

Sistemas locales de **protección de derechos** con énfasis en **grupos** de **atención prioritaria**

Sistemas locales
de **protección de derechos**
con énfasis en **grupos**
de **atención prioritaria**



Publicado por:

Programa SI-FRONTERA
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Programa Europeo: Frontera Norte “Territorio de Desarrollo y Paz”
Programa de Apoyo Comunidades de Acogida Refugiados y Migrantes
en zonas fronterizas de Colombia y Ecuador

Domicilios de la sociedad:
Bonn y Eschborn, Alemania

Wymper N29-39 y Orellana
Casilla 1707-8721
Quito Ecuador
giz-ecuador@giz.de
julia.unger@giz.de
www.giz.de

Responsables:

Julia Unger
Coordinadora nacional
Programa SI-FRONTERA
Cooperación Técnica Alemana-GIZ

María de Lourdes Vallejo
Asesora DDHH y Género
Programa SI-FRONTERA
Cooperación Técnica Alemana-GIZ

Ramiro Rivadeneira Silva
Consultor / Elaboración de contenidos

Revisión contenido:

Cecilia Chacón
Secretaría de Derechos Humanos

Catherine Chalá
**Ex-subsecretaría de Prevención
de Violencia contra las mujeres,
niñas, niños y adolescentes**

María Ximena Fiallo
Elizabeth Rivera
Revisión técnica SDH

Pablo Jurado Moreno
Presidente del Congope

Edwin Miño Arcos
Director ejecutivo del Congope

Mario Sáenz Andrade
Revisión técnica del Congope

Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo Ecuador

Cristhian Bahamonde Galarza
Secretario General Misional DPE

Pablo Araujo Landeta
**Especialista de Políticas
Públicas DPE**

Revisión editorial

Yolanda Galarza

Diseño y diagramación

José Antonio Valencia
Correvedile Diseño & Multimedia
+593 99 923 8399

La GIZ es responsable del contenido de la presente publicación
Primera edición.
Ecuador, 2021

Este trabajo tiene licencia CC BY-NC-SA 4.0. Para ver una copia de esta licencia,
visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/ec/>

Sistemas locales de **protección de derechos** con énfasis en **grupos** de **atención prioritaria**



Contenido

Presentación	5
Los derechos humanos	9
El derecho internacional de los derechos humanos	9
Los derechos humanos. Concepto y definición	12
Obligaciones de los Estados	13
Garantías de protección de los derechos humanos	16
La protección de los derechos humanos en la Constitución del Ecuador	21
Supremacía Constitucional	21
Principios y derechos en la Constitución ecuatoriana	22
Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria	25
Garantías de los derechos en la Constitución ecuatoriana	27
El Régimen del Buen Vivir en la Constitución	32
Legislación ecuatoriana sobre grupos de atención prioritaria	35
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	35
Código de la Niñez y Adolescencia	38
Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres	42
Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores	46
Ley Orgánica de Discapacidades	50
Ley Orgánica de Movilidad Humana	52
Matriz de competencias variables de institucionalidad, grupos de atención prioritaria y redes de protección de derechos	57
Herramientas para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales en sus competencias de protección de derechos	69

Presentación

La Constitución de la República del Ecuador ha sido considerada una de las constituciones más progresistas en cuanto se centra en el desarrollo del ser humano, reconociendo un amplio catálogo de derechos y estableciendo normas enfocadas a que el Estado ecuatoriano ejerza su obligación de garantizar y proteger los derechos de todas y todos.

La garantía y la protección de los derechos humanos y de la naturaleza requieren que el Estado, a través de políticas públicas transversales, brinde las condiciones para su pleno ejercicio, de tal manera que en todos los niveles de gobierno las acciones que se lleven a cabo lleguen hasta cada una de las personas que habitan en el país. En este sentido, el rol que juegan los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos es de suma importancia, porque son el eslabón entre el aparato estatal y las y los ciudadanos.

La Constitución establece, como mecanismo para alcanzar una igualdad real y material, el reconocimiento de grupos de atención prioritaria y grupos en situación de vulnerabilidad, quienes deben tener atención especializada de acuerdo a sus condiciones para poder ejercer sus derechos. Desde este mandato, en el país se han reforzado y construido normas específicas para algunos de estos grupos, que establecen un sistema de protección, y promoción en algunos casos, de los derechos, que están diseñados a multinivel, y que se deben implementar.

Por esta razón, esta publicación está dedicada a los sistemas locales de protección de derechos con énfasis en grupos de atención prioritaria, cuyo objetivo es comprender, desde una perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la necesidad de establecer sistemas de protección de los derechos, tomando como base los sistemas universal y regionales que existen en el mundo.

El marco conceptual, que se basa en el *Soporte teórico para introducción a los derechos humanos* de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2015), permite un acercamiento a los derechos humanos, a los sujetos titulares de dichos derechos, y a las obligaciones de los Estados en su garantía y protección.

Con relación al marco normativo, centra a la protección de los derechos humanos en la Constitución de la República (2008), la cual reconoce de manera amplia los derechos humanos, y establece sistemas de protección ya desde la norma suprema; así como también determina los grupos de atención prioritaria y los grupos de personas en situación de vulnerabilidad que requieren atención especial y especializada, sus principios de aplicación y garantías constitucionales.

A continuación, se hace un recorrido por la legislación ecuatoriana con el fin de evidenciar cómo se encuentran protegidos los grupos de atención prioritaria a nivel normativo, así como de la institucionalidad establecida para la implementación de las disposiciones legales con respecto a la protección y garantía de los derechos de cada uno de los grupos de atención prioritaria.

Se hace un énfasis en la institucionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados, quienes son responsables de la política pública local y especialmente de la implementación de los sistemas locales de protección, remarcando en las disposiciones que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización trae sobre la constitución de los sistemas locales de protección de derechos.

Para la Defensoría del Pueblo de Ecuador, el contar con esta publicación tiene gran relevancia, pues se considera como un aporte para la construcción, promoción y garantía de los derechos humanos, facilitando a las y los lectores comprender en qué consisten los sistemas locales de protección y entregando una serie de herramientas para quienes lideran los gobiernos autónomos descentralizados puedan diseñar sus sistemas propios.

Dr. Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo

Los **derechos** humanos



1

Los derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos

Los seres humanos siempre han tenido la aspiración de ser libres, iguales en derechos y oportunidades, y gozar de las mejores condiciones para llevar adelante su proyecto de vida, logrando así su realización personal. Estos valores, inherentes a las personas, no ha sido posible alcanzarlos plenamente en ninguna sociedad, ni en el pasado ni en el presente.

El ejercicio arbitrario del poder es una de las razones que ha impedido que hombres y mujeres hayan podido alcanzar las condiciones óptimas para su bienestar económico y social. Sin embargo, el anhelo de sociedades justas ha inspirado a la humanidad a avanzar en la consecución de su mayor objetivo: vivir con dignidad.

Los derechos humanos se constituyen en una herramienta fundamental al servicio de los seres humanos para lograr una vida digna. Si bien son inherentes a su naturaleza humana, lo que significa que no es posible desprenderse de ellos en ninguna circunstancia, en distintas épocas no han sido reconocidos y, en consecuencia su real protección ha quedado anulada por no encontrarse escritos o positivados en los correspondientes cuerpos normativos¹.

En el transcurso de la historia, aún desde la antigüedad, las personas lucharon por el reconocimiento de sus derechos². No obstante, en el presente estudio, estableceremos el análisis desde la terminación de la segunda guerra mundial, que marcó el inicio de una nueva estructura internacional para la prevención, promoción y protección de los derechos de las personas, que se denomina el derecho internacional de los derechos humanos.

Las guerras mundiales del siglo XX, que sacaron lo peor de quienes dirigían los Estados en la lucha por el poder, devastaron al planeta política, económica, social y culturalmente. Los anhelos de paz, justicia y desarrollo de los seres humanos se vieron pisoteados por la autoridad sin límites. La recomposición de un mundo con esperanza solo era posible desde el reconocimiento de los países de haber abofeteado a la humanidad por el abuso del poder y desde la construcción de un nuevo orden internacional que anteponga, ante todo, los derechos de las personas.

El final de la segunda guerra mundial fue la ocasión para llevar adelante un diálogo constructivo entre los Estados. Se creó la Organización de las Naciones Unidas y se promulgó lo que se ha constituido, posiblemente, en el documento más importante en materia de derechos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos³, instrumento por el cual los Estados buscaron acuerdos fundamentales de respeto a los derechos y libertades de los seres humanos de manera universal, pues, pretende que la igualdad en dignidad y derechos alcance a todas las personas.

El primer párrafo del Preámbulo y el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dicen:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

1 Mucho se ha discutido sobre el iusnaturalismo y el positivismo de los derechos humanos. Las tesis iusnaturalistas sostienen que los derechos humanos son inherentes a los seres humanos y en consecuencia no se requiere que se encuentren normados; mientras que las tesis iuspositivistas consideran que sin la existencia de normas no es posible la protección de los derechos. Para profundizar en el tema recomendamos a PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 2003.

2 Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Soporte teórico para introducción a los derechos humanos*, Quito, 2015, pp. 11-15.

3 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. En América, de igual relevancia para el continente, se elaboró la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá el 2 de mayo de 1948.

Art. 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Los Estados, en la construcción de este nuevo orden político-jurídico, se obligaron con la comunidad internacional a proteger, respetar y garantizar los derechos de los seres humanos. Para ello, cabe destacar dos conceptos fundamentales sobre la obligación asumida:

1. Las personas pasaron a ser sujetos de derecho internacional público. La antigua organización internacional no preveía que las personas puedan ejercer sus derechos frente a la comunidad internacional. Ello le estaba concedido exclusivamente a los Estados y a ciertas organizaciones establecidas por acuerdo internacional. El derecho internacional de los derechos humanos permite el reconocimiento del ejercicio de los derechos de las personas a escala internacional.
2. Los Estados acordaron ceder parte de su soberanía para que se haga efectiva la protección internacional de los derechos humanos. Esto significa que en adelante se conformaría una estructura internacional que permitiera a los propios Estados controlarse entre sí, a través de normas, órganos y procesos previamente establecidos y aceptados por ellos, con la finalidad de hacer prevalecer los derechos de las personas frente al posible ejercicio ilegítimo del poder⁴.

Con esta base, han trascurrido más de sesenta años de construcción internacional de los derechos humanos. Por supuesto, han existido hitos que han marcado su desarrollo. Así, en 1966 se crearon dos instrumentos internacionales vinculantes para los Estados que los firmaron y ratificaron: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵. Junto a la Declaración Universal de Derechos Humanos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Organización de las Naciones Unidas, con el fin de cumplir sus objetivos de realización de los derechos, han creado otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así, declaraciones, pactos, convenciones, protocolos facultativos⁶. Estos documentos se crearon en virtud de dar respuesta a las problemáticas más acuciantes para el mundo en materia de derechos humanos, por ejemplo, la discriminación, la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada de personas, etc.; y, también en atención a los colectivos que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, por ejemplo, personas en movilidad (como refugiados o trabajadores migratorios), personas con discapacidad, niñez, mujeres, pueblos indígenas y otros grupos históricamente discriminados.

Adicionalmente, hay instrumentos internacionales de derechos humanos que crean comités de personas expertas, algunas con competencia para recibir peticiones individuales de las personas que consideran vulnerados sus derechos⁷. Los tratados internacionales con órganos de supervisión son los siguientes⁸:

4 Al respecto se recomienda a Edwar Vargas Araujo, *Aproximación a la Justicia Internacional Penal*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Quito, 2003, de manera especial el acápite sobre “La subjetividad internacional de la persona en el derecho internacional contemporáneo”, pp. 15-28.

5 Ambos pactos fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigor el 23 de marzo de 1976, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976.

6 La diferencia entre las declaraciones internacionales con los pactos, convenciones y protocolos facultativos es que estos son vinculantes para los Estados que los han firmado y ratificado, mientras que aquellas no lo son, aunque se constituyen en normas de cumplimiento moral por establecer principios y valores fundamentales en la protección de los derechos y las actividades de los sujetos internacionales.

7 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, *Órganos de tratados de derechos humanos – Comunicaciones de particulares*, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>, 17 de septiembre de 2019.

8 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, *Los instrumentos internacionales de Derechos Humanos*, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>, 17 de septiembre de 2019.

Tratado internacional	Fecha de la firma del tratado	Órgano de supervisión
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21 de diciembre de 1965	Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CERD.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	Comité de Derechos Humanos, CCPR
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CESCR
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	18 de diciembre de 1979	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	10 de diciembre de 1984	Comité contra la Tortura, CAT
Convención sobre los Derechos del Niño	20 de noviembre de 1989	Comité de los Derechos del Niño, CRC
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	18 de diciembre de 1990	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	18 de diciembre de 2002	Subcomité para la Prevención de la Tortura, SPT ⁹
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	13 de diciembre de 2006	Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, CRPD
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	20 de diciembre de 2006	Comité contra las Desapariciones Forzadas, CED

El derecho internacional de los derechos humanos no se circunscribe exclusivamente al ámbito universal, sino también a espacios continentales. Así, se tiene que África, Europa y América han organizado y desarrollado sus propios sistemas de derechos humanos. En América, el sistema interamericano de derechos humanos tiene como instrumentos básicos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰, y sus órganos principales son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

9 El Subcomité para la Prevención de la Tortura no tiene competencia para conocer denuncias individuales. Sus atribuciones fundamentalmente son de visita a lugares de privación de libertad para recomendar se adopten medidas que disminuyan los riesgos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

10 Conocida también como el Pacto de San José, por haber sido suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica, entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Los derechos humanos. Concepto y definición

Con estos breves antecedentes, podemos proponer una conceptualización y definición de los derechos humanos. Sin embargo, nos sentimos en la obligación de indicar que en esta materia nada está dicho pues la propia dinámica de prevención, promoción y protección de derechos nos hace ver que los derechos humanos se encuentran en constante evolución.

Para conceptualizar los derechos humanos es necesario referirse a sus características. La Defensoría del Pueblo de Ecuador realiza una pertinente síntesis sobre ellas¹¹:

Universales	Los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos en cualquier parte del mundo, sin distinción alguna puesto que se fundamentan en la dignidad humana.
Inherentes	Dimanan de la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos.
Inalienables	No pueden suprimirse, son insustituibles, no negociables ni susceptibles de adaptarlos según conveniencias, esto es, no pueden ser enajenados ni negados en ninguna circunstancia.
Irrenunciables	No se puede renunciar a los derechos humanos ni por voluntad propia de su titular, las personas no pueden prescindir de estos.
Intransmisibles	No se pueden trasladar de una persona a otra pues cada persona tiene facultad de exigir y disfrutar de sus derechos, por cuanto el goce y el disfrute es personal, individual e indelegable.
Interdependientes e indivisibles	Están relacionados entre sí, en tal razón, el avance de uno de ellos facilita el de los demás, y su privación afecta negativamente al resto de derechos. Los derechos humanos constituyen un todo intrínseco a la condición humana y no pueden ser ejercidos de manera parcial.
De igual jerarquía	Todos los derechos humanos tienen el mismo valor, es decir, ningún derecho prevalece sobre otro. De la misma manera, todos tienen la misma importancia en cuanto al respeto a la dignidad humana y en la consecución del proyecto de vida de las personas.
Progresivos	Están en constante evolución a medida que se va ampliando su ámbito de ejercicio y protección. No pueden existir acciones de carácter regresivo que disminuyan, menoscaben o anulen injustificadamente el ejercicio de los derechos.
Imprescriptibles	Los derechos humanos son permanentes: su goce y ejercicio no están supeditados al tiempo.

Héctor Faúndez Ledesma, refiriéndose a los derechos humanos como prerrogativas que la persona tiene frente al poder estatal, teniendo como punto de referencia la dignidad del ser humano, y, delimitándola a una categoría normativa, nos ofrece la siguiente definición:

(...) los derechos humanos pueden definirse como las prerrogativas que, conforme al Derecho Internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas

11 op. cit.: Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Soporte teórico para introducción a los derechos humanos*, p. 28.

específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas, y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte¹².

La definición expuesta coincide con la síntesis realizada sobre el derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto hace referencia al derecho internacional, lleva implícita la conquista histórica de los derechos por parte de los seres humanos, explícitamente la preservación de la dignidad como elemento fundamental de su existencia, y las obligaciones de los Estados de no intervenir a través de sus órganos de poder y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de cada ser humano.

Consideramos necesario complementarla con la definición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cuanto destaca la universalidad e igualdad en su ejercicio:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos¹³.

Obligaciones de los Estados

Los Estados tienen las obligaciones que nacen de los instrumentos internacionales de derechos humanos con los cuales se hayan comprometido por haberlos suscrito y ratificado. Esto ocurre así porque frente a la comunidad internacional los Estados son los garantes de los derechos humanos en su jurisdicción. De estos instrumentos se observa que las obligaciones de los Estados se pueden resumir en las de respetar y garantizar los derechos humanos.

El artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos dice:

1.1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El deber de respetar *“exige que el Estado y sus agentes no violen los derechos humanos establecidos en la Convención”*¹⁴. Es decir, el Estado no puede activar el ejercicio de su poder público en aras de vulnerar los derechos, esto es, no debe realizar ninguna acción con tales propósitos.

¹² Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*, 3 Ed, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 5-6.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>, 17 de septiembre de 2019.

¹⁴ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*, Santiago, Chile, 2007, p. 19.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo del Ecuador indica que “*las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho*”. Por ello se le conoce como una obligación de *no hacer* o negativa.

El deber de garantizar significa que el Estado debe realizar todas las acciones necesarias para alcanzar la mejor eficacia en la protección de los derechos humanos. Por ello, se la entiende como una obligación de *hacer* o positiva. No es posible, en consecuencia, que el Estado se desentienda de la violación de un derecho diciendo que no lo ha vulnerado directamente, debido a que su responsabilidad también se configura si no ha adoptado todas las medidas necesarias para prevenirlo o protegerlo, asumiendo en consecuencia responsabilidad por su inacción.

Al respecto, Tara Melish señala: “*El deber de garantizar comprende cinco obligaciones estatales primordiales: el deber de prevenir, el deber de investigar, el deber de sancionar, el deber de remediar, y el deber de garantizar un contenido mínimo esencial*”¹⁵.

El deber de prevenir significa que el Estado debe adecuar toda su estructura para remover los obstáculos que puedan facilitar la vulneración de derechos. En este sentido, es necesario que promueva el goce y ejercicio de los derechos; combata la desigualdad y la discriminación; se esfuerce por obtener mejores condiciones de igualdad; derogue, reforme o genere normativa que coadyuve al respeto, protección y garantía de los derechos; incorpore mecanismos de control para el cumplimiento de la normativa y acciones de los operadores estatales; planifique el desarrollo de tal forma que no contravenga los derechos humanos, etc.

Las obligaciones de investigar, sancionar y remediar se presentan cuando se han vulnerado los derechos humanos, bien sea por parte de elementos estatales como de terceras personas. En el segundo caso, cuando se trate de la violación de derechos por parte de personas, individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, se activa lo que se conoce como el deber de protección por parte del Estado. Por ejemplo, una empresa que abusa de la vulnerabilidad de las personas trabajadoras migratorias contratándolas sin cumplir las normas laborales, obliga al Estado a intervenir para cesar esa vulneración de los derechos, investigar sobre los hechos, sancionar a sus responsables y adoptar las medidas necesarias de reparación de los daños causados.

Un buen ejemplo de la obligación de protección por parte del Estado lo encontramos en la Constitución ecuatoriana que dice:

Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

El deber de garantizar un contenido mínimo esencial obliga a los Estados a satisfacer al menos mínimos fundamentales de los derechos, sin importar su nivel de desarrollo económico. Sin esta obligación los instrumentos internacionales de derechos humanos no tendrían sentido, pues hay contenidos de los derechos que son de exigibilidad inmediata, aunque otros lo son de manera progresiva. Por ejemplo, respecto al derecho a la vivienda, vulnera el contenido mínimo esencial una acción arbitraria del Estado por la cual desaloja a una persona o familia de su hogar, sin embargo, solamente se puede exigir al Estado que el cumplimiento de una vivienda adecuada y digna para todas las personas sea planificado de manera progresiva.

15 Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos*, Quito, Ecuador, 2003, p. 177.

