuye al desarrollo individual y colectivo, de manera que persiste una articulación en entre el ordenamiento jurídico internacional y el cuerpo jurídico local. Tales aspectos motivan a los Estados a establecer medidas para promover y velar por las libertades fundamentales de la sociedad.¹⁹

Entonces, los derechos humanos se convierten en una pauta jurídica, ética y social que guía la construcción de las sociedades. Sin embargo, se enfatiza la necesidad de liberarlos de la influencia de la ideología de mercado y su legitimación jurídica formalista y abstracta. Por tanto, se perfilan como un medio entre muchos otros para garantizar los

¹⁵ Zlatka Rakovec, "Domestic Violence and Abuse in Intimate Relationship from Public Health Perspective," *Health Psychology Research* 2, n.º 3 (2014): 1821, doi: 10.4081/hpr.2014.1821.

¹⁶ Clara Alemann et al., "Violencia de pareja y desarrollo infantil temprano", *Revista Panamericana de Salud Pública* 46 (2022): e195, doi:10.26633/RPSP.2022.195.

¹⁷ Mónica Vásquez Alfaro, Yadira Alarcón Palacio, y María Amarís Macías, "Violencia intrafamiliar: efectividad de la ley en el barrio Las flores de la ciudad de Barranquilla", *Revista de Derecho*, n.º 29 (2008): 178-210, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-86972008000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=es.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Derechos humanos*, 2021, párrs. 1-6, <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>.

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, 2018, párrs. 2-10, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

resultados de las luchas e intereses sociales sin separarse de las ideologías y expectativas de quienes controlan su funcionamiento.²⁰

A la par, Marlasca señala que las teorías que respalda a los DDHH, se simplifican en distintas posturas para facilitar su comprensión: el enfoque iusnaturalista, que considera los derechos humanos como inherentes a la naturaleza o basados en la esencia humana; el enfoque positivista, que los trata como derechos establecidos por leyes positivas; el enfoque ético-dualista, que los visualiza como principios morales convertidos en normas jurídicas; y el enfoque histórico-relativista, que concibe los derechos humanos como evolutivos a lo largo de la historia y sujetos a variaciones en contextos relativos.²¹ De tal manera que los derechos humanos son construcciones históricas, situadas y en constante cambio, al varía a media que pasa el tiempo para satisfacer las necesidades y nuevas demandas de la población.

Los derechos humanos encuentran su fundamento en una antropología que reconoce la capacidad de autodeterminación de la especie humana y busca la autorrealización de la humanidad cuyo fundamento está en las formaciones sociales modernas y las condiciones sociohistóricas que generan, aunque son contingentes y reversibles en función de las fuerzas sociales en juego. Por ello, los DDHH. no deben limitarse únicamente a reclamarlos en los tribunales, sino que implica la participación ciudadana en circuitos judiciales y legislación, así como la construcción de una espiritualidad y *ethos* sociocultural que promueva la autorrealización de los individuos y las comunidades.²²

De tal manera que en la presente investigación se reconoce que la VIF corresponde a una vulneración a los derechos humanos, donde el respeto de esta no puede analizarse desde una perspectiva positiva, sino crítica, a razón de que los DDHH no se conciben desde la objetividad y universalidad. Al contrario, surgen de la lucha histórica de movimientos sociales que buscan el reconocimiento legal y político para abordar el riesgo

²⁰ Joaquín Herrera, “De qué hablamos cuando hablamos de derechos humanos: los derechos humanos como procesos”, en *La reinención e invención de los derechos humanos* (Publidisa, 2007): 30-33, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinencion-de-los-derechos-humanos.pdf>.

²¹ Antonio Marlasca, Fundamentación filosófica de los derechos humanos, *Rev. Filosofía Univ XXXVI*, n.º 90 (1998): 562, <https://inif.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Vol.%20XXXVI/90/Fundamentacion%20Filosofica%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.

²² Helio Gallardo, “Sobre el fundamento de los derechos humanos”, *Revista de Filosofía da Universidad XLV*, n.º 115/116, (2007): 9-24, <https://inif.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Vol.%20XLV/Numero%20115-116/Sobre%20el%20fundamento%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.

asociado a no formar parte de un canon social impuesto. Es decir, los DDHH son el resultado de una constante lucha por reconocimiento y aplicación efectiva en un contexto social en evolución.²³

Además, se ubica que el vínculo entre derechos humanos y lucha contra la VIF, se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, donde “el poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial”.²⁴

Siguiendo a Bullé²⁵ la dignidad se expresa de forma jurídica a través de los DDHH, a partir del origen del latín *dignitas/dingus que* implica una posición de decoro o merecedor de ser tratado como lo que se es. Sin embargo, debido a los diversos aspectos por los que pueden analizarse a la dignidad surgen cuatro dimensiones, a nivel político-social, religioso, ontológico y la ética personal y social.²⁶

Y retomando a Thompson y Antezana, los DDHH no se hubiera formulado sin la dignidad humana como noción básica, en tema de aplicación en aspectos de justicia a través del principio *pro hommi* que examina el contenido de la dignidad al momento de aplicar un derecho fundamental.²⁷ Por consiguiente, con el afán de aportar al desarrollo de la seguridad se pretende adoptar este enfoque para superar problemáticas que involucren a personas en situación de riesgo.

Esta violación demanda intervención a través de políticas públicas definidas por Vargas²⁸ como las decisiones gubernamentales expresadas en normas y prácticas para erradicar problemáticas sociales o en defecto minimizar impactos negativos. A criterio de

²³ Noemí Pérez, “Perspectiva crítica de Derechos Humanos”, *Miradas* 15, n.º 1 (2020): 180-200, doi:10.22517/25393812.24476.

²⁴ Guillén, *La Exigibilidad Política de los Derechos Humanos y sus dos componentes: La exigibilidad Social y la exigibilidad Jurídica*, Cartilla Didáctica (El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005), <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29935.pdf>.

²⁵ Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, “Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad”, *Boletín mexicano de derecho comparado* 46, n.º 136 (2013): 39-67, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0041-86332013000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

²⁶ Mairin Moreno, “El fundamento de los derechos humanos”, *Ciència Jurídica*, n.º 16 (1989): 223-46 https://www.academia.edu/1384307/El_fundamento_de_los_derechos_humanos.

²⁷ José Thompson y Paula Antezana, “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”, *Revista IIDH* 54, (2011): 137-64, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28395.pdf>.

²⁸ Cidar Vargas, “Análisis de las políticas públicas”, *Perspectivas*, n.º 19, 2007: 127-36, <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>.

Melish²⁹ las políticas en materia de DDHH parten de la responsabilidad del Estado para asegurar y garantizar el respeto de derechos fundamentales, una condición que se puede lograr a través de la incorporación de políticas de medidas afirmativas que se pueden tomar desde el aparataje judicial, legislativo y ejecutivo.

Frente a la obligación del Estado respecto a los DDHH, Melish distingue dos niveles de medidas reconocidas a nivel internacional: conducta y resultado. La primera hace referencia a las medidas adoptadas para reconocer y asegurar el ejercicio de los derechos, mientras que la segunda se enfoca en medir las acciones realizadas con respecto a las metas propuestas.³⁰

Tal distinción revela la responsabilidad estatal en el establecimiento de un sistema jurídico que restituya los derechos vulnerados y en la implementación de políticas para satisfacer las necesidades sociales. La base de dicha responsabilidad radica en la ratificación de los tratados de derechos humanos y la adecuación de los ordenamientos internos, lo que permite responsabilizar al Estado por los perjuicios generados debido al incumplimiento de sus obligaciones de respeto, garantía o desarrollo progresivo (ver figura 2).

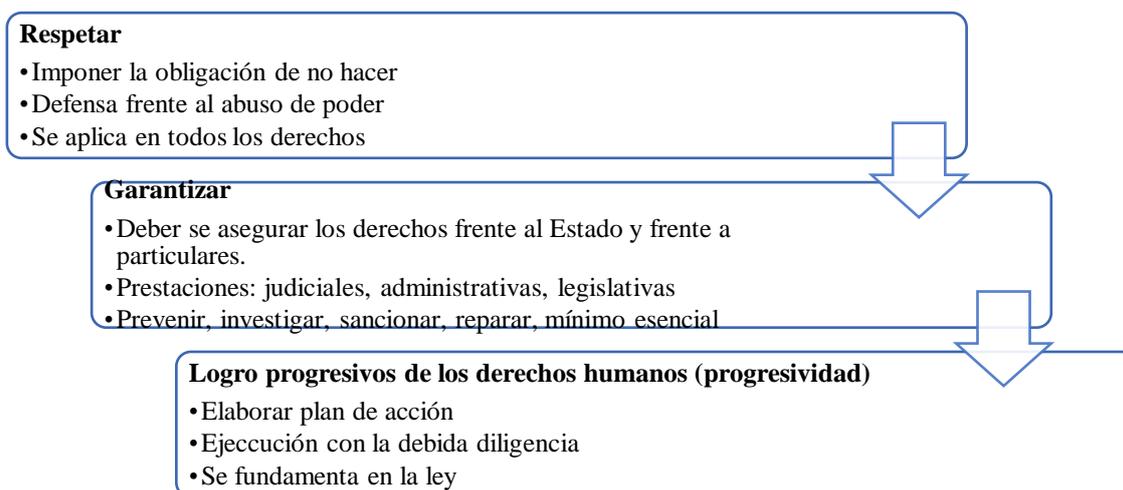


Figura 2. Obligaciones del Estado

Fuente: Melish³¹

Elaboración propia

²⁹ Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual Para la Presentación de Casos* (New Haven, 2003), 37-40.

³⁰ *Ibíd.*, 38-40

³¹ *Ibíd.*, 40-50.

Así de acuerdo a Melish, el Estado debe respetar todos los derechos fundamentales reconocidos, y que esto le genera obligaciones negativas de no hacer y positivas de hacer. Estas últimas implican en primer lugar la obligación de prevenir, la cual conlleva a la adopción de medidas políticas, jurídicas y administrativas para evitar que ocurran violaciones de derechos. Por su parte, investigar se sustenta como un deber jurídico propio que debe ser ejecutado con seriedad, en tanto que la sanción es fundamental para erradicar la impunidad cuando ya ocurren omisiones. En tanto que, reparar consiste en establecer medidas materiales o sustantivas para reestablecer la situación previa a la vulneración de derechos. Mientras que el mínimo esencial consiste en garantizar el derecho de subsistencia mínima para el pleno desenvolvimiento de las personas.

La obligación de desarrollo progresivo establece la importancia de la implementación de un sistema efectivo de protección de derechos, que permita la intervención antes, durante y después de haberse consumado la violación de sus derechos, establecer quien ejecuta la legitimación activa, pues “uno de los más grandes obstáculos para la exigibilidad de los derechos es la falta de reconocimiento de las propias personas que sufren la violación de los derechos como víctimas”,³² en consecuencia el reconocimiento deberá ser materializado por aquellas instituciones que tiene por misión la protección de estos derechos.

Como parte del enfoque de derechos humanos y en particular de su principio de igualdad y no discriminación, la VIF demanda ser asumida desde la perspectiva de género, la cual permite comprender las diferencias entre integrantes familiares y como estas pueden dar lugar o ser reproductoras de relaciones de poder, en palabras de Fandiño³³ la sociedad se caracteriza por ser opresora, en especial en materia de género, debido a que a través de la historia se otorga poder a los hombres, en un sistema que se lo denomina como patriarcado, que se configura como la primera relación de poder de la historia, generando como principal efecto la dominación del hombre y la subordinación de la mujer como factor desencadenante de que en las familias se originen todo tipo de violencia. En este punto, el autor sostiene que la condición de ser mujer es un detonante para ser víctima de agresiones, abuso sexual, violencia psicológica, dominio económico e incluso la participación en debates públicos.

³² Ramiro Ávila Santamaría, “Las garantías constitucionales: perspectiva andina”, *Revista IUS* 5, n.º 27 (2010): 79, <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/217>.

³³ Yolanda Alicia Fandiño, “La violencia de género y el pensamiento patriarcal”, *Advocatus*, n.º 21 (2013): 153-59, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5982846>.

Como resultado, según Segato surgen las connotaciones de identidad y el desarrollo de conductas aceptadas por los conglomerados sociales como es la violencia contra las mujeres, en especial en el núcleo familiar.³⁴ En función de ello, la violencia da cuenta de unas características individuales donde una persona asocia con su propia identidad y las que otras personas que normalizan la violencia desde la cultura, la familia y la sociedad en la que viven.

El género es una construcción social de ideas que definen los papeles, sistemas de creencias, actitudes, valores y expectativas de hombres y mujeres³⁵ según Facio, es importante una aclaración dentro del estudio del género, es el entender que tanto mujer y género no son sinónimos, si bien fueron las mujeres en ser las primeras en utilizar el término, esta razón fue debido a que por lo general son los mismos grupos oprimidos, quienes identifican las estructuras que los oprimen. Por otra parte, y en esta misma línea, se aclara que el género no es un sinónimo de una minoría social, ya que las mujeres conforman la mitad de la humanidad, así como los hombres la otra mitad, tampoco se debería considerar a las mujeres como un grupo vulnerable, sino un grupo vulnerado por el patriarcado y las estructuras de género.³⁶

Además de esta aclaración, es pertinente saber que la violencia intrafamiliar está presente en distintas esferas, según Pavón y Santamaría, “la violencia intrafamiliar es una problemática que está dentro de una organización social e inserta en un sistema de creencias culturales que dominan la forma de ser y el estilo de relación”.³⁷ Bajo ese contexto, esta violencia puede tomar lugar ya sea entre padres, hermanos, hijos o parejas, encontrando para esta última, razones que tengan que ver con el género para justificar acciones violentas.

Al reflexionar sobre los estereotipos de género, Yugueros formula que las creencias generalizadas perpetúan la violencia contra mujeres, pues son pautas de actuación social aceptados por la sociedad donde prevalecen emociones como miedo u

³⁴ Rita Segato, *Las estructuras elementales de la violencia* (Universidad Nacional de Quilmes, 2003), 150-152, <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/04/Segato-Rita.-Las-Estructuras-elementales-de-la-violencia-comprimido.pdf>.

³⁵ Howard Clark et al., *Manual para campañas no violentas* (Venezuela: IRG, 2010), 40-3, <https://www.movimientosanisidro.com/wp-content/uploads/2020/11/manual-para-campan%CC%83as-no-violentas.pdf>.

³⁶ Alda Facio y Lorena Fries, “Feminismo, género y patriarcado”, *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires* 3, n.º 6 (2005): 276-7, <http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/handle/123456789/122>.

³⁷ Silvia Pavón y Milagros Santamaría, “Patrones relacionales de violencia intrafamiliar” (Tesis de maestría, Universidad Politécnica Salesiana, 2010), 82, <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/12284>

odio que justifica al maltratador y culpabiliza a la víctima.³⁸ Tal situación se replica en cualquier estrato social y afecta a las mujeres por simple hecho de serlo, con la presencia de los factores de vulnerabilidad que se representan en la siguiente figura.

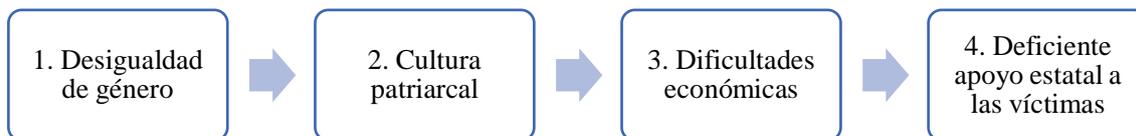


Figura 3. Factores de vulnerabilidad VIF por género

Fuente: Yugueros³⁹

Elaboración propia

Los factores que predisponen a la mujer como víctima surgen de la desigualdad de género en sistemas sociales patriarcales. Para Hasan, Wright y Yukl, esto es el resultado de la reproducción de patrones culturales que limita las posibilidades de las mujeres en ámbitos de desarrollo, ya que se impulsa la participación en actividades domésticas y de cuidado del hogar, generando dependencia del miembro que genera ingresos económicos.⁴⁰

Pese al esfuerzo por erradicar la desigualdad, en las culturas persiste la idea de considera a la mujer como un ser inferior a los hombres reflejando un fenómeno enraizado con la historia de la humanidad. Así, la masculinidad se vincula con el dominio e independencia con capacidad para asignar roles sexistas desde el patriarcado.⁴¹

Para Beltrán,⁴² en el proceso de construcción de identidad sobre lo masculino y femenino se presentan normas diferenciadas para cada sexo, cuyo efecto es el impulso de jerarquías y con ello desigualdades. En los hogares las marcadas diferencias se evidencian en acciones cotidianas y roles asignados para cada integrante que conllevarían a experimentar agresiones. Según Marqués, en la sociedad patriarcal persiste la construcción de la superioridad del varón, en ella surgen dos formas el relacionarse con

³⁸ Antonio Jesús Yugueros García, *Prevención y atención integral a las víctimas de la Violencia de Género en la Comunidad Valenciana* (Yugueros, 2018), 138, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=781145>.

³⁹ *Ibíd.*, 139-140.

⁴⁰ Shahidul Hassan, Bradley E. Wright, y Gary Yukl, “Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems,” *Public Administration Review* 74, n.º 3 (2014): 333-43, <https://www.jstor.org/stable/24027635>.

⁴¹ Yolanda Alicia Fandiño, “La violencia de género y el pensamiento patriarcal”, *Advocatus*, n.º 21 (2013): 153-59, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5982846>.

⁴² M. Beltrán, “Construcciones de género en torno a prácticas violentas. Una revisión teórica” (Buenos Aires, Jóvenes Investigadores, 2009), 28-31, <https://www.aacademica.org/000-089/37.pdf>.

el género opuesto.⁴³ Por un lado, la obtención de servicios a nivel doméstico o sexual, por otra parte, la interacción social por medio de la ostentación de mujeres. A pesar del impulso de la hetero sociedad aún no se logra erradicar el modelo patriarcal e impulsar los derechos tanto de hombres y mujeres de forma equitativa.

En sociedades violentas, las mujeres tienen doble probabilidad de ser agredidas y el triple de probabilidad de ser víctimas de amenazas,⁴⁴ en consecuencia, en los hogares las esposas tienden a sufrir lesiones por parte de sus parejas. Sfranoff reafirma la vulnerabilidad de mujeres y niñas al recabar que factores como inaccesso a la educación, desempleo y estatus migratorio son propensas a sufrir maltrato.⁴⁵ La situación se agudiza ante la presencia de niños que crecen en espacios violentos que a futuro estarían predispuestos a repetir el patrón.

2. Exigibilidad de los DDHH y pandemia

La exigibilidad de los DDHH hace referencia a la capacidad del Estado para lograr y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales desde la dimensión social, política y jurídica⁴⁶. Se entiende por derecho exigible, el arte de lograr que las personas e instituciones del estado no hagan otra cosa que cumplir con lo estipulado en la ley. Además, se constituye como un proceso que, si bien se sujeta a limitaciones sociales e institucionales, tiene una conexión directa con las esferas políticas.⁴⁷

La exigibilidad de los DDHH es asumida por esta investigación, desde la consideración de que un derecho es exigible cuando es reconocido jurídicamente, establece quienes son sus titulares individuales y/o colectivos y genera obligaciones al

⁴³ Josep Márques, “Varón y patriarcado”, en *Masculinidades: Poder y crisis*, ed. Teresa Valdes y José Olavarría (Quito: Ediciones de las mujeres, 1997), 27, <https://joseolavarria.cl/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Masculinidad-poder-y-crisis-Valdes-y-Olavarría.pdf>.

⁴⁴ Jo R. Richardson, Gene Feder, y Jeremy Coid, “Domestic violence affects women more than men,” *BMJ: British Medical Journal* 325, n.º 7367 (2002): 779, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1124290/>. Traducido por Carla Mantilla.

⁴⁵ Ana Safranoff, “Violencia psicológica hacia la mujer: ¿cuáles son los factores que aumentan el riesgo de que exista esta forma de maltrato en la pareja?”, *Salud colectiva* 13, n.º 4 (2017): 611-32, <https://www.redalyc.org/journal/731/73157096005/html/>.

⁴⁶ Romel Jurado Vargas, “Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas”, *Aportes Andinos*, n.º 4 (2002): 8-11, <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/574>.

⁴⁷ Carlos Alza, “¿Y Después de la Ley Qué? La Exigibilidad del Cumplimiento de la Regulación”, *Derecho & Sociedad*, n.º 30 (2008), 250-6, https://www.academia.edu/41502759/Y_Despu%C3%A9s_de_la_Ley_Qu%C3%A9_La_Exigibilidad_del_Cumplimiento_de_la_Regulaci%C3%B3n.

Estado para su cumplimiento o para responder por su incumplimiento. En este sentido es importante destacar que los derechos se materializan a través de la exigibilidad.⁴⁸

Desde la perspectiva de Melish sobre las obligaciones estatales en relación con los derechos humanos, se destaca la importancia de que el Estado no interfiera negativamente en el acceso a los derechos y, al mismo tiempo, asegure las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de estos derechos.⁴⁹ Dicha visión subraya que la exigibilidad de los derechos se manifiesta a través de la garantía de acceso y el cumplimiento por parte del Estado, en consonancia con las obligaciones que derivan de su reconocimiento jurídico.

En este sentido, la exigibilidad se vincula con las acciones estatales obligatorias, una condición que se repercute en torno a los derechos humanos, como primer punto persiste la condición de no interferir en el acceso a los beneficios o goce efectivo de derechos. No obstante, en el caso de la VIF persiste la obligación de proteger (frente a terceros) que conlleva a la delimitación de acciones para salvaguardar la integridad de las víctimas, a ello se suma la obligación de asegurar el goce de derechos.

Por otra parte, se considera que la exigibilidad debe ser articulada desde los sujetos sociales y los titulares de derechos, puesto que no se puede hablar de exigir si no existe un grupo interesado en efectivizar los derechos que le corresponde. En el caso de los DDHH por lo general la vulneración surge en la inequidad que se presentan en los sectores sociales con repercusiones en el incremento de las tasas de violencia.⁵⁰

De esta forma, surge la necesidad de una estrategia de exigibilidad, la cual se debe asumir como un proceso social, político y jurídico, para exigir desde la sociedad el impulso de políticas afines a los derechos humanos.⁵¹ En efecto para el desarrollo de la estrategia se debería promover un proceso de ajuste estructural en las prestaciones del Estado y establecer un vínculo entre el Estado y el titular de derecho.

⁴⁸ Edinson Sosa Salazar, Luis Campoverde, y Melina Sánchez, “Los principios de titularidad, exigibilidad e igualdad y no discriminación como principios de aplicación de los derechos en el estado ecuatoriano”, *Revista Universidad y Sociedad*, 11, n.º 5, (2019): 11-4, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000500428.

⁴⁹ *Ibíd.*, 40-50.

⁵⁰ Alirio Uribe, “Estrategia de exigibilidad jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia mediante acciones jurídicas en el plano nacional e internacional”, 2001, 27-32, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/557/1/RAA-03-CAbogados-Estrategia%20de%20exigibilidad%20jur%C3%ADdica.pdf>.

⁵¹ Victor Abramovich, “Algunas estrategias no tradicionales de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2002, 10-7, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a1018.pdf>.

En concordancia con lo expuesto, la exigibilidad promueve la puesta en práctica de los DDHH, lo que implica proporcionar condiciones mínimas para el goce efectivo de los mismos.⁵² Para Tironi y Carreras desde el punto de vista normativo no es posible jerarquizar los derechos, sin embargo, deberían persistir mecanismos jerarquizados de exigibilidad, que se basa en la disponibilidad de recursos que den cuenta de las particularidades de cada grupo social, y les permita acceder a los mínimos para garantizar el bienestar de todos los miembros.⁵³

Así, la exigibilidad de los derechos se enfoca en brindar protección a los grupos cuyos derechos se han vulnerado y/o se encuentran en riesgo⁵⁴, por tanto, el fortalecimiento para la cooperación implica una respuesta para contestar de forma eficiente a las violaciones y amenazas contra las acciones que buscan erradicar todas las formas o manifestaciones de discriminación contra la mujer e igualdad de oportunidades.⁵⁵

Por otra parte, resulta pertinente abordar la violencia intrafamiliar desde eventos de gran envergadura como la pandemia. A lo largo de la historia de la humanidad existen fenómenos globales en el cual una enfermedad infecciosa se propaga de manera rápida sin limitaciones a nivel geográfico y afectando la vida de un número significativo de personas.⁵⁶

A criterio de Comas y Roca, una pandemia puede exacerbar las problemáticas sociales debido a su impacto en la salud, la economía, la educación, la salud mental y las desigualdades existentes.⁵⁷ De hecho, durante pandemia de COVID-19 acontecida en

⁵² Astrid Núñez Pardo, María Fernanda Téllez Téllez, y Nubia Ramírez Rodríguez, “La vivencia de los Derechos Humanos en la escuela”, en *Cátedra Unesco y Cátedra Infancia: derechos humanos y políticas pública*, ed. Bethania Assy, Derecho (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014), 237-59, <http://books.openedition.org/uec/241>.

⁵³ Martín Tironi y Francisco Carreras, “Expectativas de equidad y ciudadanía social: Desafíos de legitimación e integración de la democracia chilena”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (2008): 78-80, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.11402>.

⁵⁴ Abramovich, “Algunas estrategias no tradicionales de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 28-31.

⁵⁵ Irene Acevedo Albornoz y Jorge Riquelme Rivera, “El Consejo de Derechos Humanos en el nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revisión”, *Polis: Revista Latinoamericana*, n.º 30 (2011), <https://journals.openedition.org/polis/2311>.

⁵⁶ José Placeres et al., “La COVID-19 y otras pandemias”, *Revista Médica Electrónica* 43, n.º 1 (2021): 2963-76, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1684-18242021000102963&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

⁵⁷ Dolores Comas y Mireia Roca, “Impacto de la Covid-19 en los cuidados de larga duración y en la salud de trabajadoras y trabajadores”, en *Informe Salud y Género 2022: aproximación multidisciplinar a la pandemia por COVID-* (Biblos, 2022), 143-59, https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME_SALUD_Y_GENERO_2022.15.09.2022.web.pdf.

2020, las mujeres han sido invisibilizadas en varios aspectos como un limitado manejo en datos desagregados por sexo y variables sociales en la monitorización de la enfermedad, lo cual incrementa la desigualdad de género.⁵⁸

Además, la pandemia de COVID-19 con la transmisión de una enfermedad de persona a persona a través del contacto con la saliva precisó de medidas como el distanciamiento físico y el uso de cubre bocas, por ende, al afectar a las personas tienen implicaciones en la violencia intrafamiliar.⁵⁹ Por consiguiente, el confinamiento domiciliario generó a una reasignación de responsabilidades y cuidados, lo que aumentó la carga de trabajo para las mujeres y dificultó la conciliación de la vida laboral y familiar.

A decir de Morales, esta situación puede exacerbar la violencia intrafamiliar, ya que las tensiones y el estrés aumentan en los hogares convirtiéndose en problemáticas sociales que deben ser abordadas desde una perspectiva de género garantizando el acceso a servicios de atención y apoyo para las víctimas de violencia.⁶⁰

Un efecto negativo frente a la progresividad de la protección de los derechos fue la pandemia de COVID-19 que, de acuerdo con Pum y Juárez, disminuyó el nivel de tutela de los derechos, acción que va en contra del principio de progresividad de los derechos, pero que se justifica de cierta manera por la situación crítica que enfrentaba el país, que obligó a priorizar el gasto en salud y disminuir el presupuesto para la atención a la problemática social originada por la preexistencia de la violencia.⁶¹

Al respecto, cabe recordar que una parte de la exigibilidad de los derechos humanos, según Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México,⁶² es el principio de progresividad que implica que las acciones estatales deben garantizar el disfrute de los derechos, por tanto, deben desarrollarse de forma gradual, con ello se eliminan las posibles leyes o políticas que representen una regresividad para las decisiones

⁵⁸ Marta Jiménez, Andrea Cabezas, y Ann Giné, *Mujeres y pandemia por COVID-19: evidencias en torno a su invisibilidad política, mediática y científica* (Madrid: Ministerio de Sanidad, 2022), 143-59, https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME_SALUD_Y_GENERO_2022.15.09.2022.web.pdf.

