



**UNIVERSIDAD
DEL AZUAY**

Universidad del Azuay

Departamento de Posgrados.

Violación del derecho a la defensa de la persona agresora en los procesos que se tramitan con ocasión de las Medidas de Protección otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

Magíster en derecho procesal.

Autor:

Cristopher Alejandro Heras Nieves

Director:

Dr. Pablo Leoncio Galarza Castro

Cuenca, Ecuador, 2026.

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a mi
mamá María Eugenia que me apoyó
para que continúe mis estudios de
posgrado.

AGRADECIMIENTO

Debo agradecer en primer lugar a Dios, por haberme bendecido durante mis estudios de posgrado, por la sabiduría y ciencia.

Agradezco a mi mamá María Eugenia Nieves por su apoyo incondicional.

A mi insigne Maestro y Director Dr. Pablo Galarza Castro, por su apoyo y guía en la elaboración de la presente investigación.

RESUMEN:

El presente trabajo se titula “*Violación del derecho a la defensa de la persona agresora en los procesos que se tramitan con ocasión de las Medidas de Protección otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos*”, por cuanto la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en todo su regulación trata sobre los derechos, procedimiento y medidas de protección para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, mas no trata sobre el derecho a la defensa de la persona agresora, para que pueda hacer valer sus derechos, no hay claridad en la regulación de estas fases, sino que se basa en la simple narración de los hechos por parte de la víctima, y que las medidas de protección sean otorgadas, sin mayor elemento o formalidad, generando que la persona agresora se enfrente a las medidas de protección que pueden limitar sus derechos como la libertad y la defensa. Precisamente porque no hay un procedimiento claro para el otorgamiento y para la revocatoria de aquellas medidas de protección, no se trabaja con la persona agresora, algunas medidas de protección en caso de no ser proporcionales o revocadas, pueden desnaturalizar el objeto de la ley, pueden ser represivas y sancionatorias generando graves vulneraciones al derecho a la defensa de la persona requerida con las medidas de protección, por ello debe cambiarse el procedimiento para tratar las medidas de protección tanto en su otorgamiento, revocatoria, y trabajar con los agresores, para que los actos de violencia no se repitan.

Palabras clave:

Medidas administrativas de protección, violencia contra la mujer, derecho a la defensa.

ABSTRACT:

This work is entitled “Violation of the right to defense of the aggressor in the processes related to the Protection Measures granted by the Cantonal Board of Protection of Rights,” because the Comprehensive Organic Law for the Prevention and Eradication of Violence against Women, in all its regulations, addresses the rights, procedures, and protective measures to prevent and eradicate violence against women, but it does not address the right to defense of the aggressor, allowing them to assert their rights. There is a lack of clarity in the regulation of these phases, as it is based on the simple narration of the events by the victim, and protection measures are granted without further element or formality, causing the aggressor to face protection measures that may limit their rights such as freedom and defense. This is precisely because there is no clear procedure for granting and revoking these protection measures, and the aggressor is not addressed. Some protection measures, if not proportional or revoked, may undermine the purpose of the law, potentially becoming repressive and punitive, leading to serious violations of the right to defense of the person subject to these protection measures. Therefore, the procedure for dealing with protection measures should be changed, both in their granting and revocation, and work should be done with the aggressors to prevent further acts of violence.

KEY WORDS:

Administrative protection measures, violence against women, right to defense.

ÍNDICE

RESUMEN:	III
INTRODUCCIÓN:	1
1. Los sujetos de protección y los sujetos agresores que ha establecido la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.	3
1.1. Concepto de violencia de género	3
1.2. Violencia intrafamiliar.	4
1.3. La protección de bienes jurídicos.	5
1.4. Necesidad de la pena para combatir estos delitos.	6
1.5. Quienes pueden ser sujetos de protección en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	8
1.6. Quienes pueden ser sujetos agresores.	9
2. Las medidas de protección que pueden ser otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos.	11
2.1. Procedimiento para solicitar medidas de protección ante la Junta Cantonal de Protección de Derechos.	12
2.2. Notificación de las medidas de protección:	14
2.3. Objeto y finalidad de las medidas de protección.	15
2.4. Carácter no taxativo de las medidas de protección.	16
2.5. Medidas de protección previstas en el Código Orgánico Integral Penal.	16
2.6. Medidas de protección previstas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.	17
3. Analizar los parámetros para conceder las medidas de protección por parte de la Junta Cantonal de Protección de Derechos.	19
3.1. Los niveles de riesgo.	19
3.2. Análisis de los parámetros de valoración de riesgo.	20
3.3. Análisis de parámetros de valoración de las condiciones específicas de las víctimas.	23
4. Establecer el procedimiento adecuado para dictar medidas de protección sin afectación a los derechos.	26
4.1. Que implica el derecho a la defensa.	26
4.2. Análisis de las medidas de protección establecidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su análisis en cuanto a su procedimiento en relación a su gravedad.	28
4.3. Momentos para ejercer el derecho a la defensa.	35
4.4. Intervención de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y su equipo técnico para el seguimiento de las medidas de protección.	38
4.5. Facultad exclusiva del Juez para revisar las medidas de protección.	39
5. CONCLUSIONES.	39
6. BIBLIOGRAFÍA:	42

INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo investigativa tratará sobre las medidas de protección que son otorgadas por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Tenencias Políticas y Comisarías de Policía, pero se basará en la actuación de la Junta Cantonal, aquellas dictadas en aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La Constitución del Ecuador (2008) establece en el Art. 66 numeral 3, literal b), que el estado debe implementar las medidas necesarias para: *“prevenir, eliminar y sancionar todo tipo de violencia en especial la ejercida contra las mujeres”*, por ello se dicta la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, empero de la redacción de toda la norma, no existe una parte clara que regule la forma en como se ha de ejercer el derecho a la defensa de la persona agresora una vez que se dicta las medidas de protección en su contra.

El reglamento a la ley refiere que existe un recurso de revisión, sin embargo este es insuficiente para garantizar los derechos de la persona agresora, por cuanto recién cuando las medidas han sido dictadas por la Junta Cantonal y ratificadas por el órgano judicial, con el acto de notificación tendrá conocimiento de las medidas de protección que han sido dictadas en su contra, que muchas de las veces los hechos con los que se basa la dictación de aquellas, no se compadece de la realidad, por cuanto la ley ha establecido que se basará con el simple narración de los hechos por parte de la víctima, que allí es donde inicia el proceso.

Por ello la Junta Cantonal, Tenencias Políticas, Comisarías de Policía, deben tener en cuenta los parámetros de valoración de riesgo de la víctima y parámetros de valoración de las condiciones específicas de las víctimas establecidas en el Art. 43 y 44 del reglamento general de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (RGLOIPEVM), que serán los criterios orientadores, pero no los únicos, también los principios de proporcionalidad, necesidad e integralidad en la adopción de las medidas de protección que sean dictadas, para que no se transformen en medidas represivas para la persona agresora y que sean necesarios para la debida protección de la presunta víctima.

Debemos recordar que las medidas de protección tienen características conforme el Art. 37 del reglamento ibídem, entre ellos está la temporalidad, que muchas de las veces no son tenidas en cuenta, habiendo casos en donde las medidas de protección superan el año, incluso más que la propia prisión preventiva, por ello será necesario que los jueces tengan un control sobre el expediente, y se temporalice en caso de que la persona agresora no solicite la revisión de las medidas de protección.

Las autoridades al momento de dictar las medidas de protección deben hacerlo con mucha responsabilidad, ya que de por medio no solo estarán los derechos de las mujeres víctimas de violencia, sino de los niños, niñas y adolescentes, que tienen el derecho a mantener una

comunicación activa y personal con sus progenitores. De tal manera que debe garantizarse estos derechos, es decir, debe realizarse una ponderación, atendiendo a los hechos y las personas que están de por medio en el círculo de violencia.

Este trabajo buscará precisamente brindar estos particulares, para que sean tenidos en cuenta y que las medidas de protección dictadas en contextos de violencia, cumplan su objetivo y finalidad sin que los demás derechos se vean menoscabados, tanto de la persona agresora y de las personas dependientes como hijos o dependientes.

**VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LA PERSONA AGRESORA EN LOS
PROCESOS QUE SE TRAMITAN CON OCASIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN
OTORGADAS POR LA JUNTA CANTONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS:**

**1. Los sujetos de protección y los sujetos agresores que ha establecido la Ley
Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.**

1.1. Concepto de violencia de género

Si bien este trabajo no consiste en desarrollar las definiciones a profundidad, sino entender el contexto en el cual se crea la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Ecuador, en este sentido tenemos que la autora, Julissa Mantilla Falcón citando a la enciclopedia Sopena Universal (1963) en su obra titulada: La conceptualización del género y su importancia a nivel internacional, refiere que: *“Hablar de género, nos induce a pensar en clasificaciones, distinciones, tipos. Es así que bajo el término género se pueden agrupar cierto grupo de entes individuales a quienes corresponden ciertas características que los identifican entre sí. En este sentido, el diccionario define este concepto como «especie, conjunto de cosas cuyas características son comunes”* (Mantilla, 1996, pág. 153). En la misma línea la autora refiere que históricamente hemos pensado en ciertas inferencias como que lo masculino es lo relacionado con los hombres y lo femenino a las mujeres:

Ahora bien, es a partir de esta clasificación del género en masculino y femenino que podemos salir del ámbito meramente gramatical para instalarnos en el espacio de las relaciones humanas, esto es, las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, es importante destacar que siempre hemos oído hablar del género masculino relacionado con los hombres y el femenino con las mujeres, relación que implica la atribución de determinadas características para cada sexo a través de las cuales se le distingue claramente del otro. (Mantilla, 1996, pág. 154)

En la misma línea de análisis tenemos que históricamente se han relegado ciertos roles de género, así el autor Gianni Piva Torres, en su obra titulada Violencia Intrafamiliar, Femicidio, Aborto acorde al COIP, señala que:

El concepto género incluye la construcción social elaborada sobre la base de la existencia de dos sexos biológicos, sobre lo que constituyen pautas de identidad y de conducta que se predicán de cada uno de los sexos (...) socialmente se constituyen dos géneros a los que atribuyen roles, identidad, poder, recursos, tiempos y espacios diferenciados. Como consecuencia de esta socialización interiorizada, el género masculino resulta ser expresión de un valor de superioridad y género femenino de subalternada (...). (Gianni, 2021)

En este sentido debemos recordar como antecedente a la expedición de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, tenemos históricamente una serie de leyes que vienen como resultado de la lucha de movimientos sociales, en especial la

lucha de las mujeres, por la reivindicación de sus derechos, así reconoce la ley en mención, cuando refiere las diversas leyes que se han dictado en el Ecuador como la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) en 1981; los violencia en contra de la mujer debía ser resuelto a la interna, era un particular donde el Estado no debía intervenir. -

Así el Estado se propone como política pública la prevención, eliminación y erradicación de todo tipo de violencia basada en género contra la mujer.