La clasificación de las obligaciones de hacer o no hacer, positivas o negativas, y como parte de ellas la de garantizar un contenido mínimo esencial de los derechos, atañe por igual a los denominados derechos civiles y políticos, y a los derechos económicos, sociales y culturales. En el desarrollo de la doctrina, en un momento dado, de forma equivocada, se planteó que los derechos civiles y políticos, por su naturaleza, obligaban al Estado únicamente a no actuar para no vulnerarlos, por ejemplo, no matar, no torturar, no impedir la libertad de reunión o de expresión, no impedir el derecho al voto, etc. En consecuencia, se consideró que los derechos económicos, sociales y culturales conllevaban la obligación del Estado de *hacer*, por ejemplo, construir escuelas para garantizar el derecho a la educación o contratar personal médico para garantizar el derecho a la salud.

Ese erróneo planteamiento desconoce la interrelación e interdependencia de los derechos humanos. Por ello, de forma acertada, se establece que la división de derechos por generaciones como civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales, consiste en una clasificación didáctica, con utilidad únicamente para referirse a los momentos históricos en que fueron reivindicados, pero de ninguna manera tiene relación con sus características, puesto que ellas pertenecen a todos los derechos humanos sin distinción. De ahí que las obligaciones positivas o negativas, o los contenidos mínimos exigibles, así como los de desarrollo progresivo, se corresponden con todos los derechos humanos por igual.

Para ejemplificar, para garantizar el derecho a la vida no es suficiente con no matar, también es necesario formar a la fuerza pública para que esté preparada para el uso progresivo de la fuerza; para garantizar el derecho al voto hay que organizar toda la logística como personal preparado, correcto empadronamiento, tener listas las urnas y su cuidado, etc., que permita a la población ejercer su derecho. Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales también se presentan obligaciones negativas, por ejemplo, no destituir a docentes o disminuir los sueldos del personal de salud, pues ello afectaría el derecho a la educación y a la salud, respectivamente.

El derecho internacional de los derechos humanos ha sido determinante para el desarrollo del contenido de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados. Efectivamente, hay sentencias internacionales, o documentos como las observaciones generales que realizan los órganos de los tratados para abordar determinados temas de interés, u opiniones consultivas como las que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos gracias a su competencia consultiva, que permiten avanzar en la comprensión sobre los deberes de los Estados.

En referencia, el caso *Velásquez Rodríguez vs Honduras*, muy importante, tanto por haber sido el primero que resolvió la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, cuanto por su contenido al haber abordado una de las situaciones más graves como es la desaparición forzada de personas, en referencia a las obligaciones de los Estados, dice:

Organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

En la sentencia del caso *González y otras (Campo Algodonero) contra México*, se establece una regla jurisprudencial para atribuir responsabilidad a los Estados, para lo cual, deben

¹⁶ Los primeros casos que resolvió la Corte IDH fueron sobre desapariciones forzadas ocurridas en Honduras, específicamente los casos *Velásquez Rodríguez* en 1988 y *Godínez Cruz* en 1989. Ambos señalan en forma específica las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

concurrir los siguientes elementos: 1) que el Estado conozca la existencia de un contexto de riesgo real e inmediato que evidencie un patrón de violencia para un individuo o grupo de individuos determinado; 2) que el individuo o grupo de individuos se encuentren en una situación de vulnerabilidad respecto al ejercicio de sus derechos; 3) que existan posibilidades razonables para que el Estado pueda prevenir o evitar ese riesgo; y 4) la ausencia de una política general frente al conocimiento del contexto de riesgo real e inmediato para el individuo o grupo de individuos determinado¹⁷.

Garantías de protección de los derechos humanos

Los instrumentos internacionales son específicos en determinar obligaciones de los Estados respecto a adoptar normas y políticas direccionadas al respeto y garantía de los derechos humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 2, dice:

Art. 2.- Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), también son específicos en cuanto a esta obligación de los Estados. Al respecto, el artículo 2.1. del PIDESC establece:

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Así, para Gerardo Pisarello y Marco Aparicio Wilhemi, los derechos humanos se protegen por medio de garantías, ya que sin ellas los derechos quedarían únicamente en el papel. Para estos autores existen dos tipos de garantías: 1) las garantías institucionales que están compuestas por las garantías políticas o primarias, las garantías jurisdiccionales y otros tipos de garantías institucionales o secundarias, y, las garantías supraestatales de los derechos; y 2) las garantías ciudadanas o sociales de los derechos que contienen las garantías sociales de participación institucional y las garantías sociales autónomas¹⁸.

De las garantías institucionales cabe mencionar que son las que dan sentido a la división de poderes, por cuanto por un lado están las garantías políticas que se encomiendan al Gobierno o Ejecutivo y al Poder Legislativo. Las políticas y las normas que emiten estas funciones del Estado configuran el nivel de protección constitucional o legal de un derecho, así como su contenido mínimo.

17 Cabe señalar que esta sentencia hace relación al contexto de violencia por los homicidios a mujeres en Ciudad Juárez. En esta misma sentencia el Estado reconoció su responsabilidad, e incluso mencionó que conocía de la existencia del grave riesgo estructural que atravesaban las mujeres, y explicó “[...] que desde 1965 empezó en Ciudad Juárez el desarrollo de la industria maquiladora, el cual se intensificó en 1993 con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Señaló que, al dar preferencia a la contratación de mujeres, las maquiladoras causaron cambios en la vida laboral de éstas, lo cual impactó también en su vida familiar porque <los roles tradicionales empezaron a modificarse, al ser ahora la mujer la proveedora del hogar>”.

18 Marco Aparicio Wilhemi y Gerardo Pisarello, Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas, en *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/jbr_Aparicio_y_Pisarello_DD_HH_y_Garantias.pdf, pp. 150 a 169.

Por otro lado, tenemos también a las garantías jurisdiccionales, que son aquellas que corresponden a las vías de tutela por medio de los órganos jurisdiccionales, sean tribunales ordinarios o constitucionales. Es decir, frente a la vulneración de un derecho, las personas sujetas de derechos pueden acudir a los tribunales respectivos para demandar su vulneración, exigir que se investigue, se determinen responsables y se repare integralmente el derecho vulnerado. En estos casos, los jueces y juezas no pueden disminuir el contenido mínimo de los derechos puesto que estos se constituyen en el límite de sus decisiones. Así, los autores se refieren a un ejemplo claro con el derecho a la salud o el derecho a la vida, y manifiestan que:

Constitucionalizar el derecho a la salud o el derecho a la vida, en este sentido, comportaría como mínimo, de una parte, que los poderes públicos no pudieran restringirlos de manera arbitraria, y de otra, que debieran realizar todos los esfuerzos, e incluso emplear el máximo de sus recursos disponibles, para satisfacerlos positivamente¹⁹.

Asimismo, dentro de otros tipos de garantías institucionales que los Estados deben adoptar se encuentran por ejemplo las instituciones nacionales de derechos humanos, INDH²⁰, que constituyen mecanismos de protección secundaria de los derechos. Sobre la diferencia con los órganos jurisdiccionales, los autores indican que:

[...] normalmente estos órganos no pueden recurrir a la fuerza pública para hacer valer, en última instancia, sus decisiones. Aun así, disponen de una estructura que les permite recibir denuncias sobre vulneraciones de derechos y emitir dictámenes y recomendaciones al poder legislativo o a la administración. Su eficacia, por lo tanto, como órganos de control, depende más bien del prestigio, de la auctoritas de quienes se encuentran a su cargo y de otros factores como la cultura de respeto a los derechos que haya en una sociedad, del papel de los medios de comunicación sobre esto, etc.²¹

En cuanto a las garantías supraestatales constituye todo el derecho internacional de los derechos humanos, conformado por las declaraciones, tratados y convenios internacionales, así como por los informes y sentencias de los organismos regionales e internacionales, ya explicado.

Con relación a las garantías ciudadanas o sociales de los derechos, involucran la participación de la sociedad civil en la protección de sus derechos. Entre este tipo de garantías se encuentran las garantías sociales de participación institucional y las garantías sociales autónomas. Las primeras son aquellas que implican la incidencia política para la construcción de la normativa, entonces consisten en la creación de las garantías políticas con la participación de la sociedad civil; igualmente, involucra la participación en el ámbito jurisdiccional por medio de las acciones jurisdiccionales instituidas. Sobre las segundas se dice que implican una autotutela de los derechos, como la huelga, la desobediencia civil²², entre otras.

19 *Ibidem*, p. 151.

20 Asumen diferentes nombres según el país en que se encuentren, por ejemplo, son denominados *ombudsperson*, comisionados, procuradores de derechos humanos, defensores del pueblo, entre otros. En Ecuador la Institución Nacional de Derechos Humanos es la Defensoría del Pueblo.

21 op. cit.: Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello, *Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas*, p. 155.

22 *Ibidem*, p. 158.

La **protección** de los **derechos humanos** en la **Constitución** **del Ecuador**

2

La protección de los derechos humanos en la Constitución del Ecuador

Supremacía Constitucional

La Constitución es la norma suprema que rige jurídica y políticamente a un Estado y tiene por fin direccionar el desarrollo, la seguridad y el cumplimiento de los derechos humanos. Contiene principios, derechos y reglas que regulan el accionar de las personas y el poder del Estado. Se estructura de manera dogmática y orgánica. La parte dogmática es la que instituye los principios que rigen al Estado, los derechos fundamentales de la población y las garantías para protegerlos. La parte orgánica establece las funciones e instituciones del Estado, sus atribuciones y competencias.

Esta definición nos acerca a dos características inherentes a toda Constitución: 1) Es suprema, es decir, se encuentra por sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico; 2) Es ordenadora, pues su contenido direcciona el resto del ordenamiento jurídico para que exista de manera coherente y articulada.

El artículo 424 de la Constitución, con relación a su supremacía dice:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Si no existe ninguna duda sobre la supremacía de la Constitución sobre los actos del poder público, que siempre deben adecuarse al contenido constitucional; así como a las normas de inferior jerarquía como leyes, reglamentos, ordenanzas, etc., de manera que estas bajo ningún aspecto pueden contradecirla sino, por el contrario, deben desarrollarla; cabe un cuestionamiento sobre su relación con los instrumentos internacionales de derechos humanos: ¿prevalecen estos sobre la Constitución?

El artículo 425 de la Constitución señala: *“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales...”*

Por su parte, el artículo 426 del texto constitucional dice:

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, **aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución**, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos. **(énfasis añadido)**

Para responder la pregunta planteada hay que poner el énfasis en la aplicación directa de los derechos y en su inmediato cumplimiento. No es un problema de jerarquía normativa sino de aplicación de un principio constitucional: la prevalencia del contenido más favorable de los derechos humanos, indistintamente de la norma en la que se encuentren.

En consecuencia, el artículo 417 de la Constitución, en referencia a los instrumentos internacionales, dice:

Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

Al respecto, Rubén Martínez Dalmau señala: *“Las normas internacionales que benefician a los derechos se ‘aplican’ preferentemente porque así se ha incorporado en la Constitución, que funciona, una vez más, como legitimadora, lo que guarda consonancia con el principio democrático y de prevalencia constitucional”*²³.

Principios y derechos en la Constitución ecuatoriana

La Constitución de Ecuador fue promulgada en 2008, luego de un proceso constituyente ocurrido en la ciudad de Montecristi, de ahí su nombre como la Constitución de Montecristi. En términos generales, la Constitución vigente profundiza el contenido de los derechos en comparación con la anterior, la Constitución de 1998, y los clasifica de manera diferente, dejando de lado la división por generaciones y procurando visibilizar sus fines, así, se tienen:

- Derechos del buen vivir;
- Derecho de las personas y grupos de atención prioritaria;
- Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Derechos de participación;
- Derechos de libertad;
- Derechos de la naturaleza; y,
- Derechos de protección.

El título sobre derechos empieza con un capítulo que se refiere a los principios de aplicación de los derechos, que contiene, por un lado, la referencia específica a que “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”, reconociendo con ello la protección de los derechos más allá de las personas individualmente consideradas. Adicionalmente, convierte también a la naturaleza en sujeta de derechos, específicamente de aquellos que *“le reconozca la Constitución”*²⁴.

Por otro lado, el capítulo también establece taxativamente cuáles son los principios de aplicación de los derechos. La Defensoría del Pueblo de Ecuador categoriza cada principio de la siguiente manera²⁵:

23 Rubén Martínez Dalmau, Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional, en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Editores: Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Rubén Martínez Dalmau, Quito, Ecuador, 2008, p. 283.

24 Constitución de la República del Ecuador, artículo 10.

25 op. cit.: Defensoría del Pueblo de Ecuador, *SopORTE teórico para introducción a los derechos humanos*, p. 39.

Principio	Contenido
Ejercicio individual y colectivo	Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
Igualdad, no discriminación y medidas afirmativas	<p>Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.</p> <p>Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, [vivir con] VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.</p> <p>El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.</p>
Aplicación directa e inmediata, reserva de ley para requisitos	<p>Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.</p> <p>Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.</p> <p>Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.</p>
Prohibición de restricción de derechos para la normativa secundaria	Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
Interpretación más garantista de derechos	En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
Características de los derechos humanos	Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

<p>Cláusula abierta: los derechos humanos no necesitan estar reconocidos en una norma para ser exigibles</p>	<p>El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.</p>
<p>Progresividad de los derechos humanos y prohibición de regresividad</p>	<p>El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.</p> <p>Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.</p>
<p>Deber estatal de respetar los derechos: por el Estado responden sus agentes</p>	<p>El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.</p> <p>El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.</p> <p>El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.</p> <p>El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada Administración de Justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.</p> <p>Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.</p>

La INDH ecuatoriana añade:

Estos principios revisten especial importancia al momento de ejercer la función pública y exigir el reconocimiento de derechos. De estos es pertinente también resaltar el *principio de aplicación directa de los derechos humanos* que implica que los derechos humanos se convierten en el referente para la labor que realizan las diferentes funciones del Estado. De esta manera, las normas producidas por la Función Legislativa, las políticas públicas diseñadas por la Función Ejecutiva, las resoluciones emitidas por la Función Judicial y los mecanismos desarrollados y puestos a disposición de la ciudadanía, a través de la Función de Transparencia y Control Social, deben orientarse al respeto, protección, garantía y promoción de nuestros derechos humanos.

Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria

Los derechos reconocidos en la Constitución, si bien se establece una clasificación particular determinada por sus fines, corresponden perfectamente con los reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto con los derechos civiles y políticos, como con los derechos económicos, sociales y culturales, e inclusive con los derechos de los pueblos específicamente con los contenidos en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Para efectos de este trabajo, es necesario centrarse en los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. En el artículo 35 de la Constitución se establece lo siguiente:

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Con ello, la Constitución define de manera taxativa los grupos que deben recibir atención prioritaria, especializada y especial protección. Estas categorías de atención y protección se desarrollan en distinta normativa, tanto constitucional, legal e infralegal, así como en diversos planes y programas estatales.

Adicionalmente, la Constitución señala los derechos específicos reconocidos a personas pertenecientes a ciertos grupos. Se debe recordar que, efectivamente, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, los derechos son universales, por tanto, todas las personas gozamos de todos ellos; sin embargo, hay personas a las que se reconocen derechos específicos debido a pertenecer a grupos en condiciones especiales de vulnerabilidad, procurando de esta manera alcanzar una protección especial para esas personas.

De conformidad con la Constitución ecuatoriana estos grupos son:

- Adultos y adultas mayores;
- Jóvenes;
- Personas en movilidad humana;
- Mujeres embarazadas;
- Niñas, niños y adolescentes;
- Personas con discapacidad;
- Personas con enfermedades catastróficas;
- Personas privadas de libertad; y,
- Personas usuarias de servicios y consumidoras de bienes.

Algunos de estos grupos cuentan con leyes específicas y frente a ellas también queremos resaltar algunos instrumentos internacionales que las cobijan:

Grupos	Leyes	Instrumentos internacionales
Niñas, niños y adolescentes	Código de la Niñez y Adolescencia (2003)	Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
Mujeres	Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018)	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
		Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará) (1994)
Personas en movilidad humana	Ley orgánica de movilidad humana (2017)	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)
Personas con discapacidad	Ley orgánica de discapacidades (2012)	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
Personas con enfermedades catastróficas	Ley Orgánica de Salud (2006)	
Adultos y adultas mayores	Ley orgánica de las personas adultas mayores (2019)	Convención Interamericana sobre derechos de las personas mayores (2015)

La Constitución también establece, en otros capítulos sobre los derechos, obligaciones especiales del Estado respecto de las personas comprendidas en los grupos de atención prioritaria. Por ejemplo, con relación a los derechos de libertad, el artículo 66, numeral 3, literal b), dice que se reconoce y garantiza a las personas:

Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. **El Estado adoptará las medidas necesarias** para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. **(énfasis añadido).**

Como una de estas medidas específicas, el artículo 81 de la Constitución señala que deben existir procedimientos especiales y expeditos para juzgar y sancionar ciertos delitos que afectan directamente a personas comprendidas en los grupos de atención prioritaria, así:

Art. 81.- La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley.

En el capítulo sobre los derechos de protección, específicamente en el artículo 77, numeral 8, se establece una excepción al derecho de no ser obligado a declarar contra su cónyuge o parientes cercanos. Esta excepción se prevé como una medida para alcanzar mejor eficacia en los delitos de violencia intrafamiliar:

Art. 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: (...)

8. Nadie podrá ser llamado a declarar en juicio penal contra su cónyuge, pareja o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, **excepto en el caso de violencia intrafamiliar, sexual y de género**. Serán admisibles las declaraciones voluntarias de las víctimas de un delito o de los parientes de éstas, con independencia del grado de parentesco. Estas personas podrán plantear y proseguir la acción penal correspondiente. **(énfasis añadido)**.

Garantías de los derechos en la Constitución ecuatoriana

Como se había señalado, los derechos sin garantías no tendrían razón de ser, pues nada aseguraría su respeto, protección y cumplimiento. Actualmente la Constitución ecuatoriana es abundante en el desarrollo de garantías de los derechos, pero esto no siempre fue así. Para valorar lo existente es necesario conocer las carencias históricas para la protección de los derechos.

Por ejemplo, hasta antes de las reformas constitucionales de 1996, existía solamente una garantía jurisdiccional: el *habeas corpus*²⁶, es decir, que el único derecho que a esa fecha tenía protección constitucional era el de la libertad personal. Incluso antes de esas reformas, las garantías institucionales eran pobres, así, no existía Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Consejo de la Judicatura, y el Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional) debía someter sus decisiones a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, es decir, no tenía competencia decisoria.

La Constitución de 1998 dio pasos importantes para garantizar derechos, así, en materia jurisdiccional incorporó al *habeas data* para la protección de la información personal, y al *amparo constitucional* para la generalidad de los derechos; e, institucionalmente creó la Defensoría del Pueblo para promover la observancia de los derechos, y el Tribunal Constitucional alcanzó ya poder decisorio. Sin embargo, aún mantenía deuda con las garantías de participación ciudadana.

La Constitución de 2008 se adecuaba bastante bien al contenido de la normativa y desarrollo jurisprudencial del derecho internacional de los derechos humanos, pues contiene garantías normativas, de política pública, jurisdiccionales, institucionales y de participación.

Cabe resaltar que cuando se piensa en garantías de los derechos nuestra mente se dirige rápidamente a demandar su protección en los juzgados y tribunales, es decir, se las relaciona directamente con las garantías jurisdiccionales. Sin embargo, la Constitución ecuatoriana rompe explícitamente este paradigma al desarrollar disposiciones sobre las garantías normativas y de política pública, dando cumplimiento así, además, al derecho internacional de los derechos humanos que establece que dentro de las obligaciones de los Estados está la de adoptar todas las medidas, incluso aquellas de carácter legislativo, para hacer efectivos los derechos y libertades.

Respecto a las garantías normativas, el artículo 84 de la Constitución señala:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos

previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

No se puede dejar de observar que la norma citada recoge las obligaciones de los Estados de adecuar toda su normativa, no solamente la constitucional y legal sino también la que se encuentra jerárquicamente por debajo de ellas como las ordenanzas, de tal forma que las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano tengan por finalidad el cumplimiento de los derechos; y también se debe rescatar la prevalencia de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos.

Respecto a las garantías de políticas públicas, el artículo 85 de la Constitución señala:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Nuevamente, se debe observar que la Constitución se compromete a ordenar el quehacer del Estado, incluso en la formulación de políticas públicas, de tal modo que la actividad del Estado debe, en primer lugar, hacer efectivos los derechos humanos. En artículos posteriores, la Constitución abunda sobre las políticas públicas en la planificación del Estado y en sus diferentes niveles, poniendo como norte a los derechos; no obstante, resaltamos el artículo creado específicamente para el cumplimiento de los derechos, al punto que dispone al Estado la reformulación de la política, si es que esta vulnera o amenaza con vulnerar derechos constitucionales.

También se debe resaltar el contenido del último inciso del artículo citado como garantía de participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en el ciclo de las políticas públicas, disposición que también es complementada por otras normas constitucionales conforme lo veremos en su momento.