⁵⁹ Yerly García et al., "Efectos de la violencia intrafamiliar durante la pandemia Covid-19 en San Gil", *Revista Universal* 11 (2022): 8-21, <http://138.117.111.22/index.php/revistauniversal/article/view/513>.

⁶⁰ Jesus Morales, "Violencia familiar: un problema de salud pública en tiempos de pandemia", *InterAm J Med Health* 3 (2020): 30-41, doi:10.31005/iajmh.v4i.176.

⁶¹ Lidia Pum y Florinda Juárez, "El principio de progresividad en el sistema de educación durante la pandemia", *UMH - Sapientiae* 3, n.º 1 (2022): 128-39, doi:10.5377/umhs.v3i1.15305.

⁶² Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos", 2016, 87-9, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>.

adoptadas y se exige que estas se plantean en consideración del efecto a corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, los gobiernos y la sociedad en su conjunto están obligados a emitir medidas efectivas para abordar la violencia intrafamiliar como un problema y asegurar el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida, incluso en tiempos de crisis.⁶³

De esta forma, las víctimas de violencia pueden exigir la atención a la violencia de las que fueron sometidas, lo anterior en función de los derechos que se les confiere a nivel nacional e internacional; y recordar que desde el punto de vista crítico de los derechos, los movimientos sociales cumplen un rol fundamental al exigir los derechos, debido a que visibilizan la vulneración de derechos, lo que permite que acciones de prevención y atención a la violencia sea parte de la agenda política.⁶⁴

3. Marco de protección para erradicar la violencia intrafamiliar en pandemia

Los sistemas de protección a nivel nacional e internacional conforman estructuras legales y operativas destinadas a prevenir y abordar la violencia intrafamiliar, tanto en tiempos regulares como en periodos de crisis. Se tratan de sistemas respaldados por marcos normativos y políticos que buscan proteger los derechos y salvaguardar la integridad de las personas en entornos domésticos. A nivel internacional, se encuentran instrumentos que exponen el compromiso global de erradicar la violencia intrafamiliar y promover entornos seguros.

Nikken⁶⁵ considera que los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos se basan en garantizar el acceso a la justicia y superar las inequidades sociales bajo tres principios importantes: la inviolabilidad, la autonomía y la dignidad de la persona. No obstante, la protección de las mujeres por parte del sistema internacional ha sido lenta y poco efectiva para abordar los problemas sociales, especialmente aquellos

⁶³ Juan Bohoslavsky, *Covid-19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad* (Editorial Biblos, 2020): 97-100, https://www.editorialbiblos.com.ar/libro/covid-19-y-derechos-humanos_115543/.

⁶⁴ Elizabeth García, Doris Cardona, y Andrés Tirado, "La violencia contra las mujeres en Colombia, un desafío para la salud pública en cuanto a su prevención, atención y eliminación", *Revista CES Derecho* 12, n.º 1 (junio de 2021): 167-75, doi:10.21615/cesder.12.1.9.

⁶⁵ Pedro Nikken, "Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza", *Revista IIDH*, n.º 48 (2008): 63-105, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3210528>.

que pueden intensificarse durante situaciones de crisis. Esto exige que los estados tomen medidas legislativas e institucionales para enfrentar esta realidad.⁶⁶

Como ya se señaló en puntos anteriores, la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer son conceptos interrelacionados, pero con distinciones fundamentales. A ellos, dado su desarrollo en los sistemas internacionales de protección, se agrega la violencia de género, que se refiere a la discriminación que da cuenta de relaciones de poder basadas en la construcción social, política y cultural de la diferencia sexual.

El marco internacional conformado por tratados y convenciones establece principios y estándares mínimos para proteger los derechos de las personas a nivel global, mismo que se integra y complementa con un marco normativo nacional, reflejado en leyes y políticas diseñadas para proteger a la ciudadanía.

3.1. Internacional

El sistema de protección internacional de derechos humanos se sustenta en dos grandes subsistemas: el sistema universal (ONU) y el interamericano (OEA). A continuación, se determinará el tratamiento que ha tenido la violencia contra la mujer y los estándares que se plantearon en el contexto de la pandemia de la COVID 19.

En el Sistema Universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la vida a la libertad y a la seguridad de su persona,⁶⁷ dicha normativa se refiere de forma general para todas las personas y determina que ninguna puede ser violentada o ultrajada. Entonces, es responsabilidad de los Estados generar los mecanismos para brindar apoyo a las personas en riesgo de que su vida, integridad y seguridad se vean amenazadas, al igual que dar a conocer sobre los derechos al cual pueden acogerse en caso de cometerse injusticias en contra la dignidad de las personas.

En 1979, se adoptó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)⁶⁸, que definió este tipo de discriminación,

⁶⁶ Yolanda Gómez, Sistema Internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres, *Red de Derechos Humanos y Educación Superior 2* (2014): 7-8, https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19881/sistema_gomez_2014_manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217, 1948, art. 3, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/coretreatiessp.pdf>.

⁶⁸ ONU. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979

estableció su alcance, los ámbitos en que se produce, incluido el de las relaciones familiares, y las obligaciones estatales para prevenirla y erradicarla. Si bien esta convención no determinó específicamente a la VIF, el Comité que la supervisa, en las Recomendaciones Generales 19 y 35 aclaró “que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la Convención, incluía la violencia por razón de género, que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y constituía una violación de sus derechos humanos”⁶⁹.

En 1993, se aprobó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que marcó el inicio de su regulación internacional, incluyendo una definición de la misma, estableciendo las diferentes formas en que esta se puede manifestar (física, psicológica y sexual), determinando los ámbitos en donde se puede perpetrar (familiar, comunitario y por parte del Estado), precisando los derechos que afecta; y fijando las obligaciones estatales.⁷⁰

En el marco de la crisis de la COVID 19, el Comité CEDAW, manifestó su preocupación al Estado ecuatoriano por el efecto desproporcionado que esta crisis tuvo sobre las mujeres, generando un marcado aumento en los índices de pobreza y de violencia de género (incluyendo la violencia doméstica), por lo que recalcó que, “incluso en épocas de presión fiscal y crisis económica, deben adoptarse iniciativas específicas para promover los derechos de la mujer, mantener y ampliar la inversión y la protección sociales e integrar una perspectiva de género en las políticas y los programas, centrándose en los grupos de mujeres desfavorecidos y marginados y tratando de evitar medidas regresivas”. Sobre la base de lo cual, le recomendó: “10 (...) d) Revise sus estrategias para que todos los esfuerzos de respuesta y de recuperación frente a la crisis provocada por la COVID-19, incluidas las medidas de emergencia adoptadas por el Estado parte, estén dirigidos a prevenir de manera eficaz la violencia de género contra las mujeres y las niñas”.⁷¹

Por otra parte, a nivel de directrices generales emitidas por ONU, en el contexto de pandemia, cabe destacar los siguientes principios que plantean la necesidad de contar

⁶⁹ONU. *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 CEDAW/C/GC/35; párr. 1.

⁷⁰ ONU. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. 20 de diciembre de 199, art. 1,2, 3 y 4.

⁷¹ ONU. *Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador*, 24 de noviembre de 2021, CEDAW/C/EQU/CO/10, párr. 9 y 10.

restricciones o medidas siempre y cuando sean impuestas bajo principios legales claros y bien definidos

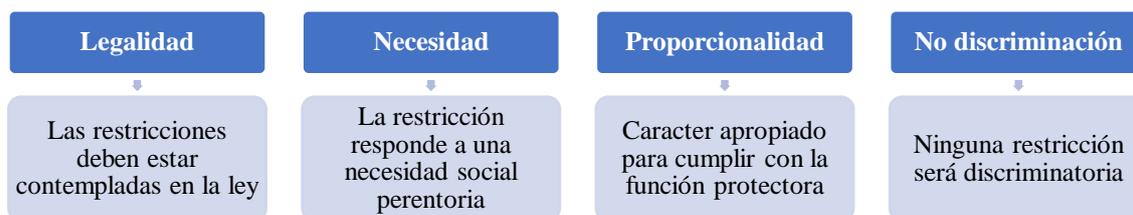


Figura 4. Requisitos establecidos en las directrices de la ONU

Fuente: ONU⁷²

Elaboración propia

Adicionalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció que la pandemia puso a prueba a la sociedad y los gobiernos para el respecto de los derechos humanos, por ello, desde el enfoque de género, estableció las siguientes directrices:⁷³

- Las respuestas al COVID-19 no contemplará medidas que fomenten la discriminación por motivo de género.
- Las mujeres y niñas se desempeñan en actividades domésticas generando estrés y mayor riesgo, las medidas deben reducir los efectos de la crisis en este grupo poblacional.
- Las restricciones como el confinamiento incrementan la posibilidad de violencia de género, se debe brindar prioridad a los servicios de apoyo y acogida a las víctimas.
- Los servicios de apoyo y albergues de las víctimas será una prioridad, se debe garantizar la orientación eficaz, disponibilidad y accesibilidad para llevar a las mujeres a lugares seguros.
- Los servicios de salud sexual y reproductiva serán parte integral de las respuestas a la pandemia.

⁷² Organización de las Naciones Unidas, “Los derechos humanos en el centro de la respuesta. Temas destacados. Las medidas de emergencia”, 2020, párrs. 3-11, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf.

⁷³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Directrices relativas a la COVID-19”, 2020, párr. 2-7, <https://www.ohchr.org/es/covid-19/guidance>.

- Existen grupos sociales que durante el confinamiento obligatorio se encuentran en contextos hostiles, el Estado debe mantener servicios de apoyo durante este periodo.⁷⁴

Por otra parte, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se cuenta con la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do para”⁷⁵ en la que se aborda la violencia intrafamiliar de forma directa, ya que se establece los actos que se consideran como violencia contra la mujer, en el literal a, que refiere que para la aplicación de la convención se entiende a la violencia a la que se dé lugar en el ámbito familiar, donde el agresor comparta o haya compartido con la mujer y que hubiere ejercido violencia sexual, maltrato físico o psicológico. Es decir, se establecen los actos que son considerados como violencia y que pueden afectar la integridad de la mujer.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador,⁷⁶ menciona que el Estado debe brindar protección al grupo familiar y de manera especial a las mujeres y a los niños, con la finalidad de dar cumplimiento a los derechos de las personas, evitando cualquier tipo de violencia y ataque contra la integridad de las mismas. Dicho de otro modo, las naciones deben brindar protección al grupo familiar, de manera especial a las mujeres y niños.

En este sentido, los instrumentos descritos son un eje fundamental dentro de los países americanos y que se han puesto en marcha en las naciones con la finalidad de reducir las tasas de violencia intrafamiliar contra las mujeres.

En cuanto a los estándares interamericanos relacionados con el COVID-19 que surgieron en torno a la violencia de género, cabe destacar los siguientes instrumentos: .

La Resolución 1/2020⁷⁷ dada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual insta a los Estados a adoptar de manera inmediata y diligente las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida, salud e integridad de las personas en sus jurisdicciones, integrar el enfoque de derechos humanos en todas las estrategias, políticas y medidas estatales relacionadas con la pandemia, incluyendo los planes de

⁷⁴ *Ibíd.*, párr. 4-10.

⁷⁵ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Belém do Pará), 15 de junio de 1995, arts. 1-5 <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/folleto-belemdopara-es-web.pdf>.

⁷⁶ Organización de los Estados Americanos, “Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, 17 de noviembre de 1988, art. 15, <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

⁷⁷ Organización de los Estados Americanos, “Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020”, 2022, párrs. 1-7, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

recuperación social y económica; así como actuar de acuerdo con los principios y obligaciones generales, cumpliendo los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Esta resolución, en particular, dedica varios ítems a favor de la atención de la violencia de género, entre los que se distinguen la incorporación de enfoques que permitan dar respuesta al contexto de la pandemia que generan que las mujeres se encuentren en mayor riesgo, en específico a la violencia intrafamiliar, debido a que el confinamiento implica un mayor tiempo de exposición a este tipo de violencia, de tal manera que resulta imperioso que se generen nuevas formas para denunciar y de protocolos de atención, donde es fundamental el fortalecimiento de agentes de seguridad.

La Resolución AG/RES. 2958 (L-O/20)⁷⁸ implementada en octubre de 2020 se reconoce la contribución del Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes con respecto a la promoción de la igualdad, la equidad y la no violencia cuyo enfoque se orienta hacia la resolución pacífica de controversias, fomentando un ambiente propicio para el desarrollo integral y el bienestar de esta población.

En la resolución AG/RES. 2961 (L-O/20)⁷⁹ se consideran los impactos diferenciados e interseccionales de la pandemia en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para los grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a mujeres y niñas. Así, se insta a los Estados a incluir un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en las medidas para enfrentar la pandemia y sus consecuencias, prestando atención diferenciada a los grupos en situación de vulnerabilidad y/o discriminación. Desde luego, promover y proteger el disfrute de los derechos humanos y el derecho a la salud de las personas con COVID-19. Además de facilitar el intercambio técnico y la cooperación regional para mejorar la respuesta epidemiológica con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, asegurando la accesibilidad y asequibilidad.

Y, en la AG/RES. 2950 (L-O/20)⁸⁰ se propone promover y facilitar el intercambio de conocimientos técnicos y la cooperación entre los países de la región para mejorar la respuesta frente a la pandemia desde una perspectiva de derechos humanos y género. Con ello, se espera asegurar que todas las personas tengan acceso y puedan beneficiarse de

⁷⁸ Organización de los Estados Americanos, *Promoción y protección de los derechos humanos*, AG/RES. 2961 (L-O/20), 2020, 4-7, <https://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/>.

⁷⁹ *Ibíd.*, 7.

⁸⁰ *Ibíd.*, 8.

manera equitativa a los recursos y servicios relacionados con la prevención, diagnóstico, tratamiento y cuidado de la enfermedad evitando cualquier forma de discriminación.

Por otra parte, al analizar la normativa se puede establecer el resumen de los estándares internacionales en orden de jerarquía:

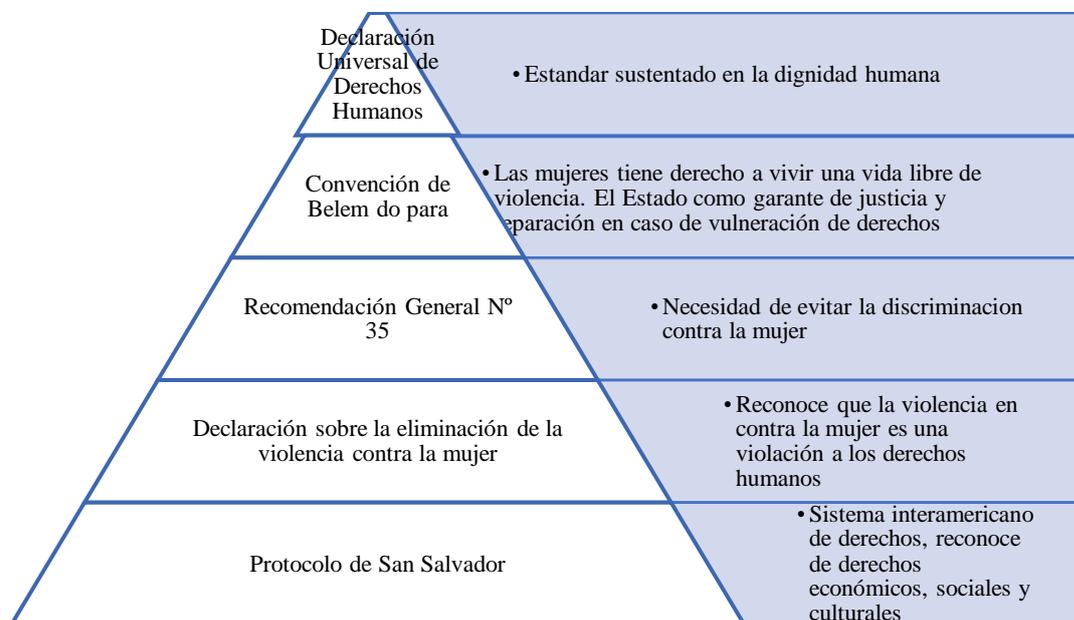


Figura 5. Síntesis de estándares internacionales por orden de jerarquía

Fuente: Organización de las Naciones Unidas⁸¹

Elaboración propia

La jerarquización se fundamenta en la naturaleza progresiva y complementaria de estos documentos, cada uno abordando aspectos específicos y contribuyendo al marco general de protección y promoción de los derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres.

Por su parte, las resoluciones adoptadas bajo el contexto de COVID instan a los Estados a integrar el enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad en todas las estrategias, políticas y medidas relacionadas con la pandemia estableciendo que las acciones tomadas por los gobiernos deben ser coherentes con los principios y obligaciones generales del derecho internacional de los derechos humanos.

⁸¹ *Ibíd.*, 1-10.

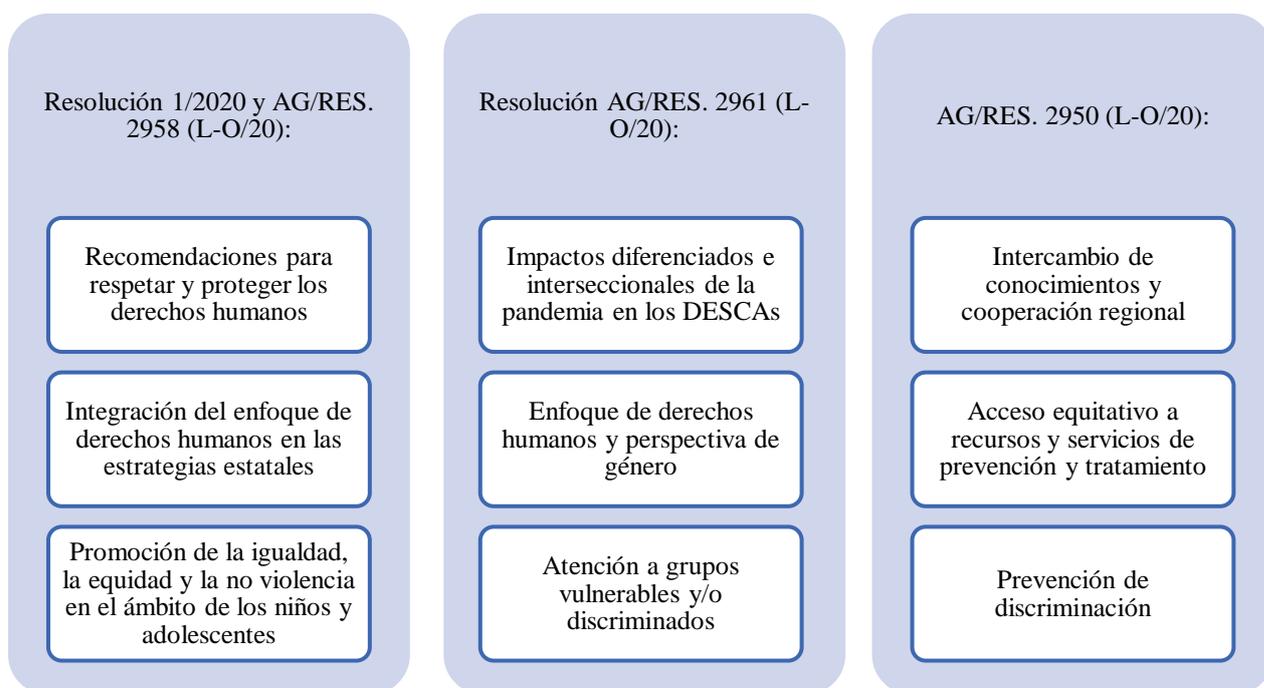


Figura 6. Síntesis protección de derechos humanos durante la pandemia

Fuente: Organización de las Naciones Unidas⁸²

Elaboración propia

En este caso las mujeres se configuran dentro de la población en alto riesgo que durante la pandemia fueron propensas a ser víctimas de violencia intrafamiliar, debido a la combinación de elementos como el estrés, ansiedad, aislamiento social, pérdida de empleos y recursos financieros. Tales aspectos, cuentan con un marco de protección que instan a los Estados a disponer de acciones que mitiguen los impactos negativos y garanticen el máximo respeto de los derechos fundamentales.

Con relación a las garantías como marco de protección a los derechos de las mujeres se encamina a poner la práctica del derecho a la igualdad y la no discriminación, es por ello que, los sistemas legales deben procurar garantizar el acceso a la justicia accesible, gratuita, idónea en las diferentes instancias procesales, sin embargo, en casos donde existe impunidad en actos de violencia representan una desprotección e incrementar la inequidad de género.⁸³

⁸² *Ibíd.*, 2-10.

⁸³ Isolda Heredia de Salvatierra, “Es la violencia de género y el acceso a la justicia un asunto de Derechos Humanos”, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 11, n.º 26 (2006): 099-112, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1316-37012006000100006&lng=es&nrm=iso&lng=es.

3.2. Nacional

Ecuador ha promovido una serie de normas jurídicas para proteger a las mujeres de la violencia, reconociendo su derecho a una vida libre de violencia y estableciendo mecanismos para prevenir y abordar esta problemática. Para ello, se abarca un primer grupo desde la Constitución de la República hasta la normativa secundaria como parte del desarrollo normativo, en el segundo grupo se ubican las políticas públicas e institucionalidad especialmente en el contexto de la pandemia.

La Constitución de la República del Ecuador⁸⁴ reconoce el derecho a la integridad personas que implica una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, donde el gobierno adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia en especial la ejercida contra las mujeres como parte de la población en situación de vulnerabilidad. Esta misma norma, establece como garantías de los derechos, al desarrollo normativo, las políticas públicas y la jurisprudencia, las cuales deben guardar correspondencia con la Constitución y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

En el marco del desarrollo normativo, en 1995, se adoptó la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Ley 103 la cual incorporó por primera vez la protección legal frente a la violencia y establece como agresores no solo a compañeros afectivos, sino a familiares cercanos, incluso a cualquier individuo que se interrelacionó con la víctima.

En 2014, se produjo otro cambio significativo con la tipificación de la violencia en contra de la mujer y la familia, en el Código Orgánico Integral Penal, que incluyó los delitos de violencia psicológica, sexual y física, cuyos casos son atendidos en las unidades de violencia intrafamiliar a las órdenes de la autoridad fiscal.⁸⁵

Ya en 2018, entró en vigencia la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra la mujer tiene como objeto prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres en especial a aquellos grupos que se encuentran en riesgo. La forma

⁸⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*. Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66, núm.3, lit. b.

⁸⁵ Fiscalía General de la Violencia de Género, “Análisis de la violencia de género”, 2020, 4-6, <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2020/11/ana%CC%81lisis-de-la-violencia-de-genero-en-ecuador-2020.-20-11-2020ai.pdf>.

de intervención se realiza en políticas y acciones integrales enfocadas en la prevención, atención, protección y reparación de las víctimas.⁸⁶

Dicha ley refiere sobre los diferentes ámbitos en los que se desarrolla la violencia contra mujeres, así, se reconoce que el contexto intrafamiliar, donde se establece como agresores a la pareja afectiva, a hermanas, hermanos, parientes, incluso vínculos pasados familiares o conyugales,⁸⁷ cuyo alcance se pueden apreciar en la siguiente tabla 1 :

Tabla 1
Aportes de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer

Avance	Preceptos	Descripción
Amplía los tipos de Violencia	Art. 10	La presente ley, reconoce como tipos de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica, política, gineco-obstétrica.
Establece un sistema integral para prevenir la violencia	Arts. 13-15	Disposiciones generales del sistema, que se organiza a nivel nacional por medio de los procesos de concentración y descentralización. El sistema en cuestión diseñará, formulará, supervisará la evaluación de normas y políticas al igual que los mecanismos de rendición de cuentas, a los que se enfocan principios como gratuidad, no criminalización, revictimización, confidencialidad y territorialidad.
Amplía las principales instituciones	Arts. 20-22	La rectoría del sistema corresponde al rector de Justicia y Derechos humanos y cultos. A ello, se incorporan las carteras ministeriales de asistencia social, como educación, salud, inclusión económica, trabajo, municipios y otros
Incorpora instrumentos de información	Art. 16	Propone la generación de información por medio del Registro Único de Violencia contra las mujeres y el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres
Espacios para la participación	Art. 66	Promueve la participación de mujeres, colectivos sociales, asociaciones comunitarias
Intervención del Estado	Art. 18 Art. 36	Los lineamientos de las políticas públicas conllevan a la prevención, Establecer medidas de reparación integral.
Mecanismos de protección	Art. 21 Art. 48 Art. 41	Aplicar medidas administrativas según corresponda. La aplicación de medidas urgentes en casos de inminente vulneración o riesgo a la vida. Establecer políticas para la detección temprana de la violencia

Fuente: Ley para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer
Elaboración propia

Como se puede apreciar la ley amplía significativamente los tipos de violencia reconocidos,⁸⁸ ya que adopta un enfoque integral y abarcador refleja el estándar de protección que reconoce la importancia de abordar todas las formas de violencia contra las mujeres y exige a adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar dichos actos.

⁸⁶ Ecuador, *Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*, Registro oficial suplemento 175, 5 de febrero de 2018, art. 1.

⁸⁷ *Ibíd.*, arts. 9-10.

⁸⁸ *Ibíd.*, art. 10.

Además, con la incorporación del sistema integral de prevención de la violencia,⁸⁹ se enfoca en el diseño, formulación y supervisión de normas y políticas, así como en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas. Los principios clave de este sistema incluyen la gratuidad, la no criminalización, la prevención de la revictimización, la confidencialidad y la territorialidad. En consecuencia, se conciben estándares que buscan asegurar que las políticas y acciones sean efectivas y respeten los derechos de las mujeres.

De igual forma, los estándares vigentes se centran en lograr coordinación, información y participación en la lucha contra la violencia de género se sujetan al liderazgo bajo el ministerio relacionado a temas de derechos humanos⁹⁰, junto con la inclusión de otras carteras ministeriales como asistencia social, educación, salud, inclusión económica, trabajo y organismos de la gestión pública. A lo que se suma, el fortalecimiento de la participación activa de mujeres, colectivos sociales y asociaciones comunitarias, fomentando su involucramiento en la prevención y erradicación de la violencia.⁹¹

Mientras que, los estándares de protección garantizan una respuesta activa por parte del Estado para prevenir, proteger y atender a las mujeres que sufren violencia, promoviendo su seguridad y bienestar con la incorporación de aplicación de medidas administrativas, medidas urgentes en casos de inminente vulneración o riesgo a la vida y el establecimiento de políticas para la detección temprana de la violencia.⁹²

La ley también contempla la recopilación de indicadores sobre la prevalencia de agresiones en la población necesarios para mejorar las estrategias de gobernanza en cuanto a seguridad.⁹³ Es decir, se reafirma la importancia de contar con información estadística que viabiliza la problemática y aporta al cambio en las políticas públicas.

⁸⁹ *Ibíd.*, arts. 13-15.

⁹⁰ El cambio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos al actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en Ecuador tuvo lugar en noviembre de 2022, tras la promulgación del Decreto 608 por parte del presidente Guillermo Lasso. La transición respondió a la necesidad de abordar con mayor profundidad las problemáticas de género, como la violencia, discriminación y vulneración de derechos, priorizando la protección de las mujeres en la sociedad ecuatoriana.

⁹¹ *Ibíd.*, arts. 20, 22 y 66.

⁹² *Ibíd.*, arts. 21, 41 y 48.

⁹³ Governance Statistics, “Les statistiques sur la gouvernance à l’ère du COVID-19”, 2020, 5-7, https://www.sdg16hub.org/system/files/2021-06/Governance%20Statistics%20on%20Covid-19%20FINA_L_FR.pdf.