1.2. Violencia intrafamiliar.

Una de las primeras definiciones que nos trae la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es la violencia en el ámbito Intrafamiliar o doméstico, y precisamente uno de los ámbitos donde se desarrolla la violencia con más frecuencias y en privado, que afecta al núcleo fundamental de la sociedad, conforme lo referido en la Constitución del Ecuador en el Art. 67.

Con la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador en el 2008 y del Código Orgánico Integral Penal en el 2014 se regula a partir del Art. 155 al 159 y con su procedimiento establecido en el Art. 643 y 651.1 ibídem. Recordemos que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que la misma se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes (Art. 67).

Entre los tipos de violencia que se establece una sanción con pena privativa de la libertad está la violencia psicológica, sexual, y las contravenciones contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Art. 12 cuando regula el ámbito donde se desarrolla la violencia establece en el numeral 1 la violencia:

“Intrafamiliar o doméstico. - Comprende el contexto en el que la violencia es ejercida en el núcleo familiar. La violencia es ejecutada por parte del cónyuge, la pareja en unión de hecho, el conviviente, los ascendientes, los descendientes, las hermanas, los hermanos, los parientes por consanguinidad y afinidad y las personas con las que la víctima mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación;” (Asamblea Nacional, 2018)

El Código Orgánico Integral Penal establece en el Art. 155 inciso 2 a quienes se considera como miembros del núcleo familiar: *“Se consideran miembros del núcleo familiar a la o al cónyuge, a la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación.”* (Asamblea Nacional, 2014). Esto con la finalidad de brindar una protección a la familia frente a la violencia que puede ser ejercida por otro integrante de la misma familia.

Además, el estado lo que busca es la especialización de la justicia, por ello el Ecuador ha creado las Unidades Especializadas contra la violencia a la mujer y la familia y en aquellos lugares donde no sea posible serán competentes las Unidades Judiciales de Garantías Penales, de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, o en los cantones más lejanos con un número menor de población, se tiene las Unidades Judiciales Multicompetentes. Esto es relevante dentro del estado constitucional de derechos, y en todas las materias, la especialización de los jueces, sin embargo, queda mucho camino por recorrer.

1.3. La protección de bienes jurídicos.

El derecho tiene varias ramas que regulan situaciones diversas, esto se debe al principio de especialidad que debe primar en el ordenamiento jurídico y en la justicia, toda vez que los bienes jurídicos están regulados en cada norma que responde a una ley; así tratándose de asuntos civiles, se regula por el Código Civil, en temas de niñez y adolescencia, viene regulado por el Código de la Niñez y Adolescencia.

Lo que nos importa en este trabajo son los bienes jurídicos regulados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), pues aquellos representan una relevancia dentro del ámbito penal, en este sentido el COIP ha regulado los tipos penales para sancionar aquellas conductas que afectan gravemente los derechos de las personas, así el COIP a partir del Art. 155 al 159, y precisamente se titula como Delitos y contravenciones de Violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, con su procedimiento conforme el Art. 643 y 644 del Código Orgánico Integral Penal.

Ya en el pasado se dijo que, en definitiva, la finalidad última del derecho penal es la protección de bienes jurídicos, mediante hipótesis punitivas que establecen elementos objetivos y subjetivos, como modelo de conductas desvaloradas, que a la postre buscan la tutela de aquellos derechos elementales de la vida en comunidad, pues su lesión o puesta en peligro, lacera, gravemente al conglomerado. Siendo así, habrá tantos tipos penales cuantos bienes jurídicos sean protegidos mediante el derecho punitivo, partiendo siempre del principio de mínima intervención penal, en tanto nos enfrentamos a un derecho de carácter fragmentario, cuando menos desde el deber ser de la ciencia.
(Salazar, 2021)

Así la Constitución del Ecuador en el Art. 70 señala que el Estado debe implementar políticas públicas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. En esta línea de análisis el autor Piva Torres cuando refiere sobre la utilidad de la pena para combatir la violencia de género, refiere: “(...) pese que la intervención penal en materia de violencia de género no supone la implementación de nuevas infracciones penales ni, por consiguiente, una expansión del derecho penal, pues se limita a utilizar, previendo ciertos efectos jurídicos asociados a su configuración como violencia de género, las figuras tradicionales empleadas para combatir de modo general la violencia, incluida, por tanto, aquella que únicamente merecerá dicha definición, en sentido

jurídico, desde el momento en que entró en vigor la Ley Orgánica Integral Para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra Las Mujeres.” (Gianni, 2021).

En este sentido el Código Orgánico Integral Penal introduce un tipo penal de femicidio tipificado en el Art. 141 y las agravantes en el Art. 142 ibídem. Esto para visibilizar la violencia ejercida en contra de las mujeres, y que la misma no sea tratada como la muerte de una persona más, sino la muerte de la mujer por el hecho de serlo.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Art. 45 sobre los ejes de protección, señala lo que se busca proteger cuando se dictan medidas de protección:

Las medidas de protección impuestas por la autoridad competente son de aplicación inmediata, para salvaguardar la vida, la integridad física, psicológica, sexual; y, los derechos patrimoniales, económicos y laborales de las mujeres en situación de violencia y de sus dependientes. (Asamblea Nacional, 2018)

1.4. Necesidad de la pena para combatir estos delitos.

Una vez que se llega a establecer que la acción es típica, antijurídica y culpable, corresponde imponer la pena, ahora bien sobre la pena tenemos diversas teorías, que no nos detendremos a tratar cada una de ellas, sino las que son relevantes, entre ellas tenemos: la teoría retributiva o absolutas, esta se resumen al “ojo por ojo y diente por diente” sin importar la utilidad que se derive de la misma, dentro de estas tenemos: retributiva divina, retributiva expiatoria, retribución moral, retribución jurídica; por otro lado las teorías preventivas, utilitarias o relativas y la teoría o posiciones eclécticas o mixtas.

Empero la teoría que se decanta es la prevención especial positiva o rehabilitación esta consistente en que se debe aprovechar el tiempo al máximo desde que la persona está privada de su libertad.

Sus defensores sostienen que hay que aprovechar el tiempo de permanencia de los condenados en las cárceles para producir una transformación de su personalidad, tanto en el orden moral y psicológico, como en el educativo y laboral. (Gómez, 2024, pág. 14)

Sin embargo, tratándose de la realidad de los sistemas penales, se encontrará que se trata de posiciones mixtas, puesto que la pena y su finalidad, como refiere Ernesto Alban (2024): “Es decir que los estados sancionan tanto porque se han cometido delitos como para que no se los cometa”.

Sin embargo, tratándose de los tipos penales regulados en el COIP, tenemos el delito de femicidio regulado en el Art. 141, la pena privativa de la libertad es de 22 a 26 años sin perjuicio de atenuantes o agravantes que pudiere existir. Sin embargo, de la revisión de las penas que regula el COIP, en muchos de los casos da cuenta que las penas son elevadas, es un tema debatible, puesto que se pretende a través de las penas agravadas, prevenir que las personas cometan delitos:

Estadísticamente se ha demostrado que no son convincentes los resultados obtenidos en países que, inclusive por razones políticas, han agravado las penas con este objetivo.
(Gómez, 2024, pág. 15)

Ahora bien, centrándonos en el tema que nos ocupa, el Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece en el Art. 50 inciso 7, determina que cuando la Junta Cantonal de Protección de Derechos, la tenencia política, y cuando no exista la Junta Cantonal serán competentes las Comisarías de Policía.

Continuando con el procedimiento que se ha regulado deben ser remitidas a los jueces especializado en violencia contra la mujer, o quien haga sus veces, y será el Juez como autoridad judicial quien determine si existe un delito deberá remitir a Fiscalía General del Estado, en caso de contravenciones deberá iniciar el proceso correspondiente.

En este sentido el delito de violencia física tipificado en el Art. 156 del COIP, regula que la pena privativa de la libertad será la del delito de lesiones – Art. 152 – pero aumentada en un tercio. Sobre el delito de violencia psicológica tipificado en el Art. 157 la pena privativa de la libertad será de 6 meses a 1 año, pero el inciso dos establece que la pena será de 1 a 3 años, si la infracción recae sobre grupos de atención prioritaria, con doble vulnerabilidad, enfermedades catastróficas y doble vulnerabilidad o si ocasiona en la víctima enfermedad o trastorno mental. El Art. 158 tipifica el delito de violencia sexual, que sanciona con el máximo de la pena privativa de la libertad en los delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuando se trate de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, y con discapacidad. Sobre las contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar reguladas en el Art. 159 establece escenarios fácticos que tienen relación con los hechos de violencia frecuentes en violencia intrafamiliar.