En cuanto a las garantías jurisdiccionales, que son aquellas que nos llevan a reclamar la protección de los derechos en los órganos judiciales, la Constitución las regula desde el artículo 86 hasta el artículo 94. En ellos, señala principios de aplicación de las garantías jurisdiccionales, por ejemplo, que cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad puede proponerlas; que gozan de un procedimiento sencillo, rápido y eficaz; que se las puede proponer sin formalidades, incluso oralmente, y sin que sea necesario el patrocinio de un abogado; entre otras.

Las garantías jurisdiccionales establecidas por la Constitución²⁷ son:

Garantía jurisdiccional	Objeto	Órgano de justicia
Acción de protección	Todos los derechos que no estén protegidos por otras garantías Por vulneraciones de cualquier autoridad pública no judicial También en contra de políticas públicas En casos específicos, por violaciones que procedan de particulares ²⁸	Cualquier jueza o juez del lugar en el que se origina la vulneración del derecho o donde se producen sus efectos
Acción de <i>habeas corpus</i>	Derecho a la libertad personal Derecho a la vida y a la integridad física de las personas privadas de libertad Por desaparición forzada	Cualquier jueza o juez del lugar donde se presume está privada de libertad la persona Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar ante la jueza o juez del domicilio del accionante
Acción de acceso a la información pública	Derecho de acceder a información pública A través de esta garantía se busca que se ordene el acceso a la información pública cuando esta ha sido negada expresa o tácitamente por la institución pública o cuando la información entregada es incompleta o no sea fidedigna	Cualquier jueza o juez del lugar en el que se origina la vulneración del derecho o donde se producen sus efectos
Acción de <i>habeas data</i>	Conocer la existencia y a acceder a información personal Conocer el uso que se haga de la información personal, su finalidad, origen y destino Derecho a que se actualice los datos, rectifique, elimine o anule	Cualquier jueza o juez del lugar en el que se origina la vulneración del derecho o donde se producen sus efectos
Acción por incumplimiento	Garantizar la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos	Corte Constitucional
Acción extraordinaria de protección	Procede contra sentencias o autos judiciales definitivos en los que se hayan violado derechos constitucionales	Corte Constitucional

27 Las garantías jurisdiccionales se encuentran reguladas por la Constitución y por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

28 Al respecto, el artículo 88 de la Constitución señala: "(...) y cuando la violación proceda de un particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación".

Se debe añadir que la Constitución también prevé la interposición de medidas cautelares, concebidas para situaciones de emergencia. Específicamente, el artículo 87 dice: “*Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho*”.

Con relación a las garantías de participación, recordemos que Gerardo Pisarello y Marco Aparicio Wilhemi (2008) señalaban que existen las garantías ciudadanas o sociales de los derechos que contienen las garantías sociales de participación institucional y las garantías sociales autónomas. Indicaban además que las primeras son aquellas que implican la incidencia política para la construcción de la normativa y que consisten, en consecuencia, en la creación de las garantías políticas con la participación de la sociedad civil.

La Constitución ecuatoriana norma estos principios. Recordemos que el artículo 84 ya señalaba que “*en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades*”, como forma de participación institucional.

El artículo 95 de la Constitución desarrolla más contenido sobre la participación, la reconoce como un derecho y señala específicamente los mecanismos de participación, siendo estos la democracia representativa, directa y comunitaria. Dice:

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

El siguiente artículo ratifica el alcance de la participación a través de la organización colectiva, señalando como fines, entre otros, incidir en las decisiones y políticas públicas en todos los niveles de gobierno. El artículo 96 en mención señala:

Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Los objetivos de participación en los diferentes niveles de gobierno se mencionan específicamente en el artículo 100 de la Constitución:

Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

De esta manera, la Constitución ecuatoriana desarrolla el derecho a la participación. Hemos centrado nuestro análisis en las posibilidades constitucionales de incidencia en las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno; sin embargo, la Constitución contiene otras normas sobre la *democracia representativa* en las que regula a los partidos y movimientos políticos; la *democracia directa* a través de las cuales norma la iniciativa popular normativa, la consulta popular, la revocatoria del mandato; y, la *democracia comunitaria* en las que hace referencia a las formas alternativas de mediación y resolución de conflictos, el cómo demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados, formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales, el voluntariado de acción social, el derecho a la resistencia, la acción ciudadana, entre otras²⁹.

Respecto a las garantías institucionales, la Constitución ecuatoriana desarrolla un régimen centralizado y un régimen descentralizado. El primero establece cinco funciones del Estado: 1) Ejecutiva; 2) Legislativa; 3) Judicial y Justicia Indígena; 4) Electoral; y, 5) De Transparencia y Control Social; y el régimen descentralizado es el que rige la organización del Estado en el territorio y lo conforman los gobiernos autónomos descentralizados en sus distintos niveles.

Por ahora queremos resaltar en la Función Ejecutiva la incorporación de los Consejo Nacionales de Igualdad. Ellos se constituyen en una medida del Estado para promover la participación de la sociedad civil en la adopción de políticas pública, y en una garantía institucional para el cumplimiento de los derechos. El artículo 156 de la Constitución³⁰ dice:

Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Un asunto de importancia es que la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que los rige, establece que su ámbito de aplicación va más allá de la Función Ejecutiva y obliga a todos los niveles de gobiernos que son rectoras y ejecutoras de políticas públicas³¹, como son los gobiernos autónomos descentralizados.

Por ello, los consejos cantonales para la protección de derechos, órganos de garantía de derechos de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, tienen las mismas atribuciones, en su territorio, que los consejos nacionales para la igualdad, esto es, participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas

29 A nivel legal, la participación democrática ciudadana se encuentra regulada por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 175 de 20 de abril de 2010.

30 A nivel legal los consejos nacionales para la igualdad se encuentran regulados en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 283 de 7 de julio de 2014.

31 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

públicas municipales sobre protección de derechos, y deben hacerlo de manera articulada con los propios consejos nacionales para la igualdad³².

De conformidad con la Constitución y la ley existen cinco consejos nacionales para la igualdad: 1) De género; 2) Intergeneracional; 3) De pueblos y nacionalidades; 4) De discapacidades; y, 5) De movilidad humana.

También constituyen garantías institucionales de protección de derechos establecidas en la Constitución, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría Pública, la Corte Constitucional, entre otros, sobre los que no nos detendremos en el análisis, pero a los que haremos referencia en la medida que nos resulte necesario.

El Régimen del Buen Vivir en la Constitución

El buen vivir en la Constitución ecuatoriana es una finalidad, de ahí que el Preámbulo señale que *“Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay”*, y que de acuerdo al artículo 3 sea uno de los deberes primordiales del Estado *“planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”*.

El buen vivir se lo busca a través del cumplimiento de los derechos, así, el artículo 275 de la Constitución dice: *“El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos...”*; y, en relación, el artículo 277 indica que para la consecución del buen vivir, uno de los deberes generales del Estado es *“garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”*.

Para la consecución del buen vivir la Constitución establece un sistema nacional de inclusión y equidad social, entendido como un *“conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución...”*³³.

Siguiendo la línea de las obligaciones de los Estados de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, en la conformación del mencionado sistema nacional de inclusión y equidad social, se conjugan todas las garantías que el Estado debe adoptar, así, instituciones, normas y políticas direccionados al cumplimiento de los derechos.

El artículo 341 de la Constitución enfoca en determinados sistemas que pasan a ser parte del sistema nacional de inclusión y equidad social, y, aunque no los denomina específicamente, los caracteriza en el sentido de que deben generar condiciones para la protección integral de las personas a lo largo de sus vidas, especialmente a los *“grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad”*, de lo que debe entenderse que la creación y el desarrollo de sistemas especializados deben ir de la mano, al menos, con las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

El único sistema que la Constitución menciona específicamente es el que atañe a la niñez y adolescencia, que adicionalmente, cabe señalar, es el único que existe para un grupo de atención prioritaria desde antes de la promulgación de la Constitución de 2008. Al respecto, el artículo 341 tercer inciso dice: *“El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias”*.

32 Artículo 598 segundo inciso del Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD.

33 Artículo 340, inciso primero, de la Constitución de la República del Ecuador.

Legislación ecuatoriana sobre grupos de **atención prioritaria**

3

Legislación ecuatoriana sobre grupos de atención prioritaria

A continuación, revisaremos seis cuerpos de nivel legal que responden a las obligaciones de los Estados en el derecho internacional de los derechos humanos, y al desarrollo progresivo de la disposición sobre las garantías normativas establecida en la Constitución. Estas son:

1. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD;
2. Código de la Niñez y Adolescencia;
3. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres;
4. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores;
5. Ley Orgánica de Discapacidades; y,
6. Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³⁴

El COOTAD es el cuerpo jurídico que regula la organización del Estado ecuatoriano en el territorio. Establece las competencias de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados³⁵, GAD, y las instituciones que los conforman.

Entre los fines de los GAD se tiene:

La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales(...)

La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes³⁶.

Los fines citados se ligan directamente a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El COOTAD establece funciones para los GAD provinciales, cantonales y parroquiales respecto a los sistemas de protección integral; sin embargo, solamente en los de nivel cantonal es específico en cuanto a su institucionalidad y alcances. Para los GAD provinciales y parroquiales usa la misma fórmula. Dice que entre sus funciones está la de *“promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución...”*³⁷, sin que se indiquen en otras normas las acciones para promover tales sistemas, por lo que se convierte en una norma de aplicación abierta.

Por el contrario, para los GAD de nivel cantonal, el mandato es específico. El artículo 54 señala que entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal³⁸ está la siguiente:

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

34 Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2003.

35 De conformidad con la Constitución, en Ecuador los gobiernos autónomos descentralizados son regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales. En la división política del país hasta la fecha no se han implementado los gobiernos autónomos descentralizados regionales.

36 Artículo 4 literales b) y h) del COOTAD.

37 Respecto a los GADs provinciales, artículo 41, literal g); y, en relación con los GAD parroquiales, artículo 64, literal k).

38 Lo mismo aplica para los gobiernos de los distritos autónomos metropolitanos, según se puede ver en el artículo 84, literal j), del COOTAD.

Se tiene en consecuencia una función directa de implementar sistemas de protección integral de derechos, lo que significa, al menos, consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria; y la coordinación con los otros niveles de GAD.

Respecto a la coordinación, el artículo 3, literal c), del COOTAD ya adelantaba, como principio de coordinación y corresponsabilidad del ejercicio de la autoridad que *“todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida en el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía”*, de lo que debe comprenderse que la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos de los grupos de atención prioritaria no es exclusiva de los municipios, aunque en ellos efectivamente recaiga la implementación de la institucionalidad de protección de derechos.

Una de las formas de hacer efectiva la coordinación y responsabilidad compartida está en la planificación territorial y la ejecución de los recursos para la promoción, protección y garantía de los derechos. En este sentido, el artículo 249 del COOTAD dice:

Art. 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.- No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

Como veremos más adelante, las competencias de las juntas cantonales de protección de derechos son reactivas, es decir, se activan frente a las denuncias de violación o posible violación de los derechos, realizando la correspondiente protección a través de las diversas medidas administrativas de protección que se establecen específicamente en las leyes.

De conformidad con la disposición general decimoprimeras de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, *“las Juntas Cantonales de Protección de Derechos remitirán de forma inmediata a la Defensoría del Pueblo, las providencias o resoluciones que dicten en las cuales otorguen medidas administrativas de protección de derechos, para su registro, seguimiento y control”*.

Estas medidas requieren de servicios para ejecutarlas, por ejemplo, la atención psicológica de un victimario necesita el espacio y personal preparado de atención, lo que no le corresponde implementar a las juntas sino a otras instituciones del Gobierno central o territoriales.

Retornando al tema del presupuesto, la coordinación y la corresponsabilidad, nada impide, por el contrario es deseable, que los otros niveles de GAD, de manera planificada con todos los actores del territorio y, como parte de su obligación de promover los sistemas de protección de derechos, inviertan la parte del presupuesto que corresponde a los grupos de atención prioritaria en la implementación de servicios que brinden atención oportuna a las medidas que dicten las juntas para la protección de los derechos.

Lo mencionado se adecúa al artículo 41 literal b) del COOTAD que establece como una de las funciones de los GAD provinciales *“diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio”*.

Con relación a la función de implementar sistemas de protección integral de derechos de los GAD municipales, que implica la creación de consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria, el COOTAD contiene dos normas específicas, que citamos a continuación:

Art. 148.- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia.- Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con

la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.

Art. 598.- Consejo cantonal para la protección de derechos.- Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

De esta forma, el COOTAD ratifica las competencias específicas de las juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia, pues así está establecido en la ley que regula el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia que es el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, conforme los analizaremos más adelante.

Adicionalmente, el COOTAD regula la implementación de los consejos cantonales de protección de derechos, asimilando sus funciones y disponiendo específicamente que sus atribuciones deben articularse a las políticas públicas de los consejos nacionales para la igualdad, y coordinando su trabajo con redes interinstitucionales. De ahí también que es importante que los consejos cantonales de protección de derechos, si bien los preside el alcalde o la alcaldesa o quien deleguen, estén constituidos en parte por representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos, y por una amplia gama de personas delegadas de los distintos niveles de Gobierno, desde los nacionales hasta los parroquiales.

Por último, el COOTAD regula ampliamente la participación ciudadana en territorio. Como lo hace la Constitución, reconoce la participación como un derecho, y prevé para ello los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria.

El artículo 303 del COOTAD señala que *“los grupos de atención prioritaria tendrán instancias específicas de participación para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos”*, lo que se relaciona directamente a la función de implementación de redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria establecida para los GAD cantonales.

La conformación de redes y cualquier forma de organización también se adecúa a las funciones de los GAD provinciales y parroquiales sobre *“implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos...”*³⁹, lo que perfectamente puede articularse con la implementación de redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria.

39 Para los GAD provinciales, artículo 41 literal c); y, para los GAD parroquiales rurales, artículo 64 literal c) del COOTAD.

Código de la Niñez y Adolescencia⁴⁰

Se puede considerar al Código de la Niñez y Adolescencia como la consecuencia del compromiso del Estado ecuatoriano de adecuar su normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, suscrito en 1989.

Adicionalmente, el Código de la Niñez y Adolescencia es el primero en establecer un sistema nacional descentralizado de protección integral de derechos para un grupo de atención prioritaria, aún antes de que la Constitución de 2008 lo garantice.

La descentralización a la que hacemos referencia involucra, desde la misma creación del código, a las juntas cantonales con la competencia de dictar medidas de protección de derechos a favor de la niñez y adolescencia. Por ello, estas juntas nacen con el nombre de juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia, situación que actualmente se ha ampliado por haberseles otorgado nuevas competencias de protección de derechos de otros grupos de atención prioritaria⁴¹.

El artículo 190 del Código de la Niñez y Adolescencia señala:

Art. 190.- Definición y objetivos del sistema.- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.

El artículo 192 establece los organismos del sistema:

Art. 192.- Organismos del sistema.- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia está integrado por tres niveles de organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son:
 - a. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y,
 - b. Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia;
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos. Son:
 - a. Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
 - b. La Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y,
 - c. Otros organismos.
3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Son:
 - a. Las entidades públicas de atención; y,
 - b. Las entidades privadas de atención.

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad cambió la denominación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia por el Consejo Nacional para la Igualdad Inter-generacional, con las competencias que le otorga en esa ley; y, adicionalmente, estableció que la rectoría de la política pública de protección social integral estará a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social⁴².

40 Publicado en el Registro Oficial No. 373 de 3 de enero de 2003.

41 Lamentablemente, a pesar de que el Código de la Niñez y Adolescencia tiene más de 15 años de existencia, nunca se llegaron a implementar completamente las juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia, quedando por fuera de esta obligación aproximadamente el 20% de los municipios, especialmente los de menores recursos.

42 Disposición transitoria primera y disposición reformativa primera de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Adicionalmente, la misma Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad cambió la denominación de los consejos cantonales de niñez y adolescencia a consejos cantonales de protección de derechos, con las funciones establecidas en el artículo 598 del COOTAD⁴³.

De esta forma, se tiene que en la parte orgánica el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia se subsume a las juntas y a los consejos cantonales de protección de derechos de los GAD con nivel cantonal.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia contempla cinco tipos de políticas de protección integral, establecidas en el artículo 193 del Código de la Niñez y Adolescencia:

1. Las políticas sociales básicas y fundamentales, que se refieren a las condiciones y los servicios universales a que tienen derecho todos los niños, niñas y adolescentes, de manera equitativa y sin excepción, como la protección a la familia, la educación; la salud, la nutrición, la vivienda, el empleo de los progenitores y la seguridad social, entre otras;
2. Las políticas de atención emergente, que aluden a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados;
3. Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, niños hijos de emigrantes, niños perdidos; niños hijos de madres y padres privados de libertad, adolescentes, infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades; adolescentes embarazadas, etc.;
4. Las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos, encaminadas a asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y,
5. Las políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes.

Las juntas cantonales de protección de derechos, en cumplimiento de los fines del sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia, constituyen en un organismo de protección, defensa y exigibilidad de derechos individuales y colectivos de la niñez y adolescencia en su respectivo cantón.

En consecuencia, el artículo 206 del Código de la Niñez y Adolescencia establece sus funciones:

Art. 206.- Funciones de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.- Corresponde a las Juntas de Protección de Derechos:

- a. Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer **las medidas administrativas** de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; **(énfasis añadido)**
- b. Vigilar la ejecución de sus medidas;

43 Disposición transitoria décima de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

- c.** Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones;
- d.** Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- e.** Llevar el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo Municipio a quienes se haya aplicado medidas de protección;
- f.** Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes;
- g.** Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia; y,
- h.** Las demás que señale la ley.

Adicionalmente el inciso final del mismo artículo señala que *“procurarán, con el apoyo de las entidades autorizadas, la mediación y la conciliación de las partes involucradas en los asuntos que conozcan, de conformidad con la ley”*.

Dentro del sistema, las funciones de la junta son de protección de derechos, pues actúan frente a la violación o amenaza de violación de los derechos de la niñez y adolescencia, disponiendo medidas administrativas de protección, bien sea que respondan a las políticas sociales básicas, a las de atención emergente, a las de protección especial, a las de defensa, protección y exigibilidad de derechos, y a las de participación.

El artículo 215 del Código de la Niñez y Adolescencia conceptualiza a las medidas de protección de la siguiente manera:

Art. 215.- Concepto.- Las medidas de protección son acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente. En la aplicación de las medidas se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios.

Las medidas de protección imponen al Estado, sus funcionarios o empleados o cualquier particular, incluidos los progenitores, parientes, personas responsables de su cuidado, maestros, educadores y el propio niño, niña o adolescentes, determinadas acciones con el objeto de hacer cesar el acto de amenaza, restituir el derecho que ha sido vulnerado y asegurar el respeto permanente de sus derechos.

Las medidas de protección pueden ser administrativas o judiciales, y estas últimas únicamente le están autorizadas a las judicaturas de la justicia especializada de la niñez y adolescencia, en consecuencia, las juntas cantonales de protección de derechos únicamente pueden dictar medidas administrativas de protección.

El artículo 217 del Código de la Niñez y Adolescencia enumera las medidas de protección administrativas y judiciales, dejando claramente establecido que no son taxativas:

- 1.** Las acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio del interés del niño, niña o adolescente;
- 2.** La orden de cuidado del niño, niña o adolescente en su hogar;
- 3.** La reinserción familiar o retorno del niño, niña y adolescente a su familia biológica;

4. La orden de inserción del niño, niña o adolescente o de la persona comprometidos en la amenaza o violación del derecho, en alguno de los programas de protección que contempla el Sistema y que, a juicio de la autoridad competente, sea el más adecuado según el tipo de acto violatorio, como por ejemplo, la orden de realizar las investigaciones necesarias para la identificación y ubicación del niño, niña o adolescente o de sus familiares y el esclarecimiento de la situación social, familiar y legal del niño, niña o adolescente, la orden de ejecutar una acción determinada para la restitución del derecho conculcado, tal como: imponer a los progenitores la inscripción del niño, niña o adolescente en el Registro Civil o disponer que un establecimiento de salud le brinde atención de urgencia o que un establecimiento educativo proceda a matricularlo, etc.;
5. El alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho o garantía, del lugar en que convive con el niño, niña o adolescente afectado; y,
6. La custodia de emergencia del niño, niña o adolescente afectado, en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por setenta y dos horas, tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda.

Termina señalando el artículo que *“son medidas judiciales: el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción”*, por lo que no existe posibilidad que las juntas cantonales de protección de derechos dicten estas medidas.