Por último, a nivel normativo se cuenta con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización⁹⁴ que determina las funciones del gobierno local sobre implementación de sistemas de protección integral que aseguren los derechos consagrados en la constitución vigente con énfasis en la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

En concordancia con lo descrito, los ordenamientos jurídicos vigentes presentan un nivel de desarrollo encaminado a la protección integral de la población para garantizar su derecho a una vida libre de violencia, marcando el respeto a los derechos universales y diferenciales de las mujeres que viven en núcleos agresivos.

Por otro lado, a nivel del desarrollo de políticas públicas e institucionalidad, es oportuno mencionar que el Ecuador acoge la política de protección especial que enfatiza la atención de población con riesgo de violación de derechos en medios familiares, entre las principales acciones se apunta a la prevención, protección y restitución de estos. Con estos fines, se concibe a la Subsecretaría de Protección Especial (SPE) que tiene por objeto planificar, articular y evaluar políticas y planes a grupos en situación de vulnerabilidad.⁹⁵

Como versa en la Ley para la prevención de la violencia en contra la mujer, se propone el Sistema Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres que busca responder y efectivizar en los derechos de las mujeres que viven en situación de violencia. Se trata de establecer vínculos entre las diferentes instancias gubernamentales que reflejan el apoyo del Estado y de la sociedad civil.⁹⁶ En este caso intervienen las siguientes agencias gubernamentales:

⁹⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial Suplemento 303, 2010, art. 54.

⁹⁵ Ministerio de Inclusión Económica y Social, Servicios de Protección Especial, 2019, párrs. 2-11, <https://www.inclusion.gob.ec/servicios-de-proteccion-especial/>.

⁹⁶ Ecuador, *Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*, Registro Oficial suplemento 175, 5 de febrero de 2018, arts. 20-22.

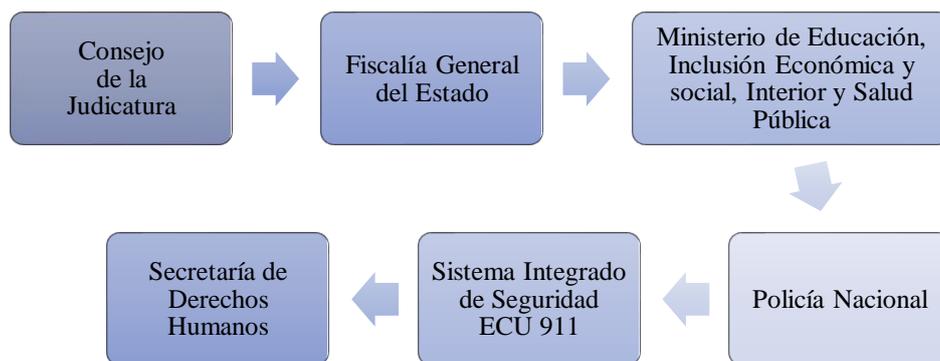


Figura 7. Sistema de protección Ecuador

Fuente: PNUD Ecuador⁹⁷

Elaboración propia

Con respecto al marco legal aplicable en el Ecuador, se destaca la intervención de la justicia por medio del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, condición que se asocia a la tipificación de varios tipos de violencia. De acuerdo con los efectos de la violencia en varios ámbitos intervienen los diferentes ministerios para garantizar el cuidado y atención de las víctimas. Adicional, se genera el respaldo de las fuerzas del orden, el sistema ECU 911 y la misma secretaría de los derechos humanos.

Sin duda, Ecuador cuenta aspectos legislativos con el objetivo de garantizar una protección efectiva y erradicar la violencia de género en todas sus formas. Sin embargo, aunque existen elementos de intervención, es importante reconocer que aún hay límites y desafíos en la implementación efectiva de estas medidas, especialmente en relación con el contexto específico en el que se llevan a cabo.

Es importante mencionar la relación con la pandemia de COVID-19 en Ecuador, se emitieron algunas orientaciones por parte de diferentes instancias, entre las que se destacan:

La Resolución N.º 057-2020 del Consejo de la Judicatura, que restableció gradualmente las actividades jurisdiccionales a nivel nacional, incluyendo la atención en dependencias judiciales relacionadas con la violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar a partir del 4 de junio de 2020.⁹⁸ Asimismo, se resalta la inclusión de la Secretaría de Derechos Humanos en los procesos operativos del Servicio Integrado de

⁹⁷ PNUD Ecuador, “Registro Único de Violencia (RUV) evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia, UNDP”, noviembre de 2022, párrs. 6-8, <https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/registro-unico-de-violencia-ruv-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-casos-de-violencia>.

⁹⁸ Defensoría del Pueblo, *COVID-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres* Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, 2020, pp. 25-28 <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2645/1/PE-131-DPE-2020.pdf>.

Seguridad ECU 911, con el Protocolo de Comunicación y Atención de casos de Violencia de Género e Intrafamiliar para la recepción de alertas de emergencia.

Los exhortos de la Defensoría del Pueblo para que respetara los derechos humanos durante el estado de excepción, demandando protección para el personal sanitario y adoptando medidas específicas para prevenir y proteger contra la violencia de género en el contexto de la emergencia sanitaria. Tales llamamientos se realizaron en concordancia con solicitudes internacionales que enfatizaban la importancia de incluir la perspectiva de género en las medidas implementadas para abordar la pandemia de COVID-19.⁹⁹

A pesar de estos pronunciamientos, que no se contempla una respuesta apropiada ya que no hubo cambios a nivel constitucional-leyes secundarias, mientras que las políticas y acciones gubernamentales no fueron significativas para mitigar la VIF en la pandemia traduciéndose en llamados de intervención al Estado sin la respuesta oportuna.

Al evaluar el marco internacional y nacional de protección contra la violencia intrafamiliar (VIF), se constata que, si bien existen avances normativos y medidas implementadas, aún persisten desafíos significativos. A nivel internacional, se reconocen tratados y convenciones que establecen la obligación de los Estados, incluyendo a Ecuador para garantizar la protección frente a la VIF.

A nivel nacional, la falta de medidas normativas y políticas específicas para abordar la violencia intrafamiliar refleja la necesidad de adaptar y fortalecer las leyes y políticas locales o la aplicación de componentes sociales que permitan la aplicación efectiva de los preceptos existentes.

La pandemia ha servido como un ejemplo que evidencia la falta de preparación del Estado para salvaguardar la integridad de la población en momentos de crisis. El confinamiento ha resaltado la importancia de seguir fortaleciendo los mecanismos de protección y mejorar las estrategias para garantizar la seguridad en entornos familiares, incluso en situaciones excepcionales como lo ocurrido durante el COVID-19.

Por lo tanto, es imprescindible tomar acciones concretas que permitan mejorar la efectividad de las políticas locales, adaptándolas a situaciones de crisis y fortaleciendo los mecanismos de protección para salvaguardar la integridad de la población, en especial de aquellos en entornos vulnerables como el familiar.

⁹⁹ Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Crisis de COVID 19 y acciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador*, Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, 2020, pp. 20-30, <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2643/1/PE-129-DPE-2020.pdf>.

Capítulo segundo

Caracterización de la violencia intrafamiliar en contexto de pandemia

En el presente capítulo se explora la compleja realidad de la violencia intrafamiliar, abordando su dimensión global e interna con el análisis del escenario internacional y nacional de la violencia intrafamiliar, ofreciendo un panorama detallado de su situación a nivel mundial, en América Latina, de manera más específica, en Ecuador. Además, se profundiza en el contexto situacional de la violencia intrafamiliar, tanto antes como durante la pandemia, focalizando la atención en el cantón Tena. En este punto, se evaluarán las respuestas y acciones emprendidas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar.

Con el análisis del contexto se busca comprender la complejidad de la violencia intrafamiliar a diferentes escalas, desde lo global hasta lo local, y examinar las estrategias y enfoques implementados para su abordaje en esta región específica.

1. Contexto internacional y nacional de la violencia intrafamiliar

1.1. Situación mundial

A continuación, se presentan datos que permiten contextualizar los diferentes tipos de violencia que se producen en el ámbito intrafamiliar, lo cual permite evidenciar la alta prevalencia de estos casos en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Antes de la pandemia, los datos sobre violencia intrafamiliar revelaban una realidad alarmante. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud la violencia intrafamiliar representaba un desafío para la salud pública. A nivel global, se estima que al menos el 30 % de las mujeres han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de sus parejas sentimentales, y esta prevalencia se distribuye de manera generalizada en todas las regiones.¹⁰⁰ Estas cifras ponen de manifiesto la urgencia de abordar este grave

¹⁰⁰ Organización Mundial de la Salud, “Violencia contra la mujer”, 2021, párrs. 1-2, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.

problema social y tomar medidas efectivas para prevenir y eliminar la violencia intrafamiliar.

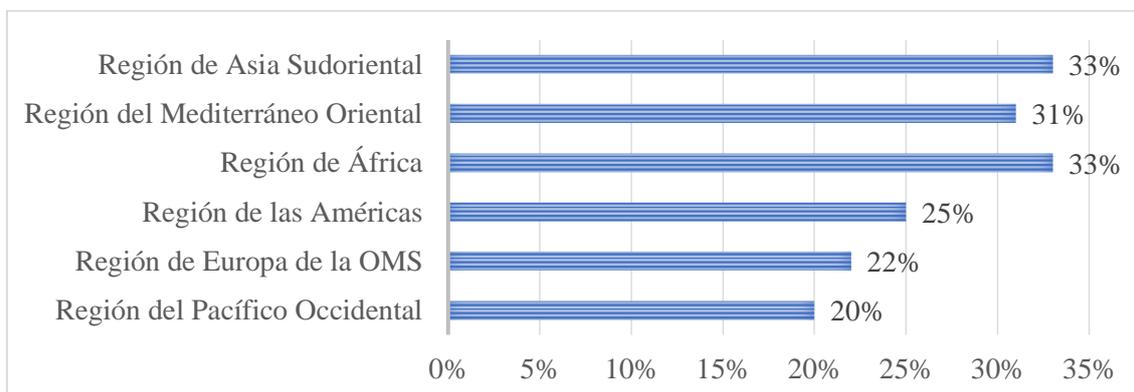


Figura 8. Cifras de violencia 2000-2018 según regiones de la OMS

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁰¹

Elaboración propia

Los datos expuestos, en la figura anterior, son el resultado de encuestas efectuadas entre 2000-2018 por parte de la OMS donde se establecieron la prevalencia de agresiones contra las mujeres. Con ello se obtiene que el menor rango de prevalencia entre 20 % - 22 % en Europa con los denominados como países desarrollados, al igual que las naciones ubicadas en el Pacífico Occidental. En el caso de las Américas que ubica a los países del continente americano, se observa una del 25 % de mujeres agredidas por su pareja. En tanto que, la situación para las mujeres se complica en los países ubicados en África y Asia Sudoriental con máximo indicador de prevalencia del 33 %, una condición que no es ajena a la región del Mediterráneo Oriental con el 31 %.

De acuerdo a ONU Mujeres, a raíz del brote del COVID-19 se intensificaron las cifras mundiales correspondientes a la violencia de mujeres y niñas en el hogar, debido a las medidas de aislamiento y se incrementaron las llamadas a las líneas de atención.¹⁰²

Es pertinente acotar que, el aumento en las llamadas a las líneas de atención por violencia doméstica no siempre se traduce en el aumento en las denuncias formales ante las instituciones encargadas de la protección. Las personas que sufren violencia pueden buscar ayuda y orientación a través de estas líneas sin necesariamente dar el paso de presentar una denuncia formal. Las razones para esto pueden variar; algunos podrían

¹⁰¹ *Ibíd.*, párr. 2-3.

¹⁰² ONU Mujeres, “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento”, 2021, párr. 12, <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

sentir temor a represalias del agresor o dudar de la efectividad del sistema legal. Por tanto, el incremento en las llamadas podría reflejar un mayor número de personas buscando apoyo emocional y asesoramiento sin necesariamente implicar un aumento proporcional en las denuncias legales.

Por consiguiente, en el 2020, la obligatoriedad del confinamiento y las repercusiones socioeconómicas incrementan la exposición de las víctimas a personas con comportamientos abusivos bajo un inminente riesgo de VIF. Así, una de cada cuatro mujeres reconoce que enfrentó conflictos familiares durante la pandemia, es por ello que, se determinó la prevalencia del 73 % de la violencia doméstica y 51 % de violencia sexual. No obstante, los datos determinados no reflejan la realidad, puesto que los organismos de control sólo disponen del 47 % de datos para la visibilizar de la violencia intrafamiliar.¹⁰³

Si bien las tasas de mortalidad son el resultado más extremo de la violencia intrafamiliar, representan una realidad trágica y alarmante, en 2021 a nivel mundial una niña o mujer es asesinada por un miembro de su familia cada 11 minutos.¹⁰⁴

Por parte de la ONU la presencia de factores agravantes caracterizados por las limitaciones económicas, condiciones de vida limitadas, confinamiento con el agresor incrementaron las cifras de violencia, en este contexto el colapso de los centros de asistencia médicos, las víctimas no disponen o mecanismos para recurrir en búsqueda de apoyo; una condición que se torna común en la mayoría de los países en vías de desarrollo.¹⁰⁵

La mayoría de países durante la emergencia sanitaria, por medios de las instituciones públicas, se enfocaron en la imposición de medidas de restricción de movilidad para aliviar el cuidado de salud y accesos a servicios básicos, no obstante, se advierte que los resultados de las acciones ejecutadas no contribuyen a la protección de la colectividad como en el caso de las familias que viven en situación de violencia denotando la debilidad en la práctica de los derechos individuales.¹⁰⁶

¹⁰³ ONU Mujeres, “Progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Panorama de género 2022”, 2022, párr. 3-4, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-es.pdf>.

¹⁰⁴ ONU Mujeres, “Progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Panorama de género 2022”, 2022, párr. 3-4, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-es.pdf>.

¹⁰⁵ ONU Mujeres, “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento”, 2021, párr. 12, <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

¹⁰⁶ María Paula Garat et al., “El Derecho frente a la pandemia por COVID-19”, *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, n.º 21 (2020): 1-24, http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2393-61932020000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

Desde luego, las acciones implantadas por los gobiernos requerían del confinamiento obligatorio, con ello se dio paso a la transición de la modalidad presencial hacia la virtualidad con intervención en todas las actividades cotidianas, de hecho, se hace notorio el cambio de la convivencia pues existe una mayor intromisión de las actividades académicas y laborales transformándose en espacios propensos para el conflicto.¹⁰⁷

En una evaluación rápida sobre la violencia contra las mujeres ejecutado por ONU Mujeres, determina que un 26 % de las mujeres se siente insegura y no tiene forma de comunicarse para buscar ayuda, mientras que 9 de cada 10 afirman que las facultades mentales se empeoraron con la pandemia.¹⁰⁸

En este sentido, las mujeres más afectadas tienen entre 18 - 49 años (48%) quienes informan haber experimentado más violencia durante la pandemia, en comparación el 33% que son mujeres mayores a 60 años.¹⁰⁹ A la par, las mujeres sin empleo en un 52 % afirman ser víctimas de violencia intrafamiliar, mientras que 1 de cada 2 mujeres con hijo enfrentó mayores eventos violentos en comparación con periodos anteriores.¹¹⁰

Los datos recopilados exponen una realidad preocupante 50 % de las mujeres que tienen hijos ha experimentado un aumento en la frecuencia de eventos violentos en comparación con periodos anteriores. Es decir, existe una correlación entre la presencia de hijos en el hogar y un mayor riesgo de sufrir violencia intrafamiliar durante la pandemia.¹¹¹

1.2. Situación en América Latina

Las cifras de mortalidad son un indicador extremo de la VIF subrayando la importancia de implementar estrategias y políticas que protejan a las mujeres en situaciones de riesgo y enfatizando la imperiosa necesidad de promover un cambio significativo en la sociedad para abordar este fenómeno en todos sus niveles. En el caso de Latinoamérica, en 2017, se registran 2795 mujeres asesinadas por patrones de

¹⁰⁷ Jorge Luis Montero Rodríguez, “El Hogar: Amigo o Enemigo en Tiempos de Pandemia”, *Enclaves del pensamiento* 15, n.º 29 (junio de 2021): 30-51, doi:10.46530/ecdp.v0i29.430.

¹⁰⁸ Sophia Khatsenkova, El aumento de feminicidios en Europa ¿falsa percepción o realidad?, euronews, 2023, párr. 2-6, <https://es.euronews.com/2023/03/07/the-cube-el-aumento-de-feminicidios-en-europa-falsa-percepcion-o-realidad>.

¹⁰⁹ Organización Mundial de la Salud, “Violencia contra la mujer”, 2021, párr. 1-2, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-wom>.

¹¹⁰ ONU Mujeres, “La violencia contra las mujeres durante el Covid-19”, 2021, párrs. 2-9, <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic-SP.pdf>

¹¹¹ *Ibíd.*, 8-11.

violencia, mientras que en 2018 la expresión de la violencia ubica a 14 naciones con las cifras más altas de femicidio alrededor del mundo, en efecto, en países como El Salvador y Honduras donde en promedio mueren entre 11 y 14 féminas por cada 100 000 mujeres.¹¹² De esta forma, se refleja la grave realidad de violencia de género resaltando la urgencia de tomar medidas contundentes para prevenir y erradicar este tipo de violencia ante la pandemia.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹¹³ las medidas de confinamiento y las restricciones de movilidad ante la pandemia COVID-19 acrecentaron las probabilidades de desprotección de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, bajo su cuidado, por tanto las estrategias desde la intervención de las políticas públicas de conciben desde el financiación en los servicios esenciales para la prevención, al igual que la respuesta eficientes a las víctimas bajo el acceso continuo a las instancias legales correspondientes; tales aspectos aportarían a la recopilación de datos para mejorar los protocolos de actuación sobre VIF.

En efecto, las cifras internacionales denotan una situación desalentadora para las mujeres, quienes durante la pandemia se exponen a eventos y situaciones de agresión y violencia en los hogares. De acuerdo con la CEPAL¹¹⁴ en 2020 se registraron 641 asesinatos a mujeres en la región, de los cuales 167 ocurrieron en Argentina, 123 en Colombia, 82 en Perú, 70 en República Dominicana y 52 en Ecuador. Tales datos ponen de manifiesto la persistencia de la violencia de género en la región durante el COVID-19. Incluso, en 2021 se observó un aumento en los casos de asesinatos de mujeres.¹¹⁵ Si bien no se presentan datos específicos sobre violencia intrafamiliar, es importante destacar que muchos de estos femicidios tienen antecedentes de violencia dentro del ámbito familiar, subrayando la conexión entre la violencia doméstica y estos actos extremos.

Bajo esta concepción, las víctimas de violencia que denuncian al agresor tienen complicaciones para acceder a los mecanismos legales de protección, pues el cambio en

¹¹² Ana García, “14 de los 25 países con más feminicidios se ubican en América Latina, El Economista”, 2018, párrs. 2-8, <https://www.economista.com.mx/politica/14-de-los-25-paises-con-mas-femicidios-se-ubican-en-America-Latina--20181120-0048.html>.

¹¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos”, 2020, párrs. 2-7, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875_es.pdf.

¹¹⁴ *Ibíd.*, párr. 3-6.

¹¹⁵ *Ibíd.*, párr. 4-7.

las modalidades de asistencia y procedimiento sancionador retrasan los procesos y ponen en riesgo integridad de la denunciante.

Desde la Comisión de los DDHH, los Estados enfrentan la reducción de ingresos económicos predispone a las mujeres a ser víctimas de violencia, de tal manera que el aislamiento pone en evidencia las brechas sociales entre hombres y mujeres al ejecutar trabajos no remunerados en el hogar y la duplicación de laborales en caso de trabajo generando tensiones en el hogar.¹¹⁶ Así las restricciones de movilidad son un obstáculo para huir de las agresiones, mientras que las limitaciones económicas son un impedimento para dejar al agresor.

1.3. Situación en Ecuador

En lo que respecta a las cifras nacionales antes de la pandemia, en la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019), brinda un panorama general de la violencia contra las mujeres en Ecuador, antes de la pandemia:

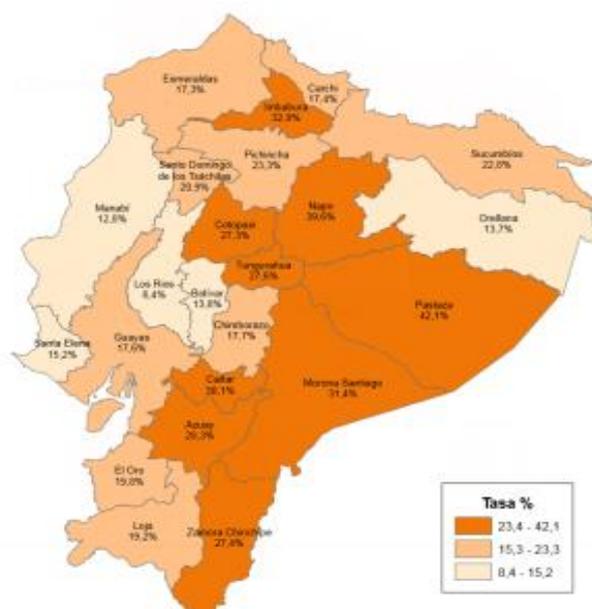


Figura 9. Distribución provincial de mujeres con violencia familiar a lo largo de la vida 2019 Imagen del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos¹¹⁷

¹¹⁶ Comisión de los Derechos Humanos, La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19” (CNDH, 2020), 19, <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf>.

¹¹⁷ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU* (Quito, 2019), 9.

Las ecuatorianas que fueron víctimas de violencia a lo largo de la vida, en un 70 a 79 % se ubican en las provincias de Azuay, Cañar, Napo, Imbabura por nombrar las principales. En un segundo grupo, se ubican las provincias donde el 50 % y el 70 % de mujeres ha sido víctima de violencia a lo largo de su vida como Guayas, El Oro, Sucumbíos. En menor intensidad se ubica Santa Elena y Manabí.¹¹⁸ Con lo expuesto, la violencia intrafamiliar está presente con mayor intensidad en provincias de la sierra y Amazonía.

De esta manera, en 2019 se brindó atención a 28,637 eventos de VIF cuya frecuencia fue recurrente en los fines de semana, para ello la disposición estatal implicó la recepción de las alertas y la designación a las instituciones correspondientes en el marco de la protección de los DDHH.¹¹⁹

Los datos previos a la pandemia muestran exponen la violencia como problemática social y a la vez se refuerza la necesidad de tomar medidas contundentes para prevenir y combatir esta forma de violencia, proteger los derechos de las víctimas y garantizar su seguridad.

A raíz de la pandemia, durante las tres primeras semanas de emergencia sanitaria se aplicaron 1695 llamadas al servicio de emergencias al ECU-911 en cuenta a la VIF; con ello se evidencia el incremento en el reporte por este tipo de violencia en el territorio ecuatoriano.¹²⁰ De acuerdo, a esta misma fuente, en el período marzo-mayo 2021 se atendieron 28,367 casos relacionados con Violencia Intrafamiliar (VIF), que en promedio refleja la atención a 268 llamadas, cuyo incremento fue mayor durante los fines de semana.¹²¹ Sin embargo, dichas cifras solo representan al segmento poblacional que llamó a la línea de ayuda, en tanto que se presentaron casos donde por temor-angustia las víctimas no la solicitaron.

A criterio de Mejía, el Estado ecuatoriano dejó de lado la atención sobre la violencia en el hogar pues con el asilamiento se separa a las posibles víctimas de las redes de apoyo familiar. Las mujeres con menores ingresos y a cargo de labores domésticos no

¹¹⁸ *Ibíd.*, 9-10.

¹¹⁹ ECU 911, “Protocolo Interinstitucional para la Recepción de Alertas de Emergencias relacionada con la Violencia”, 2019, 25-30, <https://www.ecu911.gob.ec/wp-content/uploads/2019/12/Protocolo-Interinstitucional-Violencia-de-G%C3%A9nero.pdf>.

¹²⁰ Diputación de Málaga, “Investigación rural sobre el impacto del confinamiento en la violencia contra las mujeres, niñas y niños y principales demandas en Muisne y Atacames”, 2021, 35-40, <https://www.pazydesarrollo.org/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-DIAGNOSTICO.pdf>.

¹²¹ ECU 911, “Gestión del ECU 911 respecto a violencia intrafamiliar”, 2020, 30-32, <https://www.ecu911.gob.ec/gestion-del-ecu-911-respecto-a-violencia-intrafamiliar/>.

cuentan con ingresos necesarios para la subsistencia por ende la VIF se la atribuye a una dependencia económica hacia los cónyuges o terceras personas. De manera adicional, la construcción social crea situaciones que minimizan el actuar de los agresores a modo de justificación no obstante se presentan casos que terminan con la muerte de la víctima.¹²²

De esta manera, la responsabilidad política y jurídica del Estado ecuatoriano el garantizar el goce efectivo de derechos de las poblaciones vulnerables, no se lleva a cabo ya que gran parte del proceder estatal se limita a ciertos grupos de poder razón por la cual existe impunidad en la violencia ejercida contra las mujeres; en efecto durante la pandemia se profesa un estado de indefensión social que desafía la práctica de principios internacionales y constitucionales.¹²³

Los datos y tendencias tanto a nivel internacional como en Ecuador demuestran la persistencia y gravedad de la violencia intrafamiliar durante la pandemia, ya que se observa el aumento en las llamadas al servicio de emergencia relacionadas con violencia intrafamiliar, evidenciando la magnitud del problema. Sin embargo, estas cifras solo representan una parte de la realidad, ya que muchas víctimas no denuncian por miedo, amenazas y angustia.

2. Contexto situacional de VIF antes y durante de la pandemia del cantón Tena

El estudio de situación se desarrolla en la provincia de Napo, específicamente en el cantón Tena. Comprende seis parroquias rurales y una parroquia urbana operando bajo el esquema de descentralización vigente en el país, con la finalidad de mejorar la prestación de servicios públicos mediante la transferencia de funciones y recursos.¹²⁴

En lo que respecta a la composición demográfica, se trata de un espacio geográfico compuesto por alrededor de 60,800 habitantes en cuanto a la distribución por sexo el 50,50 % son hombres y el 49,50 % corresponde a mujeres, por ende, prevalece la

¹²² María Cristina Mejía Hernández, “Confinamiento y Violencia de Género en el Contexto de la Pandemia Covid-19”, *JUEES* 1, n.º 1 (2021): 19-41, <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/rjuees/article/view/740>.

¹²³ Pablo Suárez, “Responsabilidad del Estado neoliberal en las violencias contra las mujeres”, en *Violencia contra las mujeres en Ecuador*, 2020: 20-25, <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2451/1/PE-007-DPE-2020.pdf>.

¹²⁴ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, “Tena. Composición demográfica”, 2020, párrs. 2-4, <https://tena.gob.ec/WEB/canton.html>.

población masculina que podría repercutir en los casos de violencia intrafamiliar en el cantón.¹²⁵

En tanto que, el 54,52 % de los habitantes se concentra en el perímetro urbano y el porcentaje restante en el área rural, cabe mencionar que la composición étnica indígena representa el 58,7 % de la población total.¹²⁶ Al vincular con el tema de estudio, la población que vive en los territorios rurales enfrenta complicaciones para solicitar ayuda por vía telefónica, así como carece de asistencia legal oportuna pues para ello debe movilizarse del lugar habitual de la vivienda y por temor al agresor no acuden a denunciar.