En cada una de las penas antes previstas deberemos remitirnos a los tipos penales que constan en el catálogo de delitos dentro del COIP. Habíamos expresado en el punto 1.3 que la intervención del derecho penal en materia de violencia de género, no crea nuevos tipos penales, sino que trabaja con los ya establecidos previamente, y como hemos visto, aumentan la pena, por cuanto se quiere prevenir y erradicar la violencia en el núcleo fundamental de la sociedad, como es la familia y de sus integrantes; sin dejar de lado la protección a la mujer, pues históricamente ha sido desvalorizada entre las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Por ello el legislador ecuatoriano atendiendo a las necesidades actuales y en una búsqueda para desformalizar los procedimientos, ha dotado de competencia a las Juntas Cantonales de Protección a través de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM), que en la mayoría de cantones son estas instancias administrativas que se crearon con una materia específica, niños, niñas y adolescentes en aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia; empero con el tiempo se les ha dado competencia en materia de violencia contra la mujer y aquella competencia se extiende a las personas adultas mayores con

la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Así la LOIPEVM, establece en el art 1 el objeto de la ley:

Art. 1.- Objeto. *El objeto de la presente Ley es prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado; en especial, cuando se encuentran en múltiples situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas; así como a través de la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades. Se dará atención prioritaria y especializada a las niñas y adolescentes, en el marco de lo dispuesto en la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano.* (Asamblea Nacional, 2018)

En este sentido las Juntas Cantonales tienen un protagonismo ineludible, que es la prevención, erradicación y protección de las mujeres frente a todo tipo de violencia que recae sobre este grupo históricamente invisibilizado (Art. 35 Constitución del Ecuador).

Sin embargo, no es suficiente con la dictación de las medidas de protección, pues aquellas tienen sus propias finalidades, y que no obedece a una finalidad sancionatoria, sino preventiva, por ello es necesario que al momento de que las medidas de protección sean remitidas al órgano jurisdiccional exista la debida valoración, para determinar si estamos frente a un delito o frente a una contravención y que ese hecho no quede en la impunidad, con ello se combate la violencia de género, toda vez que las medidas de protección son una parte del sistema desde el área administrativa y desde el área judicial corresponde al Juez juzgar la conducta penalmente relevante.

1.5. Quienes pueden ser sujetos de protección en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Como se ha venido refiriendo en el desarrollo de este trabajo, las personas que son sujetos de protección en aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres lo encontramos en el Art. 1, que son: *“El objeto de la presente Ley es prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado”* (Asamblea Nacional, 2018). En este sentido la norma es clara que serán las mujeres, independientemente de su edad, y de los diferentes ámbitos estarán protegidas por la ley en mención.

Esta diferenciación se hace con base a la política de estado de prevención y erradicación, con el objetivo de que hombres y mujeres tengan los mismos derechos y obligaciones, erradicar las relaciones de poder. Esta diferencia persigue un fin constitucionalmente válido. No por ello, se debe decir que los hombres quedan en desprotección por parte del Estado, sino que los bienes jurídicos están protegidos, pero a diferencia de la mujer, el procedimiento para dictar medidas de protección es más flexible en todas sus etapas. (Art. 53 ibídem).

1.6. Quienes pueden ser sujetos agresores.

En este punto es necesario tratarlo detenidamente, toda vez que las personas beneficiarias de las medidas de protección la ley es clara al establecer que serán las mujeres de toda edad, pero tratándose de los presuntos agresores como los denomina la LOIPEVM en el Art. 4 numeral 5 define a la persona agresora:

5. Persona agresora. - Quien comete una acción u omisión que implique cualquier forma de violencia contra las mujeres. (Asamblea Nacional, 2018)

Parecería a primera vista que la persona agresora puede ser cualquiera de los dos sexos, masculino o femenino, pero este particular debe tomarse con pinzas, para no desnaturalizar la norma, y la finalidad de la misma, que es la erradicación y prevención de la violencia contra la mujer (Art. 1).

De las diversas disposiciones de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se hace referencia a palabras y definiciones relevantes que nos permiten entender estas particularidades, así por ejemplo el Art. 4 numeral 1, 3, 8 son claros en establecer que se busca la protección de la mujer versus frente a las acciones u omisiones de los hombres.

1. Violencia de género contra las mujeres. - Cualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado. (Asamblea Nacional, 2018)

3. Estereotipos de género. - Es toda preconcepción de atributos y características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente. (Asamblea Nacional, 2018)

8. Relaciones de poder. - Acciones, omisiones y prácticas sociales, políticas, económicas, culturales o simbólicas que determinan la imposición de la voluntad de una persona o grupo por sobre la de otro, desde una relación de dominación o subordinación, que implica la distribución asimétrica del poder y el acceso y control a los recursos materiales e inmateriales entre hombres y mujeres. (Asamblea Nacional, 2018)

En este sentido tenemos un primer escenario, de la violencia ejercida por los hombres en contra de las mujeres, allí la norma es clara en identificar la violencia que proviene del hombre.

La cuestión viene dada en los casos de violencia entre mujeres, si la misma cabe, atendiendo a las definiciones que han sido dadas por la misma norma, la violencia de género, los estereotipos de género, y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Así el Art. 1 ibídem, refiere sobre el trabajo en las masculinidades. Parecería que la persona agresora podrá ser siempre el hombre y no la violencia entre mujeres, que existe pero que no tiene una connotación de violencia basada en género.

Sin embargo, esta ley que no deja claro la persona que puede ser agresora, encontramos los tipos de violencia en el Art. 10, y nuevamente establece los sujetos activos de la protección, pero también los sujetos pasivos, es decir contra quienes se puede dictar las medidas de protección, dispone la norma:

Art. 12.- Ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres. *Son los diferentes espacios y contextos en los que se desarrollan los tipos de violencia de género contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores. Están comprendidos, entre otros, los siguientes:*

1. Intrafamiliar o doméstico. - Comprende el contexto en el que la violencia es ejercida en el núcleo familiar. La violencia es ejecutada por parte del cónyuge, la pareja en unión de hecho, el conviviente, los ascendientes, los descendientes, las hermanas, los hermanos, los parientes por consanguinidad y afinidad y las personas con las que la víctima mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación; (Asamblea Nacional, 2018)

Ahora bien, es necesario que haya un vínculo para que las medidas se puedan dictar cuando se trata en casos de violencia intrafamiliar o doméstico, porque se busca proteger el núcleo fundamental de la sociedad, la familia, en este sentido, vemos que la norma si es clara en establecer a las personas que pueden ser agresoras, o como refiere la norma, “la violencia ejecutada por...” En este punto el legislador hace una distinción de la violencia dentro del contexto familiar, porque incluye como personas agresoras a las “hermanas” y con quienes haya mantenido ciertos vínculos.

De la revisión del contexto de la norma, no se establece que se pueda dictar medidas de protección en contra de mujeres sin que haya un vínculo como si lo hace el Art. 12 ibídem y sus diferentes ámbitos donde se desarrolla la violencia contra la mujer.

Por ello considero que no cabe dictar medidas de protección en aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres cuando se trata entre mujeres, con la salvedad de que se trate de violencia basada en género, citando al Jim Ramírez Figueroa en su publicación titulada ¿Puede una mujer cometer actos de violencia de género contra otra mujer? Quien responde de la siguiente manera:

Nuestra respuesta es que sí, siempre y en cuanto la violencia que ejerza una mujer contra otra mujer sea consecuencia de estereotipos de género. En otras palabras, una mujer puede cometer actos de violencia de género cuando los mismos son ejercidos contra la mujer por su condición de tal, discriminándola por no encajarse en aquellos estereotipos que la sociedad ha ligado a lo que significa ser mujer. (...) entonces no podemos excluir la posibilidad de que una mujer ejerza violencia de género contra otra mujer, ya que una mujer como parte de una sociedad en la que se ha estereotipado a la mujer puede compartir,

defender y promover tales estereotipos, de manera que puede victimizar a otra mujer por su condición de tal.” (Ramírez, 2021). –

Coincidimos con esta cita toda vez que debe verificarse en la solicitud de medidas de protección estas circunstancias para poder dictar las medidas de protección, y que no se desnaturalice el objeto de la norma, teniendo en cuenta que, por persona agresora, se incluye a los dos sexos, pero con las particularidades que se dejan anotadas, y que deben ser tenidas en cuenta por quienes aplican la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

2. Las medidas de protección que pueden ser otorgadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

Debemos partir definiendo qué son las medidas de protección, así el Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (RGLOIPEVM) en el Art. 36 define:

Art. 36.- Definición. - *Las medidas de protección inmediata son el conjunto de acciones que las entidades del Sistema, las y los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisarios Nacionales de Policía deben adoptar para proteger a las víctimas de violencia contra las mujeres frente al riesgo de vulneración o violación de sus derechos. (Asamblea Nacional, 2018)*

Estas acciones que deben tomar las entidades competentes para dictar medidas, son acciones dirigidas a proteger, tutelar, prevenir, erradicar y eliminar los derechos de las mujeres que han sido víctimas de violencia, pero también busca prevenir la violencia en contra de su integridad personal, física y psicológica, en los diferentes ámbitos donde se desenvuelve la mujer.

Las medidas de protección tienen sus características, así el Art. 37 ibídem establece que son: “a) *Temporales.* b) *De cumplimiento inmediato.* c) *No constituyen pre juzgamiento.* d) *No requieren la práctica de pruebas para su adopción.* e) *Entran en vigencia desde su otorgamiento.* f) *No son una valoración jurídica concreta de la conducta de la persona agresora.* g) *Tienen carácter preventivo y no sancionatorio.* h) *Su incumplimiento genera responsabilidad administrativa, civil o penal.” (Asamblea Nacional, 2018).* Estas características tiene una razón de ser toda vez que no se usa la palabra “denuncia” cuando se comparecer por primera vez a la Junta Cantonal, sino se llama “solicitud de medidas de protección”, las partes serán siempre: “presunta víctima y presunto agresor”; toda vez que el otorgar las medidas de protección no significa que se declara su culpabilidad, ni es una juzgamiento previo de la conducta de la persona agresora; sino que tiene una disposición mandataria sobre cómo ha de proceder o se abstendrá la persona agresora frente a la beneficiaria de las medidas de protección, y que deben ser cumplidas de forma inmediata (Art. 41 RGLOIPEVM).

Ahora bien, las medidas de protección que pueden dictar las Juntas Cantonales de Protección de Derecho tratándose de violencia contra la mujer, están las establecidas en el Art.