Las juntas cantonales de protección de derechos también pueden hacer seguimiento, revisión, evaluación y revocatoria de las medidas que emita. De hecho, el artículo 219 del Código de la Niñez y Adolescencia señala que las juntas *“tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas”*; y, que *“las medidas de protección pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso”*.

Otros organismos del sistema son la Defensoría del Pueblo, las defensorías comunitarias de la niñez y adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN, cada una con funciones específicas de acuerdo con su naturaleza.

Respecto a las defensorías comunitarias de la niñez y adolescencia, el artículo 208 inciso segundo señala que:

Son formas de organización de la comunidad en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, coordinarán su actuación con la Defensoría del Pueblo.

De esta forma se plasma en las defensorías comunitarias de la niñez y adolescencia una forma de participación con las características de la Constitución y el COOTAD, y que pueden ser promovidas e implementadas en un sistema de participación ciudadana por parte de los GAD provinciales y parroquiales, de conformidad a sus funciones, anteriormente revisadas.

Por último, el artículo 209 del Código de la Niñez y Adolescencia señala que los organismos de ejecución del sistema son *“entidades públicas y privadas de atención que tienen a su cargo la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y sanción...”*

Recordando el deber de coordinación y corresponsabilidad de los GAD en sus distintos niveles, y como parte de la obligación de promover los sistemas de protección de derechos que el COOTAD establece para los GAD provinciales, pueden estos invertir la parte del pre-

supuesto que corresponde a los grupos de atención prioritaria, en la creación de servicios públicos que puedan asegurar el cumplimiento de las medidas de protección de derechos que se emitan a favor de las niñas, niños y adolescentes.

Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres⁴⁴

La Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres responde a las obligaciones internacionales de Ecuador, especialmente aquellas asumidas como parte de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como la Convención de Belém do Pará, por el lugar en el que fue adoptada.

Crea el sistema nacional integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; y, menciona específicamente los sujetos de derechos: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.

La Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres define, en el artículo 13, el sistema de la siguiente forma:

El Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas.

El Sistema se organizará de manera articulada a nivel nacional, en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización para una adecuada prestación de servicios en el territorio. Se garantizará la participación ciudadana, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Si bien el Sistema no se coloca el membrete de ser descentralizado, efectivamente lo es puesto que, aunque la rectoría la tiene la Secretaría de Derechos Humanos y la mayoría de los órganos que lo conforman tienen características centralizadas con desconcentración de sus atribuciones y competencias en el territorio, una de las principales razones de ser de la ley, la de asegurar protección a las mujeres, tiene como partícipes directos a las juntas de protección de derechos cantonales, y los GAD, en sus distintos niveles, tienen obligaciones en el cumplimiento de la ley.

El principio 6 del sistema, recogido en el artículo 15 de la ley, dice:

6. Territorialidad del Sistema.- Todas las instancias que comprenden el Sistema tendrán el deber de coordinar y articular acciones a nivel desconcentrado y descentralizado. Para el cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley, las acciones tendientes a prevenir y erradicar las distintas formas de violencia, así como restituir derechos violentados, deben estar asentadas a nivel territorial.

En la misma línea, el artículo 22, luego de indicar cuáles son las instituciones que conforman el sistema e incluir entre ellos a *“un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*, señala que:

Las distintas entidades públicas y niveles de gobierno tienen la obligación de articular y coordinar entre sí y con los actores vinculados, acciones de prevención, atención, protección y reparación. En toda actividad, se observará el principio de descentralización y desconcentración en la provisión de servicios y en la ejecución de medidas.

44 Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 175 de 5 de febrero de 2018.

Por ello, estamos en capacidad de decir que estamos frente a un sistema nacional que articula las atribuciones y competencias de distintos órganos, aplicando los principios de desconcentración y descentralización territorial.

El artículo 38 de la LOEPVCM señala las atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Más allá de las de generar normativa y políticas locales para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, que además son obligaciones constitucionales de garantías normativas y de políticas públicas, rescatamos las siguientes atribuciones que tienen relación directa con las acciones de protección, la creación de servicios integrales, y la participación de la población:

- c.** Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas;
- d.** Promover la creación de Centros de Equidad y Justicia para la Protección de Derechos y brindar atención a las mujeres víctimas de violencia de género, con equipos técnicos y especializados;
- e.** Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público- privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional;
- m.** Promover iniciativas locales como Mesa Intersectorial de Violencia, Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y, servicios de atención de casos de violencia de género; redes locales, regionales y provinciales, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, entre otras;

Los GAD pueden implementar en sus territorios servicios para facilitar, de manera coordinada y articulada, las medidas de protección que emitan las juntas cantonales de protección de derechos, ejerciendo con ello su corresponsabilidad para lograr plenos sistemas de prevención y protección de derechos, y las posibilidades de acción de la población a través del ejercicio de su derecho de participación.

Inclusive la propia ley indica cuáles son las medidas de atención integral que deben implementarse, las que son perfectamente viables de ejecutar en los territorios. Las siguientes medidas se establecen en el artículo 44 de la ley:

- 2.** Fortalecer la red de servicios especializados y gratuitos de atención jurídica, psicológica, médica y socioeconómica para las víctimas de violencia;
- 3.** Ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer espacios de atención integral en violencia, como centros de atención especializada y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia, con énfasis en el área rural;
- 4.** Se crearán redes de apoyo entre víctimas de violencia, con especial énfasis en la formación de promotoras comunitarias;
- 5.** Crear espacios de atención integral especializada para ámbitos y tipos específicos de violencia, expuestos en esta Ley;
- 6.** Crear y fortalecer espacios físicos exclusivos, seguros y confidenciales para la atención a víctimas de violencia en todas las instituciones responsables de su atención;

Con respecto al eje de protección que establece la ley, las medidas que se emitan para garantizar la integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia, y también de las víctimas indirectas, pueden ser judiciales o administrativas, según un caso se haya judicializado o en su defecto haya llegado a conocimiento de un órgano administrativo.

De conformidad con el artículo 49 de la Ley, los órganos competentes para otorgar medidas administrativas inmediatas de protección son las juntas cantonales de protección de derechos y las tenencias políticas en las parroquias rurales.

Si bien estos órganos actúan según su ubicación territorial, de conformidad con la ley, no les está permitido negar medidas administrativas inmediatas de protección por razones de ámbito territorial. Adicionalmente, debido a que no todos los municipios tienen juntas de protección de derechos, en los lugares donde no existan, los entes competentes para dictar estas medidas serán las comisarías nacionales de policía.

El artículo 50 de la Ley para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres señala las atribuciones de las juntas cantonales de protección de derechos:

- a. Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos de mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en el marco de su jurisdicción; y, **disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado (énfasis añadido);**
- b. Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones;
- c. Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- d. Llevar el registro de las personas sobre las cuales se hayan aplicado medidas de protección y proporcionar la información al Registro único de Violencia contra las Mujeres;
- e. Denunciar ante las autoridades competentes, la comisión de actos de violencia de los cuales tengan conocimiento; y,
- f. Vigilar que, en los reglamentos y prácticas institucionales, las entidades de atención no violen los derechos de las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.

Sin duda, la principal atribución de las juntas cantonales de protección de derechos es la emisión de medidas inmediatas de protección, pues ellas buscan evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad de las mujeres. El artículo 51 de la Ley indica que las medidas se dispondrán de manera inmediata “*cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia*”. La establece de manera taxativa, aunque deja señalado que pueden existir otras medidas en otros cuerpos legales, y que pueden otorgarse una o varias de ellas en un mismo caso, según la situación. Estas son:

- a. Emitir la boleta de auxilio y la orden de restricción de acercamiento a la víctima por parte del presunto agresor, en cualquier espacio público o privado;
- b. Ordenar la restitución de la víctima al domicilio habitual, cuando haya sido alejada de este por el hecho violento y así lo solicite, con las garantías suficientes para proteger su vida e integridad;
- c. A solicitud de la víctima, se ordenará la inserción, con sus dependientes en un programa de protección con el fin de resguardar su seguridad e integridad, en coor-

dinación con el ente rector de las políticas públicas de Justicia, la red de casas de acogida, centros de atención especializados y los espacios de coordinación interinstitucional, a nivel territorial;

- d. Prohibir a la persona agresora esconder, trasladar, cambiar la residencia o lugar de domicilio, a sus hijas o hijos o personas dependientes de la misma, sin perjuicio de otras acciones que se puedan iniciar;
- e. Prohibir al agresor por sí o por terceros, acciones de intimidación, amenazas o coacción a la mujer que se encuentra en situación de violencia o a cualquier integrante de su familia;
- f. Ordenar al agresor la salida del domicilio cuando su presencia constituya una amenaza para la integridad física, psicológica o sexual o la vida de la mujer o cualquiera de los miembros de la familia;
- g. Ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común o de posesión legítima de la mujer víctima de violencia;
- h. Disponer la instalación de dispositivos de alerta, riesgo o dispositivos electrónicos de alerta, en la vivienda de la mujer víctima de violencia;
- i. Disponer la activación de los servicios de protección y atención dispuestos en el Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las Mujeres;
- j. Disponer la inserción de la mujer víctima de violencia y sus dependientes, en programas de inclusión social y económica, salud, educación, laboral y de cuidados dirigidos a los grupos de atención prioritaria a cargo del ente rector de políticas públicas de Inclusión Social y otras instancias locales que brinden este servicio;
- k. Disponer el seguimiento para verificar la rectificación de las conductas de violencia contra las mujeres por parte de las unidades técnicas respectivas, de los entes rectores de políticas públicas de Inclusión Social, Salud, y otras instancias locales que brinden este servicio, a través de un informe motivado;
- l. Prohibir a la persona agresora el ocultamiento o retención de bienes o documentos de propiedad de la víctima de violencia; y en caso de haberlos ocultado o retenido, ordenar a la persona agresora la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la mujer víctima de violencia o personas que dependan de ella;
- m. Disponer, cuando sea necesario, la flexibilidad o reducción del horario de trabajo de las mujeres víctimas de violencia, sin que se vean afectados sus derechos laborales o salariales;
- n. Ordenar la suspensión temporal de actividades que desarrolle el presunto agresor en instituciones deportivas, artísticas, de cuidado o de educación formal e informal; y,
- o. Todas las que garanticen la integridad de las mujeres en situación de violencia.

Los artículos 55 y 56 de la ley diferencian entre las medidas administrativas de protección inmediata que tengan por objeto detener la vulneración del derecho de las mujeres de aquellas que tienen por objeto prevenir tal vulneración. En ambos casos son competentes para conocer las juntas cantonales de protección de derechos y las tenencias políticas. La diferencia se establece fundamentalmente en el tiempo que tienen estos órganos para poner en conocimiento de los órganos judiciales el hecho y la medida otorgada para que la ratifique, modifique o revoque. En el caso de medidas para detener la vulneración del derecho tienen máximo veinticuatro horas, y en el caso de medidas para prevenir la vulneración se les concede hasta un plazo máximo de tres días.

Por último, la ley establece un capítulo para la participación y control social. El artículo 66 señala que *“se promoverá la participación de las mujeres, organizaciones sociales, comunitarias y demás actores sociales en todos los niveles de gobierno y funciones encargados de la formulación de políticas públicas”*.

Para ello, señala dos medidas:

- a. Las dependencias encargadas de la promoción de la participación social en cada nivel de gobierno promoverán y fortalecerán la participación de las organizaciones de mujeres, sociales, comunitarias y de la sociedad civil, así como la creación de los comités nacionales y locales de usuarias de los servicios de atención a fin de observar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.
- b. Las redes, colectivos, movimientos, organizaciones de mujeres desarrollarán acciones de seguimiento, veeduría, control social u observancia a las actuaciones de los organismos que conforman el sistema previsto en esta Ley.

De conformidad con el Reglamento General⁴⁵ de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, los comités ciudadanos de vigilancia de la ley se articularán a los espacios de participación previstos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y reportarán la información que obtengan y sus recomendaciones al Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres.

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores⁴⁶

A pesar de ser las personas adultas mayores un grupo en situación de vulnerabilidad, y que muchas veces sufre discriminación múltiple por condiciones de discapacidad, enfermedad catastrófica, pobreza, entre otras, las normas de respeto, protección y garantía de sus derechos son recientes en la región y en Ecuador, y aún inexistentes en otros espacios⁴⁷. En el país la ley vigente es de mayo de 2019 y, en la región, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, fue adoptada el 15 de junio de 2015 y entró en vigor el 11 de enero de 2017. Ecuador ratificó esta Convención en 2019.

La ley, en cuanto a la concepción de un sistema nacional y su organización desconcentrada y descentralizada, sigue los mismos lineamientos de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres. No obstante, una clara diferencia entre ambas es que la Ley de las Personas Adultas Mayores desarrolla de forma pormenorizada los derechos reconocidos en la Constitución para este grupo de atención prioritaria.

La ley crea el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El artículo 54 lo define de la siguiente manera:

El Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores es el conjunto organizado y articulado de instituciones, servicios públicos y privados, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada a las personas adultas mayores que incluye la prevención de todo tipo de violencia y reparación integral de los derechos cuando estos han sido violentados.

El Sistema se organizará de manera desconcentrada y descentralizada y funcionará en el marco del cumplimiento de las competencias asignadas por la ley a las diferentes

45 Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 254 de 4 de junio de 2018.

46 Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 484 de 9 de mayo de 2019.

47 Por ejemplo, en el sistema universal de los derechos humanos, los países aún no han acordado la suscripción de un instrumento internacional con carácter vinculante sobre los derechos de las personas adultas mayores.

instituciones públicas y privadas del nivel nacional y local, garantizando la participación ciudadana.

Entre los principios del sistema, que se encuentran en el artículo 56 de la LOPAM, destacamos los siguientes:

- d.** Participación.- Los integrantes del sistema asegurarán el reconocimiento y la participación activa de los adultos mayores en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas relacionados con la materia de esta Ley;
- k.** Territorialidad del Sistema.- Todas las instancias que comprenden el Sistema tendrán el deber de coordinar y articular acciones a nivel desconcentrado y descentralizado. Para el cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley, las acciones tendientes a atender a las personas adultas mayores, así como la prevención y la restitución de los derechos violentados deben estar asentados a nivel territorial.

La disposición es clara en cuanto a la necesidad de llevar los espacios de atención al territorio y, por supuesto, también en lograr la participación de los adultos y adultas mayores en los asuntos que les atañen. En relación con los servicios, el artículo 34, que trata sobre el derecho a la atención a las víctimas de violencia, dice:

El Estado promoverá la disponibilidad de servicios especializados para la atención adecuada y oportuna de las personas adultas mayores que hayan sido víctimas de cualquiera de estas situaciones. Esta atención deberá estar acompañada del respectivo seguimiento de cada caso, con el fin de verificar el avance y mejora de la persona adulta mayor afectada, para lo cual brindará servicios de atención psicosocial.

Se requiere, en consecuencia, servicios especializados para la atención a víctimas de violencia, que tengan la posibilidad de dar seguimiento a los casos que atiendan y que tenga, como mínimo, servicios de atención psicosocial. Este nivel de atención es deseable que se produzca en espacios locales, como los cantonales o provinciales, puesto que las instituciones conocen mejor los contextos de sus territorios y pueden contar con mejores herramientas de seguimiento.

El artículo 89 se refiere a las modalidades para la atención integral, indicando que deben implementarse de forma progresiva. Menciona las siguientes:

- a.** Centros gerontológicos residenciales: Son servicios de acogida, atención y cuidado para personas adultas mayores que requieran atención integral en alimentación, alojamiento, vestido, salud y otros que no puedan ser atendidos por sus familiares;
- b.** Centros gerontológicos de atención diurna: Son servicios de atención durante el día, sin internamiento, con el objeto de evitar su institucionalización, segregación o aislamiento que promueven el envejecimiento positivo y la ciudadanía activa;
- c.** Espacios de socialización y de encuentro: Son servicios destinados a propiciar el encuentro, la socialización y la recreación de personas adultas mayores que conserven su autonomía; tendientes a la convivencia, participación y solidaridad, así como la promoción del envejecimiento positivo y saludable;
- d.** Atención Domiciliaria: Son los servicios dirigidos a garantizar el bienestar físico y psíquico de las personas adultas mayores que carecen de autonomía y que no se hallan institucionalizadas; y,
- e.** Centros de Acogida Temporal: Son espacios de acogimiento temporal y emergente dirigidos a la atención de personas adultas mayores que se encuentren en situación de necesidad apremiante o carezcan de referente familiar o se desconozca su lugar de residencia.

En cuanto a los integrantes del sistema, el artículo 63 incluye a “*un representante de los gobiernos autónomos descentralizados*”. Esto puede entenderse como un retroceso con respecto a la norma que establece los órganos que conforman Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en cuanto esta señala a “*un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*”.

La diferencia claramente radica en que mientras el sistema sobre mujeres reconoce al menos tres representantes, uno por cada nivel de gobierno, provincial, cantonal y de parroquias rurales, lo cual obviamente permite a los GAD mayor capacidad de acción, en el sistema sobre personas adultas mayores se limita la participación a solamente un representante por todos los niveles de GAD.

En este contexto, el artículo 84 de la Ley sobre las Personas Adultas Mayores establece las atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados, de la siguiente manera:

- a.** De acuerdo al nivel de gobierno y a las competencias asignadas en la Constitución y en la Ley, implementarán el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para garantizar el cumplimiento de sus derechos;
- b.** Los municipios y distritos metropolitanos garantizarán el funcionamiento de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de políticas y servicios especializados a favor de las personas adultas mayores;
- c.** Los municipios y distritos metropolitanos dotarán a los consejos cantonales de protección de derechos y a las juntas cantonales de protección de derechos los recursos y la infraestructura necesaria para asegurar los servicios especializados a favor de personas adultas mayores; y,
- d.** Los municipios y distritos metropolitanos, a través de las juntas de protección de derechos conocerán, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o vulneración de los derechos de las personas adultas mayores dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y dispondrán las medidas administrativas de protección que sean necesarias para amparar el derecho amenazado o vulnerado.

Se puede ver que la ley no individualiza las atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales ni parroquiales, pues se refiere a ellos de manera general en el sentido de participar en el sistema según sus competencias constitucionales y legales; sin embargo, es específico en cuanto a las atribuciones de los GAD cantonales, sobre los que refuerza la necesidad de garantizar el funcionamiento de consejos y juntas cantonales y redes de protección de derechos, con recursos e infraestructura necesaria para asegurar los servicios especializados, y la labor a de las juntas cantonales de protección de derechos sobre conocer casos de amenaza o vulneración de derechos de las personas adultas mayores y disponer medidas administrativas de protección.

La ley, no especifica en ninguna norma cuáles serían las medidas administrativas de protección⁴⁸; no obstante, el artículo 88 de la Ley, en referencia al eje de restitución y reparación, dice:

En caso de determinarse la vulneración de derechos contra las personas adultas mayores, la autoridad judicial o administrativa competente ordenará la restitución del derecho vulnerado, de conformidad con el Reglamento General a esta Ley.

48 El principio de legalidad establece que las decisiones públicas deben fundamentarse en la ley.

La restitución podrá incluir entre otras formas, la restitución íntegra del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación física y emocional, medidas de satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, las disculpas públicas, la exigibilidad de prestación de servicios públicos y aplicación de exenciones, entre otras.

El artículo mencionado remite al reglamento la forma de proceder con la restitución del derecho vulnerado y posteriormente individualiza los modos de restitución, no de manera taxativa pues deja abierta la posibilidad a otras formas de restitución.

En relación, el artículo 47 del Reglamento General a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores⁴⁹ señala:

Medidas para la restitución y reparación: Además de las establecidas en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, las autoridades administrativas o judiciales, en el ámbito de sus competencias, podrán adoptar una o más de las siguientes medidas de restitución y reparación:

1. Medidas orientadas al apoyo psico socio familiar y/o comunitario;
2. Reparación del daño causado;
3. Restitución al estado o situación anterior al hecho que vulneró el derecho;
4. Indemnización por los daños y perjuicios causados;
5. Restricción a la persona que vulneró el derecho en las llamadas telefónicas, mensajes de texto, correo o cualquier otro medio de comunicación;
6. Disponer la inserción de quienes vulneraron los derechos de las personas adultas mayores, en programas de trabajo comunitario no remunerados, al interior de centros y servicios gerontológicos a cargo o supervisados por la autoridad nacional de inclusión económica y social, siempre que se considere que su presencia no constituye peligro, pudiendo suspenderse la medida en cualquier momento.

El propio artículo añade, con el objeto de fortalecer las decisiones administrativas de las juntas cantonales o metropolitanas de protección de derechos, que estas podrán solicitar a la autoridad nominadora la sanción de las personas del servicio público que hubiere ocasionado la vulneración de los derechos de las personas adultas mayores.