En concreto sobre las condiciones de género, se evidencian diferencias marcadas en la distribución de tiempo para actividades laborales, de manera que la población femenina labora alrededor de 72,25 horas a la semana en contraste con los hombres quienes cuentan con un promedio 56,23 horas, en consecuencia, se observa una variación de 16 horas; dicha información pone en manifiesta la desigualdad de género. Además, se determinó que en el 2019 el 69,3 % de mujeres casadas, el 72,1 % de mujeres separadas y el 52 % mujeres solteras fueron víctimas de agresión, así las acciones más frecuentes corresponden al tipo psicológico con presencia de gritos-ofensas en segmentos con niveles académicos inconclusos.¹²⁷

Para el análisis de datos se recurre a los informes proporcionados por la Gobernación de Napo¹²⁸ y el Consejo de la Judicatura de Napo¹²⁹, específicamente enfocados en la violencia intrafamiliar en el cantón Tena. Los datos abarcan denuncias presentadas por víctimas o terceros¹³⁰, así como el registro de causas judiciales¹³¹ y

¹²⁵ *Ibíd.*, párr. 3-5.

¹²⁶ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Actualización PDOT 2020-2023*, 2019, 37, <https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>.

¹²⁷ *Ibíd.*, 38-42.

¹²⁸ Representa al poder ejecutivo a nivel provincial. Su función principal es administrar los recursos y políticas públicas en la provincia de Napo.

¹²⁹ Organismo que forma parte del poder judicial y es responsable de administrar y dirigir la función judicial en la provincia de Napo.

¹³⁰ Acto por el cual un ciudadano informa a una autoridad competente sobre actos constitutivos de delitos o faltas, puede ser realizada por cualquier persona, incluso por la propia víctima del acto. Debe incluir detalles específicos como los nombres de la víctima y del agresor, los hechos ocurridos, la fecha, hora y lugar donde sucedieron. Para iniciar un proceso legal que permita investigar y determinar la existencia de delitos o faltas relacionadas con la violencia intrafamiliar.

¹³¹ Registro institucional que contiene información detallada sobre casos judiciales iniciados a raíz de delitos o faltas asociados con la violencia intrafamiliar incluye datos como el número de la causa, la fecha de inicio, el tipo de delito o falta, así como la identificación de la víctima y el agresor.

boletas¹³² relacionadas con esta problemática, tanto en periodos previos a la pandemia como durante la crisis sanitaria.

Conforme a la información proporcionada por la Gobernación de la provincia de Napo, las denuncias de violencia intrafamiliar presentadas en el cantón Tena, en el período pre pandemia, fueron las siguientes:

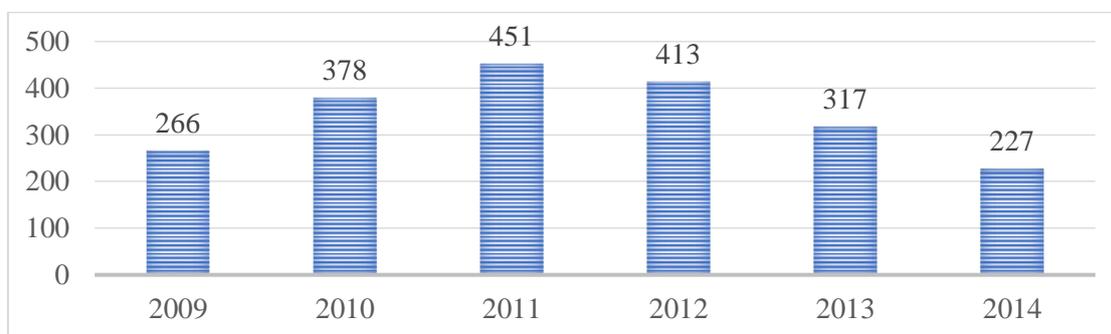


Figura 10. Denuncias de violencia intrafamiliar cantón Tena 2009-2014

Fuente: Gobernación de la provincia de Napo¹³³

Elaboración propia

Conforme se observa en la figura precedente, existió un crecimiento paulatino de denuncias en el periodo 2009 - 2011 que se alcanza un pico de 451 denuncias formales con datos personales del agresor y la parte demandante. En los años posteriores se visualiza un descenso en el periodo 2012 al 2014 registrando 227 denuncias. Es pertinente aclarar que no se emiten registros en los años posteriores a 2014 hasta 2019, acción que podría sustentarse en los cambios ocasionados en la institucionalidad y el manejo de datos. Por ello que, la discontinuidad en la recopilación se atribuye a cambios en las políticas administrativas locales, modificaciones en los protocolos de recopilación de información o incluso carencias en los recursos destinados a la recopilación de datos sobre violencia intrafamiliar en el Cantón Tena, con lo cual se dificulta el análisis de la VIF pre pandemia.

En aproximación a las cifras de denuncias ante los organismos competentes del cantón, en 2019 se registraron 50 denuncias¹³⁴ con lo que se observa una disminución en comparación en 2014. Mientras que, en la siguiente figura se detalla el número de causas

¹³² Registro es administrado por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y contiene información sobre las boletas de auxilio emitidas por delitos o faltas de violencia intrafamiliar.

¹³³ Gobernación de Napo, correo electrónico a la autora, 9 de agosto de 2022.

¹³⁴ Gobernación de Napo, correo electrónico a la autora, 9 de agosto de 2022.

relacionadas con la violencia intrafamiliar que se registraron en dicho cantón antes de la pandemia, pero en el Consejo de la Judicatura antes de la pandemia.

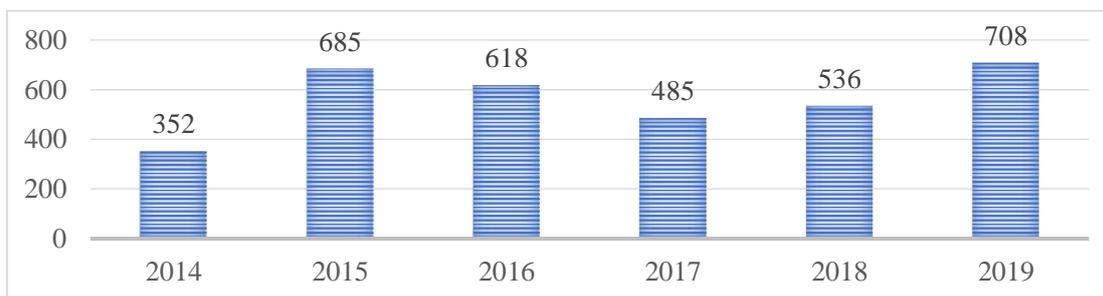


Figura 11. Registro de causas cantón Tena 2014-2019

Fuente: Consejo de la Judicatura de Napo¹³⁵

Elaboración propia

Los datos antes de la pandemia revelan fluctuaciones en el número de registro de causas relacionados con violencia intrafamiliar reportados en el cantón Tena antes de la pandemia que de 2014 fue de 352 y en 2019 se obtuvo conocimiento de 708. Es decir, que el tema de violencia era un problema social que afectaba a la población de dicho cantón.

Considerando la variación entre las cifras expuestas, la Gobernación de Napo recopila y registra las denuncias de violencia intrafamiliar en el cantón Tena, ya sean denuncias presentadas por las víctimas o por terceros que tienen conocimiento de la situación de violencia. En tanto que, en el Consejo de la Judicatura de Napo como entidad encargada de administrar la justicia en el cantón Tena tiene por atribución registrar y gestionar las causas legales relacionadas con la violencia intrafamiliar que han sido presentadas ante los juzgados correspondientes, lo que conlleva a manera mayor cantidad de datos debido a que una víctima de violencia intrafamiliar puede presentar múltiples denuncias o casos contra el agresor a lo largo del tiempo dependiendo de la frecuencia y gravedad de los episodios de violencia que haya experimentado, lo que incrementa los registros de dicha entidad.

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto significativo en diversos aspectos de la vida cotidiana, donde el cantón Tena no ha sido la excepción, la situación de confinamiento y las restricciones de movilidad impuestas para contener la propagación del virus han generado un entorno propicio para el incremento de los conflictos y la violencia en los hogares.

¹³⁵ Consejo de la Judicatura de Napo, correo electrónico a la autora, 18 de julio de 2022.

Otro aspecto que interviene en cantón Tena es el problema de crecimiento económico debido a los bajos niveles de productividad,¹³⁶ de manera que la situación durante la pandemia se agudizó. Como consecuencias, las víctimas de VIF al no contar con recursos para la subsistencia no cuentan con los medios suficientes para invertir en un abogado como asesor legal en este tipo de conflictos.

En este contexto, resulta fundamental analizar los datos relacionados con las denuncias y causas de violencia intrafamiliar en el cantón Tena durante la pandemia para comprender la magnitud del problema y los desafíos que enfrentan las víctimas en el acceso a la justicia y los servicios de apoyo.



Figura 12. Denuncias de violencia intrafamiliar cantón Tena 2020-2021

Fuente: Gobernación de la provincia de Napo¹³⁷

Elaboración propia

Como se puede observar, en la figura precedente, durante la pandemia existió una tendencia de decrecimiento, lo que no implica que hubo menos casos de violencia intrafamiliar si no que representa que menos ciudadanas accedieron a los mecanismos de denuncias, dadas las circunstancias de restricción de movilidad y la atención vía telemática de las entidades estatales a la que no toda la población tuvo acceso. Por lo tanto, la disminución en las cifras de denuncias refleja la limitación en la capacidad de las víctimas para reportar estos incidentes durante eventos de crisis.

En lo que respecta al ingreso de causas en cuanto a actos e infracciones de violencia, se determinó lo siguiente:

¹³⁶ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Actualización PDOT 2020-2023*, 2019, 42-50, <https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>.

¹³⁷ Gobernación de Napo, correo electrónico a la autora, 9 de agosto de 2022.

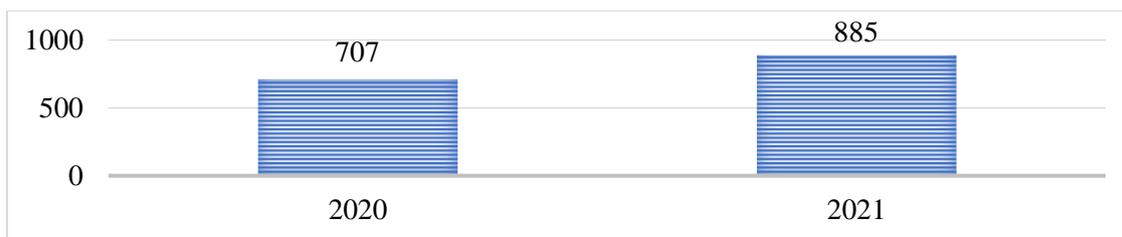


Figura 13. Registro de causas cantón Tena 2020-2021

Fuente: Consejo de la Judicatura de Napo¹³⁸

Elaboración propia

En aproximación a los ingresos de causas por violencia intrafamiliar registrado en el sistema de denuncias en 2020 se ubicaron en 707 con tendencia a incremento de 885 en 2021. La disminución de las denuncias por VIF en la Gobernación de la provincia de Napo, contrastada con el incremento en el registro de causas en el cantón Tena por parte del Consejo de la Judicatura de Napo.

Tal contracción se vincula con la reticencia de las víctimas a presentar denuncias, quizás por temor a represalias o por una percepción de falta de seriedad en el tratamiento de los casos. En tanto, que desde el Consejo de la Judicatura cabe la posibilidad de agilizar los procedimientos de investigación y persecución de la violencia como por parte de las autoridades, lo que resulta en un aumento de los casos procesados judicialmente.

En tanto que, a nivel de boletas, se presentó la Figura 14:

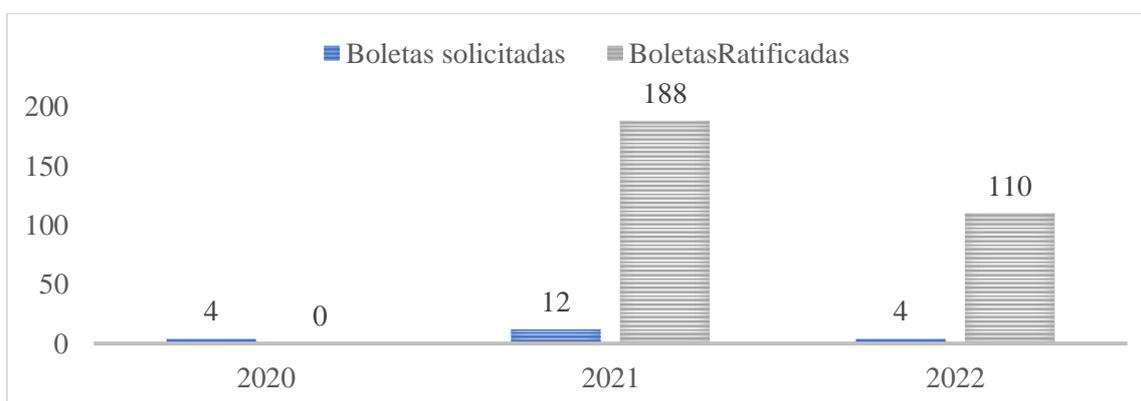


Figura 14. Registro de boletas cantón Tena 2020-2022¹³⁹

Fuente: Consejo de la Judicatura de Napo¹⁴⁰

Elaboración propia

¹³⁸ Consejo de la Judicatura de Napo, correo electrónico a la autora, 18 de julio de 2022.

¹³⁹ Las boletas de auxilio solicitadas son un pedido a las autoridades judiciales para que ordenen al agresor que se mantenga alejado de la víctima. Las boletas de auxilio ratificadas son una orden judicial que obliga al agresor a cumplir con las medidas de protección dictadas por el juez.

¹⁴⁰ *Ibíd.*

En 2020, se presentaron un total de 4 solicitudes de boletas. Sin embargo, en ese mismo año, ninguna de estas boletas fue ratificada, lo que sugiere que los servicios de apoyo y ayuda a las víctimas podrían haber estado suspendidos o no completamente operativos. En 2021, se incrementó el número de solicitudes de boletas, llegando a un total de 12. Además, en este año, se logró una mejora sustancial en la ratificación de boletas, con un total de 188 boletas ratificadas por parte de los organismos competentes en respuesta y apoyo a las víctimas de violencia. Para el 2022, se logró una cantidad significativa de 110 boletas ratificadas en este año.

Durante la pandemia, la relación entre las denuncias bajas, los incrementos en los ingresos de causas y las pocas boletas solicitadas y ratificadas es multifacética. En primer lugar, las denuncias bajas se deben al temor a represalias, la falta de confianza en el sistema judicial o la percepción de que sus denuncias no serán tomadas en cuenta. Por ello, el aumento en los ingresos de causas, a pesar de las denuncias bajas, puede explicarse por la intervención directa de las autoridades judiciales o fiscales en la investigación y persecución de casos de violencia intrafamiliar, incluso sin la presentación directa de denuncias.

Con relación con las boletas solicitadas y ratificadas, el bajo número de solicitudes y la falta de ratificación en el año 2020, podrían indicar deficiencias en los servicios de apoyo a las víctimas, posiblemente debido a la suspensión o a la ineficacia de los mecanismos de protección en ese periodo. A pesar de esta mejora en la ratificación, no se posiciona con la mejora sustancial en el apoyo a las víctimas de violencia ya que presentan casos vigentes le periodo anterior a la pandemia, razón por la cual persisten áreas de oportunidad para fortalecer y garantizar una respuesta más efectiva y consistente a las víctimas de VIF.

3. Nivel de respuesta de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar

En el marco del sistema de protección integral de los derechos para personas y grupos de atención prioritaria en Tena, se disponen de cuatro niveles, conforme se consta en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia:¹⁴¹

¹⁴¹ Ecuador, *Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia*, Registro Oficial 737, 2003, art. 192, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9503.pdf>.



Figura 15. Niveles en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Tena

Fuente: GAD Municipal de Tena¹⁴²

Elaboración propia

En el marco de esta investigación, se ha decidido focalizar el análisis exclusivamente en la respuesta emitida por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena (JCPDNAT). Considerando que la JCPDNAT desempeña un papel fundamental en la protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se espera obtener una visión clara sobre las acciones emprendidas y los desafíos enfrentados en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en el cantón Tena.

Se tomo como referentes marcos locales antes de la pandemia con la Ordenanza N. 47-2017 que figura como marco normativo que respalda la exigibilidad estratégica de los derechos humanos en el cantón Tena, a través de la cual se otorgan atribuciones a la JCPDNAT, se emiten medidas de protección y se promueve la participación de las

¹⁴² Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, Ordenanza No. 47-2017, 2017: 5-9, https://www.tena.gob.ec/images/LEYES/ORDENANZAS/32.ORDENANZA_SISTEMA_PROTECCION_INTEGRAL_DERECHOS_PERSONAS_GRUPOS_ATENCION_PRIORITARIA.pdf

autoridades competentes en la formulación de proyectos que fortalezcan el sistema de protección de derechos.¹⁴³

A la par, se toma en consideración a la Ordenanza para la prevención y erradicación de la violencia de género en el cantón Tena cuyo objeto es:

prevenir, atender, proteger y actualizar los mecanismos para la erradicación de todo tipo de violencia de género en toda su diversidad, en los ámbitos públicos y privados, en especial cuando se encuentren en múltiples situaciones de vulnerabilidad, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas en el cantón Tena. [...] de aplicación obligatoria en todo el territorio del cantón Tena y obliga a todos los ciudadanos y ciudadanas, residentes en el cantón o transeúntes, y las personas jurídicas, públicas y privadas, que desarrollan actividades en el mismo, sean de manera temporal o permanente, a asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de las víctimas de las distintas formas de violencia de género.¹⁴⁴

La existencia de esta Ordenanza en la ley local refleja el compromiso de la comunidad y las autoridades del cantón Tena en la lucha contra la violencia de género creando un entorno seguro y libre de violencia de género en el cantón. En particular al incorporar la aplicación de medidas inmediatas protección, “se dispondrán de forma inmediata cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia mismas que serán otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Tena a nivel urbano y por las tenencias políticas a nivel rural”.¹⁴⁵

3.1. Funciones y alcance de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena

En el marco de la protección integral a nivel local, se inició la creación del Consejo Cantonal de Protección de Tena en el año 2009, como instancia administrativa para la asesoría especializada en derechos. Posteriormente, surgió la Junta Cantonal de

¹⁴³ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Ordenanza que regula el sistema de protección integral de derechos para las personas y grupos de atención prioritaria*, Ordenanza No. 47-2017, septiembre de 2017, arts. 1-5, https://www.tena.gob.ec/images/LEYES/ORDENANZAS/32.-ORDENANZA_SISTEMA_PROTECCION_INTEGRAL_DERECHOS_PERSONAS_GRUPOS_ATENCION_PRIORITARIA.pdf.

¹⁴⁴ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Ordenanza para la prevención y erradicación de la violencia de género en el cantón Tena*, Ordenanza 107-GADMT, 22 de abril de 2023, arts. 5-7.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, art. 37.

Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena (JCPDNAT),¹⁴⁶ la cual proporciona atención técnica en casos de vulneración de derechos, que hasta el día de hoy mantiene la atención técnica en situación de vulneración de derechos. A todo esto, es importante señalar desafíos que reducen la ayuda efectiva porque si bien facilitan la elaboración de denuncias, pero no brindan asesoramiento legal ni asistencia psicológica.

En virtud de lo expuesto, la atención desde la JCPDNAT se limita en la intervención oportuna de mujeres que viven situaciones de violencia intrafamiliar, si bien desde la institucionalidad se perfila como un mecanismo a favor de los derechos humanos, en la práctica se precisan de acciones centradas en las necesidades de la población local para brindar protección efectiva a las víctimas de violencia intrafamiliar.¹⁴⁷

El territorio bajo análisis está estrechamente vinculado con la protección de los Derechos Humanos, en concreto se identifican las operaciones efectuadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Tena (JCPDNAT). La colaboración entre el municipio y el apoyo técnico y administrativo permite el funcionamiento de esta junta, cuyo propósito radica en proteger y defender los derechos individuales y colectivos.

En el territorio analizado, se establece la participación de tres miembros principales y sus suplentes en la JCPDNAT durante un período de tres años, siguiendo las disposiciones del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia¹⁴⁸. En este marco, se involucran tanto el representante estatal como los miembros de la sociedad civil. Esta dinámica garantiza que las acciones llevadas a cabo consideren los criterios de la ciudadanía a través de sus representantes, lo cual facilita una respuesta efectiva a problemáticas sociales como la violencia en los núcleos familiares, manteniendo un firme respeto por los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, surge la importancia de la articulación de políticas locales que en conjunto aporte a mejorar la calidad de la vida a la población, donde promover la seguridad se mantiene como un eje fundamental, sin embargo, en el plan de gobierno no se observan planes a mediano-corto plazo que fortalezcan las atribuciones de la JCPDNAT a víctimas de VIF.

¹⁴⁶ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Primera Reforma a la Ordenanza al sistema de protección integral de derechos para las personas y grupos de atención prioritaria del cantón Tena*, Ordenanza N. 014-2015, 2015: 1-3.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, 1-3.

¹⁴⁸ Ecuador, *Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia*, Registro Oficial 737, 2003, art. 205, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9503.pdf>.

Es oportuno mencionar las funciones que la JCPDNAT se rige a la legislación del país amparados en la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con los siguientes aspectos:

1. La entidad competente tiene la facultad de tomar conocimiento, ya sea de manera automática o una solicitud de alguna de las partes involucradas, de los casos en los que se presentan amenazas o violaciones de los derechos de mujeres.
2. Además, cuenta con la capacidad de implementar las medidas administrativas de protección que sean necesarias para salvar los derechos que están siendo amenazados o para restituir aquellos que han sido violados
3. En el caso de evidenciar incumplimiento de las decisiones adoptadas en la JCPDNAT tiene la potestad de interponer las acciones que considere necesaria
4. Pedir información y documentos necesarios para el cumplimiento de funciones
5. Registrar a los individuos que se aplicaron medidas de protección
6. Identificar vulneración de derechos contra mujeres en las leyes y prácticas institucionales.¹⁴⁹

Con lo expuesto la función de JCPDNAT consiste en conocer amenazas o violación de derechos contra las mujeres, ante ello aplicar medidas de protección, las que se limitan a administrativas inmediatas de protección de acuerdo a la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Es importante mencionar que estas las medidas de protección, “serán de carácter inmediato y provisional; tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, en relación con los actos de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores”.¹⁵⁰

Es decir, que la JCPDNAT al conocer sobre denuncias de amenazas o vulneración de derechos emite acciones que limitan que la transgresión continúe, por lo que se establecen las siguientes medidas de protección aplicables, conforme constan en la ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres:¹⁵¹

1. Boleta de auxilio
2. Orden de restricción de acercamiento

¹⁴⁹ Ecuador, *Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres* Registro oficial suplemento 175, 5 de febrero de 2018, art.50.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, art. 51.

¹⁵¹ *Ibíd.*, art. 50.

3. Regresar a la víctima al domicilio, una vez que se brinde la garantía de protección de la integridad
4. Incorporar a los descendientes de la mujer en un programa de protección y seguridad de la integridad
5. No permitir al agresor ocultar, movilizar a los descendientes de la víctima
6. Prohibir intimidaciones, amenazas o coacción contra la víctima
7. Ordenar al agresor abandonar del hogar, siempre que constituya una amenaza
8. Realizar un inventario de los bienes en común e individuales de la víctima.
9. Instalar dispositivos de alerta en la vivienda de la víctima
10. Poner a disposición los servicios del Sistema Nacional Integral
11. Incorporar a la víctima en programas de inclusión social, económica, de salud, educación y laboral.
12. Dar seguimiento a los casos en lo referente a si se rectificaron conductas de violencia
13. Establecer la reducción de horarios de trabajo de las víctimas en el caso de ser necesario.
14. Ordenar la suspensión de actividades del agresor
15. Establecer todas las medidas que garanticen la integridad de las víctimas.¹⁵²

Con lo expuesto se evidencia que la JCPDNAT tiene diferentes mecanismos para proteger a las mujeres, incluso en la última medida se indica que puede establecer cualquier medida que garantice la integridad de las víctimas. Pero es importante mencionar, que, si bien se brinda la función de establecer medidas, en la misma Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, al establecer el procedimiento de las medidas de protección inmediatas¹⁵³ se indica que la JCPDNAT puede otorgar las medidas en un tiempo máximo de 24 horas una vez que se tenga conocimiento por petición de la víctima, pero este a su vez tiene dar a conocer a los órganos judiciales, quienes deben ratificar, modificar o incluso revocar la medida interpuesta por la JCPDNAT, para tal acción no se establece un tiempo límite y existe una duplicidad de funciones que extiende el tiempo de atención a las víctimas de violencia.

¹⁵² *Ibíd.*, art. 51.

¹⁵³ *Ibíd.*, art. 55.

Bajo tal contexto, es esencial establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos competentes para dar respuesta de forma oportuna a los casos de violencia o amenaza en contra de mujeres que deciden denunciar la junta cantonal.

3.2. Cifras de atención de denuncias

El estudio se enfoca en analizar detalladamente las cifras proporcionadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón Tena (JCPDNAT) con la recepción de denuncias receptadas por este organismo.¹⁵⁴ Para ello, se realiza un análisis detallado de los datos recopilados, destacando especialmente la edad tanto de las víctimas como de los agresores, con el fin de comprender mejor los perfiles involucrados en estas situaciones. Además, se busca categorizar el tipo de relación que mantienen las víctimas con los agresores para obtener un panorama más completo y esclarecedor de la dinámica de la violencia intrafamiliar en este contexto particular.

Antes de la pandemia, la JCPDNAT¹⁵⁵ en 2019 atendió 64 denuncias de violencia psicológica y 21 de violencia física, cifras que se incrementaron en comparación del 2018, con mayor énfasis en violencia psicológica lo cual refleja una problemática social que requiere atención y acción inmediata desde antes de la pandemia.

A partir de 2020, se cuenta con la recopilación estandarizada de datos, con ello, se busca indagar sobre la situación ocasionada por pandemia, donde se posibilita desagregar la información.

¹⁵⁴ Registro de incidentes de maltrato físico, psicológico, sexual o cualquier tipo de agresión que afecte la integridad de las personas en el entorno familiar. La JCPDNAT, en su rol institucional, tiene la responsabilidad de recibir, evaluar y gestionar estas denuncias para proporcionar protección y apoyo a las víctimas.

¹⁵⁵ JCPDNAT, correo electrónico a la autora, marzo de 2023.

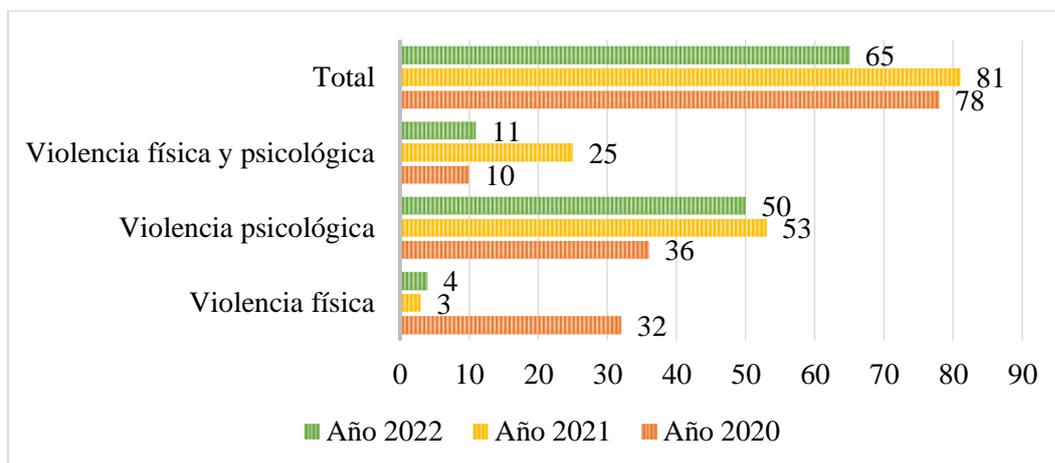


Figura 16. Registro de denuncias atendidas por la JCPDNAT 2020-2021

Fuente: JCPDNAT¹⁵⁶

Elaboración propia

Durante el período 2020-2021, se observó un aumento significativo de la violencia psicológica en la población del cantón Tena, siendo la forma más común de agresión reportada por las víctimas que acuden a la JCPDNAT con el registro de más de 50 denuncias con tales características. Con respecto a la violencia física se observó un registro significativo en 2020 con 32 denuncias receptadas, lo que implica que durante la pandemia con las medidas de restricción prevalecieron las denuncias por maltrato físico. Es importante señalar, que existen casos que involucran tanto la violencia física como la violencia psicológica que es notoria en el 2021, lo cual se constituyen en un elemento que deberá ser abordado de manera oportuna para garantizar una vida libre de violencia.