51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en el Art. 45 del reglamento ibídem; por otro lado, el Art. 42 del reglamento establece las reglas para el otorgamiento de las medidas administrativas de protección, el literal c) establece que se pueden dictar otras medidas de protección establecidas en la ley y del Código de la Niñez y Adolescencia; el Art. 51 inciso 2 literal o) de la LOIPEVM regula: “o) *Todas las que garanticen la integridad de las mujeres en situación de violencia.*” (Asamblea Nacional, 2018). En este sentido la Junta Cantonal debe dictar las medidas de protección que cumpla con los objetivos regulados en la norma “prevención y erradicación”, pero además en tutela de los bienes jurídicos protegidos y sus derechos. En este sentido las medidas de protección no son taxativas, pueden dictarse otras medidas previstas en otros cuerpos normativos.

Entre otros cuerpos normativos que regulan la materia de medidas de protección tenemos por antonomasia el Código Orgánico Integral Penal, en el Art. 558 y en el Art. 558.1 las medidas de protección contra la violencia contra las mujeres. En el Art. 79 y 217 del Código de la Niñez y Adolescencia también establece un catálogo de medidas de protección. Otro cuerpo normativo es el Reglamento de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores en el Art. 51, y tratándose de personas con discapacidad la entidad competente es la Defensoría del Pueblo a través de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en el Art. 100, y si existen a futuro otros cuerpos normativos que regulen sobre las medidas de protección podrán también dictarse aquellas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

2.1. Procedimiento para solicitar medidas de protección ante la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

El procedimiento para solicitar las medidas de protección está regulado a partir del Art. 53 al 58 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en el reglamento a partir del Art. 36 al 50.

Existen dos formas de acceder a las medidas de protección así el Art. 54 de la LOIPEVM establece que podrá ser a petición de parte o de oficio, y de forma verbal o por escrito; el contenido de la solicitud de medidas de protección está regulado en el Art. 47 del reglamento, sin embargo no debemos ser formalistas en el incumplimiento de estos requisitos, debemos recordar que estamos ante la protección de derechos, así el Art. 47 inciso 4 establece que así haya ausencia de los elementos de la solicitud, no es justificación suficiente para negar las medidas de protección.

Cuando revisamos sobre las características de las medidas de protección una de ellas era que no se requería la práctica de la prueba para su adopción, según el Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) el Art. 42 literal a) refiere que “*La autoridad con el solo relato de la víctima o de la persona solicitante de medidas otorgará de forma inmediata sin que para ello sea necesario la presentación de otro elemento*”. Esto quiere decir que las autoridades al momento de receptar o reducir a escrito la petición de medidas de protección, basta el relato, pero el mismo debe tener hechos de

violencia, ejecutados por una persona individualizada, con identificación de día, lugar y hora, para efectos de que la persona agresora pueda defenderse. Posterior veremos los parámetros de valoración de riesgo y de valoración de las condiciones específicas de la víctima, que deben ser tenidos en cuenta por quienes avoquen conocimiento de la causa al momento de otorgar medidas de protección.

Una vez que la entidad administrativa haya receptado la solicitud de medidas de protección, avocará conocimiento y podrá admitir o negar a trámite, pero siempre con la debida motivación (Art. 56 LOIPEVM), se piensa muchas de las veces que las Juntas Cantonales no cumplen con su función protectora cuando no dictan las medidas de protección, pero debemos recordar que no toda violencia hacia la mujer debería ser entendida como violencia de género y que ipso facto deba aplicarse la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, por ello existen las acciones que ha previsto la norma para la debida protección de los bienes jurídicos.

Por ello la Junta Cantonal hasta por disposición legal puede otorgar o denegar las medidas de protección, esto en relación con lo que dispone el Art. 205 del CONA establece que son organismo con autonomía administrativa y funcional.

Continuando con el procedimiento, si la Junta Cantonal en este caso decide otorgar las medidas de protección, deberá emitir la resolución administrativa con su debida motivación, señalando si son de prevención o protección inmediata, y con los fines de detener o cesar la violencia.

Las medidas de protección que puede dictar la Junta Cantonal como habíamos referido está en el Art. 51 de la LOIPEVM, empero no impide que dicte medidas de protección reguladas en el ordenamiento jurídico. El Art. 48 ibídem señala sobre la medida de protección Boleta de Auxilio y orden de restricción de acercamiento a la víctima por parte del presunto agresor (Art. 51 inciso dos literal A ibídem) la Junta Cantonal deberá entregar estas medidas de protección y los documentos antes de que la víctima abandone las instalaciones.

El resto de medidas de protección podrán dictarse en 48 horas contados desde la recepción de la solicitud de medidas de protección. Hasta este punto interviene la Junta Cantonal a través del procedimiento rápido, ágil y sencillo.

Una vez que la Junta Cantonal ha emitido resolución, le corresponde remitir lo actuado – todo el expediente – a la Función Judicial para que se sortee un Juez y se radique la competencia, este será el Juez de la Unidad Judicial contra la violencia a la Mujer y la Familia o quien haga sus veces, pudiendo ser la Unidad Judicial Multicompetente.

El trabajo del Juez o Jueza que avoque conocimiento será la que establece el Art. 56 inciso 3 LOIPEVM, para que ratifique, modifique o revoque las medidas de protección que ha dictado la Junta Cantonal, quien deberá remitir el expediente en el plazo de 3 días desde que se otorgó las medidas de protección al órgano judicial.

En este caso el trabajo del Juez conforme el Art. 50 del reglamento no solo llega a esta función, sino que hace una especie de control de legalidad, y verifica que las medidas de protección sean proporcionales a los hechos que se narran por parte de la víctima, en este caso el Juez puede ratificar, revocar o modificar una, varias o todas las medidas que se han dictado por la Junta Cantonal, en este caso es el Juez quien hace el control de las medidas de protección y dicha resolución debe ser notificada al organismo que emite las medidas. Este punto donde interviene el órgano jurisdiccional se llama la revisión de las medidas de protección.

Una vez que han sido ratificadas las medidas de protección corresponde a la entidad que dictó las medidas hacer el seguimiento de las mismas. La norma no establece con qué frecuencia debe hacerse el seguimiento de aquellos, pero debe tenerse en cuenta la gravedad de los hechos.

2.2. Notificación de las medidas de protección:

Ahora bien, la resolución que contiene las medidas de protección, y la solicitud debe ser notificada de forma inmediata a la persona agresora, conforme prevé el Art. 49 del RGLOIPEVM, todas deben ser notificadas a excepción de las establecidas en el Art. 51 literales c, i, j y m, que consisten en programas de atención y protección a la mujer, de los cuales el presunto agresor no le importa, y ni le afecta conocer de aquellas. Para la notificación de las medidas de protección lo podrá hacer el funcionario encargado de la Junta Cantonal o con el apoyo de la Policía Nacional.

La notificación debe ser de forma personal, o a través de una boleta entregada en el lugar donde resida, trabaje o con 3 boletas dejadas en su lugar de residencia o trabajo (Art. 49 inciso 5).

Una de las innovaciones de esta ley es la informalidad en todo el procedimiento, en el art 49 inciso 4 refiere que la notificación se puede hacer a través de cualquier medio físico o electrónico con base a los datos que ha proporcionado la víctima. Esto es porque se puede notificar a través de correos electrónicos y con la documentación adjuntada a la misma. Incluso a través de una llamada telefónica, o a través de las plataformas digitales, siempre se deberá dejar constancia dentro del expediente de dichas actuaciones, que den cuenta que la persona agresora fue notificada, conoce de las medidas de protección y de los hechos que han motivado la misma, aunque la ley refiere sobre las medidas de protección, pero no es menos cierto que dentro de la resolución que emite la Junta Cantonal deberá existir por lo menos una estructura mínimamente completa como ha referido la Corte Constitucional en Sentencia N° 1158-17-EP/21 de fecha 20 de octubre del 2021, esto es el enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución, el explicar la pertinencia de los aplicación en los antecedentes de hecho, y la aplicación de la norma a los antecedentes de hecho.

Recordemos que la Junta Cantonal es un órgano administrativo, y el Código Orgánico Administrativo en el Art. 164 sobre la notificación refiere que se puede practicar por cualquier medio físico o digital que permita tener constancia de la transmisión y recepción de contenido.

Esto es relevante en caso de que se pretenda usar medios digitales para la notificación a la persona agresora, garantizando que aquella actuación obre dentro del expediente.

Una vez que se ha cumplido con la ratificación deberá devolverse el expediente a la Junta Cantonal para que realice el seguimiento de las medidas de protección conforme el Art. 50 del reglamento general de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Y aquellos informes deberán ser remitidos al órgano judicial que servirá para que el Juez o Jueza pueda tomar una decisión.

En este sentido la persona agresora podrá pedir la revisión de las medidas de protección que se han dictado, es decir podrá pedir la revocatoria de una, varias o todas las medidas de protección, para lo cual se llevará a cabo una audiencia que se fije para el efecto, donde por primera vez podrá ejercer el derecho a la defensa la persona agresora.

Una vez llevada a cabo la audiencia de revisión, concluirá con la resolución que emita el Juez, revocando, ratificado o modificando, una o varias o todas las medidas de protección, de acuerdo a los informes de seguimiento de las medidas de protección y alegaciones que realicen los sujetos procesales.

De aquella resolución no cabe recurso de apelación, toda vez que la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ni su reglamento lo establece, y si se aplica por analogía el Código Orgánico Integral Penal el Art. 653 establece la procedencia del recurso de apelación, empero no establece en las medidas de protección. Así también la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no establece la forma en la cual se desarrolla la audiencia de revisión. Por ello en la práctica los jueces aplican el COIP.

2.3. Objeto y finalidad de las medidas de protección.

Las medidas de protección cumplen ciertos objetivos así el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) en el Art. 215 refiere que las medidas de protección tienen por “...*objeto de hacer cesar el acto de amenaza, restituir el derecho que ha sido vulnerado y asegurar el respeto permanente de sus derechos.*”

cesar el acto de amenaza, el restituir el derecho que ha sido vulnerado, y el asegurar el respeto permanente de sus derechos.