El reglamento, a continuación, conceptualiza las medidas de protección que pueden ser emitidas tanto en el ámbito administrativo como judicial. El artículo 51 las especifica de la siguiente manera:

1. Boleta de auxilio a favor de la persona adulta mayor que se encuentre amenazada o cuyo derecho ha sido vulnerado;
2. Orden de restricción de acercamiento a la persona adulta mayor, por parte del presunto transgresor de sus derechos, en cualquier espacio público o privado;
3. Salida inmediata de la o el transgresor de la vivienda de propiedad o a cargo de la persona adulta mayor, cuando su presencia constituya una amenaza para su integridad física, psicológica, sexual o patrimonial;
4. Restitución de la persona adulta mayor a su domicilio cuando hubiere sido ilegítimamente desalojada o despojada;

5. Disponer la devolución inmediata de documentos, bienes y valores que ilegalmente le hubieren sido retenidos a la persona adulta mayor;
6. Prohibir a la o el denunciado acciones de intimidación, amenazas o coacción a la persona adulta mayor, de manera directa o por otra persona;
7. Ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las personas adultas mayores, a pedido de éstos, cuando consideren que se trata de perjudicarlos;
8. Disponer la instalación de dispositivos de alerta, incluido el botón de pánico, en la vivienda de la persona adulta mayor;
9. Disponer el seguimiento para verificar la rectificación de las conductas de violencia cometidas en contra de personas adultas mayores, por parte de las unidades técnicas respectivas de los entes rectores de inclusión económica y social, salud, educación y otras instancias locales que brinden este servicio, quienes emitirán el respectivo informe;
10. Disponer medidas de acogimiento temporal cuando la persona adulta mayor haya sido transgredida en sus derechos y deba salir de la vivienda para proteger su integridad. La autoridad deberá coordinar con la autoridad rectora de la inclusión económica y social cuando corresponda; y,
11. Las demás que sean necesarias para garantizar la debida observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

Ley Orgánica de Discapacidades⁵⁰

La Ley Orgánica de Discapacidades es una garantía normativa que responde a las obligaciones internacionales que nacen de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita en diciembre de 2006 y vigente desde mayo de 2008.

La Ley crea el sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad. El artículo 88 señala que el sistema está conformado por tres niveles de organismos:

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

El Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades se encuentra regulado por la Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad, sin que la Ley de Discapacidades le añada alguna atribución o función.

Puede verse que la protección, defensa y exigibilidad de derechos, entendiéndose la reacción frente a la amenaza o vulneración de los derechos, corresponden a la Defensoría del Pueblo y a los órganos de Administración de Justicia.

En este punto cabe señalar que, si bien la Ley de Discapacidades señala en el artículo 3 que uno de sus fines es *“establecer el sistema nacional descentralizado y/o desconcentrado de*

50 Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 796 de 25 de septiembre de 2012.

protección integral de discapacidades”, la concepción de tal descentralización no alcanza a las juntas cantonales de protección de derechos, como ocurre con la Ley de la Niñez y Adolescencia, la Ley para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres, y la Ley de Personas Adultas Mayores; es decir, las juntas no tienen ninguna competencia de protección de derechos de las personas con discapacidad.

Las atribuciones de la Defensoría del Pueblo como órgano de protección, defensa y exigibilidad de derechos de las personas con discapacidad, son las que le otorgan la Constitución y su propia Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo⁵¹, en esencia, el patrocinio de las acciones de protección, *habeas corpus*, acceso a la información pública, *habeas data*, por incumplimiento, medidas cautelares, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados⁵².

El artículo 100 de la Ley de Discapacidades señala que la Defensoría del Pueblo también *“podrá dictar medidas de protección de cumplimiento obligatorio y solicitar a las autoridades competentes que juzguen y sancionen las infracciones que prevé la ley”*, disposición que es concordante con el artículo 6 literal b) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo que establece como competencia de la institución defensorial *“emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de derechos, con especial énfasis en casos generalizados, sistemáticos o de relevancia social, debiendo solicitar el juzgamiento y la sanción ante la autoridad competente por sus incumplimientos”*, competencia que no comprende solamente a las personas con discapacidad sino a todas las personas.

El Reglamento de atención de casos de competencia de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, emitido bajo Resolución No. 107-DPE-CGAJ-2019, en su artículo 42 define las medidas de cumplimiento obligatorio de la siguiente manera:

Art. 42.- Definición.- Las medidas de cumplimiento obligatorio podrán ser emitidas mediante resolución motivada por la o el Defensor del Pueblo, la o el Coordinador General de Protección o las personas Delegadas provinciales de la institución de acuerdo a sus atribuciones; y tendrán como objeto evitar o hacer cesar un acto u omisión de autoridad pública que tengan efectos individuales y que vulnere o pueda vulnerar derechos humanos o de la naturaleza.

Serán inmediatas, temporales y deberán determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deberán cumplirse. Se podrán revocar a pedido fundamentado de la persona o institución requerida. La revocatoria será resuelta por la misma autoridad que emitió la medida.

Así mismo en el artículo 43 dispone en los casos que se pueden aplicar las medidas de cumplimiento obligatorio, cuyo numeral 1 señala que:

Art. 43.- Casos en que se aplican las medidas de cumplimiento obligatorio.- De oficio o a petición de parte se emitirán en los siguientes casos:

1. En los casos establecidos en la Ley Orgánica de Discapacidades para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante.

Con lo mencionado, cabe decir que la descentralización no alcanza al ámbito de protección de derechos en la Ley de Discapacidades, sin embargo, sí lo hace al referirse a los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, pues menciona específicamente a los gobiernos autónomos descentralizados, aunque no diferencia competencias según sus niveles.

51 Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 481 de 6 de mayo de 2019.

52 Artículo 215 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 6 literal a) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

El ámbito más claro que establece la Ley de Discapacidades para los gobiernos autónomos descentralizados es el generar políticas de promoción y protección social. El artículo 87 les dispone, junto con otras instituciones nacionales, articular con las entidades públicas y privadas el desarrollo y ejecución de políticas destinadas a:

1. Fomentar la autonomía, goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;
2. Orientar y capacitar a las personas y las familias que tienen bajo su cuidado a las personas con discapacidad, en el buen trato y atención que deben prestarles;
3. Promover de manera prioritaria la reinserción familiar de personas con discapacidad en situación de abandono y excepcionalmente insertarlas en instituciones o centros de referencia y acogida inclusivos, para lo cual la institución responsable asegurará su manutención mientras la persona con discapacidad permanezca bajo su cuidado;
Incorporar de forma temporal o permanente a personas con discapacidad en situación de abandono en hogares sustitutos de protección debidamente calificados por la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social, asegurando su manutención mientras la persona con discapacidad permanezca bajo su cuidado;
4. Implementar centros diurnos de cuidado y desarrollo integral para personas con discapacidad;
5. Crear centros de referencia y acogida inclusivos para el cuidado de personas con discapacidad en situación de abandono;
6. Establecer mecanismos de participación, solidaridad y responsabilidad comunitaria para la integración e interacción social de las personas con discapacidad y sus familias;
7. Establecer mecanismos para la inclusión de las niñas y los niños con discapacidad en centros de desarrollo infantil;
8. Implementar prestaciones económicas estatales para personas con discapacidad en situación de extrema pobreza o abandono;
9. Apoyar económicamente el tratamiento médico necesario y óptimo de enfermedades de las personas con discapacidad; y,
10. Financiar programas y proyectos que apoyen a la sostenibilidad de los niveles asociativos de y para la discapacidad.

Se debe rescatar aquellas que implican la prestación de servicios como centros de cuidado y desarrollo integral o centros de referencia y de acogida, que pueden ser implementados por los gobiernos autónomos descentralizados.

Ley Orgánica de Movilidad Humana⁵³

Los artículos 1 y 1A de la Ley de Movilidad Humana, reformada en 2021, abordan el objeto y el ámbito:

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares.

53 Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 938 de 6 de febrero de 2017. Su reforma se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 386 de 5 de febrero de 2021.

Para el caso de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, esta Ley tiene por objeto establecer el marco de prevención, protección, atención y reinserción que el Estado desarrollará a través de las distintas políticas públicas, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Art. 1.A.- *Ámbito.-* Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a las y los ecuatorianos dentro y fuera del territorio de la República, y a las personas extranjeras en el territorio nacional.

Los ecuatorianos que se encuentren fuera del país, especialmente aquellos que constituyen grupos de atención prioritaria, serán sujetos de protección conforme con lo previsto en esta Ley, mediante la asistencia a través de las distintas misiones diplomáticas y consulares, en los términos y alcances en que sea aplicable la jurisdicción ecuatoriana y de conformidad con la legislación del país de acogida y los instrumentos internacionales.

Puede verse que la ley regula a todas las personas que están en movilidad humana, pero señala específicamente a grupos que pueden estar en situación de vulnerabilidad, así, quienes requieren de protección internacional como los refugiados, o quienes son víctimas de trata de personas y/o tráfico de migrantes.

Le ley, al contrario de otras que regulan la protección de derecho de personas pertenecientes a grupos vulnerables, no establece un sistema como tal, aunque no deja de señalar que regula la institucionalidad y los mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana. Sin duda, a lo largo del recorrido de la norma, se puede observar los diferentes espacios de articulación y coordinación según los objetivos que se persigan.

En cuanto a los gobiernos autónomos descentralizados, el artículo 4 de la Ley de Movilidad Humana, indica que una de sus finalidades es: *“4. Determinar las competencias en materia de movilidad humana de las instituciones del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales”*; dejando sentado, como se verá más adelante, que las competencias destinadas a los GAD en esta materia alcanzan hasta los gobiernos provinciales y municipales, no a los parroquiales.

El artículo 165 señala las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Estas son:

1. Crear normativa para la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana y en particular de las personas migrantes retornadas;
2. Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana;
3. Integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial acciones, política pública, planes, programas y proyectos que permitan asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana;
4. Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana;
5. Prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en coordinación con la autoridad de movilidad humana, la autoridad de control migratorio y demás entidades competentes; y,
6. Las demás competencias previstas en la ley.

En la misma línea, el artículo 166 regula la corresponsabilidad a nivel local, señalando que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales tienen atribuciones

que deben ejecutarlas coordinadamente con la autoridad de movilidad humana y la autoridad de control migratorio. Menciona las siguientes:

- 1.** Generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la migración riesgosa, en el ámbito de su competencia, así como apoyar en la reinserción de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas;
- 2.** Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y,
- 3.** Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

Como puede verse, las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, son de carácter preventivo, y tienen por objeto garantizar los derechos de las personas en movilidad humana a través de la creación de normativa local y de políticas públicas planificadas de manera participativa que permitan lograr inclusión y desarrollo tanto de la comunidad extranjera como de las personas ecuatorianas migrantes retornadas. Las políticas públicas que se establezcan comprenden programas y servicios de atención a las personas en movilidad humana que pueden estar a cargo de los GAD.

De la misma forma que ocurría con la Ley de Discapacidades, la Ley de Movilidad Humana no otorga competencias de protección de derechos de personas en movilidad humana a las juntas cantonales de protección municipales. Tampoco menciona específicamente a la Defensoría del Pueblo en esta tarea, no obstante, por sus competencias constitucionales, puede patrocinar garantías jurisdiccionales a favor de las personas en movilidad humana que se encuentren en situación de amenaza o vulneración de un derecho.

Matriz de competencias

variables de
institucionalidad, **grupos**
de **atención prioritaria**
y **redes de protección**
de derechos

4

Matriz de competencias variables de institucionalidad, grupos de atención prioritaria y redes de protección de derechos

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

- b.** La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales
- h.** La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

Art. 148.- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia.- Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.

Art. 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.- No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

Art. 303.- Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

**CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD**

GAD PROVINCIAL

Art. 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- b.** Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c.** Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- g.** Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;

GAD CANTONAL

Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

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

GAD PARROQUIAL

Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:

- b.** Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c.** Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;
- k.** Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;

CONSEJO CANTONAL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Art. 598.- Consejo cantonal para la protección de derechos.- Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Art. 192.- Organismos del sistema.- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia está integrado por tres niveles de organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son:
 - a. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y,
 - b. Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia;
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos. Son:
 - a. Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
 - b. La Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y,
 - c. Otros organismos.
3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Son:
 - a. Las entidades públicas de atención; y,
 - b. Las entidades privadas de atención.

Art. 208.- Descripción.- Forman parte, además, del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia la Defensoría del Pueblo, con las funciones, señaladas en la Constitución y la ley, las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes.

LEY ORGANICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Décima.- De los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. A la promulgación de la presente ley en el caso de aquellos cantones en los que no hubiesen creado los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, se convertirán en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplir con las funciones establecidas en artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. En el caso del personal de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia podrán previa evaluación, ser parte del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA

Primera.- En los artículos 47, letra b; 9, 15, 43 agregados luego del artículo 125; 170 inciso final, 183, 188, 195, 300 y 388 del Código de la Niñez y Adolescencia sustitúyase la frase “Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia” por “Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social”, en su calidad de rector de la política pública de protección social integral.

LEY ORGANICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD	
JUNTAS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	ENTIDADES DE ATENCIÓN
<p>Art. 206.- Funciones de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.- Corresponde a las Juntas de Protección de Derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; (las negrillas nos pertenecen) b. Vigilar la ejecución de sus medidas; c. Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones; d. Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones; e. Llevar el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo Municipio a quienes se haya aplicado medidas de protección; f. Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes; g. Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia; y, h. Las demás que señale la ley. 	<p>Art. 209.- Definición y naturaleza jurídica.- Los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, son entidades públicas y privadas de atención que tienen a su cargo la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y sanción, de acuerdo a las políticas y planes definidos por los organismos competentes y a las instrucciones de la autoridad que legitimó su funcionamiento.</p> <p>Art. 210.- Eficacia y legalidad de su acción.- Las entidades de atención deben realizar sus actividades en la forma que asegure la vigencia y protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, con estricto apego a las disposiciones de este Código, de los reglamentos y de las instrucciones de la autoridad que legitimó su funcionamiento.</p> <p>Art. 211.- Obligaciones de las entidades de atención.- Las entidades de atención y los programas que ejecuten deberán cumplir con las siguientes obligaciones generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Promover las relaciones personales y directas con la familia e impulsar actividades que permitan el fortalecimiento del vínculo o la reinserción familiar en el menor tiempo posible, según los casos; b. Realizar acciones educativas con los familiares al cuidado del niño, niña o adolescente; c. Proveer de atención personalizada y desarrollo de actividades educativas y recreativas con cada niño, niña y adolescente, de acuerdo con sus necesidades de desarrollo; d. Cumplir los estándares nacionales de calidad, seguridad e higiene, además de los que en cada caso señale la autoridad que legitimó su funcionamiento; e. Disponer de los recursos económicos, humanos y materiales adecuados, a los programas que ejecuten;

JUNTAS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	ENTIDADES DE ATENCIÓN
<p>Art. 219.- Seguimiento, revisión, evaluación y revocatoria de las medidas.- Las Juntas de Protección de Derechos y los Jueces de la Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.</p> <p>Las medidas de protección pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> f. Remitir informes periódicos y pormenorizados sobre la marcha de sus programas, al organismo que autorizó su registro y funcionamiento; g. Garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuenten con los documentos públicos de identidad; h. Realizar todas las acciones sociales, legales y administrativas orientadas a definir y solucionar la situación física, psicológica, legal, familiar y social del niño, niña y adolescente; i. Proveer atención médica, odontológica, legal, psicológica y social; j. Garantizar alimentación, vestuario e implementos necesarios para la higiene y aseo personal; k. Poner en conocimiento de la autoridad competente la situación de amenaza o violación de derechos; l. Poner en conocimiento de la autoridad competente los cambios del estatus legal de los niños, niñas y adolescentes con el fin de que ésta adopte las medidas correspondientes; m. Garantizar el ingreso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, cuando corresponda; n. Mantener expedientes completos y actualizados de cada niño, niña o adolescente; y, o. Las demás que se establezcan en este Código, leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones de la autoridad que legitimó su funcionamiento.

LEY ORGANICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD	
DEFENSORIAS COMUNITARIAS	DEFENSORÍA DEL PUEBLO
<p>Art. 208.- Descripción.- (...)</p> <p>Las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, coordinarán su actuación con la Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Art. 208.- Descripción.- Forman parte, además, del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia la Defensoría del Pueblo, con las funciones, señaladas en la Constitución y la ley...</p> <p>Art. 236.- Legitimación activa.- Sin perjuicio de la facultad de los órganos competentes para actuar de oficio y de los casos en que se concede acción pública, pueden proponer la acción administrativa de protección:</p> <p>3. La Defensoría del Pueblo.</p>
<p>Art. 236.- Legitimación activa.- Sin perjuicio de la facultad de los órganos competentes para actuar de oficio y de los casos en que se concede acción pública, pueden proponer la acción administrativa de protección:</p> <p>4. Las Defensorías Comunitarias.</p>	<p>LEY ORGANICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO</p> <p>Disposición General Décima Primera.- Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos remitirán de forma inmediata a la Defensoría del Pueblo, las providencias o resoluciones que dicten en las cuales otorguen medidas administrativas de protección de derechos, para su registro, seguimiento y control.</p>

LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
<p>GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS</p> <p>Art. 19.- Instrumentos de política pública. Los instrumentos de política pública que forman parte del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, son los siguientes:</p> <p>4. Estrategias para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que serán formuladas de manera participativa y formarán parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados.</p> <p>Art. 38.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Sin perjuicio de las facultades establecidas en la respectiva normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>a. Diseñar, formular y ejecutar normativa y políticas locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores; de acuerdo con los lineamientos generales especializados de diseño y formulación de la política pública otorgada por el ente rector del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;</p> <p>b. Formular y ejecutar ordenanzas, resoluciones, planes y programas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores;</p> <p>c. Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas;</p>

**LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

- d. Promover la creación de Centros de Equidad y Justicia para la Protección de Derechos y brindar atención a las mujeres víctimas de violencia de género, con equipos técnicos y especializados;
- e. Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público-privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional;
- f. Promover campañas de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, dirigidas a la comunidad, según su nivel de competencia;
- g. Establecer mecanismos para la detección y derivación a las instituciones del Sistema, de los casos de violencia de género contra las mujeres;
- h. Diseñar e implementar un sistema de recolección de información sobre casos de violencia de género contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, que actualice permanentemente el Registro de Violencia contra las Mujeres;
- i. Implementar protocolos de detección, valoración de riesgo, información y referencia de mujeres víctimas de violencia de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Registro de Violencia de Género contra las Mujeres;
- j. Evaluar de manera periódica el nivel de satisfacción de las usuarias en los servicios de atención especializada para víctimas;
- k. Remitir la información necesaria para la construcción de estadísticas referentes al tipo de infracción, sin perjudicar la confidencialidad que tienen la naturaleza del tipo de causas;
- l. Desarrollar mecanismos comunitarios o barriales de prevención como alarmas, rondas de vigilancia y acompañamiento, adecentamiento de espacios públicos, en conjunto con la Policía Nacional y demás instituciones involucradas;
- m. Promover iniciativas locales como Mesa Intersectorial de Violencia, Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y, servicios de atención de casos de violencia de género; Redes locales, regionales y provinciales, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, entre otras;
- n. Definir instrumentos para el estricto control de todo espectáculo público a fin de prohibir, suspender o clausurar aquellos en los que se promuevan la violencia o discriminación; o la reproducción de estereotipos que reproducen la desigualdad; y,
- o. Las demás que establezca la normativa vigente.

Art. 66.- Promoción de la participación y fortalecimiento organizacional. Para asegurar el cumplimiento de esta Ley, se promoverá la participación de las mujeres, organizaciones sociales, comunitarias y demás actores sociales en todos los niveles de gobierno y funciones encargados de la formulación de políticas públicas, en el marco de la presente Ley.

Para ello, sin perjuicio de otras medidas que se adopten con este fin, se cumplirá con las siguientes:

- a. Las dependencias encargadas de la promoción de la participación social en cada nivel de gobierno promoverán y fortalecerán la participación de las organizaciones de mujeres, sociales, comunitarias y de la sociedad civil, así como la creación de los comités nacionales y locales de usuarias de los servicios de atención a fin de observar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.
- b. Las redes, colectivos, movimientos, organizaciones de mujeres desarrollarán acciones de seguimiento, veeduría, control social u observancia a las actuaciones de los organismos que conforman el sistema previsto en esta Ley.

LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

GAD MUNICIPALES

Art. 41.- (...). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales deberán crear una ordenanza que sancione la colocación de vallas sexistas, con doble sentido, en espacios públicos o privados.