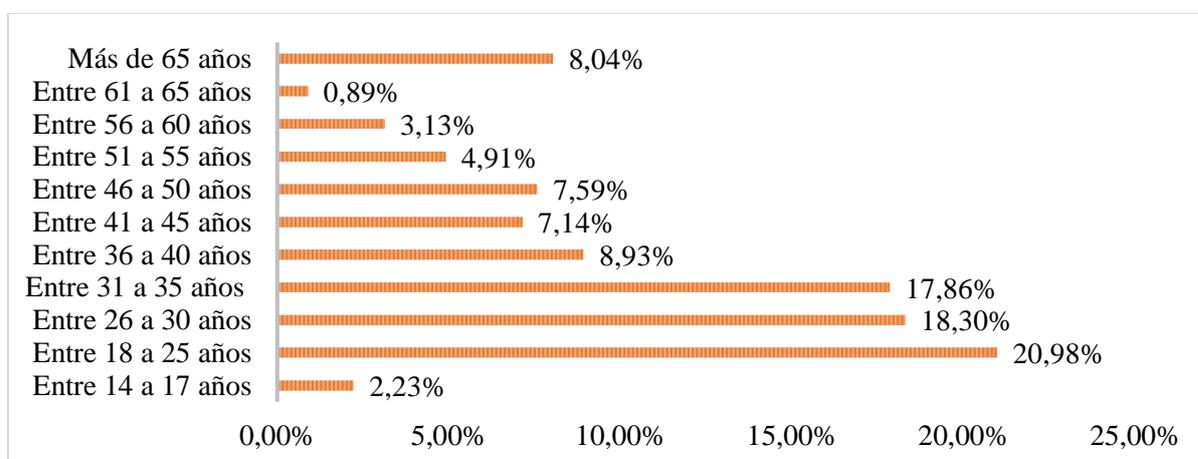


Figura 17. Edad de víctimas que denunciaron en la JCPDNAT 2020-2021

Fuente: JCPDNAT.¹⁵⁷ Elaboración propia.

¹⁵⁶ Ibíd.

¹⁵⁷ JCPDNAT, correo electrónico a la autora, marzo de 2023.

Los porcentajes descritos revelan la prevalencia de la violencia en los grupos de edad de 18-25 y 26-30 años, resaltando la importancia de implementar medidas preventivas y de apoyo dirigidas a estos segmentos de la población para combatir la violencia intrafamiliar de manera efectiva. En efecto, se determinó que un grupo significativo de quienes acuden a la JCPDNAT son personas jóvenes. Lo que podría deberse a la dependencia económica o emocional hacia el agresor e incluso que la forma de vida en la localidad de una forma una otra mantenga ciertas conductas que justifiquen minimizan la violencia contra las mujeres. Por otra parte, las mujeres menos afectadas son las personas mayores a 56 años.

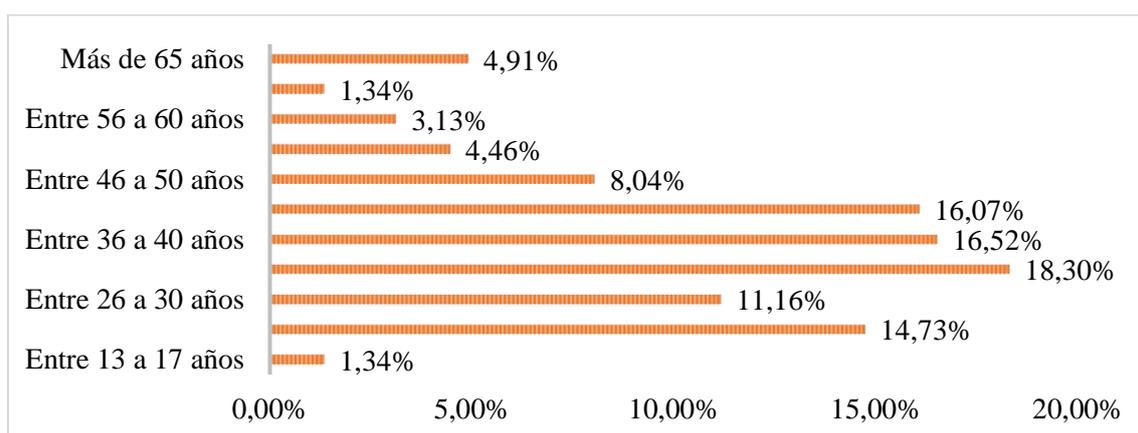


Figura 18. Edad de agresor denunciado en la JCPDNAT 2020-2021

Fuente: JCPDNAT¹⁵⁸

Elaboración propia

La predominancia de agresores en el rango de edad de 31 a 45 años, abarcando un 50,89 %, sugiere una correlación con el tipo de relación que mantienen con las víctimas. Mayoritariamente, los agresores están involucrados en relaciones de pareja, esposos o convivientes con las víctimas. Por ende, la asociación entre la edad de los agresores y el tipo de relación podría explicar la tendencia hacia este grupo etario en las denuncias VIF atendidas por la JCDPNAT.

Con relación a la nacionalidad de las víctimas, en su mayoría son de nacionalidad ecuatoriana (99,55 %) a diferencia de mínimo porcentaje que tiene nacionalidad colombiana (0,45 %).¹⁵⁹ Esto implica que las víctimas sufren de vulneración de derechos a la integridad aun estando en su territorio natal, lo que complica la realidad de las personas extranjeras que residen en el país. Por otra parte, la nacionalidad de los agresores

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ *Ibíd.*

en su totalidad es ecuatoriana (100 %),¹⁶⁰ de ello se infiere que en la localidad objeto de estudio aún persisten la normalización de la violencia en los diferentes contextos de vida. Razón por la cual, es obligación del Estado impulsar mecanismo para erradicar este tipo de prácticas en la sociedad ecuatoriana.

En cuanto al género de las víctimas, se determinó que el 97,32 % son mujeres y sólo el 2,68 % son hombres.¹⁶¹ Con ello, se reconoce que en el cantón Tena no es ajeno a la realidad mundial que expone cifras sobre la prevalencia de agresiones en mujeres enfatizando en las inequidades de género. Por otra parte, la población masculina refleja una realidad poco analizada donde las personas de sexo masculino también son víctimas de violencia. Las condiciones de género reflejan que las diferentes manifestaciones de la violencia afectan la calidad de vida de las personas siendo necesaria la intervención estatal.

Con relación a la etnia de las víctimas, el 50,45 % de autoidentificó como indígena, es decir que en las comunidades del cantón Tena las relaciones familiares y comunitarias se encuentran debilitadas mientras que el 49,55 % corresponde a población mestiza.¹⁶² Una situación que no es ajena a la forma de vida de la sociedad mayoritaria compuesta por mestizos; de tal forma que violencia intrafamiliar es un problema que afecta a todo grupo social, entonces resulta relevante la intervención del Estado para tomar medidas de prevención y erradicación de esta problemática social.

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² JCPDNAT, correo electrónico a la autora, marzo de 2023.

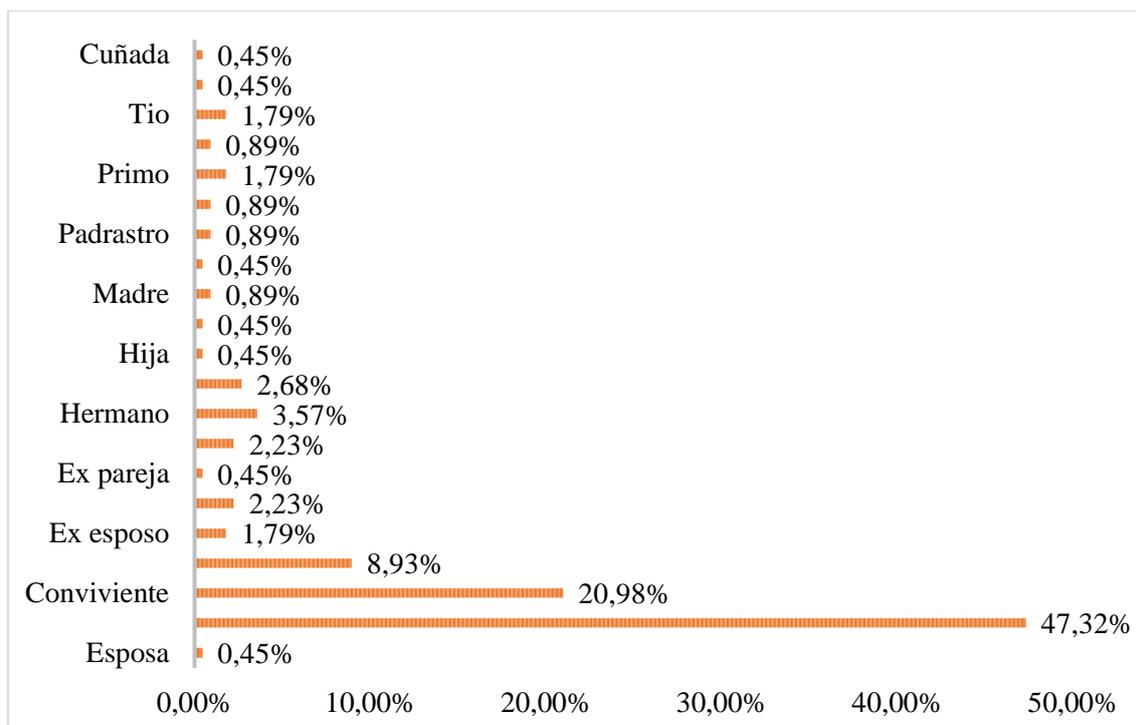


Figura 19. Tipo de relación del agresor con la víctima de los casos de violencia denunciados en la JCPDNAT del cantón Tena 2020-2021

Fuente: JCPDNAT.¹⁶³ Elaboración propia

En lo que respecta al tipo de relación que tiene el agresor con la víctima se observa que el 47,32 % de los agresores son esposos de las víctimas, el 20,98 % son convivientes y el 8,96 % son enamorados. Al sumar, los porcentajes de parejas y exparejas, que incluyen a los esposos y enamorados se obtiene que 56,28 % de casos de violencia intrafamiliar atendidos por el JCPDNAT corresponden a actos que se producen dentro de una relación afectiva formal o informal. Por otro lado, en menor medida se identifican casos de agresiones por parte de otros familiares cercanos, como hermanos, madres, nietos, padrastrros, primos, tíos, suegras y cuñadas.

Resulta conveniente precisar que, durante la pandemia desde la institucional del cantón Tena, se emitieron resoluciones para hacer frente a la COVID-19, en lo que respecta a la unidad de violencia, se establece que la jefatura provincial investigue los casos de vulneración a menores de edad. Mientras que, en violencia intrafamiliar se recomienda la coordinación de la JCPDNAT a través de denuncias online, además de coordinar actividades con las tenencias políticas a nivel parroquial para la emisión de

¹⁶³ *Ibíd.*

boletas de auxilio.¹⁶⁴ Frente a ello, en los siguientes subapartados se analizan la percepción de las víctimas de violencia intrafamiliar y la opinión de los miembros principales de la JCPDNAT.

3.3. Análisis de la perspectiva de las mujeres que denunciaron ser víctimas de violencia en la JCPDNAT sobre forma de atención, equipo, medidas otorgadas y seguimiento

A continuación, la respuesta brindada por parte de la JCPDNAT sobre aspectos como forma de atención, equipo técnico, medidas otorgadas y seguimiento de las denuncias de VIF. Para el desarrollo de los objetivos planteados en este informe se utilizó un enfoque mixto, es decir cualitativo y cuantitativo, la parte cualitativa porque se aplicaron entrevistas a autoridades de la JCPDNAT del Cantón Tena, mientras que la parte cuantitativa se utilizó para recolectar información a través de encuestas.

En primer lugar, el levantamiento de información cuantitativo corresponde a aplicaciones encuestas cuya población de estudio está conformada mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que acudieron a la JCPDNAT del Cantón Tena para denunciar que fueron víctimas de violencia a quienes se aplicará una encuesta. En total se identifica un total 224 mujeres que acudieron a la Junta Cantonal para denunciar a su agresor en los años 2020,2021 y 2022, no obstante, por la dificultad de acceso a toda la población se procedió a calcular una muestra, para ello se recurre a la técnica de muestreo aleatorio estratificado.

Según Otzen y Manterola¹⁶⁵ el muestreo aleatorio estratificado consiste en seleccionar a una muestra representativa de una población que se divide en estratos, en este caso las denuncias se dividen en dos estratos por año y por el tipo de violencia (física y psicológica). De ahí para la selección se consideró una fracción de la muestra que comprende el porcentaje que representa la cantidad del caso del total, donde la muestra se obtuvo de la multiplicación de los casos reales por el porcentaje que representa.

¹⁶⁴ Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tena, Informe de seguimiento y observancia de actividades realizadas por la emergencia sanitaria del Corona Virus 2019. (Tena: 2021), párrs. 10-5, <https://www.consejoderechostena.gob.ec/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-SEGUIMIENTO-CORAVIRUS-COVID-19-Febrero.pdf>

¹⁶⁵ Tamara Otzen y Carlos Manterola, Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio, *International Journal of Morphology* 35, n.º 1 (2017): 227-32, <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>.

De acuerdo con la fracción de la muestra que se consideró para seleccionar a los participantes, se obtuvo una muestra de 42 mujeres que denunciaron un caso de violencia física o psicológica ante la JCPDNAT de Tena, donde 12 serán denuncias que se realizaron en 2020, 17 en 2021 y 13 en 2022 (ver anexo 1).

Como se mencionó se realizaron encuestas (ver anexo 2) a las mujeres que denunciaron ser víctimas de violencia en la JCPDNAT, previo a la aplicación de los instrumentos de recolección de información, fue oportuno que los participantes seleccionados firmen el siguiente consentimiento informado expuesto en formato digital.

En segunda instancia, la otra población de estudio está conformada por las autoridades de la JCPDNAT a quienes se aplicará una entrevista. En este caso, la población total es de 2 funcionarios, debido al tamaño reducido de funcionarios se entrevista toda la población a través de preguntas semiestructuradas (ver anexo 3)

En este sentido, los resultados cualitativos se presentan en el anexo 4 y los resultados cuantitativos en el anexo 5, para efectos de comprensión en los siguientes subapartados se realizan un análisis en torno a la respuesta de la JCPNAT en varias dimensiones.

3.3.1. Valoración de la respuesta de la JCPNAT sobre forma de atención

De acuerdo a las entrevistas a los miembros principales de la JCPDNAT al referir sobre el proceso que se aplica tras la denuncia de una mujer víctima de violencia intrafamiliar durante la pandemia, con ello se indagan aspectos en términos de confianza, compromiso, satisfacción y eficiencia que se brinda desde la entidad objeto de estudio.

En la percepción de los funcionarios, se observaron cambios significativos en el proceso de denuncia de violencia intrafamiliar en la JCPDNAT, ya que las instalaciones físicas de la institución cerraron, se implementó un sistema de atención telemática con la implementación de un programa en red para garantizar la continuidad en la atención a las víctimas. A decir de uno de los funcionarios, durante este período se “registró un aumento notable en los casos de violencia intrafamiliar debido al aislamiento generado por problemas económicos y aumento en el consumo de alcohol”.¹⁶⁶ Además, se recalca que

¹⁶⁶ Funcionario de la JCPDNAT, entrevistado por la autora, 2023, ver anexo 3. Énfasis añadido

las notificaciones de los casos fueron realizadas por la DINAPEN,¹⁶⁷ revelando un trabajo mancomunado.

En tanto que, al indagar sobre el proceso de atención a las denuncias de violencia intrafamiliar, a opinión de los funcionarios se trata de un proceso insuficiente, ya que existe una falta de privacidad en el espacio físico destinado a la recepción de denuncias, lo que puede inhibir a las víctimas para expresar completamente su situación y buscar ayuda. En tanto que se presentan otras complicaciones como la ausencia de un equipo técnico de apoyo especializado en violencia intrafamiliar. Además de la falta de agilidad y oportunidad en el apoyo interinstitucional, ya que las víctimas suelen ser remitidas de una institución a otra sin recibir respuestas oportunas y efectivas.¹⁶⁸

Frente a las acciones de mejora, se determinó la necesidad de contar con un protocolo de atención, el mismo que debe estar alineado con la legislación nacional vigente y las buenas prácticas internacionales asegurando que se sigan los pasos adecuados y se brinde el apoyo adecuado.

Desde la percepción de las víctimas sobre la forma de atención, el lugar de residencia de las mujeres víctimas de violencia en la JCPDNAT presenta una diferencia significativa, el 80,95 % de las encuestadas reside en áreas urbanas, mientras que el 19,05 % vive en zonas rurales reflejando disparidad en la ubicación geográfica puede tener implicaciones importantes en la forma de atención que reciben estas mujeres.¹⁶⁹ Por tanto, la población de la zona rural durante el aislamiento social tuvo menor disponibilidad de opciones para escapar de la violencia pueden hacer que sea más difícil para ellas buscar ayuda y romper el ciclo de agresiones.

Además, el 16,67 % de las mujeres tiene educación básica y un 2,38 % no tiene estudios. Esto indica que algunas participantes pueden enfrentar barreras adicionales para acceder a información y recursos relacionados con la violencia de género debido a su nivel educativo. En tanto que, el 11,90 % de las mujeres encuestadas posee educación superior, lo que demuestra que la violencia de género no está limitada a un nivel educativo específico y puede afectar a mujeres con diferentes niveles de formación académica.¹⁷⁰ Esta diversidad educativa resalta la importancia de implementar estrategias de prevención

¹⁶⁷ Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes.

¹⁶⁸ Funcionarios de la JCPDNAT, entrevistados por la autora, 2023, ver anexo 3. Énfasis añadido

¹⁶⁹ Escolaridad de víctimas de violencia intrafamiliar, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

¹⁷⁰ Lugar de residencia de víctimas de violencia intrafamiliar, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

y apoyo que sean accesibles y comprensibles para todas las mujeres, independientemente de su nivel educativo.

En el marco de respuesta, al indagar sobre la confiabilidad la percepción de las usuarias destacó el aporte en cuanto a confianza, compromiso, satisfacción y eficiencia en la atención recibida.¹⁷¹ En tanto que, el 7,14 % de las víctimas calificaron con 4 puntos, demostrando un nivel significativo de satisfacción en cuanto a la información recibida.¹⁷² Aunque se destaca la percepción positiva de los usuarios en cuanto a la forma de atención recibida, se reconoce la importancia de seguir trabajando en la mejora de los servicios para asegurar una respuesta integral y eficiente a las necesidades de las víctimas de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, en 7,14 % de víctimas con el tema de confianza y amabilidad no estarían conformes.¹⁷³ Por ende, se considera vital la formación del personal y asegurar que se mantengan altos estándares para garantizar una atención integral y empática a las víctimas.

3.3.2. Valoración de la respuesta de la JCPNAT

Por otra parte, al indagar sobre el protocolo de atención en denuncias de violencia intrafamiliar compleja, en la opinión de uno de los funcionarios si se registran casos como este donde se vincula la justicia indígena, minería y violencia patrimonial, con lo cual requieren una atención especializada. No obstante, como JCPDNAT no existe un protocolo de atención establecido, con lo cual se limita la atención integral, la protección y el apoyo adecuado a las víctimas.¹⁷⁴

Con relación a la colaboración con otras instituciones para la atención de denuncias de violencia, en la opinión de los funcionarios entrevistados existe cierto nivel de colaboración con el Ministerio de Salud Pública, Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y la Fiscalía Provincial de Napo, para brindar apoyo y atención en casos de violencia. No obstante, se recalca que, durante la pandemia, estas alianzas no se mantuvieron adecuadamente, por consiguiente,

¹⁷¹ Víctimas de violencia intrafamiliar. Confiabilidad de la JCPDNAT, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³ *Ibíd.*

¹⁷⁴ Funcionarios de la JCPDNAT, entrevistados por la autora, 2023, ver anexo 3.

se redujo la respuesta efectiva y oportuna a las denuncias de violencia por parte de la JCPDNAT sin cambios efectivos hasta el momento.

Otro de los puntos de análisis es la duplicación de la intervención interinstitucional, para los funcionarios sí se duplican las acciones realizadas por otras instancias de denuncia en casos de violencia intrafamiliar. Debido a que víctimas de violencia intrafamiliar acuden inicialmente a otras entidades de atención a denuncias como la fiscalía provincial de Napo, en las tenencias políticas y en la Sala de Primera Acogida de la Corte Provincial de Napo; por lo que luego son derivadas a la JCPDNAT. Dicha situación, vulnera los derechos de las víctimas al implicar un proceso adicional retrasando la atención y protección que necesitan.¹⁷⁵

Frente a la complejidad de los casos de violencia intrafamiliar, a criterio de los funcionarios entrevistados el equipo debería estar conformado por profesionales de diferentes disciplinas, como trabajadores sociales, psicólogos, abogados, médicos, entre otros, que cuenten con conocimientos especializados en el tema con la finalidad de ofrecer respuestas más completas y eficaces a las víctimas.

En este orden de ideas, todas las mujeres encuestadas experimentaron violencia en el contexto de una relación sentimental, lo que resalta la importancia de abordar la violencia de género en este ámbito.¹⁷⁶ En función de ello, se enfatiza la necesidad de implementar estrategias de prevención, contar con un equipo multidisciplinario, establecer medidas de protección efectivas y realizar un seguimiento adecuado de las denuncias para garantizar la seguridad y el bienestar de las mujeres.

A la par, un grupo significativo de mujeres encuestadas (45,24 %) sufrieron violencia durante más de 5 años antes de denunciar.¹⁷⁷ Por tanto, el equipo disponible no lograr cubrir el territorio con la respectiva asistencia a las víctimas de violencia, especialmente aquellas que han soportado la violencia desde el 2018 hasta 2022.

3.3.3. Valoración de la respuesta de la JCPNAT sobre medidas otorgadas

Con relación a la percepción de los funcionarios frente a las medidas adoptadas para atender a las víctimas durante la pandemia, se obtuvo que “las acciones

¹⁷⁵ Funcionarios de la JCPDNAT, entrevistados por la autora, 2023, ver anexo 3.

¹⁷⁶ Víctimas de violencia intrafamiliar, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

¹⁷⁷ Víctimas de violencia intrafamiliar. Lapso de tiempo para denunciar actos de violencia intrafamiliar, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

implementadas no fueron adecuadas”.¹⁷⁸ A pesar de emitir medidas de protección administrativas, no hubo coordinación efectiva con otras instituciones para la entrega de notificaciones y boletas de auxilio a los presuntos agresores y víctimas. A criterio de uno de los miembros, esta falta de coordinación compromete la eficacia de las medidas de protección, ya que es fundamental asegurar que las partes involucradas sean notificadas adecuadamente. Incluso, se hace alusión a una desorganización por parte de la policía para notificar las medidas de protección administrativas poniendo en riesgo la seguridad de las víctimas.

En tanto que, al referir sobre las medidas de la JCPDNAT, los funcionarios entrevistados destacan la competencia para aplicar las medidas de protección establecidas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia, específicamente en el art. 51 y el respectivo reglamento, donde se incorporan acciones como la emisión de órdenes de alejamiento, protección y seguridad, así como la implementación de planes de atención integral para las víctimas de violencia intrafamiliar.¹⁷⁹ No obstante, que las medidas vigentes no resultaron suficientes a nivel cantonal, por tanto, se requiere la legislación adicional a través de ordenanzas específicas que complementen y fortalezcan las medidas establecidas por la ley.

En efecto, uno de los funcionarios entrevistados manifestó que: “Sí, se considera que existe un aporte significativo mediante la aplicación de medidas de protección administrativas inmediatas, de acuerdo con la ley, pero aún quedan vacíos por completar.”¹⁸⁰ Ante ello, se reflexiona que, la emisión de medidas administrativas como órdenes de alejamiento, prohibición de acercarse a la víctima, restricciones de contacto y otras acciones que buscan salvaguardar la integridad y seguridad de las víctimas. No obstante, los funcionarios recalcan que no se abarca otros aspectos como el seguimiento psicológico, jurídico o la coordinación con otras instituciones.

Con la aplicación de entrevistas se determinó un porcentaje significativo de mujeres que ha sufrido abusos por más de cinco años (2018-2023).¹⁸¹ Con lo cual, se destaca que se deberían contemplar medidas de protección adecuadas y efectivas que aborden la violencia continuada y prolongada que muchas mujeres experimentan en el cantón Tena ya sea antes, durante y después de la pandemia.

¹⁷⁸ Funcionarios de la JCPDNAT, entrevistados por la autora, 2023, ver anexo 3; énfasis añadido

¹⁷⁹ Funcionarios de la JCPDNAT, entrevistados por la autora, 2023, ver anexo 3.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ *Ibíd.*

En todo caso, brindar apoyo y atención a las mujeres que deciden denunciar por diferentes motivos implica la oferta de servicios y recursos específicos para abordar las necesidades y circunstancias individuales de cada mujer. Motivos como el cansancio del maltrato, el bienestar de los hijos, la separación, la defensa personal y el deseo de detener la violencia,¹⁸² los cuales requieren un enfoque de atención personalizado y adaptado a cada situación.

En tanto, que el 1,14 % de las mujeres encuestadas consideran que la denuncia no es la opción más efectiva para abordar su situación y el 38,10 % afirman desconocimiento sobre estos procedimientos.¹⁸³ En cuanto a las medidas otorgadas, es importante ampliar el abanico de acciones y apoyos destinados sean conocidos por parte de las víctimas siendo indispensable contar con programas de prevención de la violencia intrafamiliar.

3.3.4. Valoración de la respuesta de la JCPNAT sobres seguimiento a denuncias

Al referir sobre el tipo de seguimiento a las víctimas durante la pandemia, los funcionarios admiten que la JCPDNAT existe un nulo seguimiento psicológico o jurídico a las víctimas de violencia intrafamiliar, lo que significa una limitación para un acompañamiento continuo y especializado. Además de las condiciones propias de aislamiento y las restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19 que impidieron la prestación de servicios y atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.¹⁸⁴

Como parte de posibles las acciones de mejora en el servicio de atención, a decir de las mujeres encuestadas se determinó que no se cuenta con un proceso de seguimiento de denuncias para monitorear y evaluar el avance de los casos de violencia intrafamiliar.¹⁸⁵ Con base a los criterios de los funcionarios, se evidenció la existencia de un retraso significativo en el proceso de denuncia y acceso a la justicia para las víctimas de violencia, lo que destaca la necesidad de mejorar el seguimiento de las denuncias y agilizar los procedimientos legales.¹⁸⁶

¹⁸² *Ibíd.*

¹⁸³ Víctimas de violencia intrafamiliar. Razones para denunciar actos de violencia intrafamiliar, encuesta aplicada por la autora, 2023, ver anexo 2.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*

¹⁸⁶ *Ibíd.*

Durante la pandemia, la JCPDNAT enfrentó desafíos significativos en la atención a casos de violencia intrafamiliar. A pesar de implementar un sistema telemático para mantener la continuidad en la atención a las víctimas, se evidenciaron problemas de falta de privacidad en el espacio destinado a las denuncias, lo que pudo inhibir a las víctimas para expresar completamente su situación y buscar ayuda. Además, se registró un notable aumento en los casos de violencia intrafamiliar debido al aislamiento generado por problemas económicos y aumento en el consumo de alcohol, lo que generó un escenario de mayor vulnerabilidad para las víctimas.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, durante la pandemia se observó una falta de colaboración efectiva entre instituciones relevantes, lo que limitó la respuesta integral y oportuna a las denuncias de violencia. La ausencia de un protocolo de atención integral y el retraso en el seguimiento y apoyo a las víctimas destacaron la necesidad apremiante de una respuesta más sistemática y coordinada. Aunque se aplicaron medidas como la emisión de boletas de auxilio, quedaron áreas críticas que requieren mejoras, como un protocolo de atención adecuado, un seguimiento integral a las víctimas y una mayor colaboración interinstitucional.