Tratando de violencia contra la mujer en el Art. 39 del reglamento de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, señala que las medidas de protección tienen por finalidad la prevención de la vulneración de los derechos de las mujeres, así como la protección y restitución de los derechos.

Por ello la autoridad competente al momento de dictar las medidas de protección, deberán señalar si las medidas de protección son para la prevención o protección con la finalidad de detener o cesar la violencia (Art. 48 del RGLOIPEVM).

En definitiva, las medidas de protección buscan conforme el Art. 1 de la LOIPEVM el prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, pero también la protección y restitución de sus derechos conforme el Art. 45 *ibídem*.

2.4. Carácter no taxativo de las medidas de protección.

Como hemos referido en párrafos anteriores las medidas de protección no son taxativas, las que establece el Art. 51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, son aquellas que el legislador ha regulado dentro de este cuerpo normativo, pero no es menos cierto que se pueden dictar otras medidas, recordemos que la Junta Cantonal tiene una facultad tuitiva, protectora y preventiva de los derechos de las mujeres, de los niños, niñas y adolescentes, por ello al momento de dictar las medidas de protección, puede hacerlo ateniendo a los objetivos y finalidad en el ámbito de protección de la norma. Así lo ha establecido el Art. 42 del reglamento a la ley, que pueden dictarse otras leyes establecidas tanto en el CONA y las previstas del ordenamiento jurídico.

De tal manera que la Junta Cantonal de Protección de Derechos puede adoptar medidas de protección que mejor garanticen los derechos de las mujeres víctimas de violencia, así el Código Orgánico Integral Penal en el Art. 558 y 558.1 regulan medidas de protección a favor de las víctimas, y en los casos de violencia contra las mujeres. Algunas de ellas se repiten en otros cuerpos normativos como es la boleta de auxilio, la orden de restricción y de acercamiento, la prohibición de proferir amenazas de forma directa o indirecta, la salida de la persona agresora de la vivienda o morada, el reintegro o reinserción de la víctima a su domicilio.

La diferencia entre estas medidas de protección es la pensión alimenticia, que podría dictar esta medida de protección, pero no podría regular directamente la Junta Cantonal, puesto que debe valerse del órgano jurisdiccional para poder regular a través de los sistemas que ha previsto el Consejo de la Judicatura.

Es decir, la Junta Cantonal de Protección de Derechos puede dictar las medidas contempladas, en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, Código Orgánico Integral Penal, entre otras que prevea el ordenamiento jurídico, para ello la autoridad competente deberá aplicar ciertos principios para su otorgamiento, así lo regula el Art. 46 LOIPEVM, la proporcionalidad atendiendo la gravedad de los hechos (Art. 46 LOIPEVM).

Inexorablemente son principios que deben ser observados por las entidades competentes al momento de otorgar las medidas de protección, para que las mismas no se desnaturalicen en su finalidad, y se inclinen a ser represivas para la persona agresora, y que la gravedad de los hechos sean merecedores de las medidas de protección que pueden ser graves, como la salida del domicilio de la persona agresora, la orden de restricción, la suspensión de las actividades laborales que desarrolla la persona agresora, son medidas de protección que requieren de una mayor motivación por parte de la entidad otorgante de las medidas de protección.

2.5. Medidas de protección previstas en el Código Orgánico Integral Penal.

Las medidas de protección establecidas en el Código Orgánico Integral Penal están reguladas en el art 588 y aquellas pueden y deben ser dictadas cuando se trate de delitos y contravenciones contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Como habíamos referido son algunas similares a la prevista en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Aquellas son medidas de protección judiciales, que es el Juez el único que puede dictar aquellas medidas, sin perjuicio de lo referido en líneas anteriores sobre la no taxatividad de las medidas de protección tratándose de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

2.6. Medidas de protección previstas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no presenta un catálogo de medidas de protección inmediatas que tiene por objeto detener o cesar la violencia y por otra tenemos las medidas de prevención en el Art. 51, estas son:

Art. 51.- Medidas Administrativas inmediatas de protección. *Las medidas administrativas inmediatas de protección se dispondrán de manera inmediata, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. Serán otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial; y, a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Además de las medidas administrativas establecidas en otras normas vigentes, se contemplará el otorgamiento de una o varias de las siguientes medidas inmediatas de protección: 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 coordinación 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. (Asamblea Nacional, 2018)

Las medidas de protección que por lo general se dictan son las boletas de auxilio, la orden de restricción o acercamiento, la prohibición de preferir amenazas, acciones de intimidación, o coacción y la activación de alerta en la vivienda de la mujer víctima de violencia. Estas medidas de protección serán otorgadas siempre que cumplan el objetivo y finalidad que se dejó establecido, en caso de no ser suficientes podrá dictarse otras medidas de protección previstas en el ordenamiento jurídico. Las medidas de protección previstas en el Art. 51 *ibídem* son para detener o cesar la violencia.

Mientras que las medidas previstas en el Art. 46 son para la prevención de la violencia, esto cumpliendo con lo que dispone la ley el prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Art. 1).

Art. 46.- Medidas de prevención. - *Se considerará como medidas de prevención las siguientes: 1. Ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común o de posesión legítima de la mujer víctima de violencia; 2. 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; 3. 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; 4. 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. Para la realización del inventario, la autoridad administrativa que emita dicha medida deberá seleccionar a la o el perito responsable del inventario de la lista de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura. (Asamblea Nacional, 2018)

Estas últimas ante la amenaza de una materialización de un hecho de violencia, se puede dictar estas medidas de protección, sobre todo es necesario que se disponga un seguimiento de las medidas de protección con la finalidad de verificar la rectificación de la conducta del presunto agresor, estas entendidas como las provocadoras del hecho de violencia en contra de la mujer, en caso de verificarse aquello, corresponde dictar las medidas de protección del Art. 51 LOIPEVM, empero no es menos cierto que las medidas de protección pueden dictarse de manera conjunta o sucesiva, siempre en relación con la gravedad de los hechos, y la finalidad de la norma.

3. Analizar los parámetros para conceder las medidas de protección por parte de la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

3.1. Los niveles de riesgo.

Los niveles de riesgo deberán ser tenidos en cuenta al momento de decretar las medidas de protección, puesto que existe la posibilidad de que haya un daño a la vida o integridad personal de la presunta víctima. El autor Gianni Piva sostiene que existen dos niveles de riesgo:

Se presenta una abstracta y aleatoria posibilidad que se produzca un daño a la vida o la integridad personal. Este nivel se divide en dos: (i) Riesgo mínimo, el cual es una categoría hipotética en donde las personas están amenazadas solo por la muerte o las enfermedades naturales y (ii) Riesgo ordinario, que se deriva de factores internos y externos de la persona dentro de su convivencia en sociedad, soportando los riesgos propios de la existencia humana y de la vida en sociedad. En este escenario no se pueden exigir medidas de protección especial por parte del Estado por cuanto no se afecta su derecho a la seguridad personal, ya que el riesgo de daño no es una lesión sino un riesgo de lesión. (Gianni, 2021, pág. 91)

En este punto la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Art. 43 del RGLOIPEVM, señala los niveles de riesgo, que colocan a la víctima en una situación que es merecedora de protección, y este parámetro permite determinar si la necesidad de dictar las medidas de protección, toda vez que se busca proteger los derechos, en especial la vida y la integridad personal. Por ello el reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres señala en el Art. 43 y 44 tanto los parámetros de valoración de riesgo y los parámetros de la valoración de las condiciones

específicas de las víctimas. Necesariamente en la resolución donde se dictan las medidas de protección deberán verificarse estos dos parámetros que permite deducir la existencia de la necesidad de que la víctima sea beneficiaria de las medidas de protección.

3.2. Análisis de los parámetros de valoración de riesgo.

El riesgo es definido por la Real Academia Española como: “*Contingencia o proximidad de un daño.*” (Diccionario de la Lengua Española, 2001). Es decir, existe una amenaza potencial de que el hecho dañoso se pueda producir, tratándose de medidas de protección hablamos de que pueda haber un escenario peor, por ello es necesario prevenir, como por ejemplo la muerte de la víctima, lesiones que puedan generar severos daños.

Así entre los elementos para dictar las medidas de protección es la verosimilitud y el peligro en la demora, que son generalmente usado en el caso de medidas cautelares, ante la inminente amenaza de que se produzca el hecho dañoso y sea necesario dictar con prontitud medidas para prevenir o proteger a la víctima frente a la acción dañosa.

Los parámetros de valoración de riesgo están regulados en el Art. 43 del reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, estas son:

Art. 43.- Parámetros de valoración del riesgo. - *Al momento de otorgar las medidas administrativas de protección se considerarán los factores o elementos que pueden colocar a la víctima en situación de riesgo y que son los siguientes: a) Existencia previa de solicitudes de medidas de protección, sean estas, administrativas o judiciales y de acciones urgentes. b) Existencia de amenazas por parte de la persona agresora a la dignidad, integridad personal o a la vida de la víctima o de sus dependientes. c) Existencia de amenazas por parte de la presunta persona agresora con llevarse a las y los hijos o dependientes de la víctima. d) Que exista o haya existido amenaza por parte de la persona agresora de llevarse u ocasionar daño a los animales domésticos o bienes de la víctima. e) Consumo abusivo de alcohol o drogas por parte de la persona agresora. f) Actos de violencia en presencia de hijos, hijas o familiares o en lugares públicos. g) Intento o amenazas de suicidio, o cualquier otra medida intimidante por parte de la persona agresora. h) Existencia de antecedentes psiquiátricos de la presunta persona agresora. i) Formación policial o militar de la presunta persona agresora. j) Acceso y conocimiento de manejo de armas de fuego.* (Asamblea Nacional, 2018)

Es necesario explicar en qué consiste cada uno de estos elementos que colocan a la víctima en riesgo:

a) Existencia previa de solicitudes de medidas de protección, sean estas, administrativas o judiciales y de acciones urgentes.