JUNTAS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Art. 50.- Funciones de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Sin perjuicio de las ya establecidas en otros cuerpos normativos, corresponde a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos las siguientes atribuciones:

- a. Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos de mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en el marco de su jurisdicción; y, disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado;
- b. Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones;
- c. Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- d. Llevar el registro de las personas sobre las cuales se hayan aplicado medidas de protección y proporcionar la información al Registro único de Violencia contra las Mujeres;
- e. Denunciar ante las autoridades competentes, la comisión de actos de violencia de los cuales tengan conocimiento; y,
- f. Vigilar que, en los reglamentos y prácticas institucionales, las entidades de atención no violen los derechos de las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.

LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Art. 60.- Instrumentos de política pública. Los instrumentos de política pública que forman parte del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, son los siguientes:

- e. Planes o estrategias locales para la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores que formarán parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en todos los niveles de gobierno.

Art. 84.- Atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Son atribuciones de gobiernos autónomos descentralizados, sin perjuicio de las establecidas en la respectiva normativa vigente, las siguientes:

- a. De acuerdo al nivel de gobierno y a las competencias asignadas en la Constitución y en la Ley, implementarán el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para garantizar el cumplimiento de sus derechos;

LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

GAD MUNICIPALES

Art. 84.- Atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Son atribuciones de gobiernos autónomos descentralizados, sin perjuicio de las establecidas en la respectiva normativa vigente, las siguientes:

- b.** Los municipios y distritos metropolitanos garantizarán el funcionamiento de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de políticas y servicios especializados a favor de las personas adultas mayores;
- c.** Los municipios y distritos metropolitanos dotarán a los consejos cantonales de protección de derechos y a las juntas cantonales de protección de derechos los recursos y la infraestructura necesaria para asegurar los servicios especializados a favor de personas adultas mayores;

JUNTAS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Art. 84.- Atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Son atribuciones de gobiernos autónomos descentralizados, sin perjuicio de las establecidas en la respectiva normativa vigente, las siguientes:

- d.** Los municipios y distritos metropolitanos, a través de las juntas de protección de derechos conocerán, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o vulneración de los derechos de las personas adultas mayores dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y dispondrán las medidas administrativas de protección que sean necesarias para amparar el derecho amenazado o vulnerado.

Art. 88.- Eje de restitución y reparación. En caso de determinarse la vulneración de derechos contra las personas adultas mayores, la autoridad judicial o administrativa competente ordenará la restitución del derecho vulnerado, de conformidad con el Reglamento General a esta Ley.

La restitución podrá incluir entre otras formas, la restitución íntegra del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación física y emocional, medidas de satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, las disculpas públicas, la exigibilidad de prestación de servicios públicos y aplicación de exenciones, entre otras.

LEY ORGÁNICA DE DISCAPACIDADES

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Art. 87.- Políticas de promoción y protección social.- La autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social y/o los gobiernos autónomos descentralizados articularán con las entidades públicas y privadas, el desarrollo y ejecución de políticas destinadas a:

- 1.** Fomentar la autonomía, goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;
- 2.** Orientar y capacitar a las personas y las familias que tienen bajo su cuidado a las personas con discapacidad, en el buen trato y atención que deben prestarles;
- 3.** Promover de manera prioritaria la reinserción familiar de personas con discapacidad en situación de abandono y excepcionalmente insertarlas en instituciones o centros de referencia y acogida inclusivos, para lo cual la institución responsable asegurará su manutención mientras la persona con discapacidad permanezca bajo su cuidado;
- 4.** Incorporar de forma temporal o permanente a personas con discapacidad en situación de abandono en hogares sustitutos de protección debidamente calificados por la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social, asegurando su manutención mientras la persona con discapacidad permanezca bajo su cuidado;

LEY ORGÁNICA DE DISCAPACIDADES

5. Implementar centros diurnos de cuidado y desarrollo integral para personas con discapacidad;
6. Crear centros de referencia y acogida inclusivos para el cuidado de personas con discapacidad en situación de abandono;
7. Establecer mecanismos de participación, solidaridad y responsabilidad comunitaria para la integración e interacción social de las personas con discapacidad y sus familias;
8. Establecer mecanismos para la inclusión de las niñas y los niños con discapacidad en centros de desarrollo infantil;
9. Implementar prestaciones económicas estatales para personas con discapacidad en situación de extrema pobreza o abandono;
10. Apoyar económicamente el tratamiento médico necesario y óptimo de enfermedades de las personas con discapacidad; y,
11. Financiar programas y proyectos que apoyen a la sostenibilidad de los niveles asociativos de y para la discapacidad.

LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Art. 165.- Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana tienen competencia para:

1. Crear normativa para la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana y en particular de las personas migrantes retornadas;
2. Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana;
3. Integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial acciones, política pública, planes, programas y proyectos que permitan asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana;
4. Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana;
5. Prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en coordinación con la autoridad de movilidad humana, la autoridad de control migratorio y demás entidades competentes; y,
6. Las demás competencias previstas en la ley.

Art. 166.- Corresponsabilidad en nivel local. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana y la autoridad de control migratorio deberán:

1. Generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la migración riesgosa, en el ámbito de su competencia, así como apoyar en la reinserción de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas;
2. Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y,
3. Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

Herramientas para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales en sus competencias de protección de derechos

5

Herramientas para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales en sus competencias de protección de derechos

Los gobiernos autónomos descentralizados como parte de la administración pública

El artículo 225 de la Constitución del Ecuador indica que el sector público comprende: “(...) 2) *Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado*”, es decir, las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los consejos regionales, en este último caso, aún no creados.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 242 de la propia Constitución, “*por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales*”, como efectivamente lo son los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos, y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.

Como parte de las instituciones del sector público, su personal es considerado, de conformidad con la Constitución, personal del servicio público. El artículo 226 establece tres principios fundamentales en sus actuaciones:

1. Ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; lo que en la teoría se conoce como el principio de legalidad, que sostiene que toda actuación de la administración pública debe fundamentarse en la ley y no en la voluntad de quienes la conforman.
2. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines; de lo que se tiene que la calidad del servicio público, en parte, se construye por la interacción de las entidades para alcanzar sus objetivos comunes.
3. Tendrán el deber de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

El último principio nos retorna a otros establecidos en la propia Constitución. Recordamos algunos:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales(...)

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Por otro lado, como ocurre en cualquier actividad laboral, las servidoras y los servidores públicos están sujetos a responsabilidades si actúan indebidamente. Al respecto, la Constitución dice:

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsa-

ble administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

En virtud de actuar a nombre y representación del Estado, la responsabilidad por sus actos u omisiones no se limita al ámbito personal, sino que también comprometen la responsabilidad estatal. De ahí que, en relación, la Constitución indica:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

9. (...) El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

Por último, los gobiernos autónomos descentralizados ejercen sus competencias de conformidad con la Constitución y la ley. El artículo 239 de la Constitución dice:

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

La ley que rige a los gobiernos autónomos descentralizados es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, sin perjuicio de atribuciones y competencias establecidas en otras leyes.

Obligaciones legales de los GAD respecto a la protección de derechos establecidas en el COOTAD

En primer lugar, hay que cuestionarse por qué los GAD tienen relación con la protección de los derechos de las personas y cuál es su alcance. Esta discusión no ha sido menor en la organización del Estado. Por un lado, se debe reflexionar sobre la responsabilidad del Estado en instancias internacionales lo que obligaría al propio Estado central a tener el control sobre el cumplimiento de los derechos. En este sentido, por ejemplo, una acción u omisión de una Junta Cantonal de Protección que derive en una vulneración de derechos le ocasionaría responsabilidad al Estado, sin que sea el gobierno local quien enfrente las consecuencias. Por otro lado, el ámbito de acción en la protección de derechos es tan amplio y complejo que parecería difícil que el Estado central pueda ofrecer, con la cantidad y calidad que se requiere, los servicios públicos de protección administrativa de los derechos.

Las diferentes leyes nos envían mensajes que podrían ser contradictorios. Por ejemplo, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores otorgan competencias administrativas a las juntas cantonales de protección de derechos, precisamente para proteger los derechos de aquellos grupos de atención prioritaria. Por otro lado, respecto a los colectivos de personas con discapacidad o personas en movilidad, omiten esta instancia de medidas administrativas de protección de derechos, centran gran parte del control del ejercicio de los derechos en el Gobierno central, aunque otorgan a los GAD competencias de prevención y atención.

No existe ni en la Constitución ni en la ley ninguna disposición que establezca de manera expresa competencia exclusiva a los GAD en la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, el artículo 3, literal c), del COOTAD señala como principio de coordinación y corresponsabilidad del ejercicio de la autoridad que “todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida en el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciu-

dadanía”, de lo que debe comprenderse que la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos de los grupos de atención prioritaria no es exclusiva de los GAD, aunque ciertamente en los municipios recaiga la implementación de la institucionalidad de protección de derechos.

Lo cierto, de todas formas, es que cada vez podemos constatar con mayor evidencia la importancia de los GAD en la prevención, protección, atención y reparación de las personas sujetas a su jurisdicción, y esto ocurre, sin duda, porque los gobiernos locales pasan a constituirse en la instancia más cercana para acompañar a las víctimas que han sufrido vulneración de sus derechos.

Al respecto, María Cecilia Alvarado señala:

La descentralización es la posibilidad de repartir poder, (poder para decidir el modelo de desarrollo, de decidir políticas públicas) y por lo tanto recursos, de la manera más democrática posible, de analizar los problemas y proponer las soluciones no desde arriba, sino desde abajo y desde adentro; y hacerlo así, es la única alternativa para garantizar que la lectura de la realidad no sea lejana y superficial, al contrario que sea sentida, que no salga solo desde el dato estadístico frío, sino desde la comprobación fáctica, poniéndole rostro a los números y circunstancias. Así las propuestas que se construyen con el involucramiento pleno de las y los ciudadanos habrán ganado un espacio para que a la hora de ejecutarlas sea parte de ellas, porque no es el resultado de una imposición, sino de una construcción colectiva⁵⁴.

Y con ello nos deja ver la importancia que le otorga a la cercanía de los gobiernos locales en la vida cotidiana de las personas, por supuesto, también en cuanto tiene que ver con la realización de sus derechos.

De esta forma, de conformidad con la normativa del COOTAD, establecemos cinco obligaciones específicas que aplican a todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.-

Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

- b.** La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales
- h.** La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

Art. 148.- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia.-

Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.

54 María Cecilia Alvarado Carrión, *Derechos y Territorio: un modelo descentralizado para la vigencia de los derechos en el Ecuador*, en *Violencia, géneros y derechos en el territorio* / coordinado por María Amelia Viteri. Quito: CONGOPE: Ediciones Abya-Yala: Incidencia Pública Ecuador, 2019, pp. 36-37.

Art. 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.-

No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

Art. 304.- Sistema de participación ciudadana.-

Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

Art. 303.- Derecho a la participación.-

Los grupos de atención prioritaria tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Art. 326.- Conformación.-

Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados conformarán comisiones de trabajo las que emitirán conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones.

Art. 327.- Clases de comisiones.-

Las comisiones serán permanentes; especiales u ocasionales; y, técnicas. Tendrán la calidad de permanente, al menos, la comisión de mesa; la de planificación y presupuesto; y, la de igualdad y género (...)

La comisión permanente de igualdad y género se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad de conformidad con la Constitución.

En consecuencia todos los gobiernos autónomos descentralizados deben:

1. Garantizar la vigencia y goce de los derechos individuales y colectivos; y, generar condiciones que aseguren el ejercicio de tales derechos a través de sistemas de protección integral de sus habitantes.
2. Asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes.
3. Asignar no menos del diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.
4. Conformar un sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo; y, asegurar instancias específicas de participación a los grupos de atención prioritaria para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.
5. Conformar una comisión permanente de igualdad y género que se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; y, una instancia técnica que implemente las políticas públicas de igualdad.

Respecto a los sistemas de protección integral de los habitantes del territorio, el COOTAD establece diferentes obligaciones para los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Así, solamente en los de nivel cantonal es específico en cuanto a su institucionalidad y alcances.

Para los GAD provinciales y parroquiales, los artículos 41 literal g) y 64 literal k), respectivamente, señalan que entre sus funciones está la de “*promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución...*”. En cuanto a los GAD de nivel cantonal el artículo 54 señala entre sus funciones:

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

Claramente se ve la diferencia entre la obligación de *promover* para los GAD provinciales y parroquiales, y la de *implementar* para los GAD cantonales, lo que significa, para estos últimos, incorporar en su estructura institucional consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria, sobre los que mencionaremos de manera detallada más adelante.

No obstante, otras funciones de los GAD provinciales sí tienen relación con su vinculación en los sistemas integrales de protección de derechos en el territorio, y no deben ser minimizados, por el contrario, son importantes al momento de coordinar la mejor implementación de los sistemas. Así, los literales b) y c) del artículo 41 dicen:

- b.** Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- c.** Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial⁵⁵.

La implementación de políticas de promoción y equidad e inclusión en el territorio implican también contar con servicios de atención a las personas que tienen riesgo o han sufrido la vulneración de sus derechos, por lo que acciones concretas de los GAD provinciales para cumplir con sus funciones pasan a ser importantes en la eficacia deseada para los sistemas territoriales.

En términos generales, los sistemas de protección de derechos deben tener instancias de prevención, protección, atención y reparación de derechos. Los servicios de atención son mecanismos de acompañamiento de las víctimas, espacios de reparación de las vulneraciones sufridas, e inclusive pueden constituirse en redes de sostén social de las personas. Sin embargo, se presentan inconvenientes en su implementación y los motivos son variados, transitando por la falta de recursos, ineficiente o nula planificación, inadecuada coordinación de los diferentes niveles de gobierno, entre otros.

No obstante, posiblemente uno de los inconvenientes a valorar es la poca capacidad de dar respuesta de manera sistemática a los diferentes problemas que se presentan en la sociedad. Entre ellos mencionamos los siguientes:

- Violencia de género e intrafamiliar
- Escasa cobertura de los centros de cuidado infantil
- Empleo, inclusión laboral y procesos de emprendimiento y desarrollo socioeconómico para las mujeres
- Insuficiencia de espacios inclusivos y recreativos
- Embarazo adolescente

55 Idénticas funciones contempla el COOTAD para los gobiernos parroquiales rurales en el artículo 64 literales b) y c).

- Adicciones en la población adolescente y joven.
- Empleo para jóvenes.
- Cultura de paz y respeto a la diversidad.
- Barreras arquitectónicas para el acceso a espacios y edificios públicos.
- Cambio climático.
- Población migrante⁵⁶

Sin duda, a pesar de la gravedad de los problemas mencionados, existen otros de variada índole que son difíciles de abordarlos de manera adecuada. De ahí la importancia de implementar sistemas de protección integral de derechos. Las principales herramientas para apuntalar su eficacia son:

1. Plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
2. Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos.
3. Ordenanzas de conformación de los sistemas de protección integral de derechos en el territorio.

Respecto al ejercicio de las competencias de protección integral de la niñez y adolescencia, el inconveniente principal gira en torno a encontrar la forma de garantizar la especialidad en la protección de derechos.

El Código de la Niñez y Adolescencia fue el primero en establecer un sistema de protección integral de un grupo de atención prioritaria. El diseño e implementación del sistema contemplaba instituciones específicas para su cometido de protección, así, existían los consejos cantonales de niñez y adolescencia que fueron reemplazadas por los actuales consejos cantonales de protección de derechos; y, con relación a las juntas cantonales, actualmente la normativa les establece competencias que trascienden las de niñez y adolescencia.

Al respecto, el Ministerio de Inclusión Económica y Social señala:

Dentro del marco normativo es importante indicar las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, al Estado ecuatoriano respecto al cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Convención de Derechos del Niño. Dichas observaciones fueron remitidas el 26 de octubre del 2017 al Estado ecuatoriano y en ellas se dice textualmente que: “Al Comité le preocupa profundamente que el nuevo enfoque intergeneracional aprobado por el Estado parte pueda afectar a la especificidad y la especialización de su marco institucional y normativo para la aplicación de la Convención, y pueda socavar la protección efectiva de los derechos del niño, en particular a nivel local”⁵⁷.

Sin duda, asegurar un sistema de protección de derechos específico para la niñez y adolescencia es un reto para los gobiernos locales, que pasa por contar con recursos suficientes. No obstante, más allá de los recursos, es posible dar respuestas positivas si los gobiernos locales dictan normativa sobre niñez y adolescencia, capacitan a su personal con el correspondiente enfoque sobre este grupo vulnerable, planifican acciones de prevención e implementan progresivamente espacios de atención específicos para niñez y adolescencia.

⁵⁶ Tomado de Mario Sáenz Andrade y Edwin Miño, La gestión de lo social en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos, en *Violencia, géneros y derechos en el territorio* / coordinado por María Amelia Viteri. Quito: CONGOPE: Ediciones Abya-Yala: Incidencia Pública Ecuador, 2019, pp. 104-105. Los autores mencionan que los temas señalados son producto de un Acuerdo Provincial por la Garantía de los Derechos en el Azuay, con el fin de eliminar la violencia de género y discriminación y con el objetivo de promover acciones efectivas para garantizar el goce de los derechos constitucionales.

⁵⁷ Ministerio de Inclusión Económica y Social, *Fortalecimiento de capacidades de operadoras y operadores de los Sistemas Especializados de Protección Integral de Derechos*, Quito, p. 95.

Respecto al presupuesto para los grupos de atención prioritaria, aparte de respetar la norma que obliga a los GAD a asignar no menos del 10% de los ingresos no tributarios para planificar y ejecutar programas sociales que los beneficie, lo que en la actualidad no se cumple u ocurre de manera deficiente, existen tres actividades que deben interiorizarse en los gobiernos locales:

1. Planificar con la participación de los grupos de atención prioritaria, con orientación a resultados.
2. Ejecutar el presupuesto en programas de atención directa a este grupo, previamente planificadas.
3. Rendir cuentas y emprender en procesos de evaluación de la ejecución presupuestaria en espacios que aseguren la participación de los grupos de atención prioritaria.

Estas actividades, que tienen base en la participación de los administrados sobre la toma de decisiones de sus recursos, se sustentan en el inciso del artículo 303 del COOTAD que dice: *“Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos”*.

Adicionalmente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que regula el sistema nacional descentralizado de planificación participativa y lo vincula con el sistema nacional de finanzas públicas, señala:

Art. 18.- Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno.

Y de manera más específica en cuanto a los grupos de atención prioritaria, el primer inciso del artículo 14 del mismo cuerpo normativo dice:

Art. 14.- Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

De esta manera se tiene que existe normativa legal suficiente que avala la participación de los grupos de atención prioritaria en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que implementen los gobiernos autónomos descentralizados, para la garantía de sus derechos, siendo obligación de los GAD incorporarla en sus procesos.

Respecto a la participación ciudadana, el artículo 304 del COOTAD señala que los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo.

Este artículo es concordante con el segundo inciso del artículo 13 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que dice:

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, **regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno**, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley **(énfasis añadido)**.

También tiene concordancia con el artículo 21 del propio Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece cuáles son las entidades del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, entre las que incluye, de conformidad con el numeral 6:

Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

Como se puede ver, a modo de ejemplo, la norma menciona algunos espacios de participación ciudadana, como los consejos ciudadanos y los consejos consultivos. Existen otros, por ejemplo, las defensorías comunitarias establecidas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, o las promotoras comunitarias o los comités de usuarias de servicios de atención establecidas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Los consejos consultivos y las defensorías comunitarias como espacios de construcción de política pública local, así como también de promoción y restitución de derechos vulnerados, vienen funcionando desde mucho tiempo atrás, se podría decir desde la puesta en marcha del Código de la Niñez y Adolescencia⁵⁸.

Según este Código, Los **consejos consultivos de la niñez y adolescencia** como parte del sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia (Art. 190), pertenecen al organismo de definición, planificación, control y evaluación de políticas. En cuanto a las **defensorías comunitarias** pertenecen al organismo de protección, defensa y exigibilidad de derechos.

El Código de la Niñez no presenta una definición de lo que son los consejos consultivos, pero sí de lo que son las defensorías comunitarias, en el Art. 208 manifiesta que:

“son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, coordinarán su actuación con la Defensoría del Pueblo”.