Capítulo tercero

Lineamientos de política pública para fortalecimiento de la JCPDNAT

A continuación, se detallan los lineamientos para fortalecer la JCPDNAT, para ello, se justifica las limitaciones que se pretende abordar, así como evidenciar la relevancia y la importancia de tomar medidas para la respectiva resolución. Luego, con base a las normativas legales y de derechos humanos que respaldan la implementación de la propuesta. Por tanto, se detallan los objetivos y las respectivas líneas de acción que posibilitan la implementación y efectividad.

1. Justificación

Durante la pandemia en el cantón Tena, la población enfrentó desafíos económicos y falta de recursos que agravaron la vulnerabilidad de las víctimas de violencia intrafamiliar. La escasez de asistencia legal y de subsistencia dificultó aún más la resolución de conflictos relacionados con la violencia, evidenciando la necesidad de políticas públicas para prevenir y abordar esta problemática.

Los hallazgos del capítulo 2, resaltan deficiencias en la forma de atención, como la falta de privacidad en el espacio destinado a las denuncias en la JCPDNAT y la ausencia de un equipo técnico especializado. Además, la falta de un protocolo de atención establecido limitó la protección y apoyo adecuado a las víctimas, evidenciando la necesidad de profesionales multidisciplinarios en el equipo para ofrecer respuestas efectivas.

La duplicidad de intervenciones entre diferentes entidades generó demoras y retrasos en la atención y protección de las víctimas, al igual, que la falta de coordinación para entregar notificaciones y boletas de auxilio comprometió la seguridad de las víctimas; en conjunto exige la mejora urgente en la coordinación interinstitucional para una implementación efectiva de las medidas de protección.

Frente a la pregunta sobre el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus COVID-19, se señala que esta ha sido cuestionable y presenta deficiencias, por lo que se determina la urgencia de proponer lineamientos locales desde la exigibilidad estratégica

de los derechos humanos. Estas políticas deben garantizar una atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar, promover una respuesta inmediata y coordinada entre las instituciones involucradas y establecer mecanismos que permitan proteger los DDHH incluso en situaciones de crisis como la pandemia.

La institucionalidad pública, en este sentido, es clave para el diseño, ejecución y control de estas políticas. El Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, como entidad responsable, debe liderar la implementación de estas políticas, asignando recursos, consolidando alianzas y garantizando la formación del personal para ofrecer una atención eficaz a las víctimas en crisis como la pandemia y situaciones similares en el futuro.

A la vez, la movilización social es fundamental para abordar la violencia intrafamiliar de manera efectiva. Sin embargo, la JCPDNA ha enfrentado desafíos significativos en esta área, principalmente debido a la falta de participación activa de la comunidad y la escasa conciencia sobre la importancia de mejorar la protección contra la VIF.

2. Fundamentos

La presente propuesta se enmarca en el contexto normativo internacional, guiado por los principios de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que establecen estándares y directrices para la protección de los derechos de las mujeres. A nivel nacional, se sustenta en la Constitución de la República del Ecuador, donde se reconoce al país como un Estado constitucional de derechos y justicia, tiene la obligación de garantizar los derechos cumpliendo con sus deberes de prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, especialmente aquella ejercida contra las mujeres, niñas, niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad y cualquier individuo en situación de vulnerabilidad.¹⁸⁷

La propuesta de lineamientos se apoya en la Ordenanza N. 47-2017¹⁸⁸ del cantón Tena normativa que respalda los derechos humanos localmente. Si bien base legal local

¹⁸⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

¹⁸⁸ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Ordenanza que regula el sistema de protección integral de derechos para las personas y grupos de atención prioritaria*, Ordenanza No. 47-2017, septiembre de 2017, arts. 1-5, <https://www.tena.gob.ec/images/LEYES/ORDENANZAS/32.->

refleja el compromiso de las autoridades y la comunidad para crear un entorno seguro y abordar la violencia de género en el cantón desde antes de la pandemia, cuya aplicación práctica fue limitada durante las crisis por COVID-19.

Considerando que en 2023, se aprobó la Ordenanza para prevenir y erradicar la violencia de género en el cantón Tena establece medidas inmediatas de protección para las víctimas de violencia de género, asegurando su aplicación tanto en áreas urbanas como rurales del cantón.¹⁸⁹ La existencia de esta Ordenanza en la ley local refleja el compromiso de la comunidad y las autoridades del cantón Tena en la lucha contra la VIF creando un entorno seguro y libre de violencia de género en el cantón. En particular al incorporar la aplicación de medidas inmediatas protección, “se dispondrán de forma inmediata cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia mismas que serán otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Tena a nivel urbano y por las tenencias políticas a nivel rural”.

La incorporación de la aplicación de medidas inmediatas de protección en la norma a partir de abril de 2023 representa un avance significativo en la respuesta ante la violencia intrafamiliar en el cantón Tena. Anteriormente, la atención ser relacionada con el término en las siguientes 24 horas, lo cual implicaba un lapso de tiempo considerable para las víctimas. Sin embargo, con esta nueva disposición, se abre la posibilidad de agilizar la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar de manera inmediata. Esto significa que se podrán tomar acciones inmediatas para salvaguardar la integridad y seguridad de las mujeres afectadas, sin esperar un plazo de tiempo determinado. Es por ello, que a partir de este precepto se debe incorporar un proceso interno para brindar una respuesta inmediata por parte de la JCPDNAT en cumplimiento de la Ordenanza para la prevención y erradicación de la violencia de género en el cantón Tena¹⁹⁰ proporcionando una protección más pronta y oportuna a las víctimas de violencia intrafamiliar en el cantón Tena.

La relevancia de los lineamientos se refleja de manera significativa en el ámbito de la prestación de servicios públicos, con ello se posibilita mejorar la calidad y eficiencia de estos servicios es fundamental para garantizar el bienestar y satisfacción de la población. Para lograrlo, es necesario fortalecer las competencias del personal encargado

ORDENANZA_SISTEMA_PROTECCION_INTEGRAL_DERECHOS_PERSONAS_GRUPOS_ATENCION_PRIORITARIA.pdf.

¹⁸⁹ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Ordenanza para la prevención y erradicación de la violencia de género en el cantón Tena*, Ordenanza 107-GADMT, 22 de abril de 2023, arts. 5-7.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, art. 37.

de brindar estos servicios, ya que su desempeño y capacitación influyen directamente en la calidad y eficacia de la atención.¹⁹¹

Con este enfoque se vincula con la exigibilidad social de los DDHH, ya que implica la implementación de medidas que aseguren que los servicios públicos cumplan con los estándares de protección y atención establecidos en los derechos humanos. Además, al fortalecer las competencias del personal encargado de estos servicios, se contribuye a garantizar que la atención brindada sea más efectiva y responda de manera adecuada a las necesidades de las personas, lo que refuerza la exigibilidad de los derechos en la práctica

El valor del lineamiento para el fortalecimiento local frente a la violencia intrafamiliar también se sustenta en la persistencia de esta problemática en todas las sociedades del mundo, con consecuencias devastadoras para las mujeres. A pesar de los avances en la legislación y las políticas públicas, la violencia de género sigue presente en la sociedad actual, especialmente en el ámbito de las relaciones de pareja desde una perspectiva integral y fortalecer las herramientas y sistemas de protección existentes.¹⁹²

La propuesta central se orienta a fortalecer el papel de la JCPDNAT en contextos de crisis pandémica, focalizándose en la implementación de estrategias ágiles y adaptativas para atender la VIF. Por consiguiente se incluye involucramiento activo de la sociedad civil en un proceso de socialización del diagnóstico de la problemática, impulsando una mayor comprensión y apoyo colectivo hacia las acciones propuestas. Además, se resalta la importancia de la exigibilidad social como catalizador para consolidar la capacidad de respuesta de la Junta, facilitando la articulación entre las demandas de la comunidad y las acciones efectivas frente a la violencia intrafamiliar.

3. Desarrollo de propuesta políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT

3.1. Alcance

¹⁹¹ Fiorella Inga-Berrosipi y Carlos Arosquipa Rodríguez, Avances en el desarrollo de los recursos humanos en salud en el Perú y su importancia en la calidad de atención, *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 36 (2019): 312-8, http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342019000200021.

¹⁹² Beatriz Londoño, Leticia Olga Rubio, y Juan Fernando Castro, “La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014)”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 38 (2017): 127-54, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4929>.

La propuesta de políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT se enmarca dentro del ámbito del cantón Tena, en el contexto de la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, motivo por el cual las políticas están diseñadas específicamente para abordar las necesidades y problemáticas de violencia intrafamiliar en el ámbito local.

La implementación de los lineamientos se direcciona al fortalecimiento de la JCPDNAT como la entidad encargada de coordinar y ejecutar acciones para la protección y promoción de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar en el cantón. Suma al involucramiento del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena que desempeña un papel fundamental en la implementación y ejecución de las políticas propuestas como autoridad local más cercana a la comunidad con la responsabilidad de promover el bienestar de los habitantes del cantón Tena.

Con respecto al ámbito de aplicación, la propuesta aplica en todo el territorio del cantón Tena por lo que las estrategias serán implementadas de manera uniforme y accesible para todas las víctimas de violencia intrafamiliar que residan en el cantón, sin importar su ubicación geográfica o condición social.

Por consiguiente, existe una alineación con el fortalecimiento de la atención y protección de las mujeres, reconociendo su derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia por medio actividades que busca una respuesta oportuna, empática y eficiente a las víctimas de violencia intrafamiliar.

3.2. Objetivo y líneas de acción

El objetivo de la propuesta es fortalecer la capacidad de la JCPDNAT para abordar la VIF de manera efectiva garantizando la atención integral con políticas enfocadas en la mejora de la respuesta frente a las denuncias de las víctimas. Por consiguiente, los objetivos específicos son: a) implementar un protocolo de atención integral y específico para la violencia intrafamiliar en la JCPDNAT, b) fortalecer el equipo de la JCPDNAT mediante la incorporación de profesionales especializados en violencia intrafamiliar, c) establecer medidas coordinadas y efectivas para la protección/apoyo a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio canales de comunicación oportunos y d) promover movilización social para fortalecer la exigencia y ampliación de normas. Por consiguiente, se requiere de líneas de acción que expongan las acciones formuladas para lograr con los aspectos formulados conforme se visualizan en la Tabla 2.

Tabla 2
Líneas de acción

Objetivos específicos	Líneas de Acción	Estrategias	Meta	Exigibilidad estratégica
a) Implementar un protocolo integral de atención para la violencia intrafamiliar.	Mejora de la atención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adecuación de espacios físicos para garantizar privacidad y seguridad en la recepción de denuncias. ▪ Elaboración e implementación de un protocolo de atención específico para la violencia intrafamiliar. ▪ Capacitación del personal en atención empática y manejo de casos de violencia intrafamiliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar un 90 % de espacios físicos adecuados. • Implementar el protocolo en al menos el 80 % • Capacitar al 100 % del personal en un programa de formación • Reducir el tiempo de respuesta promedio de manera inmediata¹⁹³. 	Obligación por respetar Obligación por proteger Obligación de hacer
b) Mejorar el equipo de la JCPDNAT mediante la incorporación de profesionales especializados en violencia intrafamiliar	Fortalecimiento del equipo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporación de profesionales especializados en violencia intrafamiliar al equipo de la JCPDNAT. ▪ Programas de formación continua y actualización para el personal, en colaboración con instituciones académicas y organizaciones especializadas. ▪ Establecimiento de convenios de colaboración con otras instituciones para una respuesta interdisciplinaria y coordinada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con el 90 % de profesionales capacitados en violencia intrafamiliar al equipo de la JCPDNAT. • Lograr 2 a 3 convenios de colaboración con instituciones de educación superior para la ejecución de prácticas preprofesionales 	Obligación por respetar Obligación por proteger Obligación de hacer
c) Establecer medidas coordinadas y efectivas para la protección y apoyo a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio canales de comunicación oportunos	Mejora de las medidas otorgadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecimiento de canales de comunicación fluidos y eficientes con otras instituciones involucradas en la entrega de medidas de protección. ▪ Desarrollo de programas de apoyo psicológico y social, incluyendo asesoramiento legal y asistencia económica. ▪ Campañas de concientización y difusión sobre las medidas de protección y los recursos disponibles para las víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con campañas de concientización y difusión que alcancen al 100 % de la población objetivo. • 80 % de los programas vigentes se cumplen. 	Obligación por respetar Obligación por proteger Obligación de hacer
d) Movilización social para fortalecer la exigencia y ampliación de normas	Promover la exigibilidad social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización de actividades de sensibilización y difusión en la sociedad civil para promover la conciencia y demandar mejoras en la protección contra la violencia intrafamiliar. ▪ Fomento de la participación activa de la comunidad en el diseño y monitoreo de políticas públicas relacionadas con la violencia intrafamiliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la participación del 60 % de la población objetivo en actividades de sensibilización. • Obtener el apoyo del 70 % de la comunidad en iniciativas para mejorar las políticas de protección 	Obligación de hacer Obligación por respetar Obligación por proteger

Fuente: Datos obtenidos por la investigadora reflejados en el capítulo segundo. No se incluyen las referencias por la extensión de estas.
Elaboración propia

¹⁹³ Flujograma propuesto para la respuesta inmediata de la JCPDNAT. Ver anexo 6.

Las líneas de acción propuestas centradas en la mejora de la atención, el fortalecimiento del equipo y la mejora de las medidas otorgadas están orientadas a cumplir con las obligaciones por respetar, proteger, asegurar y promover los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar. En la mejora de la atención, se busca garantizar privacidad y seguridad en la recepción de denuncias, implementar un protocolo específico y capacitar al personal para ofrecer una atención empática y eficaz. En el fortalecimiento del equipo, se pretende contar con profesionales especializados, programas de formación continua y convenios interinstitucionales para una respuesta integral. En la mejora de las medidas otorgadas, se busca establecer canales de comunicación efectivos, programas de apoyo y campañas de concientización que alcancen a la población objetivo.

En conjunto, estas estrategias contribuyen a fortalecer la exigibilidad estratégica de los derechos humanos en el abordaje de la violencia intrafamiliar. Para finalizar, al promover la participación activa de la sociedad civil en la sensibilización y difusión sobre la violencia intrafamiliar, se cumple con la obligación de hacer, que consiste en crear condiciones para que las personas ejerzan sus derechos.

Considerando las metas formuladas, se plantea que el monitoreo y análisis de los datos recopilados permitirá evaluar el cumplimiento de las metas y la efectividad de las estrategias implementadas. La recopilación de datos proporcionará información valiosa para realizar ajustes y mejoras en las políticas y acciones, con el objetivo de brindar una respuesta más eficiente y de mayor calidad a las víctimas de violencia intrafamiliar.

Tabla 3
Recursos y presupuesto estimado

Líneas de Acción	Tiempo Estimado (meses)	Recursos Necesarios	Presupuesto Estimado
Mejora de la atención	6 meses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos para la remodelación de espacios físicos ▪ Expertos en la elaboración e implementación de protocolos de atención. ▪ Programas de capacitación y formación para el personal. 	\$50.000,00
Fortalecimiento del equipo	12 meses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación de profesionales especializados en violencia intrafamiliar ▪ Recursos para la organización de programas de formación y actualización. ▪ Recursos para la formalización de convenios de colaboración. 	\$70.000,00
Mejora de las medidas otorgadas	18 meses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos para la implementación de canales de comunicación eficientes. ▪ Recursos para la ejecución de programas de apoyo psicológico y social. ▪ Recursos para la realización de campañas de concientización y difusión. 	\$80.000,00

Promover la exigibilidad social	18 meses	▪ Personal capacitado, materiales educativos, infraestructura para eventos y difusión.	\$80.000,00
Total estimado			\$280.000,00

Fuente: costos estimados con base a los presupuestos estatales del cantón Tena¹⁹⁴

Elaboración propia

Las actividades propuestas para fortalecer la JCPDNAT requieren recursos específicos para su implementación. Para la mejora de la atención, se estima un tiempo de 6 meses y se necesitarán recursos para la remodelación de los espacios físicos, así como expertos en la elaboración e implementación de protocolos de atención. Además, se requerirán programas de capacitación y formación para el personal. En cuanto al fortalecimiento del equipo, se estima un tiempo de 12 meses y será necesario contratar profesionales especializados en violencia intrafamiliar, así como destinar recursos para la organización de programas de formación y actualización. También se necesitarán recursos para formalizar convenios de colaboración con instituciones. Para la mejora de las medidas otorgadas, se estima un tiempo de 18 meses y se requerirán recursos para implementar canales de comunicación eficientes, ejecutar programas de apoyo psicológico y social, y realizar campañas de concientización y difusión. En similar apreciación, se busca promover la exigibilidad social a lo largo de 18 meses con el propósito de empoderar a la sociedad en la exigencia y cumplimiento de derechos, especialmente en la prevención de la VIF.

La viabilidad presupuestaria de la propuesta de fortalecimiento de la JCPDNAT se ve respaldada por la posibilidad de establecer convenios con otras entidades estatales. Estos convenios permitirán acceder a recursos adicionales sin comprometer de manera significativa la partida presupuestaria asignada actualmente. Al establecer colaboraciones con otras entidades públicas, se podrá aprovechar el presupuesto asignado a dichas entidades para financiar actividades específicas dentro de la propuesta de fortalecimiento. Por consiguiente, la propuesta garantiza la optimización de los recursos existentes y permite implementar las acciones propuestas sin generar una carga adicional al presupuesto actual del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena.

¹⁹⁴ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Actualización PDOT 2020-2023*, 2019, 40-50, <https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>.

3.3. Mapeo y posicionamiento de actores

El mapeo de actores es una herramienta fundamental desde la perspectiva de la exigibilidad estratégica de los derechos, ya que permite identificar y visualizar a los diferentes actores involucrados en la protección de los derechos humanos, en este caso, en el abordaje de la violencia intrafamiliar en el cantón Tena.

Mapeo de actores

- Personal de la JCPDNAT
- Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tena
- Autoridades provinciales del cantón Tena
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Trabajo y Empleo
- Organismos de protección de derechos como la Defensoría del Pueblo
- Instituciones académicas especializadas en violencia intrafamiliar
- Organizaciones de la sociedad civil involucradas en la protección de derechos de las mujeres y las víctimas de violencia intrafamiliar
- Medios de comunicación y entidades responsables de campañas de concientización y difusión

Beneficiarios

- Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar
- Personal de la JCPDNAT
- Comunidad en general

Figura 20. Actores involucrados de la propuesta de políticas locales de fortalecimiento de la JCPDNAT

Elaboración propia. Se realiza de conformidad con la información recopilada en los capítulos anteriores.

Conforme se observa en la Figura 20, los actores corresponden a las instituciones gubernamentales, privadas y sociedad civil que desde la perspectiva de la exigibilidad estratégica de los derechos humanos permite identificar, visualizar y coordinar a los diferentes actores involucrados en la protección de los derechos, facilitando la implementación de políticas públicas efectivas y la garantía de una respuesta integral frente a la violencia intrafamiliar en el cantón Tena. De manera que los beneficiarios se ubican las víctimas de violencia intrafamiliar y la comunidad en general.

A continuación, se detalla el posicionamiento de los diferentes actores frente a la implementación de la propuesta de fortalecimiento de la JCPDNAT, considerando la correlación de fuerzas, posibles aliados y obstáculos, así como el nivel de apoyo o amenaza que representan. Para efectos del estudio, la correlación de fuerzas se refiere al grado de influencia y poder de cada actor clasificado como alto, medio o bajo donde un

actor con una correlación de fuerzas alta tiene mayor influencia y capacidad para respaldar la propuesta, mientras que un actor con una correlación de fuerzas baja tiene menos influencia y capacidad de respaldo.¹⁹⁵ El nivel de apoyo, por otro lado, indica la disposición y compromiso de cada actor hacia la propuesta alto, medio y bajo, por tanto nivel de apoyo alto implica un compromiso fuerte por parte del actor, mientras que un nivel de apoyo bajo indica una falta de respaldo o incluso una amenaza potencial.¹⁹⁶ Estas escalas permiten identificar aliados, obstáculos y áreas que requieren mayor atención en el proceso de implementación de la propuesta formulada en los ítems anteriores.

Tabla 4
Posicionamiento de actores de la propuesta

Actores	Posicionamiento	Correlación de Fuerzas	Posibles Aliados	Obstáculos	Nivel de Apoyo/Amenaza
Personal de la JCPDNAT	Aliado	Medio	Consejo Cantonal de Protección de Derechos	Resistencia al cambio	Medio
Consejo Cantonal de Protección de Derechos	Aliado	Alto	Personal de la JCPDNAT	Limitaciones presupuestarias	Alto
Autoridades provinciales del cantón Tena	Aliado	Alto	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Burocracia y demoras en la toma de decisiones	Alto
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Aliado	Alto	Consejo Cantonal de Protección de Derechos	Recursos limitados	Alto
Ministerio de Salud Pública	Aliado	Medio	Personal de la JCPDNAT	Descoordinación con otras entidades	Medio
Ministerio de Educación	Aliado	Medio	Personal de la JCPDNAT	Falta de prioridad en la agenda educativa	Medio
Ministerio de Trabajo y Empleo	Aliado	Medio	Personal de la JCPDNAT	Resistencia al cambio	Medio
Organismos de protección de derechos	Aliado	Alto	Personal de la JCPDNAT	Limitaciones de recursos y capacidad operativa	Alto
Instituciones académicas especializadas	Aliado	Alto	Personal de la JCPDNAT	Falta de financiamiento para la colaboración	Alto
Organizaciones de la sociedad civil	Aliado	Alto	Personal de la JCPDNAT	Diversidad de agendas y enfoques	Alto
Medios de comunicación y entidades de difusión	Aliado	Medio	Personal de la JCPDNAT	Limitaciones en la cobertura y difusión	Medio

Fuente: Actores identificados según el sistema institucional del cantón Tena¹⁹⁷

Elaboración propia

¹⁹⁵ Humberto F. Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho, “¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 15, n.º 15 (1999): 1-18.

¹⁹⁶ Juan Pablo Olarte y Alberto García, “Factores clave de éxito para una implantación exitosa del Sistema de Gestión Estratégica” Balanced Scorecard”, *Revista Escuela de Administración de Negocios*, n.º 65 (2009): 49-75.

¹⁹⁷ Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, *Actualización PDOT 2020-2023*, 2019, 25-30, <https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>.

La tabla de posicionamiento descrita brinda una visión clara de los actores involucrados y su posición en relación con la implementación de la propuesta, con lo cual es posible identificar los diferentes escenarios y tomar acciones estratégicas para asegurar que la propuesta se implemente de manera efectiva, tales como:

En primer lugar, establecer alianzas estratégicas con los actores identificados como aliados de alto nivel de apoyo, como el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, las autoridades provinciales y los organismos de protección de derechos para respaldar la capacidad de respuesta y el respaldo institucional.

Luego, realizar gestiones y negociaciones para obtener recursos adicionales y garantizar el financiamiento necesario con la búsqueda de apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social, así como de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil que puedan proporcionar financiamiento y recursos para la implementación de las acciones propuestas.

A la vez, fundamental crear espacios de diálogo y participación con los actores involucrados que puedan presentar obstáculos o resistencia al cambio, incluyendo algunas autoridades provinciales. Los espacios permitirán abordar preocupaciones, identificar soluciones conjuntas y promover una cultura de cambio y mejora continua. Esta estrategia no solo beneficia a las mujeres víctimas de VIF, sino que también prepara a la comunidad para enfrentar futuras crisis con mayor eficacia.

Otro de los puntos elementales, consiste en establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para monitorear el avance de las acciones propuestas y realizar ajustes en caso necesario.

La promoción de la sensibilización y concientización en la comunidad, mediante campañas de difusión y actividades de participación ciudadana, fomentará un entorno propicio para la implementación de la propuesta. Esto fortalecerá el apoyo y compromiso de la comunidad en la lucha contra la violencia intrafamiliar, en línea con la movilización social para acción participativa de la ciudadanía para involucrar de manera activa a la sociedad, permitiendo que sus voces y acciones sean parte fundamental para abordar la VIF.

A modo de cierre, se concluye que la propuesta de lineamientos para el fortalecimiento de la JCPDNAT es fundamental para abordar y prevenir la violencia intrafamiliar en el cantón. Las problemáticas identificadas, como la falta de privacidad en la recepción de denuncias, la limitación en la atención integral y la falta de coordinación interinstitucional, resaltan la necesidad de implementar políticas locales que garanticen

la protección de los derechos de las víctimas y promuevan una respuesta efectiva y coordinada.

De igual manera, la relevancia de las líneas de acción propuestas en la política pública se basa en la necesidad de fortalecer la respuesta de la JCPDNAT frente a la violencia intrafamiliar. Estas líneas de acción abordan aspectos clave como la mejora de la atención, el fortalecimiento del equipo de trabajo y la mejora de las medidas otorgadas. Al implementar un protocolo de atención específico, capacitar al personal, incorporar profesionales especializados y mejorar la coordinación interinstitucional, se busca garantizar una atención integral y oportuna a las víctimas, brindando apoyo emocional, legal y social. De tal manera que las líneas de acción son fundamentales para proteger los derechos de las víctimas y promover una cultura libre de violencia en el cantón Tena.

Conclusiones

Teniendo como referencia la pregunta que orientó esta investigación sobre ¿Cuál ha sido el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus COVID-19?, a continuación, se presentan los siguientes hallazgos:

Con respecto a marco conceptual y de protección que existe sobre los derechos a una atención digna y obligaciones institucionales en casos de violencia intrafamiliar hacia la mujer, se determinó que a nivel conceptual hay aportes que señalan a la violencia intrafamiliar contra la mujer como la violación a sus derechos humanos afectando la integridad física, psicológica, económica y sexual desde construcciones sociales arraigadas en estereotipos de género y de relaciones de poder desiguales en el ámbito familiar. En tanto que, el marco de protección establece estándares y principios fundamentales para garantizar una atención digna y obligaciones institucionales en casos de violencia intrafamiliar los cuales se distribuyen en diversos organismos y sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.

Durante la pandemia de COVID-19 se emitieron recomendaciones específicas para proteger los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, con un enfoque en los grupos en situación de vulnerabilidad. Aunque existen avances legislativos en Ecuador, aún hay desafíos en la implementación efectiva de las medidas y se requiere abordar de manera integral la violencia de género y la desigualdad de género en todos los aspectos del desarrollo conceptual y de protección, lo cual se vio reflejado en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Con relación a caracterizar las formas en que los derechos de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar se han visto afectados por las ausencias de medidas de protección por parte de la JCPDNAT. Se concluye a nivel cantonal que, pese a las directrices para la atención virtual y trabajo interinstitucional durante la pandemia, la vulneración de derechos de las mujeres víctimas se hace notoria con la falta de privacidad, la falta de agilidad y oportunidad en el apoyo interinstitucional, especializado, la falta de protocolo de seguimiento a las denuncias y la ausencia de un equipo de trabajo multidisciplinario.

Debido a ello, se determinó que la VIF es un problema que afecta a la población del cantón Tena, en especial a las mujeres, la pandemia agravó la situación, ya que ha limitado las oportunidades de denuncia y de acceso a los servicios de apoyo. Las acciones que se están implementando para mejorar la atención brindada a las víctimas son positivas, pero se requiere de un mayor esfuerzo para garantizar que todas las víctimas tengan acceso a la protección y al apoyo que necesitan para superar la violencia.