En esta parte la ley se refiere a las medidas de protección que se hayan dictado tanto en procesos que se sustancian en la vía judicial, y en la vía administrativa, así como las medidas de protección solicitadas por Fiscalía General del Estado, pero debe existir un vínculo que debe ser entre la presunta víctima y la presunta agresora, esto permite determinar que es necesario

dictar medidas de protección por cuanto existen antecedentes de hechos que ponen en peligro la integridad personal de la víctima. Recordemos que la resolución donde se dicta las medidas de protección debe estar motivada, en aquel particular se hará constar los números de procesos sean administrativos o judiciales, donde se han concedido, pero no es requisito sine qua non el conocer la información.

b) Existencia de amenazas por parte de la persona agresora a la dignidad, integridad personal o a la vida de la víctima o de sus dependientes.

El diccionario de la Lengua Española sobre el verbo amenazar refiere: *“Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien.”* (Diccionario de la Lengua Española, 2001) – En este sentido basta las expresiones que haya usado la persona agresora en relación a la integridad personal o vida de la víctima, la integridad personal según el Art. 66 numeral 3 literal a) incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual; la dignidad y de sus dependientes (hijos, personas bajo su cuidado y protección). Aquella amenaza debe ser de real producción y que sin lugar a dudas conlleva a que la víctima pueda ser objeto de aquellas acciones o de sus dependientes.

c) Existencia de amenazas por parte de la presunta persona agresora con llevarse a las y los hijos o dependientes de la víctima.

En este sentido estamos ante el escenario que la violencia es ejercida a través de los hijos o dependientes de la víctima, no es de forma directa, sino un tipo de violencia que es conocida como violencia vicaria.

A través de manifestaciones perspicaces el agresor busca dañar a la madre utilizando como el medio a sus hijos e hijas; amenazas con quitarle la tenencia o cuidado del o los menores de edad; aprovechar la presencia de sus hijos para insultar indirectamente a la madre, humillarla; amenazas con llevarse a sus hijos; no contribuir para con la alimentación y cuidado. El fin último es causar angustia, sufrimiento, dolor en la mujer, muchas de ellas madres adolescentes. (Samaniego, 2024, pág. 429)

Se dice que la violencia vicaria es una de las peores violencias que existe a la mujer, al ver que aquella se la ejerce a través de sus hijos, por la persona interpuesta, y que se afecta a la mujer, dentro de esta tenemos ejemplos, como los insultos hacia la madre, el pretender saber el diario vivir de la mujer a través de los hijos, o que, a través de la muerte de los hijos, la mujer quede afectada de por vida. Por ello una de las medidas que pueden dictar las Juntas Cantonales es la establecida en el Art. 51 inciso 2 literal d) de la LOIPEVM:

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; (Asamblea Nacional, 2018)

d) Que exista o haya existido amenaza por parte de la persona agresora de llevarse u ocasionar daño a los animales domésticos o bienes de la víctima.

En este caso la violencia es ejecutada en contra de los bienes y animales de la víctima, estamos ante un tipo de violencia, la patrimonial, recordemos que esto impide que la víctima goza de independencia económica frente al hombre, con el estereotipo de género del hombre proveedor; entonces genera que la mujer quede subyugada al hombre, la violencia patrimonial es definida como:

d) Violencia económica y patrimonial. - Es toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres, incluidos aquellos de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes de las uniones de hecho, a través de: 1. La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes muebles o inmuebles; 2. La pérdida, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; 3. La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o la privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias; 4. La limitación o control de sus ingresos; y, 5. Percibir un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo. (Asamblea Nacional, 2018)

Si estamos ante esta situación las medidas de protección que puede dictar la Junta Cantonal de Protección de Derechos es la establecida en el Art. 51 inciso 2 literales B, G, L, M.

La medida de protección del Art. 51 inciso 2 literal g) que consiste en la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles debe practicarse conforme el Art. 46 del RGLOIPEVM:

Para la realización del inventario, la autoridad administrativa que emita dicha medida deberá seleccionar a la o el perito responsable del inventario de la lista de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura. (Asamblea Nacional, 2018)

Recordemos que para dictar cada medida de protección debe existir una fundamentación para poder dictar aquella medida de protección, máxime por cuanto son temporales, y se debe propender a una finalidad.

e) Consumo abusivo de alcohol o drogas por parte de la persona agresora.

El elemento que usa la ley es el abuso, el verbo abusar es definido: "*Hacer uso excesivo, injusto o indebido de algo o de alguien*" (Diccionario de la Lengua Española, 2001). El Art. 364 de la Constitución del Ecuador establece que las adicciones son un problema de salud pública, en este sentido las medidas de protección que se deben dictar para trabajar con la persona que ha caído en este problema, es necesaria la inserción en programas de rehabilitación, pero las medidas de protección están dirigidas a la protección de la víctima:

f) Actos de violencia en presencia de hijos, hijas o familiares o en lugares públicos.

La Constitución del Ecuador (2008): " q

Lo que se busca es prevenir la violencia intrafamiliar o en el ámbito público, así la Constitución del Ecuador (2008) sobre la familia refiere que *“El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines.”* pero no por ello se invisibilizará la violencia que se ejerce en estos ámbitos. Así se busca que los niños, niñas y adolescentes, miembros del núcleo familiar no tengan que presenciar hechos de violencia, que pongan en peligro su integridad física, psíquica, psicológica y sexual. En materia de niñez y adolescencia tenemos la normativa propia que es el Código de la Niñez y Adolescencia de cuyas medidas de protección están reguladas en el Art. 79 y 217 que pueden ser dictadas para protegerlos en aplicación del principio contenido en el Art. 11 ibídem, el del Interés Superior del Niño, recordar que las medidas de protección no son taxativas.

g) Intento o amenazas de suicidio, o cualquier otra medida intimidante por parte de la persona agresora.

En este caso estamos frente a una auto puesta en peligro de la propia persona agresora, es decir bajo el chantaje del hombre, de que si no se cumple sus caprichos pondrá fin a su existencia y que será la mujer la responsable por aquella muerte. En este caso es necesario dictar las medidas de protección, pero además disponer la intervención de la red de salud pública para que brinde atención psicológica al agresor.

h) Existencia de antecedentes psiquiátricos de la presunta persona agresora.

En este caso hablamos de la intervención de especialistas en psiquiatría y de personas que por lo general deberán estar con medicación para poder sobrellevar las enfermedades psiquiátricas.

Los antecedentes psiquiátricos, es decir, si ha padecido antes algún problema psiquiátrico, el tratamiento que hizo y sus resultados, y lo mismo relativo a los miembros de su familia, etc. Los antecedentes médicos (la historia de enfermedades médicas presentes y pasadas), incluyendo los hábitos tóxicos, es decir, si fuma o bebe o consume alguna droga. (Maita, 2019)

i) Formación policial o militar de la presunta persona agresora. Y j) Acceso y conocimiento de manejo de armas de fuego

Estos dos factores tienen estrecha relación, por un lado, por cuanto el agresor tiene una formación técnica, profesional, tiene conocimiento en el manejo de armas de fuego, tiene acceso a las mismas que elevan el riesgo de manera potencial de la víctima. Sin perjuicio de que sea un agente en servicio activo o pasivo.

3.3. Análisis de parámetros de valoración de las condiciones específicas de las víctimas.

Así también al momento de dictar las medidas de protección la Junta Cantonal debe verificar las condiciones específicas de la víctima, estas entendidas como la situación de vulnerabilidad

y que es necesario una atención prioritaria, a través de las medidas de protección. El Art. 44 del RGLOIPEVM regula estos particulares:

Art. 44.- Parámetros de valoración de las condiciones específicas de las víctimas. - Al momento de otorgar las medidas administrativas de protección se considerarán los siguientes parámetros que requieren que la víctima reciba atención prioritaria: a) El temor de la víctima a ser objeto de ataque contra su vida, dignidad o integridad personal o de sus dependientes. b) Vulnerabilidad de la víctima por pertenecer a un grupo de atención prioritaria, por su condición económica, por su condición migratoria, por su identidad de género y orientación sexual. c) Que la víctima se encuentre aislada o retenida por la persona agresora contra su voluntad o lo haya estado previamente. d) Que la víctima, como consecuencia de las agresiones sufridas, haya recibido o esté recibiendo atención médica o psicológica. e) Intento de suicidio por parte de la víctima. f) Dependencia económica de la víctima hacia la persona agresora. (Asamblea Nacional, 2018).

Pasemos a desarrollar cada uno de ellas, que se conjugan con los parámetros de valoración de riesgo de la víctima, estos parámetros se valoran con base en la narración de los hechos de violencia:

a) El temor de la víctima a ser objeto de ataque contra su vida, dignidad o integridad personal o de sus dependientes.

Lo que se busca proteger es la vida y la integridad personal de la víctima, o que está no sea amenazada o puesta en peligro. Lo que se busca es la convivencia social, de tal manera que el derecho a la integridad estará compuesto según la Constitución del Ecuador (2008) por: "*La integridad física, psíquica, moral y sexual*". Si existe un temor fundado de que la víctima pueda sufrir agresiones en su persona, y que aquello sea verosímil, es necesario dictar medidas de protección.

b) Vulnerabilidad de la víctima por pertenecer a un grupo de atención prioritaria, por su condición económica, por su condición migratoria, por su identidad de género y orientación sexual.

Tiene relación con el Art. 35 de la Constitución del Ecuador cuando determina los grupos de atención prioritaria, entre ellos tenemos a las víctimas de violencia doméstica. En este caso puede haber personas con más de una vulnerabilidad, por ejemplo, mujer víctima de violencia y ser adulta mayor, o niña o adolescente, en este caso son situaciones que ubican en desventaja a la víctima frente al agresor, por cuanto son grupos que históricamente han tenido desventaja, la finalidad es la protección de estos grupos, de tal manera que, de verificarse este particular en la víctima, debe ser considerado al momento de dictar las medidas de protección.

c) Que la víctima se encuentre aislada o retenida por la persona agresora contra su voluntad o lo haya estado previamente.