No obstante, la Ley de Participación Ciudadana en su Art. 80 (Sección Cuarta: De las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos) proporciona una definición de lo que son los consejos y declara que:

“Los Consejos Consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva”

Asimismo, la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad trata de complementar un poco más el papel de los consejos consultivos y se observa que entre las funciones de los consejos nacionales para la igualdad Art. 9, numerales 2 y 5:

- *Conformar y convocar en el ámbito de sus competencias, Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines.*
- *Construir de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía, las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.*

⁵⁸ Dicha normativa fue publicada el 3 de enero de 2003, en el Registro Oficial N° 737 y su expedición y vigencia el 3 de julio del mismo año. Este código reemplaza al denominado Código de Menores vigente desde el año 1976 y reformado en 1992 para que sea compatible con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Lo importante de resaltar de ambas instancias de construcción de política pública y restitución de derechos vulnerados tanto de niñez como de los grupos de atención prioritaria, es que son espacios de participación ciudadana a nivel territorial, tanto a nivel urbano como rural, donde los niveles de gobierno cantonal y parroquial juegan un papel importante en su conformación y seguimiento, aportando a la defensa de los derechos humanos y al funcionamiento del Sistema Local de Protección de Derechos.

El artículo 304 del COOTAD menciona los fines del sistema de participación ciudadana. Rescatamos los siguientes:

- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- Participar en la definición de políticas públicas;
- Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Por otro lado, no es suficiente su existencia sino también que sean incluidos en la actividad del gobierno local, incluso mediante la dotación de recursos. El Ministerio de Inclusión Económica y Social dice:

Promover la participación de estos grupos y reconocer su papel activo como agente de su propia protección significa también dotarle de los recursos, capacidades y medios necesarios para ello⁵⁹.

A modo de ejemplo, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género nos muestra lo que serían buenas prácticas para la participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Señalan tres⁶⁰:

“En los GAD el levantamiento de información para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se realiza en jornadas participativas con la sociedad civil; lo que permite conocer a las y los sujetos de derecho que habitan el territorio, así como acercar la gestión para el desarrollo y beneficio de todas y todos”.

“En los GAD se convocan reuniones semestrales con la sociedad civil para realizar el seguimiento y evaluación de las actividades que se encuentran desarrollando y se recogen aportes ciudadanos para rectificar o ratificar su desarrollo”.

“En los GAD se trabajan presupuestos participativos con la sociedad civil, integradas por representantes de las y los sujetos de derechos. En forma conjunta deciden y priorizan acciones y obras en las que se invertirá el presupuesto asignado”.

En definitiva, existen dos cuestiones indispensables que los gobiernos autónomos descentralizados deben realizar:

1. Conformar un sistema de participación ciudadana que se regule por acto normativo; y,
2. Promover la participación ciudadana dotándole de recursos, capacidades y medios para que puedan cumplir adecuadamente con su rol.

59 *Ibidem*, p. 69.

60 Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *Guía básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los gobiernos autónomos descentralizados*, Quito, s/f, pp. 42-43.

Respecto a la institucionalidad sobre igualdad y género, el COOTAD señala expresamente la obligación de que los gobiernos autónomos descentralizados cuenten con una comisión permanente sobre igualdad y género, que se encarga de aplicar transversalmente las políticas de igualdad y equidad, y fiscalizar a la administración para el cumplimiento de ese objetivo. Adicionalmente, existirá una instancia técnica para implementar las políticas públicas de igualdad, de manera coordinada con los consejos nacionales de igualdad.

El enfoque de género permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones jerárquicas y desiguales entre hombres y mujeres, cuya consecuencia es que las mujeres tienen condiciones de vida inferiores a los hombres⁶¹.

El artículo 70 de la Constitución dispone:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

El artículo 14 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, entre los enfoques de igualdad, señala específicamente al enfoque de género, añadiendo que las acciones públicas buscarán conseguir la reducción de brechas económicas, comprendase en este caso entre hombres y mujeres, y la garantía de derechos.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género señala que:

Uno de los principales errores al realizar una planificación es partir de la idea que todos los actores involucrados tienen necesidades homogéneas, y que la problemática existente afecta a todos por igual, estableciendo planes generales para toda la población, lo cual puede ahondar las brechas de desigualdad latentes en las diversas localidades⁶².

Por ello, la planificación, presupuestación y ejecución del presupuesto, deben ser realizados con enfoque de género, detectando las brechas existentes entre hombres y mujeres, y estableciendo los objetivos, metas y planes necesarios para reducir estas brechas y alcanzar mayor igualdad en las oportunidades y relaciones de género. Al respecto:

Los presupuestos sensibles al género son un instrumento fundamental si se quiere alcanzar la igualdad real, puesto que permiten evaluar el impacto en género en el ciclo presupuestario, de esta manera no solamente expresa los recursos invertidos con el fin de implementar políticas para la igualdad, sino que permite valorar el impacto del gasto de un GAD sobre las mujeres para cubrir sus necesidades y demandas.

Desde esta óptica, los presupuestos sensibles al género aportan a la eliminación de las brechas de desigualdad, al asegurar que los fondos públicos son gastados de manera efectiva a fin de lograr los objetivos de igualdad de género⁶³.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género señala de manera específica lo que se requiere en la gestión local para la efectiva transversalización del enfoque de género. Así:

- La generación de políticas con perspectiva de género;
- La planificación y presupuestación con perspectiva de género;
- Las agendas de igualdad como instrumento orientador de las **agendas locales de igualdad (ALI)**;

61 *Ibidem*, p. 29.

62 *Ibidem*, pp. 14-15.

63 *Ibidem*, p. 40.

- Los proyectos con perspectiva de género, **los indicadores con perspectiva de género**, el monitoreo y evaluación de estos;
- La planificación y la presupuestación participativa con perspectiva de género;
- El control social⁶⁴ **(las negrillas nos pertenecen)**.

Y añada que debe existir un plan de fortalecimiento de capacidades con las siguientes características:

- Deberá contener ejes fundamentales como igualdad y no discriminación, género, derechos humanos y participación, procesos internos que serán obligatorios para todo el personal.
- Mantendrá, dentro del plan de capacitación anual de la entidad, otras modalidades de capacitación o formación especializada en género. Hay ofertas de capacitación variadas entre presenciales, semipresenciales y virtuales.
- Formulará un código de convivencia en forma participativa, a fin de que las reglas y normativas estén claras y permitan una convivencia armónica y positiva entre las autoridades y el personal del GAD, en un marco de respeto, solidaridad y encuentro intercultural.
- Formulará protocolos de atención para la ciudadanía considerando el enfoque de género⁶⁵ (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Guía Básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los gobiernos autónomos descentralizados, Quito, s/f, pp. 11-12).

Rescatamos varias herramientas que efectivamente son necesarias para realizar un adecuado enfoque de género, entre ellas los indicadores con perspectiva de género. Al respecto:

El marco normativo de derechos humanos, incluidas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y las recomendaciones adoptadas por su Comité, proporciona la base jurídica y la orientación práctica para promover y elaborar estadísticas de género. Además de desglosar las estadísticas que se acopian comúnmente por sexo (por ejemplo, proporción de mujeres que ocupan altos puestos en la administración pública), lograr que las mujeres tengan más visibilidad en las estadísticas y vigilar la igualdad de género requiere estadísticas específicas sobre las mujeres (por ejemplo, estadísticas de morbilidad y mortalidad materna), ampliar las estadísticas en esferas críticas, como la pobreza (por ejemplo, distribución de recursos en los hogares o cantidad de trabajo no remunerado que realizan las mujeres), acceso a los activos (por ejemplo, propiedad de tierras, vivienda), exposición a la violencia (por ejemplo, violencia doméstica, matrimonio precoz o forzado) y prácticas tradicionales nocivas (por ejemplo, mutilación genital femenina, crímenes de honor), empoderamiento y adopción de decisiones (por ejemplo, proporción de mujeres elegidas al parlamento) y actitudes de la sociedad (por ejemplo, papel percibido y contribución de las mujeres respecto de los hombres en la vida familiar y social). También exige la compilación de información sobre los hombres que tradicionalmente solo se acopiaba respecto de las mujeres (por ejemplo, uso de anticonceptivos)⁶⁶.

64 Ibidem, p. 10.

65 Ibidem, pp. 11-12.

66 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación*, Naciones Unidas, 2012, p. 83.

En definitiva, lo mínimo necesario para apuntalar a gobiernos locales que incorporen en sus actividades el enfoque de género, es:

1. Comisión permanente sobre igualdad y género;
2. Instancia técnica para implementar políticas públicas de igualdad;
3. Planificación y presupuesto con enfoque de género;
4. Indicadores con perspectiva de género;
5. Agendas locales de igualdad;
6. Plan anual de fortalecimiento de capacidades;
7. Código de convivencia interno y elaborado de forma participativa; y,
8. Protocolos de atención para la ciudadanía.

Obligaciones legales de los GAD establecidas en los sistemas especializados de protección integral de derechos

Tres leyes desarrollan los sistemas especializados de protección integral de derechos:

1. Código de la Niñez y Adolescencia;
2. Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
3. Ley de las Personas Adultas Mayores.

Todas estas leyes establecen espacios de prevención, protección, atención y reparación de derechos, y desarrollan la institucionalidad y participación ciudadana que son parte de los sistemas de protección y tiene por finalidad hacerlos eficaces.

Gobiernos autónomos descentralizados provinciales

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, dice:

Art. 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- b.** Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c.** Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- g.** Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;

Si nos detenemos a examinar estas funciones, fácilmente concluiremos que son amplias y que direccionarlas significa realizar una serie de acciones que sería imposible ejecutar sin planificación y sin los recursos suficientes. Solamente a modo de ejemplo, para visualizar una parte de las dificultades que pueden enfrentar los GAD provinciales, citamos a Mario Sáenz y Edwin Miño:

Otro aspecto que ayuda a entender la ejecución de lo social por parte de los GADP en el territorio es que cada GAD ha tenido que afrontar una serie de dificultades para ejecutar la política social, entre ellas:

- Muchos programas y proyectos sociales no se encuentran enmarcados en políticas reales.

- Los pobres son vistos como meros receptores de beneficencia (dotación de alimentos, ropa, medicamentos...), lo cual propicia la creación e implementación de políticas sociales de corte asistencialista.
- En muchos GADP la gestión de lo social no ha sido una de las prioridades de trabajo en los territorios.
- Hay una duplicidad de esfuerzos y poca articulación entre instituciones públicas y privadas.
- Algunos GADP no cuentan con el personal técnico especializado en lo social.
- Las áreas sociales de los GADP no poseen diagnósticos precisos para la toma de decisiones, y quienes los poseen tienen restringido el acceso.
- Hay una escasa participación de los grupos de atención prioritaria en la formulación de la política social⁶⁷.

Puede entenderse que los desafíos que se presentan para cambiar las dificultades son grandes. Con el fin de enfrentarlos adecuadamente, lo primero que planteamos es el fortalecimiento institucional. La normativa ya revisada nos dice que al menos existen dos órganos que deben enfocarse en la política social: 1) La Comisión Permanente de Igualdad y Género; y, 2) Instancia técnica para implementar las políticas públicas de igualdad.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales han tenido también, y de forma tradicional, los patronatos. Al respecto: *“Con la reforma al COOTAD en el año 2013, específicamente con la disposición general octava, algunos patronatos provinciales se extinguieron, mientras que otros cambiaron su razón social, y se mantuvieron como una institución adscrita al GAD”*⁶⁸.

Sobre los patronatos que se mantuvieron adscritos al GAD: *“En la actualidad los patronatos están encargados de la implementación de servicios sociales, especialmente de salud, por ejemplo: brigadas médicas, medicina general, odontología, clínicas móviles, etc.”*⁶⁹.

De esta forma, la institucionalidad debe significar para un GAD provincial la posibilidad de contar con: 1) Transversalizar e implementar las políticas de igualdad; 2) Fiscalizar el cumplimiento por parte de la administración; 3) Implementar servicios de atención.

Respecto a los servicios de atención, es necesario coordinar cercanamente con el Gobierno central, especialmente con las carteras rectoras en cada una de las materias, así, la política intergeneracional con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y la política de género con la Secretaría de Derechos Humanos; y también con el órgano de planificación del Estado. Esto es así porque la creación y ubicación de los servicios de atención dependen de las necesidades nacionales y territoriales. Es necesario que los GAD provinciales se involucren en brindar atención a los grupos de atención prioritaria que sufren amenaza o se han vulnerado sus derechos, porque la demanda de ellos es grande y las entidades provinciales tienen condiciones favorables para hacerlo.

Las otras herramientas para el desarrollo y fortalecimiento de los GAD provinciales serán analizadas posteriormente, en el acápite sobre los modelos de gestión.

67 Mario Sáenz Andrade y Edwin Miño, La gestión de lo social en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos, en *Violencia, géneros y derechos en el territorio* / coordinado por María Amelia Viteri. Quito: CONGOPE: Ediciones Abya-Yala: Incidencia Pública Ecuador, 2019, p. 98.

68 Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, *Guía rápida para la gestión de la política social en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales*, elaborado por Mario David Sáenz Andrade, s/l, s/f, s/pp.

69 *Ibidem*.

Gobiernos autónomos descentralizados cantonales

Los gobiernos autónomos descentralizados cantonales juegan un rol fundamental pues sobre ellos recae implementar los sistemas de protección integral de derechos del cantón, y esto comprende crear y fortalecer las instancias de protección inmediata de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres en situación de violencia y personas adultas mayores.

Como parte de la institucionalidad, los consejos y las juntas de protección de derechos son obligaciones directas de los gobiernos cantonales. Por su parte, la participación ciudadana se recoge en todas las leyes que instituyen los sistemas especializados y está transversalizada en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

En cumplimiento a sus obligaciones, los instrumentos que deben implementarse en el espacio cantonal son, entre otros:

- Plan de desarrollo y ordenamiento territorial;
- Agendas para la Igualdad;
- Plan de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- Centros de Equidad y Justicia;
- Casas de acogida;
- Conformación de consejos consultivos, defensorías comunitarias, promotoras de derechos, comités de usuarias y usuarios, entre otras instancias de participación.

Adicionalmente, contarán con ordenanzas que implementen los sistemas de protección de derechos y, otras específicas, como ordenanzas para combatir la violencia de género, regular el uso del espacio público para controlar los mensajes que promuevan la violencia, entre otros.

Juntas cantonales de protección de derechos

El Código de la Niñez y Adolescencia las define de la siguiente manera:

Art. 205.- Naturaleza Jurídica.- Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón.

Las organizará cada municipalidad a nivel cantonal o parroquial, según sus planes de desarrollo social. Serán financiadas por el Municipio con los recursos establecidos en el presente Código y más leyes.

Lo primero que se rescata de la norma citada es que tienen nivel operativo y tiene autonomía administrativa y funcional, es decir, pueden organizarse de la manera que consideren para cumplir sus competencias, en consecuencia, no dependen administrativa ni funcionalmente de otro órgano.

No obstante, su integración sí depende de los consejos cantonales de protección de derechos. El artículo 207 del Código de la Niñez y Adolescencia dice:

Art. 207.- Integración de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.- La Junta Cantonal de Protección de Derechos se integrará con tres miembros principales y sus respectivos suplentes, los que serán elegidos por el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia⁷⁰ de entre candidatos que acrediten formación técnica necesaria para cumplir

70 Actualmente consejos cantonales de protección de derechos.

con las responsabilidades propias del cargo, propuestos por la sociedad civil. Durarán tres años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez.

El Reglamento que dicte el Presidente de la República a propuesta del Consejo Nacional establecerá los demás requisitos que deben reunirse para ser miembro de estas Juntas, las inhabilidades e incompatibilidades y los procedimientos para proponerlos y elegirlos.

La Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, señala en el artículo 38 que son atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados:

- c.** Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas;

El artículo 49 de la misma ley otorga competencia a las juntas cantonales de protección de otorgar medidas administrativas inmediatas de protección; y, el artículo 52, en relación con el fortalecimiento y criterio de especialidad de las juntas, indica que *“contarán con personal especializado en protección de derechos y sus respectivos suplentes para el otorgamiento, aplicación y seguimiento de las medidas administrativas inmediatas de protección”*.

Por su parte, el artículo 84 de la Ley de Personas Adultas Mayores establece como competencias de los GAD municipales y distritos metropolitanos:

- b.** Los municipios y distritos metropolitanos garantizarán el funcionamiento de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de políticas y servicios especializados a favor de las personas adultas mayores;
- c.** Los municipios y distritos metropolitanos dotarán a los consejos cantonales de protección de derechos y a las juntas cantonales de protección de derechos los recursos y la infraestructura necesaria para asegurar los servicios especializados a favor de personas adultas mayores; y,
- d.** Los municipios y distritos metropolitanos, a través de las juntas de protección de derechos conocerán, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o vulneración de los derechos de las personas adultas mayores dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y dispondrán las medidas administrativas de protección que sean necesarias para amparar el derecho amenazado o vulnerado.

Adicionalmente, el artículo 88 de la Ley de Personas Adultas Mayores, en referencia a la restitución y reparación de derechos, dice:

En caso de determinarse la vulneración de derechos contra las personas adultas mayores, la autoridad judicial o administrativa competente ordenará la restitución del derecho vulnerado, de conformidad con el Reglamento General a esta Ley.

La restitución podrá incluir entre otras formas, la restitución íntegra del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación física y emocional, medidas de satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, las disculpas públicas, la exigibilidad de prestación de servicios públicos y aplicación de exenciones, entre otras.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, como ente rector de la política en materia de protección de derechos intergeneracional, ha desarrollado teoría sobre el funcionamiento de las juntas cantonales de protección de derechos. Respecto a los principios generales para la actuación de las juntas menciona:

- 1.** Las Juntas Cantonales de Derechos son órganos de protección de derechos cuya función es otorgar medidas de protección administrativas de carácter inmediato, orientadas a evitar o cesar la vulnerabilidad de derechos y/o restituir en el tiempo derechos amenazados o violados.

2. En su naturaleza jurídica de ser un organismo creado para la protección de derechos les otorga la responsabilidad de conocer los casos de amenaza o violación de los derechos de niñas, niños, las y los adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores.
3. La actuación de las juntas cantonales se atiene a los principios de igualdad, no discriminación, interés superior, celeridad, especialidad, eficacia y gratuidad.
4. Su naturaleza es administrativa. Sus decisiones y acciones están relacionadas con la emisión de medidas de protección administrativas frente a riesgo o vulnerabilidad de los derechos. Por lo tanto, no sustituyen la labor de los órganos de administración de justicia.
5. Deben actuar con especificidad debido a los sujetos de derechos en condiciones de vulnerabilidad, amenaza o riesgo que requieran protección y transformación emergentes de estas condiciones.
6. Deben actuar con especialización debido a lograr la eficacia de las medidas de protección para que se garantice el cese a la vulnerabilidad de derechos y su restitución.
7. Debe tomar las medidas necesarias conducentes a restituir los derechos vulnerados, incluso aquellas que no estén enunciadas o que consten en otras normas. La medida administrativa temporal de institucionalización de sujetos de derechos que han sido vulnerados en sus derechos es la última medida posible y solamente cuando no hay otra opción para cesar la amenaza de vulnerabilidad. En todos los casos prevalecerá la posibilidad de que se encuentren acompañados de medios familiares que no hayan tenido ninguna relación con el hecho denunciado o con las personas involucradas en los hechos que generaron amenaza, riesgo o vulnerabilidad.
8. Sin perjuicio del lugar donde fue solicitada y otorgada la medida de protección administrativa esta tiene eficacia en cualquier lugar que lo requiera⁷¹.

Sin duda, el ámbito de acción más importante para las juntas cantonales de protección es la protección que realizan. Respecto a ella, el MIES señala que:

La protección especial como derecho cumple seis objetivos principales:

- Reconocer la dignidad humana de las víctimas;
- Mostrar solidaridad con ellas;
- Atender de forma específica y personalizada las necesidades de las víctimas;
- Ayudarlas a enfrentar las consecuencias individuales y colectivas de la violación de sus derechos;
- Generar las condiciones mínimas para la reconstrucción del plan de vida de las víctimas; y,
- Definir un camino de restablecimiento de la confianza de las víctimas en la sociedad y el Estado⁷².

También por ello, una función importante de las juntas cantonales de protección de derechos, aunque no aparezca expresamente en la normativa, es la prevención, que es uno de los ejes fundamentales de los sistemas de protección de derechos. Es decir, la protección que realicen las Juntas Cantonales tiene efecto en el ámbito de la prevención, pues disuade que se presenten nuevos casos de violencia, y la reparación que realicen tiene por finalidad, también, prevenir que las personas vuelvan a ser víctimas.

71 op. cit.: Ministerio de Inclusión Económica y Social, *Fortalecimiento de capacidades de operadoras y operadores de los Sistemas Especializados de Protección Integral de Derechos*, pp. 131–133.

72 *Ibidem*, p. 53.