La respuesta de la JCPDNAT frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia las mujeres durante la pandemia de COVID-19 ha sido insuficiente, evidenciando deficiencias en la prestación de atención, en el equipo disponible y en las medidas otorgadas. Además, la falta de privacidad, la carencia de una respuesta ágil en el apoyo interinstitucional, la ausencia de un equipo especializado y la duplicación de intervenciones entre instituciones, aspectos que vulneran los derechos de las mujeres al no recibir una atención confidencial y especializada, así como medidas de protección y exigibilidad social.

Por tanto, la propuesta se basa en la promoción de la exigibilidad política y social. A través de medidas específicas para mejorar la atención, fortalecer el equipo de la JCPDNAT, establecer medidas coordinadas para proteger a las víctimas y movilizar a la sociedad, se busca no solo cumplir con obligaciones institucionales, sino también involucrar a la comunidad en la exigencia y el respaldo a políticas más efectivas. Tales acciones reflejan una búsqueda por transformar el entorno social, promoviendo una cultura de cambio y mejora continua en la protección contra la violencia intrafamiliar, bajo el prisma de la exigibilidad social como motor para alcanzar la protección integral de los derechos de las mujeres afectadas.

Una de las limitaciones que se ubicó en la investigación fue la disparidad en los criterios de gestión de la información entre diversas entidades, la falta de estandarización o consistencia en la recopilación, almacenamiento y presentación de datos conlleva dificultades al intentar cruzar información entre diferentes fuentes.

Para futuros trabajos, se sugiere una investigación más exhaustiva que involucre una mayor colaboración con las instituciones pertinentes y, idealmente, un análisis más detallado de casos específicos para comprender mejor la efectividad de las medidas adoptadas. Además, podría ser beneficioso incorporar estudios longitudinales que evalúen el impacto a largo plazo de las estrategias implementadas por la JCPDNAT y otras organizaciones pertinentes, lo que podría proporcionar una visión más completa de

su efectividad y los cambios necesarios para mejorar la protección de las mujeres en situación de VIF.

Bibliografía

- Abramovich, Victor. “Algunas estrategias no tradicionales de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2002. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a1018.pdf>.
- Acevedo Albornoz, Irene, y Jorge Riquelme Rivera. “El Consejo de Derechos Humanos en el nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revisión”. *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 30 (el 30 de diciembre de 2011). <https://journals.openedition.org/polis/2311>.
- Alemann, Clara, Giuliana Daga, Jane Leer, y Florencia Lopez Boo. “Violencia de pareja y desarrollo infantil temprano”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 46 (2022): e195. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.195>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Directrices relativas a la COVID-19”. OHCHR, 2020. <https://www.ohchr.org/es/covid-19/guidance>.
- Alza, Carlos. “¿Y Después de la Ley Qué? La Exigibilidad del Cumplimiento de la Regulación”. *Derecho & Sociedad*, núm. 30 (2008): 250–56. https://www.academia.edu/41502759/Y_Despu%C3%A9s_de_la_Ley_Qu%C3%A9_La_Exigibilidad_del_Cumplimiento_de_la_Regulaci%C3%B3n.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “Las garantías constitucionales: perspectiva andina” 25 (2010): 78–93.
- Bayas, Carlos. “Violencia intrafamiliar y los derechos de la mujer del Gobierno Autónomo Descentralizado de la parroquia río negro del cantón Baños de Agua Santa”. Universidad Técnica de Ambato, 2015. <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/13697/1/FJCS-DE-871.pdf>.
- Beltrán, M. “Construcciones de género en torno a prácticas violentas. Una revisión teórica.” Buenos Aires, 2009. <https://www.aacademica.org/000-089/37.pdf>.
- Blair, Elsa. “Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición”. *Política y Cultura*, núm. 32 (2009): 9–33. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n32/n32a2.pdf>.

- Bohoslavsky, Juan. *Covid-19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad*. Editorial Biblos, 2020. https://www.editorialbiblos.com.ar/libro/covid-19-y-derechos-humanos_115543/.
- Bonamigo, Victoria Grassi, Deborah Ribeiro Carvalho, y Marcia Regina Cubas. “Domestic Violence: A Rodger’s Evolutionist Conceptual Analysis”. *Revista Brasileira De Enfermagem* 74Suppl 3, núm. Suppl 3 (2021): e20200376. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-0376>.
- Clark, Howard, Javier Gárate, Joanne Sheehan, y Dorie Wilsnack. *Manual para campañas no violentas*. Venezuela, 2010. <https://www.movimientosanisidro.com/wp-content/uploads/2020/11/manual-para-campan%CC%83as-no-violentas.pdf>.
- Comas, Dolores, y Mireia Roca. “Impacto de la Covid-19 en los cuidados de larga duración y en la salud de trabajadoras y trabajadores”. En *Informe Salud y Género 2022: aproximación multidisciplinar a la pandemia por COVID-*, 143–59. Biblos, 2022. https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME_SALUD_Y_GENERO_2022.15.09.2022.web.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS”, 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875_es.pdf.
- . “Principales cifras de América Latina y el Caribe”, 2023. https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=1345&area_id=.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”. OEA, 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”. CNDH, 2020. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf>.

- . “¿Qué son los derechos humanos? |”, 2018. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos”, 2016. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>.
- Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tena. “Informe de seguimiento y observancia de actividades realizadas por la emergencia sanitaria del Corona Virus 2019”. Tena, 2021. <https://www.consejoderechostena.gob.ec/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-SEGUIMIENTO-CORAVIRUS-COVID-19-Febrero.pdf>.
- Consejo de la Judicatura de Napo. “N° 496-2022-JCPDNA-T. Causas y Boletas del Cantón Tena”, el 18 de julio de 2022.
- Córdova, Laura. “Medidas de protección en los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en aplicación del principio constitucional pro homine”. Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2016. <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/1654/1/76169.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. “COVID-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres”. Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, 2020. <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2645/1/PE-131-DPE-2020.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. “Crisis de COVID 19 y acciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador”. Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, 2020. <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2643/1/PE-129-DPE-2020.pdf>.
- Deutsche Welle. “OMS confirma aumento de violencia contra mujeres por cuarentenas”. DW.COM, 2020. <https://www.dw.com/es/oms-confirma-aumento-de-violencia-contra-mujeres-por-cuarentenas/a-53366780>.
- Diputación de Málaga. “Investigación rural sobre el impacto del confinamiento en la violencia contra las mujeres, niñas y niños y principales demandas en Muisne y Atacames”, 2021. <https://www.pazydesarrollo.org/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-DIAGNOSTICO.pdf>.

- ECU 911. “Gestión del ECU 911 respecto a violencia intrafamiliar”, 2020. <https://www.ecu911.gob.ec/gestion-del-ecu-911-respecto-a-violencia-intrafamiliar/>.
- Ecuador. Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia, Registro Oficial 737 de 3 de Enero § (2003). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9503.pdf>.
- . Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303 § (2010). https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf.
- . Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro oficial 449 (2008).
- . “Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres”. Registro oficial suplemento 175, el 5 de febrero de 2018. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf.
- . Primera Reforma a la Ordenanza al sistema de protección integral de derechos para las personas y grupos de atención prioritaria del cantón Tena., Ordenanza N. 014-2015 § (2015). <https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2019/04/PRIMERA-REFORMA-A-LA-ORDENANZA-AL-SISTEMA-DE-PROTECCION.pdf>.
- Ecuador Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena. “Tena. Composición demográfica”, 2020. <https://tena.gob.ec/WEB/canton.html>.
- Enríquez, A, y Carlos Sáenz. “Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf.
- España Instituto Andaluz de la Mujer. “Fases del ciclo de violencia de género”, 2021. <https://ws097.juntadeandalucia.es/ventanilla/index.php/que-es-la-violencia-de-genero/fases-del-ciclo-de-violencia-de-genero>.
- Facio, Alda, y Lorena Fries. “Feminismo, género y patriarcado”. *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires* 3, núm. 6 (2005). <http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/handle/123456789/122>.

- Fandiño, Yolanda Alicia. “La violencia de género y el pensamiento patriarcal”. *Advocatus*, núm. 21 (2013): 153–59. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5982846>.
- Fernández, Juan, Federico Martínez, Cristian Unzueta, y Erika Rojas. “Violencia hacia los varones entre parejas jóvenes universitarias de Tijuana, México”. *Enseñanza e investigación en Psicología* 21, núm. 3 (2016): 255–63. <https://www.redalyc.org/pdf/292/29248182005.pdf>.
- Fiscalía General de la Violencia de Género. “ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO”, 2020. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2020/11/ana%CC%81lisis-de-la-violencia-de-genero-en-ecuador-2020.-20-11-2020ai.pdf>.
- Gallardo, Helio. “Sobre el fundamento de los derechos humanos”. *Revista de Filosofía da Universidad XLV*, núm. (115/116) (2007). <https://inif.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Vol.%20XLV/Numero%20115-116/Sobre%20el%20fundamento%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.
- Garat, María Paula, Martín Risso Ferrand, Beatriz Ramos Cabanellas, Gabriel Valentín, Leonardo Slinger, Leonardo Costa, Cristina Herdt, et al. “El Derecho frente a la pandemia por COVID-19”. *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, núm. 21 (junio de 2020): 1–24. <https://doi.org/10.22235/rd.vi21.2193>.
- García, Ana. “14 de los 25 países con más feminicidios se ubican en América Latina”. *El Economista*, el 20 de noviembre de 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/14-de-los-25-paises-con-mas-femicidios-se-ubican-en-America-Latina--20181120-0048.html>.
- García, Elizabeth, Doris Cardona, y Andrés Tirado. “La violencia contra las mujeres en Colombia, un desafío para la salud pública en cuanto a su prevención, atención y eliminación”. *Revista CES Derecho* 12, núm. 1 (junio de 2021): 167–75. <https://doi.org/10.21615/cesder.12.1.9>.
- García, Yerly, Estefanía Martínez, Mayer Fernando Soler, y Graciela Olarte. “Efectos de la violencia intrafamiliar durante la pandemia Covid-19 en San Gil”. *Revista Universalud* 11 (el 7 de diciembre de 2022): 8–21. <http://138.117.111.22/index.php/revistauniversalud/article/view/513>.
- Gobernación de Napo. “Memorando Nro. MDG-GNAP-2022-0417-MEMO”, el 9 de agosto de 2022.

- Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena. “Actualización PDOT 2020-2023”, 2019. <https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>.
- . Ordenanza para la prevención y erradicación de la violencia de género en el cantón Tena, Ordenanza 107-GADMT § (2023).
- . Ordenanza que regula el sistema de protección integral de derechos para las personas y grupos de atención prioritaria, Ordenanza No. 47-2017 § (2017). https://www.tena.gob.ec/images/LEYES/ORDENANZAS/32.-ORDENANZA_SISTEMA_PROTECCION_INTEGRAL_DERECHOS_PERSONAS_GRUPOS_ATENCION_PRIORITARIA.pdf.
- Gómez, Yolanda. “Sistema Internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres”. *Red de Derechos Humanos y Educación Superior 2* (2014). https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19881/sistema_gomez_2014_manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Governance Statistics. “Les statistiques sur la gouvernance à l’ère du COVID-19”, 2020. https://www.sdg16hub.org/system/files/2021-06/Governance%20Statistics%20on%20Covid-19%20FINAL_FR.pdf.
- Guillén. *La Exigibilidad Política de los Derechos Humanos y sus dos componentes: La exigibilidad Social y la exigibilidad Jurídica*. Cartilla Didáctica. El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29935.pdf>.
- Hassan, Shahidul, Bradley E. Wright, y Gary Yukl. “Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems”. *Public Administration Review* 74, núm. 3 (2014): 333–43. <https://www.jstor.org/stable/24027635>.
- Heredia de Salvatierra, Isolda. “Es la violencia de género y el acceso a la justicia un asunto de Derechos Humanos”. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 11, núm. 26 (enero de 2006): 099–112. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1316-37012006000100006&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Hernández, María Cristina Mejía. “Confinamiento y Violencia de Género en el Contexto de la Pandemia Covid-19”. *JUEES* 1, núm. 1 (el 31 de julio de 2021): 19–41. <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/rjuees/article/view/740>.
- Herrera, Joaquín. “De qué hablamos cuando hablamos de derechos humanos: los derechos humanos como procesos.” En *La reinención e invención de los*

- DERECHOS HUMANOS*. Publidisa, 2007.
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinencion-de-los-derechos-humanos.pdf>.
- Herrera-Hugo, Blanca de los Ángeles, Bertha Janneth Cárdenas-Lata, Jenny Irlanda Tapia-Segarra, y Katty Nicole Calderón-Bustamante. “Violencia intrafamiliar en tiempos de Covid-19: Una mirada actual”. *Polo del Conocimiento* 6, núm. 2 (el 8 de febrero de 2021): 1027. <https://doi.org/10.23857/pc.v6i2.2334>.
- Inga-Berrosapi, Fiorella, y Carlos Arosquipa Rodríguez. “Avances en el desarrollo de los recursos humanos en salud en el Perú y su importancia en la calidad de atención”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 36 (2019): 312–18. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342019000200021.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU”. Quito, 2019. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf.
- JCPDNAT. “Maltrato Intrafamiliar JCPDNAT 2018-2022”. Tena, marzo de 2023.
- Jiménez, Marta, Andrea Cabezas, y Ann Giné. “Mujeres y pandemia por COVID-19: evidencias en torno a su invisibilidad política, mediática y científica”, Ministerio de Sanidad., 143–59. Madrid, 2022. https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME_SALUD_Y_GENERO_2022.15.09.2022.web.pdf.
- Jurado Vargas, Romel. “Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas”. *Aportes Andinos*, núm. 4 (noviembre de 2002). <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/574>.
- Kekelidze, Z. I., M. A. Kachayeva, N. K. Kharitonova, V. I. Vasianina, O. A. Shishkina, N. V. Skibina, y L. N. Nazarova. “Medical aspects of domestic violence against women and girls (review)”. *Problemy Sotsial'noi Gigieny, Zdravookhraneniia I Istorii Meditsiny* 27, núm. 5 (septiembre de 2019): 936–39. <https://doi.org/10.32687/0869-866X-2019-27-5-936-939>.

- Khatsenkova, Sophia. “El aumento de feminicidios en Europa ¿falsa percepción o realidad?” euronews, 2023. <https://es.euronews.com/2023/03/07/the-cube-el-aumento-de-feminicidios-en-europa-falsa-percepcion-o-realidad>.
- Kolese, Khrystyna. “La materialización del derecho a entender y ser entendido en el contexto de los procesos migratorios”. Tesis de maestría para comunicación intercultural, interpretación y traducción en los servicios públicos, Universidad de Alcalá, 2017. https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/34134/TFM_Kolesen_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Londoño, Beatriz, Leticia Olga Rubio, y Juan Fernando Castro. “La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014)”. *Revista Derecho del Estado*, núm. 38 (2017): 127–54. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4929>.
- Manzano, Valeria. *La era de la juventud en Argentina: Cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Fondo de Cultura Económica Argentina, 2022. <https://www.aletheia.fahce.unlp.edu.ar/article/download/ALEe035/12029?inline=1>.
- Marlasca, Antonio. “Fundamentación filosófica de los derechos humanos”. *Rev. Filosofía Univ XXXVI*, núm. 90 (1998). <https://inif.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Vol.%20XXXVI/90/Fundamentacion%20Filosofica%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.
- Márques, Josep. “Varón y patriarcado”. En *Masculinidades. Poder y crisis*, editado por Teresa Valdes y José Olavarría, Ediciones de las mujeres: 24. Quito, 1997.
- Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. “Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad”. *Boletín mexicano de derecho comparado* 46, núm. 136 (abril de 2013): 39–67. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0041-86332013000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Martins, Humberto F., y Joaquim Rubens Fontes Filho. “¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 15, núm. 15 (1999): 1–18.

- Mas, María, Gina Acebedo, Mariela Gaibor, Pilar Chávez, y Fátima Núñez. “Violencia intrafamiliar y su repercusión en menores de la provincia de Bolívar, Ecuador”. *Revista Colombiana de Psiquiatría* 49, núm. 1 (2020): 23–28. <https://n9.cl/zekic2>.
- Mayor Walton, Sunieska, Carlos Alberto Salazar Pérez, Sunieska Mayor Walton, y Carlos Alberto Salazar Pérez. “La violencia intrafamiliar. Un problema de salud actual”. *Gaceta Médica Espirituana* 21, núm. 1 (abril de 2019): 96–105. <https://n9.cl/q5tji>.
- Melish, Tara. *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual Para la Presentación de Casos*. 2003: New Haven, 2003.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. “Servicios de Protección Especial”, 2019. <https://www.inclusion.gob.ec/servicios-de-proteccion-especial/>.
- Montero Rodríguez, Jorge Luis. “El Hogar: Amigo o Enemigo en Tiempos de Pandemia”. *En-claves del pensamiento* 15, núm. 29 (junio de 2021): 30–51. <https://doi.org/10.46530/ecdp.v0i29.430>.
- Morales, David. “Calidad del servicio y el nivel de satisfacción al ciudadano en la Comisaria PNP de Salamanca – Ate 2016.” Tesis de maestría en gestión pública, Universidad Cesar Vallejo, 2016. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/12520/Morales_ODG.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Morales, Jesus. “Violencia familiar: un problema de salud pública en tiempos de pandemia”. *InterAm J Med Health* 3 (2020). <https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.176>.
- Moreno, Mairin. “El fundamento de los derechos humanos”. *Ciência Jurídica* 54 (1989): 137–64. https://www.academia.edu/1384307/El_fundamento_de_los_derechos_humanos.
- Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A § (1948). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/coretreatiessp.pdf>.
- Nikken, Pedro. “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza”. *Revista IIDH*, núm. 48 (2008): 63–105. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3210528>.

- Núñez Pardo, Astrid, María Fernanda Téllez Téllez, y Nubia Ramírez Rodríguez. “La vivencia de los Derechos Humanos en la escuela”. En *Cátedra Unesco y Cátedra Infancia : derechos humanos y políticas pública*, editado por Bethania Assy, 237–59. Derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. <http://books.openedition.org/uec/241>.
- Observatorio de Igualdad de Género. “Feminicidio”, 2021. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.
- Olarte, Juan Pablo, y Alberto García. “Factores clave de éxito para una implantación exitosa del Sistema de Gestión Estratégica" Balanced Scorecard". *Revista Escuela de Administración de Negocios*, núm. 65 (2009): 49–75.
- ONU Mujeres. “Hechos y cifras: Poner fin a la violencia contra las mujeres”. ONU Mujeres, 2022. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>.
- . “La violencia contra las mujeres durante el covid-19”, 2021. <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic-SP.pdf>.
- . “Progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Panorama de género 2022”, 2022. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-es.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, A/RES/48/104 § (1994). <https://www.refworld.org/es/docid/50ac921e2.html>.
- . “Derechos humanos”, 2021. <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>.
- . “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento”. ONU Mujeres, 2021. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.
- . “Los derechos humanos en el centro de la respuesta. Temas destacados. Las medidas de emergencia”, 2020. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasure_s_COVID19_ES.pdf.
- . “Objetivos y metas de desarrollo sostenible”. *Desarrollo Sostenible* (blog), 2019. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

- Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará). Consultado el 13 de febrero de 2023. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/folleto-belemdopara-es-web.pdf>.
- . Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020. Consultado el 13 de febrero de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- . Promoción y protección de los derechos humanos, AG/RES. 2961 (L-O/20) § (2020). <https://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/>.
- . “Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ‘Protocolo de San Salvador’”, el 17 de noviembre de 1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.
- Organización Mundial de la Salud. “Violencia contra la mujer”, 2021. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.
- Otzen, Tamara, y Carlos Manterola. “Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio”. *International Journal of Morphology* 35, núm. 1 (marzo de 2017): 227–32. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>.
- Pavón, Silvia, y Milagros Santamaría. “Patrones relacionales de violencia intrafamiliar”. Tesis de maestría, Universidad Politécnica Salesiana, 2010. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/12284>.
- Pérez, Noemí. “Perspectiva crítica de Derechos Humanos”. *Miradas* 15, núm. 1 (2020): 180–200. <https://doi.org/10.22517/25393812.24476>.
- Placeres, José, Mileidys Alonso, Judit Martínez, Amanda Olivares, Liliana López Valle, y Erennys Carema Sarabia. “La COVID-19 y otras pandemias”. *Revista Médica Electrónica* 43, núm. 1 (febrero de 2021): 2963–76. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1684-18242021000102963&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- PNUD Ecuador. “Registro Único de Violencia (RUV) evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia”. UNDP, noviembre de 2022. <https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/registro-unico-de-violencia-ruv-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-casos-de-violencia>.

- Pum, Lidia, y Florinda Juárez. “El principio de progresividad en el sistema de educación durante la pandemia”. *UMH - Sapientiae* 3, núm. 1 (el 12 de diciembre de 2022): 128–39. <https://doi.org/10.5377/umhs.v3i1.15305>.
- Quiñones Rodríguez, Mayra Cristina, Yadira Arias López, Emilio Manuel Delgado Martínez, y Armando Javier Tejera Valdés. “Violencia intrafamiliar desde un enfoque de género”. *MediCiego* 17, núm. 2 (2011). <http://www.revmediciego.sld.cu/index.php/mediciego/article/view/1981>.
- Rakovec, Zlatka. “Domestic Violence and Abuse in Intimate Relationship from Public Health Perspective”. *Health Psychology Research* 2, núm. 3 (2014): 1821. <https://doi.org/10.4081/hpr.2014.1821>.
- Richardson, Jo R, Gene Feder, y Jeremy Coid. “Domestic violence affects women more than men”. *BMJ: British Medical Journal* 325, núm. 7367 (el 5 de octubre de 2002): 779. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1124290/>.
- Rodríguez, Cintya. “Caracterización de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar atendidas en sala psicosocial del movimiento comunal nicaragüense Matagalpa en el periodo 2014-2015”. Tesis de pregrado, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua Managua. Consultado el 28 de julio de 2022. <https://repositorio.unan.edu.ni/7814/1/t916.pdf>.
- Rodríguez, Laura. “Hacia el aprovechamiento de los registros administrativos para medir la violencia contra la mujer en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Maestría en Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11859/9/TFLACSO-2016LFR.pdf>.
- Safranoff, Ana. “Violencia psicológica hacia la mujer: ¿cuáles son los factores que aumentan el riesgo de que exista esta forma de maltrato en la pareja?” *Salud colectiva* 13, núm. 4 (2017): 611–32. <https://www.redalyc.org/journal/731/73157096005/html/>.
- Segato, Rita. *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Nacional de Quilmes, 2003. <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/04/Segato-Rita.-Las-Estructuras-elementales-de-la-violencia-comprimido.pdf>.
- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. “Protocolo Interinstitucional para la Recepción de Alertas de Emergencias relacionada con la Violencia”, 2019.

- <https://www.ecu911.gob.ec/wp-content/uploads/2019/12/Protocolo-Interinstitucional-Violencia-de-G%C3%A9nero.pdf>.
- Sosa Salazar, Edinson, Luis Campoverde, y Melina Sánchez. “Los principios de titularidad, exigibilidad e igualdad y no discriminación como principios de aplicación de los derechos en el estado ecuatoriano”. *Revista Universidad y Sociedad*, 2019, 11, núm. 5. Consultado el 6 de octubre de 2022. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000500428.
- Suárez, Pablo. “Responsabilidad del Estado neoliberal en las violencias contra las mujeres”. En *Violencia contra las mujeres en Ecuador*, 2020. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2451/1/PE-007-DPE-2020.pdf>.
- Thompson, José, y Paula Antezena. “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”. *Revista IIDH*. Consultado el 18 de noviembre de 2022. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28395.pdf>.
- Tironi, Martín, y Francisco Carreras. “Expectativas de equidad y ciudadanía social: Desafíos de legitimación e integración de la democracia chilena.” *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2008. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.11402>.
- Unión Europea. *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*, 2014. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf.
- Uribe, Alirio. “Estrategia de exigibilidad jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia mediante acciones jurídicas en el plano nacional e internacional”, 2001. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/557/1/RAA-03-CAbogados-Estrategia%20de%20exigibilidad%20jur%C3%ADdica.pdf>.
- Vargas, Cidar. “Análisis de las políticas públicas”. *Perspectivas*, núm. 19 (2007): 127–36. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>.
- Vásquez Alfaro, Mónica, Yadira Alarcón Palacio, y María Amarís Macías. “Violencia intrafamiliar: efectividad de la ley en el barrio Las Flores de la ciudad de Barranquilla”. *Revista de Derecho*, núm. 29 (junio de 2008): 178–210. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-86972008000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=es.

Yugueros García, Antonio Jesús. *Prevención y atención integral a las víctimas de la Violencia de Género en la Comunidad Valenciana*. Yugueros, 2018.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=781145>.

Anexos

Anexo 1. Población y muestra de encuestas aplicadas a víctimas de VIF Tena

Tabla 5
Cálculo de muestra para encuestas

		Tamaño de la población	Fracción de la muestra	Muestra final	Total
		A	B	A*B	
2020	Violencia física	32	14%	5	12
	Violencia psicológica	36	16%	6	
	Violencia física y psicológica	10	4%	1	
2021	Violencia física	3	1%	1	17
	Violencia psicológica	53	24%	13	
	Violencia física y psicológica	25	11%	3	
2022	Violencia física	4	2%	1	13
	Violencia psicológica	50	22%	11	
	Violencia física y psicológica	11	5%	1	
Total		224	100%	42	

Anexo 2. Cuestionario aplicado a víctimas de VIF Tena

Tema: Violencia intrafamiliar contra las mujeres durante la pandemia de la COVID 19 y respuesta de la JCPDNAT del cantón Tena.

Objetivo: el presente cuestionario tiene por finalidad obtener con información para determinar el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT del Cantón Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus Covid-19.

1. Información sociodemográfica

1.1. Edad

	36-45 años
0-15 años	46-55 años
16-25 años	Mayor a 55 años
26-35 años	

1.2. Lugar de residencia

Urbana	Rural
--------	-------

1.3. Estado civil

Soltera	Divorciada
Unión libre	Viuda
Casada	

1.4. Nivel de instrucción

Ninguna

Bachillerato

Educación básica

Superior

1.5.Ocupación

Quehaceres domésticos

Trabajadora por cuenta propia

Trabajadora asalariada

Estudiante

Trabajadora por temporada

Desempleada

2. Seleccione el tipo de violencia de la cual fue usted víctima

Violencia económica (limitaciones en bienes-gastos)

Violencia sexual

Violencia física (golpes, heridas)

Violencia psicológica (humillación, gritos, acoso, amenazas)

3. Seleccione el tipo de violencia que denunció frente a la JCPDNAT

Violencia económica (limitaciones en bienes-gastos)

Violencia sexual

Violencia física (golpes, heridas)

Violencia psicológica (humillación, gritos, acoso, amenazas)

4. Seleccione el tipo de relación con el agresor

Pareja/ex cónyuge_

Otra persona_____ especifique el

Padre/Hermano_____

tipo de relación_____

5. Señale el tiempo que soportó la violencia hasta realizar la denuncia

Entre 0 a 6 meses

Entre 6 meses a 1 año

Entre 1 a 3 años

Entre 3 a 5 años

Más de 5 años

6. Indique las razones por la que decidió denunciar la violencia frente a la JCPDNAT de Tena

Porque no sabía que más podía hacer

Porque cree que no hubiera logrado nada con otras reacciones

Otro Especifique_____

7. Considera que denunciar la violencia a la que fue sometida frente a la JCPDNAT de Tena fue lo correcto

Totalmente sí

En gran medida sí

En gran medida no

Totalmente no

8. Según su criterio, ordene que causas son más frecuentes para que las mujeres de su comunidad no denuncian cuando son víctimas de violencia intrafamiliar.