En este caso el derecho a la libertad se ve limitado, por cuanto la persona estará aislada o retenida, cuando vaya en contra de la mujer víctima de violencia, en este caso la voluntad de la mujer se ve limitada frente a la imposición del hombre, lo que habíamos referido como cosificación de la mujer, tratarla no como persona, ni sujeto de derechos, sino como un objeto de propiedad del hombre.

d) Que la víctima, como consecuencia de las agresiones sufridas, haya recibido o esté recibiendo atención médica o psicológica.

Una vez verificado el daño físico o psicológico y que esta produzca la intervención de profesionales de la salud, es necesario dictar las medidas de protección, porque en este caso la violencia ha sido ejecutada en contra de la mujer. Y conlleva a que su integridad personal haya sido afectada.

e) Intento de suicidio por parte de la víctima.

En este caso hablamos de intentos autolíticos, es una cuestión psicológica, para lo cual es necesario dictar la medida de protección e incluir a la víctima en programas de atención, para trabajar con la salud mental de la víctima, pero aquella conducta debe ser en ocasión de la violencia y actos de la persona agresora. Recordemos que, en los parámetros de valoración de riesgo, era la persona agresora quien con chantaje pretendía suicidarse.

f) Dependencia económica de la víctima hacia la persona agresora

Uno de los tipos de violencia es la violencia patrimonial o económica, en la cual la mujer depende económicamente del hombre, y aquello impide que muchas mujeres gocen de autonomía financiera, y se convierte en una barrera para que la mujer salga del círculo de violencia, a pesar de las agresiones reiterativas, el factor económico sobresale; estamos ante el estereotipo del hombre proveedor y de la mujer que se queda en casa a cargo del hogar.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ni su reglamento establece que la Junta Cantonal pueda dictar como medida de protección una pensión alimenticia como lo prevé el Art. 558 numeral 12 del COIP:

12. (Reformado por el Art. 92 de la Ley s/n, R.O. 107-S, 24-XII-2019). - Cuando se trate infracciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, además de las medidas cautelares y de protección prevista en este Código, la o el juzgador fijará simultáneamente una pensión que permita la subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión de conformidad con la normativa sobre la materia, salvo que ya tenga una pensión. En caso de ratificarse la presunción de inocencia del procesado, la medida se revocará. (Asamblea Nacional, 2014)

Como habíamos dicho las medidas de protección no son taxativas, empero puede dictarse esta medida por parte de la Junta Cantonal, siempre y cuando sea concordante con los hechos y el tipo de violencia; evitando que sea una vía alternativa para los procesos sumarios de pensiones alimenticias. En este caso la pensión alimenticia busca prevenir la violencia patrimonial, empero es una medida temporal, que deberá ser regulada por el órgano

jurisdiccional y manejada a través del sistema SUPA. Si bien la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no establece como medida de protección, no es menos cierto que si de por medio existe Niños, Niñas y Adolescentes se busca proteger también sus derechos, al Juez le corresponde ejercer el control de legalidad de las medidas de protección a través del recurso de revisión del Art. 50 del reglamento de la ley.

4. Establecer el procedimiento adecuado para dictar medidas de protección sin afectación a los derechos.

4.1. Que implica el derecho a la defensa.

Hasta el presente momento hemos venido tratando sobre las medidas de protección y su regulación para la defensa y protección de la víctima, es necesario preguntarse dónde queda la persona agresora, dónde queda sus derechos, como la concesión de medidas de protección puede afectar su vida, su derecho a la defensa, el contradecir lo aseverado por la víctima.

La Constitución del Ecuador en el Art. 76 establece las garantías básicas del derecho al debido proceso, así el numeral 7 literales a, b, c, g, h, l, m establece lo que implica el derecho a la defensa sea de la persona investigada, procesada, sentenciada, en el ámbito administrativa sumaria, penal, civil, etc. Es decir, el derecho a la defensa es transversal a todas las ramas y materias donde siempre deberá garantizarse el derecho a la defensa.

Así la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” en el Art. 8 numeral 1 establece las garantías judiciales y sobre el derecho a la defensa:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (Organización de los Estados Americanos, 1969)

Ahora bien, el derecho a la defensa incluye varios particulares, así la Corte Constitucional en sentencias que ha emitido ha referido en la sentencia N° 1224-14-EP/20 que incluye: 1. El ser oído. 2. Que haga valer sus razones. 3. Ofrezca y controle la prueba. 4. Intervenga en la causa en pie de igualdad con la parte actora. 5. Recurrir del fallo.

Así mismo la Corte Constitucional ha referido que se viola el derecho a la defensa cuando: 1. Está impedido de comparecer al proceso o una diligencia. 2. No contó con el tiempo suficiente para armar la defensa. 3. No presentó pruebas o impugnó una decisión.

Debemos partir de que el fundamento de hecho de las medidas de protección se basa en la simple narración de los hechos de violencia por parte de la víctima, de aquellos actos que habría realizado el presunto agresor, aquellos hechos de violencia deben estar debidamente individualizados en lugar, día y hora para que la persona agresora pueda defenderse.

Si bien el Art. 37 del RGLOIPEVM (2018) establece las características de las medidas de protección, en el sentido de que “d) No requieren la práctica de pruebas para su adopción. f) No son una valoración jurídica concreta de la conducta de la persona agresora.”. En este sentido lo

que motiva la dictación de las medidas de protección son aquellos hechos, que conforme el Art. 42 ibídem permite que sea con el solo relato de la víctima o de la persona solicitante de las medidas la Junta Cantonal debe otorgar las medidas de protección.

En este sentido, considero que el legislador no preveo un particular importante, el mal uso de las medidas de protección, el derecho a la defensa y la desnaturalización de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; máxime por cuanto basta el hecho de violencia expresado por la misma víctima y que es suficiente para ordenar las medidas de protección, sin embargo si partimos del enfoque de derechos humanos- Art. 7 literal B LOIPEVM, en relación con los principios de empoderamiento, pro persona (Art. 8 literal c y e ibídem); si en primer punto se pretende prevenir o erradicar, incluso proteger los derechos de la mujer; empero en toda la redacción de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, cuando se trata de la defensa de la persona agresora, no establece con claridad el momento procesal oportuno para que pueda ejercer ese derecho a la defensa, a la contradicción, si bien se llama solicitud de medidas de protección, en el fondo es una acusación de la conducta que habría realizado el presunto agresor.

Sino por el mismo procedimiento que establece la norma que conforme el Art. 56 inciso 3 del reglamento, que una vez dictadas las medidas de protección estas serán remitidas al órgano jurisdiccional para que ratifique, modifique o revoque, empero no es un momento en el cual interviene la persona agresora, ni hace valer sus derechos, únicamente el Juez se limita a realizar un control de legalidad y proporcionalidad, entre la gravedad de los hechos y las medidas de protección que han sido dictadas. Una vez que las medidas de protección obtienen una respuesta del órgano jurisdiccional el expediente es devuelto a la Junta Cantonal o al organismo que las dictó. Pero para que cumpla con el seguimiento de las medidas de protección.

Sin embargo, la persona agresora conocerá del hecho que genera la dictación de medidas de protección- solicitud de medidas de protección- con la resolución administrativa que emite las medidas de protección y con la ratificación o modificatoria de las medidas de protección por parte del Juez, una vez que aquella persona es notificada con las actuaciones procesales.

Sin embargo, el reglamento general de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, no establece el momento en la cual la persona agresora podrá ejercer su derecho a la defensa.

Pero podrá pedir la revisión de la medida de protección, pero no lo dice de forma expresa, pero lo grave viene dado por la gran carga laboral que soportan las Unidades Judiciales; en la Junta Cantonal como organismo que dicta las medidas de protección pierde la competencia para modificar, revocar la resolución que dictó las medidas de protección, porque es un trabajo que le corresponde solo al órgano judicial.

Empero existen medidas que son graves y que por más que las características que refiere el Art. 37 del RGLOIPEVM establece que son de carácter preventivo y no sancionatorio, no es menos cierto que aquellas pueden desembocar y ser sancionatorias en el fondo.

Por ejemplo, las medidas establecidas en el Art. 51, como la orden de restricción de acercamiento a la víctima, que en el fondo puede conllevar a que no se le deje tener relaciones parentales al agresor con sus hijos. Por otro lado, la medida de protección, la orden de restitución de la víctima a su domicilio, debemos recordar que no se puede pedir prueba, en este sentido el basarse con la sola narración de los hechos es grave. Así mismo en relación con la medida de protección de la salida del agresor del domicilio, como no se puede pedir ni siquiera un indicio de prueba, se puede disponer la salida inmediata del agresor; así con la sola narración de los hechos se puede disponer la suspensión de las actividades laborales que desempeña la persona agresora; o el dispone la devolución de los bienes de uso personal, así como los documentos de la presunta víctima. Aquello implica que la persona agresora independientemente de si los hechos son verdaderos o falsos, la Junta Cantonal debe dictar aquellas medidas de protección.

Ahora bien, si resulta que la presunta víctima mintió en su petición de medidas de protección, y resulta que los hechos son diferentes, no existe el momento para que sea oído en igualdad de condiciones, sino que de manera apresurada se pueden dictar aquellas medidas gravosas para los derechos de la persona agresora.

Si bien la norma refiere que las medidas de protección son y deben ser temporales, aquello no puede ser determinado por la Junta Cantonal al momento de dictarlas, toda vez que la norma es clara el Art. 42 literal i): *“i) Las medidas administrativas de protección tendrán plena vigencia desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria.”* (Asamblea Nacional, 2018). De tal manera que la temporalización de las medidas de protección depende de la revisión por parte de los jueces, pero que terminará por petición de parte, quien podrá solicitar a los jueces que fije día y hora para la audiencia de revisión de las medidas de protección.

4.2. Análisis de las medidas de protección establecidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su análisis en cuanto a su procedimiento en relación a su gravedad.