Es responsabilidad de los gobiernos locales, prioritariamente, la corresponsabilidad de las medidas de prevención, pero especialmente, su obligación en torno el otorgamiento de medidas de protección administrativas y el seguimiento a su adecuada ejecución. Esta obligación y su deber de otorgamiento constituye el eslabón primario para la prevención del sobrevenimiento de mayores vulneraciones o riesgos a sus derechos y su integridad o reiteración de violencias.

Por eso, los gobiernos locales como promotores y responsables de la instalación de los sistemas especializados de protección tienen bajo su responsabilidad lo que se denomina, los niveles primarios de prevención (reducción de la amenaza y el riesgo) y los niveles estructurales de prevención (transformación de patrones socioculturales)⁷³.

También sobre la actuación de las juntas cantonales de protección de derechos, el MIES indica:

1. Quienes conforman las juntas cantonales de derechos como autoridad y servidor público tiene el más alto deber de respetar y hacer respetar los derechos humanos.
2. El otorgamiento de medidas administrativas por parte de los integrantes de las juntas cantonales de derechos no podrán excluir a ninguno de los sujetos de derechos establecidos en la normativa legal vigente. En todos los casos en que las niñas, los niños y las y los adolescentes hayan sido vulnerados o amenazados en sus derechos prevalecerá el interés superior y su prioridad absoluta respecto de los otros sujetos de derechos, sin perjuicio de atender a todos los sujetos que así lo requieran.
3. De conformidad con Código Orgánico Integral Penal los miembros de las juntas cantonales de derechos estarán en la obligación como todo servidora o servidor público y en función de su cargo, a denunciar todo hecho que llegue a su conocimiento y que pueda configurar una contravención o delito. La o el denunciante no es parte procesal.
4. Todas [las] decisiones tomadas por las juntas cantonales deben ser pertinentes, integrales y adecuadas a resolver la amenaza y vulnerabilidad. Su incumplimiento acarrea las consecuencias penales señaladas por el Código Orgánico Integral Penal y la máxima medida sancionatoria conforme la normativa aplicable.
5. Las medidas administrativas de protección no requieren motivación. Con su solo otorgamiento deben ser ejecutadas.
6. Siendo todas [las] decisiones tomadas por las juntas cantonales fundamentadas en razón y dirigidas a la protección de derechos amenazados o violados y siendo decisiones legítimas de autoridad competente, su incumplimiento acarrea las consecuencias penales señaladas por el Código Orgánico Integral Penal y la máxima medida sancionatoria conforme la normativa aplicable.
7. Las medidas de protección pueden ser solicitadas por las víctimas o por cualquier persona que tenga noticia de la situación de vulnerabilidad.
8. Los miembros de las juntas cantonales y su personal técnico administrativo están prohibidos de opinar, proferir tratos diferenciados o discriminatorios o solicitar formalidades que limiten el acceso a las medidas de protección. Esta conducta implica revictimización y será sancionada.
9. Sus responsabilidades en todos los casos (las niñas, los niños y las y los adolescentes, hombres y mujeres y personas adultas mayores sean personas con discapacidad o en movilidad humana) son las de conocer de oficio o a petición de parte los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de las niñas, los niños y

73 *Ibidem*, p. 130.

las y los adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; vigilar la ejecución de sus medidas; interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones⁷⁴.

Respecto a los derechos que tienen las personas que acuden a las juntas cantonales de protección, el MIES señala:

1. A ser escuchadas sin que medie opinión alguna, y a que se dicten todas las medidas de protección administrativas que constan en el Código de la Niñez y la Adolescencia y/o la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y/o la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.
2. A que la información proporcionada por las personas que acuden a las juntas sea considerada y tratada bajo reserva y confidencialidad tomando las medidas conducentes a la protección de datos personales y de disminución de riesgos.
3. A que no se le pregunte sino por una única ocasión las circunstancias por las cuales requiere de protección y las causas por las que sus derechos han sido amenazados o violados.
4. A que se otorguen medidas de protección, efectivas e inmediatas para evitar riesgos a su vida e integridad personal o hacia su seguridad patrimonial o medios de vida.
5. A que se asegure el acompañamiento y su inmediata derivación a las entidades de salud cuando su estado de salud física o emocional lo requiera. Acompañamiento que debe realizarse hasta asegurar que la situación se ha estabilizado.
6. A que se abra, mantenga y conserve un expediente que preserve la información sobre las medidas otorgadas y su seguimiento.
7. A que las juntas cantonales de derechos consideren el enfoque de derechos humanos y sus especificidades en razón a sexo, género, edad, discapacidad, interculturalidad, pertenencia a un pueblo nacionalidad indígena y movilidad humana en sus actuaciones y decisiones⁷⁵.

Existe además una competencia especial para las juntas cantonales de protección de derechos en relación con la niñez y adolescencia en movilidad humana, que cuenta con un importante instrumento de apoyo como lo es el Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana. En referencia a las medidas de protección que pueden emitir las juntas:

Estas medidas podrán incluir el ingreso regular al territorio, la reunificación familiar, su regularización migratoria, la prohibición de contacto de personas que pueda poner en riesgo al niño, niña o adolescente, el acceso a derechos como salud, alimentación, educación o cualquier otra medida que conduzca a la protección de derechos⁷⁶.

Como puede verse, las obligaciones de las juntas cantonales de protección de derechos no son pocas, y por ello se requiere de personal profesional, capacitado en todos los ámbitos de derechos humanos y, además, que cuenten con los recursos e infraestructura suficientes que les permitan brindar un buen servicio a la población que atienden. La pregunta es si actualmente están preparadas para ello. Algunas reflexiones señalan que:

74 *Ibidem*, pp. 134-136.

75 *Ibidem*, pp. 133-134.

76 Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, *Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana*, Quito, 2018, p. 13.

En quince años de vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia se han conformado 177 juntas cantonales, es decir, el 80% de cantones cuentan con ellas. El 44.06% cuentan con reglamentos aprobados. El 44.07% de equipos fueron elegidos por concurso público de los cuales el 50.28% cuentan con nombramiento. El 79.10% no cuenta con miembros suplentes. El 70.62% no cuenta con equipo técnico para la recepción de denuncias; el 68.36% no posee un secretario abogado; el 72.88% no cuenta con un citador notificador; y el 70.62% no dispone de personas para atención a usuarios. El 74.57% de las juntas mencionan que no tienen formación especializada y no cuentan con plan de capacitación. Solamente el 19.77% de las Juntas posee vehículos específicos para sus trabajos.

La falta de procedimientos estándar contribuye a la discrecionalidad de los procedimientos de las juntas y la conducta de sus miembros. Cerca de 90% de sus miembros no ha firmado un Código de Ética y la planificación de las acciones solamente ocurre en la mitad de las juntas cantonales⁷⁷.

Sin duda, los números están en rojo, lo que demuestra que no se ha logrado aún crear y fortalecer las juntas cantonales de protección de derechos en la medida que la ciudadanía las requiere. A esto hay que añadir que aún no se han implementado las competencias que las juntas tienen con relación a la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ni en la Ley de Personas Adultas Mayores, por lo que los retos actualmente son grandes, y únicamente podrán alcanzarse con voluntad política de las autoridades e instituciones que tienen corresponsabilidad con los sistemas de protección de derechos, y que eso signifique planificar e invertir para su plena implementación.

En definitiva, las juntas cantonales de protección de derechos son órganos administrativos de protección de derechos, que deben contar con personal especializado, a través de sus funciones previenen, restituyen y reparan derechos; forman parte de los GAD cantonales a quienes les corresponde crearlos, dotarlos de los recursos suficientes para su funcionamiento y capacitar a sus servidores.

Por ello, los gobiernos autónomos descentralizados cantonales deben emprender en varias acciones que les permitan asumir de la mejor manera sus responsabilidades en la materia. A saber:

1. Planificar periódicamente sus actividades.
2. Constar en el Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del GAD municipal.
3. Tener reglamentos de funcionamiento interno.
4. Ser elegidos mediante concursos de méritos y oposición, con participación ciudadana.
5. Contar con nombramientos de periodo fijo.
6. Tener un plan anual de capacitación y formación para la especialización de su personal.
7. Tener infraestructura adecuada que le permita ejercer su autonomía.
8. Incorporar como instrumento de trabajo un sistema informático de registro de información.
9. Establecer protocolos de actuación que les permita desarrollar procedimientos estándar.
10. Suscribir un Código de Ética

77 Op. cit.: Ministerio de Inclusión Económica y Social, *Fortalecimiento de capacidades de operadoras y operadores de los Sistemas Especializados de Protección Integral de Derechos*, pp. 109-111.

Consejos cantonales de protección de derechos

Empezamos este acápite con una parte del diagnóstico levantado por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional sobre los consejos cantonales de protección de derechos.

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional consultó a 203 cantones del Ecuador con el objeto de realizar un diagnóstico de las capacidades y condiciones actuales de los organismos del sistema de protección de derechos, entre ellos, los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

Entre los años 2013 y 2016 se renovó y/o conformó aproximadamente el 70% de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, bajo la premisa de que deben asumir las competencias de protección de los grupos de atención prioritaria e incorporar las cinco temáticas de igualdad: género, discapacidades, intergeneracional, de movilidad humana y de pueblos y nacionalidades.

El diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional indica que las y los secretarios técnicos de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, en su mayoría, carecen de la formación técnica y especializada que sus atribuciones implican y tan solo el 14,78% de los consejos tiene asesores jurídicos y el 17,73% personal técnico. El 64,53% promueve la formulación de ordenanzas, el 42% realiza procesos emblemáticos de observancia y menos de la mitad, el 40,89% dedica atención a la conformación de rutas y protocolos. Aunque se han dispuesto partidas presupuestarias para su institucionalización, solo el 25% de los consejos tiene presupuesto suficiente y el 60% al menos no lo disponen autónomamente⁷⁸.

Los consejos cantonales para la protección de derechos realizan un trabajo complementario a las Juntas. Si bien emitir medidas de protección es importante frente a un caso determinado, también lo es edificar el escenario para la protección de derechos, y esto significa lograr el diseño institucional y normativo adecuado para el funcionamiento de los sistemas de protección.

De ahí que tenga gran significancia las atribuciones de los consejos cantonales para la protección de derechos de formular, transversalizar, realizar observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, las mismas que corresponden a los Consejos Nacionales para la Igualdad, y por lo tanto su articulación con estos es fundamental.

Por los mismos motivos, el trabajo de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos no puede estar separado de las expectativas, actividades y demandas de las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos, lo que además es una razón para que la ley prevea que parte de los miembros del Consejo lo componen representantes de la sociedad civil.

En esta línea, el Ministerio de Inclusión Económica y Social señala:

Bajo la responsabilidad de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, se requiere un involucramiento participativo de todos los actores para definir las estrategias, acciones, así como la articulación de los responsables de la detección, protección, atención y restitución de derechos.

Esto contempla el cumplimiento de los siguientes pasos:

1. Conformación de una comisión de delegados de las instituciones y organizaciones que actualmente se encuentran operando en el territorio en la gestión de protección, con quienes se realizará un primer diagnóstico sobre las dificultades identificadas en la atención integral a víctimas (enfocado en las tres poblaciones establecidas: ni-

78 *Ibidem*, pp. 106-108.

ñas, niños, adolescentes, mujeres víctimas de violencia y personas adultas mayores). Esto incluye un análisis de los nudos críticos en cuanto a la actuación de los actores institucionales y a la articulación entre los mismos diferenciando la naturaleza de la protección integral de derechos del acceso a justicia y la responsabilidad de sus órganos especializados.

2. Realizar un mapeo de actores públicos, privados y comunitarios, presentes en el territorio, que incluya un catálogo de competencias, servicios y coberturas, así como de protocolos y demás instrumentos internos de los actores mapeados.
3. De acuerdo con los pasos mencionados (atender, proteger, acompañar, establecer, denunciar, encaminar), es preciso identificar el momento de intervención de cada uno de los actores en relación con sus competencias y las posibles articulaciones y colaboraciones.
 - Organismos de formulación, transversalización, observancia y seguimiento de la política pública.
 - Organismos de atención y servicios.
 - Organismos de protección y restitución de derechos.
 - Organismos de control social y participación ciudadana para la exigibilidad de derechos.
4. Elaborar un documento de ruta local, que debe incluir entre sus componentes un paso a paso a seguir durante la actuación desde la detección hasta la reparación integral a la víctima, y descrito operativamente en forma de diagrama de flujo.
5. Realizar jornadas de validación, socialización y actualización con los actores involucrados y con otros actores locales⁷⁹.

Lo mencionado podría resumirse en la importancia sobre conocer el entorno el trabajo, entender el contexto social y acercar a los actores a la construcción participativa.

Es importante que en virtud de sus atribuciones los consejos cantonales para la protección de derechos participen activamente en la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y en las agendas locales para la igualdad, que deben estar alineadas con las agendas nacionales para la igualdad. Esta función debe cumplirla a manera de asesoramiento a las autoridades municipales, especialmente al alcalde o alcaldesa y a la Comisión Permanente de Igualdad y Género.

Adicionalmente, tales instrumentos e instancias deben incorporar el enfoque de igualdad. El Consejo Nacional para la Igualdad de Género, a modo de ejemplo, nos hace conocer lo que serían buenas prácticas por parte de los consejos cantonales para la protección de derechos en esta materia⁸⁰.

“Los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) han asumido sus atribuciones en lo referente a la formulación de políticas públicas de igualdad; se cuenta con Agendas Locales de Igualdad, construidas en procesos participativos ciudadanos; lo que logró el acercamiento del Consejo con las y los habitantes del cantón”.

79 *Ibidem*, pp. 218-219.

80 Op. cit.: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *Guía básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los gobiernos autónomos descentralizados*, p. 21.

“Las y los miembros de las Comisiones Permanentes de Igualdad y Género se han capacitado y exigen las funciones que les corresponden; esto permite que el GAD incorpore el enfoque de género en su gestión y que sus actividades y proyectos abarquen a todas y todos los sujetos de derecho”.

“La Instancia Técnica, que ejecuta los planes, programas y proyectos del GAD, desarrolla actividades enmarcadas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el que se han priorizado planes, programas y proyectos para las y los sujetos de derecho, tomando en cuenta sus especificidades”.

En definitiva, los consejos cantonales para la protección de derechos fundamentalmente deben:

1. Participar en la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y en las agendas locales para la igualdad.
2. Contar con una Planificación Operativa Anual, elaborada de manera participativa.
3. Proponer ordenanzas municipales para la protección de derechos y participar en otras propuestas.
4. Formular rutas y protocolos de atención.
5. Contar con metodologías para el cumplimiento de sus atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación.
6. Sistematizar los contenidos de las mesas de trabajo.

Modelo de gestión⁸¹

El modelo de gestión para la atención a los grupos de atención prioritaria y personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social, basándose en los enfoques de igualdad, tiene que ver con el conjunto de elementos y herramientas precisos para una atención oportuna, eficaz y eficiente a los grupos humanos antes mencionados.

En primer lugar, existen dos documentos importantes rectores para los GAD, los cuales constituyen el marco teórico de referencia para la construcción de un modelo de gestión relacionada a la política social:

- a. **Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT)**, dentro del cual se encuentra el sistema sociocultural donde se aglutinan los planes de lo social de manera participativa.
- b. **Estructura orgánica funcional** o el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, en ella se visualiza de cierta manera el plan estratégico institucional donde constan la visión, misión y los objetivos estratégicos de la institución para dar cumplimiento al desarrollo provincial y a lo que manda la Constitución (Tamburrano, 2015).

Podemos rescatar ciertos elementos que servirían para construir un modelo de gestión de la política social, entre ellos:

81 Este acápite es un compendio de parte del texto: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, *Guía rápida para la gestión de la política en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales*, elaborado por Mario David Sáenz Andrade, s/l, s/f.

- a. **Estructura de la instancia técnica** de lo social con cargos, procesos y funciones definidos.
- b. **Planificación interna** de la instancia técnica de lo social, lo que implica poseer líneas y ejes de trabajo con las políticas establecidas en el PDyOT (objetivos, metas e indicadores).
- c. **Protocolos** de los servicios de atención a la población, que deberán corresponder a los programas y proyectos planteados en el PDyOT.
- d. **Resolución y/o ordenanza** alrededor de la atención a los grupos de atención prioritaria, Sistema de Protección de Derechos, entre otros vinculados a grupos de atención prioritaria y grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad social.
- e. **Mecanismos de coordinación interna** para la ejecución del 10% del presupuesto asignado para los grupos de atención prioritaria (COOTAD art. 249) en el plan operativo anual.
- f. **Mecanismos de seguimiento** al clasificador orientador del gasto en la política social del Ministerio de Finanzas.
- g. **Mecanismos de cooperación** interinstitucional e internacional con actores tanto públicos como privados que trabajan con grupos de atención prioritaria y los enfoques de igualdad.
- h. **Crear herramientas** de gestión de información y de comunicación.

El autor indica que en la construcción del modelo de gestión se ha tomado “en cuenta el esquema planteado por Tamburrano (2015) sobre el modelo de gestión en movilidad humana, así como el de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) de su *Guía básica para la gestión de los GAD municipales del Ecuador en las políticas sociales con enfoque de derechos* (2014)”, y se consigue lo siguiente:

Paso 1. Realizar un diagnóstico institucional alrededor del tema de desarrollo social en el territorio

Para ello se recopilará y revisará la información existente en el GAD provincial a:

- Planes de fortalecimiento institucional
- Manuales de puesto
- Propuestas de fortalecimiento institucional
- Planes de coordinación de direcciones/unidades
- Transversalización de los enfoques de igualdad
- Sistema de protección de derechos
- Coordinación interinstitucional
- Participación ciudadana
- Ordenanzas, resoluciones y todo marco normativo existente en el territorio sobre los grupos de atención prioritaria
- Recursos económicos

Paso 2. Elaborar un diagnóstico social territorial de la población

Se trata de conocer la situación de acceso a servicios sociales, actores sociales, cumplimiento de derechos, detección de problemas, nudos críticos y posibles soluciones.

Paso 3. Elaborar y ejecutar los objetivos estratégicos del PDYOT en relación con lo social

El plan contendrá programas y actividades necesarias tanto para el fortalecimiento de la instancia técnica de lo social como la atención a los grupos de atención prioritaria y personas en situación de exclusión y vulnerabilidad social. Se definirán tiempos y los resultados en cada una de las actividades.

Entre las actividades a incluir en el plan de trabajo estarían:

- Contratación de profesionales vinculados en el tema.
- Definición de procesos administrativos en coordinación con otras áreas del GAD.
- Definición de protocolos y herramientas para la atención a los grupos de atención prioritaria.
- Apertura de servicios de asesoría laboral e inclusión económica.
- Atención psicológica, jurídica y social.
- Fortalecimiento asociativo para organizaciones y colectivos vinculados a los grupos de atención prioritaria del territorio.
- Ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos dirigidos a los grupos de atención prioritaria.
- Sensibilización a la ciudadanía sobre los enfoques de igualdad y temas específicos tales como trata de personas, violencia de género, racismo, entre otros.
- Gestión de la información estadística.
- Generación de normativa local específica.
- Participación en reuniones de articulación territorial en temas de protección de derechos.
- Seguimiento y evaluación a las políticas públicas del sistema de protección de derechos a nivel provincial.
- Apoyo técnico y acompañamiento a los miembros del sistema de protección de derechos, en los cinco enfoques de igualdad.
- Generación de procesos de articulación con los diversos niveles de gobierno orientados a la implementación a nivel cantonal y parroquial de políticas de protección e inclusión para la superación de brechas, especialmente las derivadas de la exclusión social.
- Otras actividades que puedan surgir en el desarrollo del modelo de gestión.

Paso 4. Implementar el plan de trabajo

Una vez definido y consensado el plan, se procede a su respectiva implementación en el territorio. Es importante contar con el personal necesario para la ejecución del plan, con el presupuesto respectivo, así como con el compromiso, de ser necesario, de instituciones y organizaciones sociales con las que se puedan llevar a cabo los programas y actividades que son de ejecución compartida.

Paso 5. Seguimiento y evaluación

Es de mucha importancia establecer indicadores de gestión acorde a las actividades ejecutadas, por ejemplo el número de personas de los grupos de atención prioritaria que han sido atendidas, el número de técnicos que han sido capacitados, el número de proyectos en ejecución, el número de personas en situación de vulnerabilidad social que han recibido algún tipo de capacitación relacionada con temas de empoderamiento, emprendimientos productivos y derechos, conformación de la mesa provincial de derechos instalada, entre otros.

SECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Unión Europea para
FRONTERANORTE
territorio de
DESARROLLOPAZ