Siendo 1 la menos frecuente y 4 la más frecuente

Miedo ____

Desconocimiento

No confían en que se haga justicia

Creer que la situación va a cambiar

9. Usted considera que la JCPDNAT está al alcance de toda la comunidad para realizar denuncias de casos de violencia intrafamiliar

Si

No

10. Califique la atención que recibió de la JCPDNAT del Cantón Tena frente cuando denunció su caso de violencia intrafamiliar, entre 1 y 5 puntos, siendo 1 atención baja y 5

Ítems	1	2	3	4	5
Confiabilidad					
El personal de la institución mostró interés sincero en resolver su caso de agresión					
El servicio que brinda la JCPDNAT es apropiado					
No se comenten errores en la recepción y trámite de la denuncia.					
Sensibilidad/Capacidad de respuesta					
La administración le mantiene informado del proceso de su denuncia					
El personal brinda un servicio inmediato.					
Seguridad					
El personal de la institución actuó con amabilidad durante el trámite de la denuncia.					
El personal se encuentra capacitado para resolver sus preguntas-dudas					
El comportamiento del personal que labora en la institución infunde confianza en usted.					

Nota. Adaptado de Morales¹⁹⁸, Bayas¹⁹⁹ y Rodríguez²⁰⁰

Anexo 3. Instrumentos aplicados para las entrevistas a funcionarios JCPDNAT

¹⁹⁸ David Morales, “Calidad del servicio y el nivel de satisfacción al ciudadano en la Comisaría PNP de Salamanca – Ate 2016.” (Tesis de maestría en gestión pública, Universidad Cesar Vallejo, 2016), https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/12520/Morales_ODG.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁹⁹ Carlos Bayas, “Violencia intrafamiliar y los derechos de la mujer del Gobierno Autónomo Descentralizado de la parroquia río negro del cantón Baños de Agua Santa” (Universidad Técnica de Ambato, 2015), <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/13697/1/FJCS-DE-871.pdf>.

²⁰⁰ Cintya Rodríguez, “Caracterización de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar atendidas en sala psicosocial del movimiento comunal nicaragüense Matagalpa en el periodo 2014-2015” (Tesis de pregrado, 2016, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua Managua), accedido 28 de julio de 2022, <https://repositorio.unan.edu.ni/7814/1/t916.pdf>.

▪ **Consentimiento informado para funcionarios de la JCPDNAT del Cantón Tena**

Sr. / Sra.....

Por medio de la presente quisiera obtener su autorización para incluirlo como participante en la investigación: “**Violencia intrafamiliar contra las mujeres durante la pandemia de la COVID 19 y respuesta de la JCPDNAT del cantón Tena**”, que se lleva a cabo por Carla Vanessa Mantilla Pérez, en el desarrollo de la investigación correspondiente a la Maestría profesional en Derechos Humanos: Exigibilidad Estratégica. El objetivo general de la investigación es evaluar el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT del Cantón Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus COVID-19.

En esta carta solicitamos a usted su consentimiento para su participación en esta investigación donde se le aplicara una entrevista para evidenciar las funciones y competencia que tiene en los casos de violencia intrafamiliar denunciados en la JCPDNAT que usted labora. Es importante mencionar que su participación será anónima y los datos proporcionados se utilizarán con fines académicos. En tal virtud, si usted acepta participar, por favor firme la presente y devuelva la copia a la persona que le ha solicitado esta autorización. Si tiene cualquier duda o pregunta no dude en realizarla antes de firmar.

Firma del funcionario participante

Para cada instrumento se consideró un cuestionario de aplicación. En el caso de las encuestas se aplicaron con el objetivo de evidenciar la apreciación que tuvo la víctima de violencia con respecto al servicio brindado, desde el momento que se acerca a realizar la denuncia hasta cuando el juez se pronuncia al respecto y se le da desenvolvimiento a su caso. Además, de tomar en consideración la atención psicológica, médica y legal que debe recibir por parte de la JCPDNAT aquella denunciante para ratificar sus derechos a una vida libre de violencia y a la protección. A continuación, se muestra el cuestionario de la encuesta:

En lo que respecta a la entrevista también se realizó una guía de preguntas que se plantean a continuación:

Entrevista semiestructura a los funcionarios de la JCPD de Tena

Tema: Violencia intrafamiliar contra las mujeres durante la pandemia de la COVID 19 y respuesta de la JCPDNAT del cantón Tena.

Objetivo: la presente entrevista tiene como objetivo recolectar información para determinar el nivel de respuesta por parte de la JCPDNAT del Cantón Tena frente a las denuncias de violencia intrafamiliar hacia la mujer durante la pandemia del virus Covid-19

1. Datos informativos

1.1. Sexo M F

1.3.

1.2. Años de servicio_____

Cargo:_____

2. Atención de la JCPDNAT del Cantón Tena a las denuncias de violencia intrafamiliar

2.1. ¿Detalle el proceso que se sigue en la JCPDNAT del Cantón Tena frente a una denuncia de una mujer que fue víctima de violencia intrafamiliar? Detalle si hubo algún cambio durante la pandemia

2.2. Usted considera que el proceso de atención a las denuncias de violencia intrafamiliar es suficiente o insuficiente para ayudar a la víctima, indique las razones.

2.3. Durante la pandemia las acciones que se adoptaron fueron las adecuadas para atender a las víctimas de violencia intrafamiliar y aceptar denuncias. Mencione por qué.

2.4. ¿Qué medidas de protección tiene competencia la JCPDNAT para las víctimas de violencia intrafamiliar? Estas serían suficientes, presente sus razones.

2.5. ¿Existen denuncias de violencia intrafamiliar complejas que no se pueden atender en la JCPDNAT? Detalle las características de las denuncias y el protocolo que se sigue

2.6. ¿Existe colaboración con otras instituciones para la atención de denuncias de violencia? ¿Cuáles? ¿Por qué? Estas alianzas se mantuvieron durante la pandemia

2.7. ¿Piensa Ud. que las acciones realizadas por la JCPDNAT duplican acciones con otras instancias de denuncia?

2.8. ¿Qué tipo de seguimiento realizaron sobre la víctima, ya sea psicológica o jurídica? Como lo realizaron durante la pandemia

2.9. Considera que existe un aporte significativo por parte de la JCPDNAT a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar

2.10. ¿De qué manera se mejoraría el protocolo de atención y las medidas de protección realizadas por la JCPDNAT de Tena para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar?

Nota. Adaptado de Rodríguez²⁰¹ y Córdova²⁰²

²⁰¹ Laura Rodríguez, “Hacia el aprovechamiento de los registros administrativos para medir la violencia contra la mujer en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Maestría en Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016), <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11859/9/TFLACSO-2016LFR.pdf>.

²⁰² Laura Córdova, “Medidas de protección en los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en aplicación del principio constitucional pro homine” (Tesis de pregrado, Ambato, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2016), <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/1654/1/76169.pdf>.

Anexo 4. Presentación de resultados de la encuesta

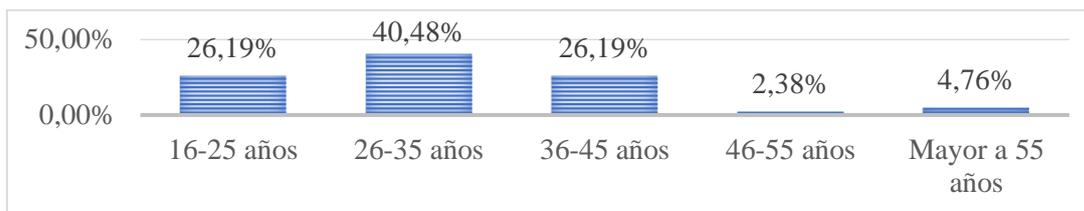


Figura 21. Distribución de resultados según edad de víctimas de violencia intrafamiliar
Elaboración propia

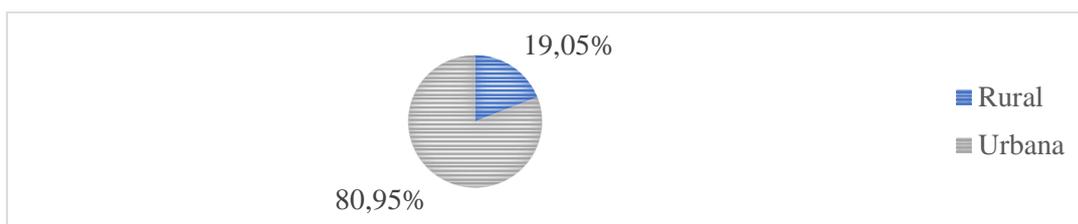


Figura 22. Distribución de resultados según lugar de residencia de víctimas de violencia intrafamiliar
Elaboración propia



Figura 23. Distribución de resultados según estado civil
Elaboración propia



Figura 24. Distribución de resultados según nivel de instrucción
Elaboración propia

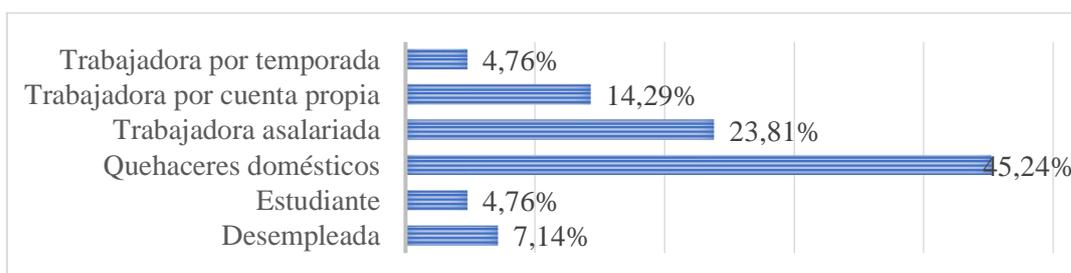


Figura 25. Distribución de resultados según ocupación
Elaboración propia

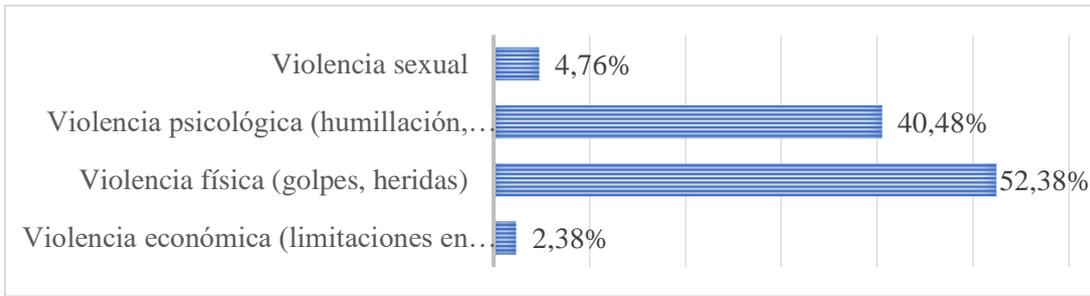


Figura 26. Distribución de resultados según tipo de violencia que sufrieron las víctimas
Elaboración propia

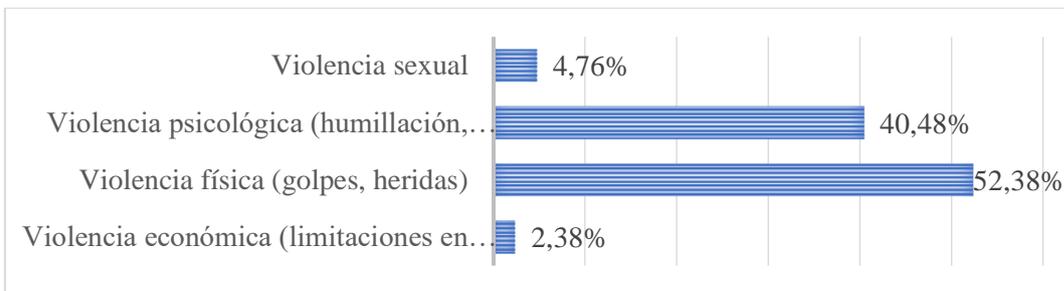


Figura 27. Distribución de resultados según tipo de violencia denunciado en la JCPDNAT
Elaboración propia

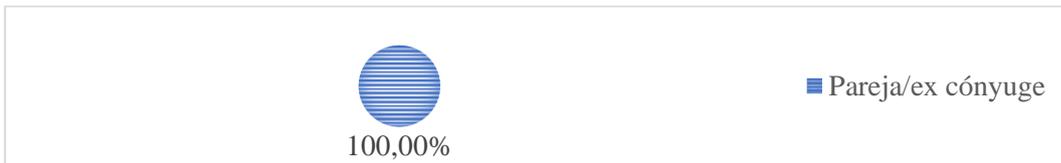


Figura 28. Distribución de resultados según relación con el agresor
Elaboración propia

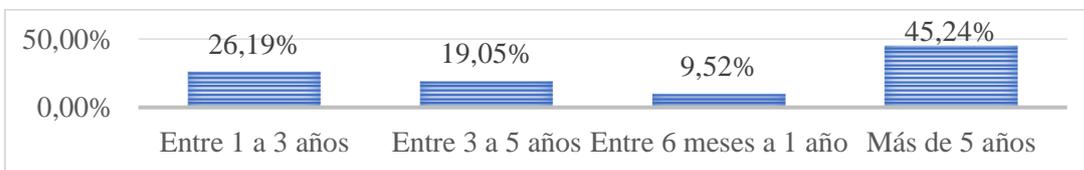


Figura 29. Distribución de resultados según tiempo que soportó violencia antes de denunciar
Elaboración propia

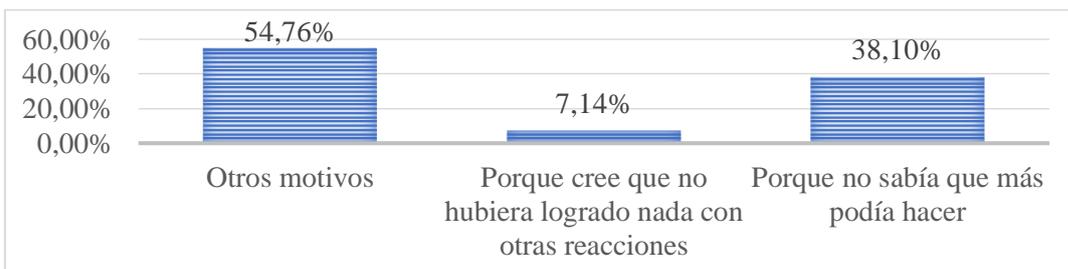


Figura 30. Distribución de resultados según razones para denunciar
Elaboración propia

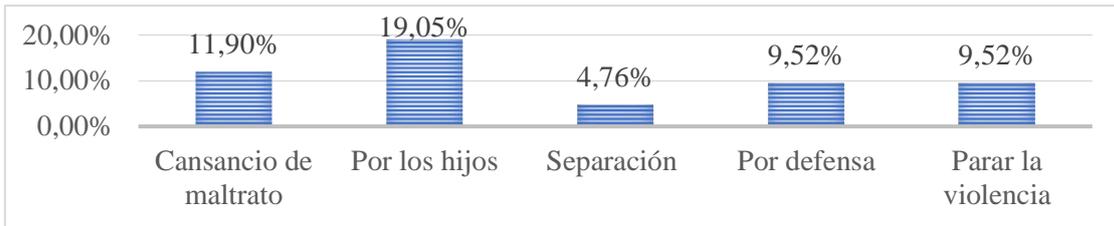


Figura 31. Distribución de resultados según otras razones para denunciar
Elaboración propia



Figura 32. Distribución de resultados según percepción sobre denunciar ante la JCPDNAT
Elaboración propia

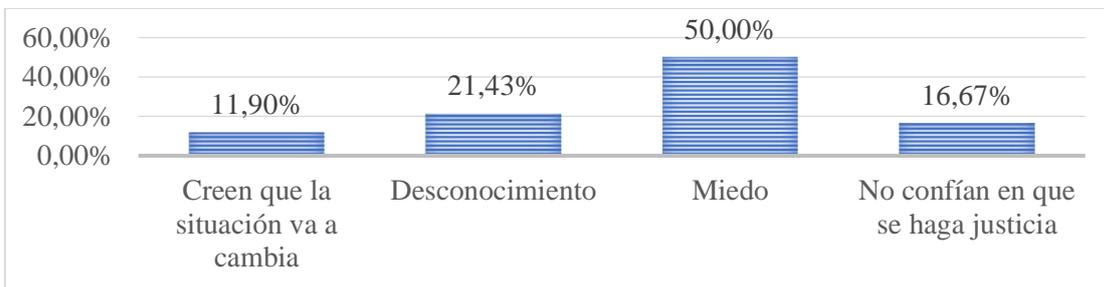


Figura 33. Distribución de resultados según causas que evitan la denuncia
Elaboración propia

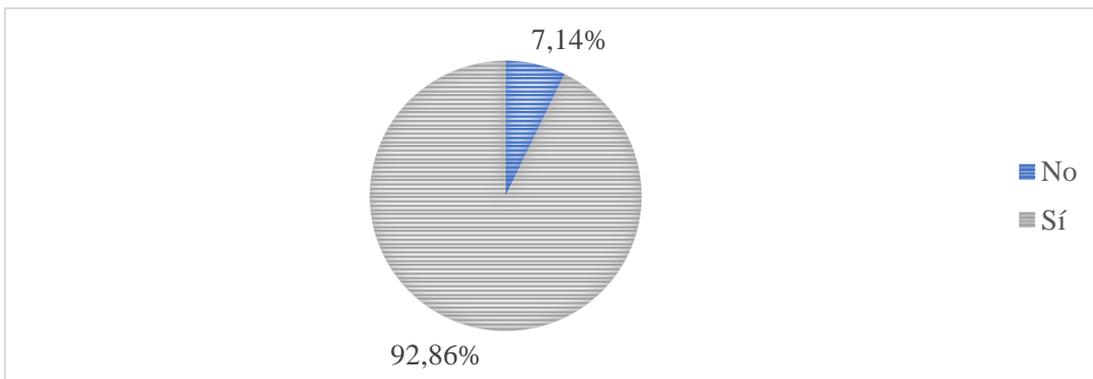


Figura 34. Distribución de resultados según percepción del alcance de la JCPDNAT
Elaboración propia

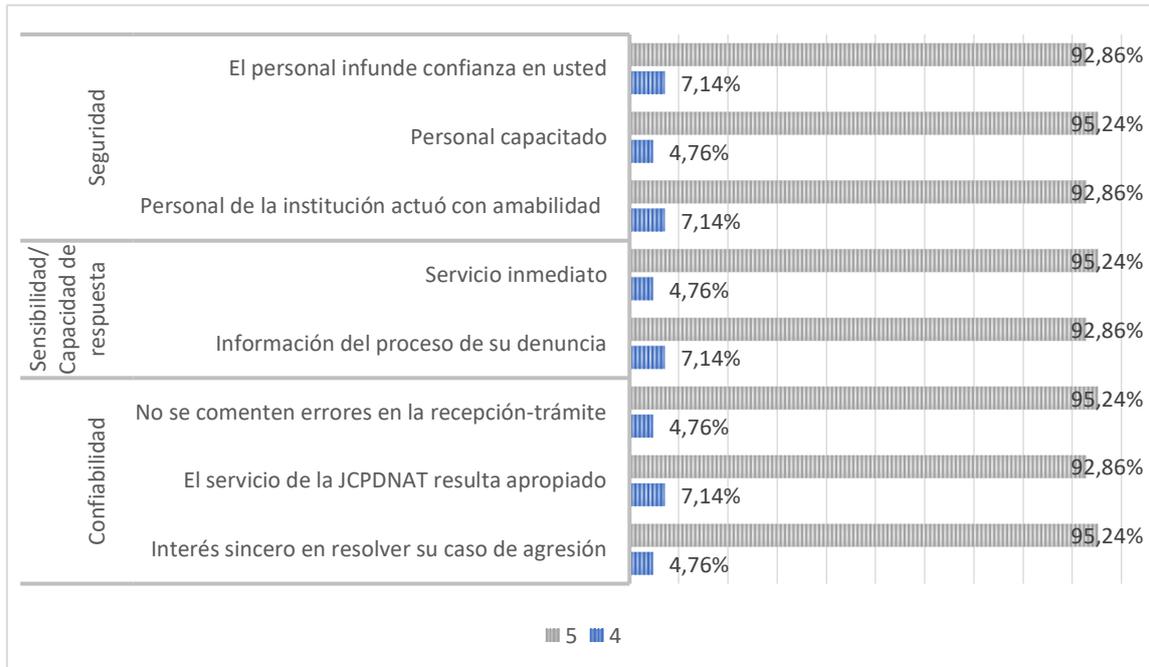


Figura 35. Distribución de resultados según atención de la JCPDNAT
Elaboración propia

Anexo 5. Matriz de resultados a miembros de la JCPDNAT

Tabla 6
Aportes de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer

ítem	E1	E2
Caracterización	Persona de sexo masculino, funcionario con más de 2 años como miembro principal de la JCPDNAT	Persona de sexo masculino, funcionario con más de 2 años como miembro principal de la JCPDNAT
Proceso de denuncia y cambios durante la pandemia en JCPDNAT de Tena.	Durante la pandemia se atendió vía telemática, hubo un incremento significativo de casos de violencia intrafamiliar. Se retomó la presencialidad con los protocolos gubernamentales.	Durante la pandemia se diseñó un programa en red para denunciar y la JCPDNAT procede a dictar medidas de protección, las notificaciones son realizadas por la DINAPEN.
Suficiencia del proceso de atención a víctimas de violencia intrafamiliar.	Es insuficiente debido a la falta de privacidad en el espacio físico para la recepción de denuncias, la ausencia de un equipo técnico de apoyo y la falta de agilidad y oportunidad en el apoyo interinstitucional.	Se considera insuficiente debido a la falta de un equipo técnico que proporcione contención en crisis a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
Adecuación de acciones durante la pandemia.	No fueron adecuadas, ya que, a pesar de emitir medidas de protección administrativas, no hubo coordinación con otras instituciones para la entrega de notificaciones y boletas de auxilio.	No fueron adecuadas debido a la desorganización por parte de la policía para notificar las medidas de protección administrativas.
Competencia y suficiencia de medidas de protección	Competencia para aplicar las medidas de protección establecidas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia (Art. 51 y su reglamento). Estas medidas no son suficientes a nivel cantonal y se requiere legislar a través de ordenanzas	Competencia para conocer y dictar medidas de protección en casos de amenaza o violación de los derechos de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Pero, se requiere legislar a nivel cantonal mediante ordenanzas.
Denuncias complejas y protocolo	No existe un protocolo de atención establecido. Sí, se han presentado denuncias de violencia intrafamiliar complejas relacionados con justicia indígena, minería y violencia patrimonial.	No se han presentado denuncias complejas. Pero, en casos que requieran intervención especializada, se remite a la Unidad Judicial de Violencia Intrafamiliar y, si es pertinente, a la Fiscalía por violencia psicológica.
Colaboración institucional y alianzas durante la pandemia.	Colaboración mínima con instituciones como MSP, DEVIF ²⁰³ , DINAPEN, FISCALÍA, pero esta cooperación se ve limitada por la falta de presupuesto y personal. No hubo alianzas en pandemia.	Colabora con la Unidad Judicial de Violencia Intrafamiliar del Consejo de la Judicatura de Napo. Sin embargo, no hay colaboración suficiente por parte de la DINAPEN, DEVIF y UPS para la entrega de notificaciones a las víctimas y agresores.
Duplicación de acciones en JCPDNAT de Tena.	Sí, las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar acuden a otras entidades de atención a denuncias y luego son derivadas a la JCPDNAT vulnerando sus derechos.	Sí, ya que también se receptan denuncias en la fiscalía provincial de Napo, en las Tenencias Políticas y en la Sala de Primera Acogida de la Corte Provincial de Napo.
Seguimiento psicológico y jurídico durante la pandemia.	No se realizó ningún tipo de seguimiento psicológico o jurídico a las víctimas de violencia intrafamiliar debido a la falta de un equipo técnico especializado.	No se realiza ningún tipo de seguimiento sobre las víctimas. Desde la pandemia hasta la actualidad, no hay un equipo técnico que trabaje con las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
Aporte significativo de JCPDNAT	Sí, se considera que existe un aporte significativo mediante la aplicación de medidas de protección administrativas inmediatas, de acuerdo con la ley.	Sí, debido a la agilidad en la emisión de las medidas de protección administrativas.
Mejoramiento del protocolo de atención y medidas de protección	Se propone crear un protocolo de atención específico para la violencia intrafamiliar y socializarlo con la comunidad	Por medio del fortalecimiento de un equipo técnico que brinde intervención y seguimiento tanto antes de una denuncia como después de la aplicación de las medidas de protección.

²⁰³ Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes

Anexo 6: Proceso para brindar una respuesta inmediata por parte de la JCPDNAT

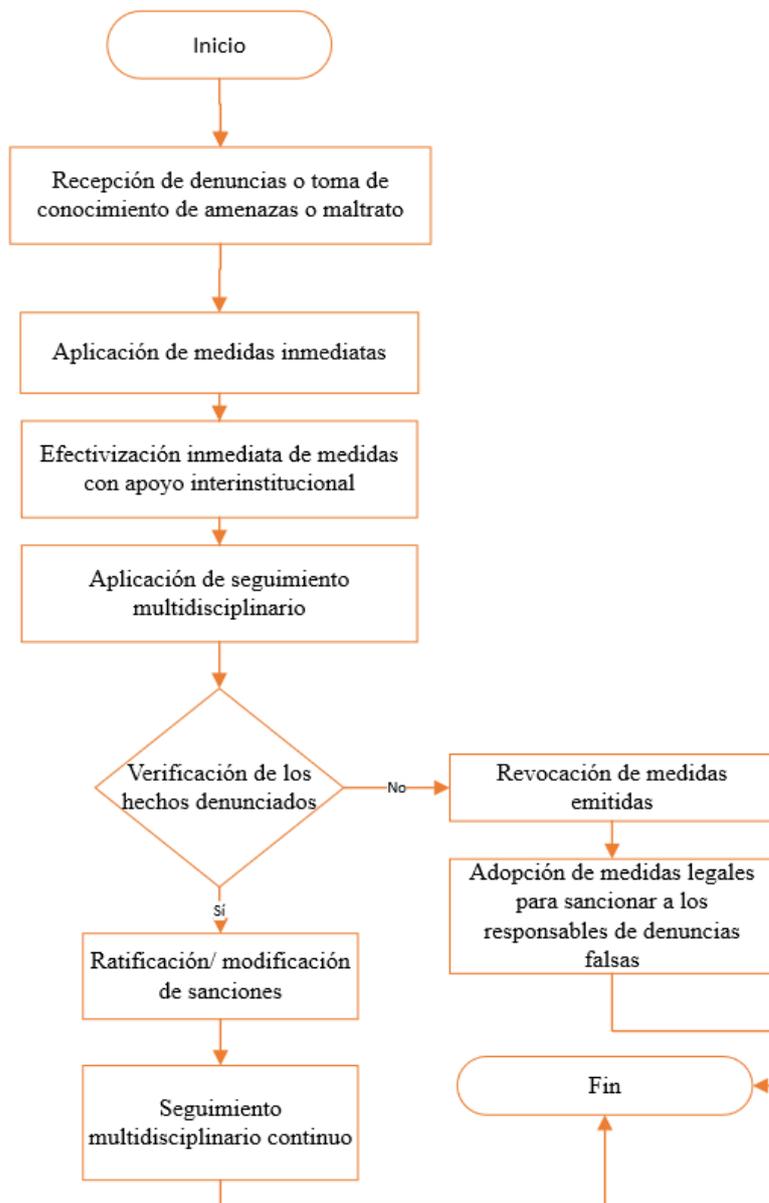


Figura 36. Flujograma de atención de la JCPDNAT
Elaboración propia

El flujo de la JCPDNAT representa un proceso desde la recepción de denuncias hasta la verificación y aplicación de medidas, con énfasis en la protección de niñas, niños y adolescentes. Se propone una acción inmediata de la Junta ante amenazas o maltrato, respaldada por organizaciones especializadas para agilizar medidas de protección. Se establece un seguimiento multidisciplinario para evaluar la efectividad de las acciones y verificar la veracidad de las denuncias, adaptando medidas según la situación.