El Art. 51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece las medidas de protección que puede dictar la Junta Cantonal sin perjuicio de dictar otras previstas en el ordenamiento jurídico. Analicemos las medidas que pueden ser dictadas en cada caso en concreto:

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;

En realidad, en este literal existen dos medidas de protección en un solo literal, por un lado, la Boleta de Auxilio y por otro la orden de restricción de acercamiento, sin embargo, utiliza una fórmula copulativa “y”, es decir que la Boleta de Auxilio está anclada a la otra; sin embargo, si revisamos el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores

y el Código Orgánico Integral Penal son medidas de protección que se pueden emitir por separado.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres a dispuesto que sean estas dos medidas de protección como una sola, sin embargo, se puede dictar por separado estas medidas de protección con base a los hechos y los principios de proporcionalidad.

Puede ser necesario en un hecho que se dicte sólo la orden de restricción, o solo la Boleta de Auxilio pero que no tenga la prohibición de acercarse a la víctima.

Por la forma en la cual está redactada la medida de protección, se convierte en desproporcional en relación a los hechos, por ello es necesario que la Junta Cantonal verifique los parámetros de riesgo de la presunta víctima y las condiciones específicas de la presunta víctima al momento de otorgar las medidas de protección.

La Boleta de Auxilio consiste en un documento que es otorgado a la víctima en donde se dispone que los miembros de la Policía Nacional presten el auxilio o apoyo a la víctima ante la amenaza o violencia ejercida en contra de ella. tiene la obligación de prestar el auxilio inmediato.

Sin embargo, el Dr. Ricardo Vaca Andrade en su libro Derecho Procesal Penal Ecuatoriano, Tomo II, sobre la Boleta de Auxilio refiere:

(...) parecen poco eficaces y generalmente inútiles, porque, usualmente, los miembros de la Policía a quienes se acude en demanda de ayuda o de auxilio dicen que están ocupados con otros menesteres o se lavan las manos en el mejor de Pilatos creyéndose autorizados a actuar como mediadores o pacificadores entre las partes en conflicto. (Vaca, 2024, pág. 178)

En este sentido la práctica diaria deja entrever que muchos agentes policiales por prevenir una sanción penal, desconocen el procedimiento, incluso recomiendan que la persona agresora trate lo más pronto de obtener medidas de protección, es decir que existe medidas de protección “*cruzadas*”, en este sentido concluye el Dr. Vaca Andrade diciendo: “*Más grave aún es cuando cada uno de los contrincantes ha obtenido por su cuenta la respectiva Boleta de Auxilio*” (Vaca, 2024, pág. 179)

Generalmente esta medida de protección es una de las más concedidas en la práctica – Boleta de Auxilio – seguido de la orden de restricción de acercamiento a la víctima. Las medidas de protección contradictorias cuando es obtenida en aplicación de las diferentes leyes donde se regula la materia.

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;

En este sentido lo que debe protegerse es la protección de los derechos de la mujer, pero aquella ha sido alejada de su domicilio por el hecho de violencia, es decir el lugar que venía compartiendo con el presunto agresor, pero debe pedir la misma víctima que sea restituida a su

domicilio a su persona e hijos; así también debe garantizarse a través de la Policía Nacional quienes brindarán acompañamiento a la víctima y ejecutar aquellas.

Si el Estado aspira a la convivencia pacífica, lo que corresponde es disponer la inmediata salida de la persona agresora del domicilio, para garantizar la armonía familiar.

Así también es una medida grave, por cuanto con la sola narración de los hechos se puede tomar esta dura decisión, y la persona agresora se enterará cuando la policía llegue a ejecutar la medida de protección y en el mismo acto será notificado con ellas, es decir una vez resulta la decisión.

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 coordinación 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;

Esta medida de protección busca articular el sistema de protección y activarlo frente a un caso de violencia, por ejemplo, de mujeres que no tienen un lugar donde quedarse o pernoctar, o en programas de protección que existan en cada cantón que serán variados o en el cantón más cercano que preste dichos servicios.

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;

En este caso estamos ante la medida de protección que busca proteger a los hijos o dependientes de la mujer víctima de violencia, y evitar que el hombre desapodere de aquellos, en este caso se dispone una prohibición que debe ser cumplida.

Una vez que se dictan las medidas de protección, lo que sucede es que en represalia el hombre presenta una denuncia en la Junta Cantonal, porque supuestamente los hijos están mal cuidados, en este caso la orden de cuidado es una medida de protección establecida en el Código de la Niñez y Adolescencia (Art. 217 numeral 2).

En caso de que se haya verificado la retención indebida del hijo, la parte requirente deberá proceder conforme manda el Art. 125 del Código de la Niñez y Adolescencia.

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;

Es una de las medidas de protección que más se dictan, y se refiere a la intimidación que es un delito conforme el Art. 154 del Código Orgánico Integral Penal, aquella acción puede ser desplegada tanto a la víctima como a sus familiares y los bienes frente a acciones como romper ventanas, puertas, romper cosas, vestimenta, celulares, etc., para socavar psicológicamente a las víctimas. La finalidad es de cesar y evitar aquellos actos.

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;

Es una medida de protección grave, y está relacionado con la orden de restitución de la víctima a su domicilio habitual, en este caso, se dispone la salida de la persona agresora del domicilio, porque su presencia es un riesgo para la integridad personal de la mujer y familia.

En este caso la medida de protección debe ser debidamente motivada, por cuanto es una medida que implica prevenir las agresiones, físicas, sexuales o psicológicas, empero el hecho de violencia debe ser de tal gravedad que sea necesario dictar esta medida, porque implica que la persona agresora, deba salir de su domicilio y llevarse con ella los bienes de uso personal. Además, deberá buscar un nuevo lugar donde pueda vivir la persona agresora.

Esta es una medida de protección de indudable complejidad que la debe tomar el Juez luego de una profunda y detenida meditación por cuanto lo que si la ordena puede afectar muy seriamente al sujeto a quien se dispone que salga de la vivienda – y a veces empeorar el conflicto. (Vaca, 2024, pág. 179)

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;

Estamos frente a un tipo de violencia patrimonial, sin embargo, es una medida que puede dictar la Junta Cantonal, pero que debe ser sorteado un perito de aquellos registrados en el Consejo de la Judicatura, la pregunta es quién debe costear los gastos de aquella, y la pregunta es para que se puede dictar esta medida de protección, cuál es la finalidad de adoptar aquella. A lo mejor el resguardar los bienes y tener un listado de los bienes que corresponde a la mujer o en común con el agresor. Empero no se evidencia su practicidad, ya que hay procedimientos claros, estamos frente a medidas de protección con carácter temporal. No ante una partición de bienes de la sociedad conyugal, tampoco puede pensarse como una diligencia preventiva de aquellas previstas en el Código Orgánico General de Procesos.

h) Disponer la instalación de dispositivos de alerta, riesgo o dispositivos electrónicos de alerta, en la vivienda de la mujer víctima de violencia;

Una vez dispuesta la medida de protección corresponde a la Policía Nacional instalar el dispositivo botón de pánico, para efectos de que la Policía Nacional tenga una rápida actuación en caso de que la persona agresora incumpla con las medidas de protección. Es decir, un canal de comunicación directo, la problemática viene dada por lugares lejanos donde funciona las Unidad de Policía Comunitaria (UPC), o incluso si lo hacen a través del sistema ECU-911, la llegada tardía de algún agente o patrullero al lugar, aquello significa que las medidas son burladas por la respuesta tardía por parte de la Policía Nacional, sin embargo podemos proceder desde la flagrancia, situación que los agentes de policía no les agrada proceder de esta forma, por la implicaciones judiciales.

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;

El Art. 22 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece las entidades nacionales y locales que conforman el Sistema, en este caso debe dictarse medidas de protección en relación a los servicios que presta cada entidad. Por ejemplo, al Ministerio de Salud Pública se le podrá dictar medidas tendientes a que se brinde atención psicológica a la mujer víctima de violencia, o algún tratamiento frente a las lesiones.

Incluso se podrá dictar medidas de protección atendiendo al ámbito donde se desarrolla la violencia, por ejemplo, el Art. 12 numeral 9 LOIPEVCM la violencia puede darse en centro e instituciones de salud, dependerá el caso para que la víctima acceda al servicio, al final del día son acciones que dispone la Junta Cantonal como autoridad y que deben ser acatadas.

Art. 22.- Integrantes del Sistema. Conforman el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, las siguientes entidades nacionales y locales: 1. Ente rector de Justicia y Derechos Humanos; 2. Ente rector de Educación; 3. Ente rector de Educación Superior; 4. Ente rector de Salud; 5. Ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público; 6. Ente rector de Trabajo; 7. Ente rector de Inclusión Económica y Social; 8. Consejos Nacionales para la Igualdad; 9. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación; 10. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; 11. Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; 12. Consejo de la Judicatura; 13. Fiscalía General del Estado; 14. Defensoría Pública; 15. Defensoría del Pueblo; y, 16. Un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. 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. (Asamblea Nacional, 2018)

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;

Hay servicios que pueden ser prestados por diversas instituciones públicas, en este caso dependiendo de los hechos acaecidos, la Junta Cantonal podrá dictar la inserción en programas que prestan las instituciones, el ente es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, en definitiva, debe ser programas que estén activos y lo que buscará es la protección de la víctima y de sus dependientes, pero la víctima podrá acceder directamente a estos servicios. Por ejemplo, el caso de violencia contra la mujer en el ámbito estatal o institucional, cuando no se permite

acceder a sus hijos a los centros: Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) que son servicios prestados por la institución pública y no puede acceder la mujer, en este caso cabe esta medida de protección disponiendo al integrante del sistema de protección - Inclusión Económica y Social MIES – la prestación de este servicio a la mujer.

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;

Hablamos del seguimiento por parte de las Unidades Técnicas de cada institución a la cual se le dispone el seguimiento para verificar que el acto u omisión que genere el hecho de violencia haya cesado y determinar la efectividad de las medidas de protección que han sido dictadas, en este sentido deberá ser informado a la Junta Cantonal a través de informe con su debida fundamentación, el periodo de presentación de informes queda a criterio del organismo que dicta la medida de protección, dependiendo de los hechos.

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;

Estamos ante un hecho de violencia, cuando la víctima ha salido del domicilio, y ha dejado atrás todas sus pertenencias, los documentos de identidad, bienes que adquirió con su trabajo, los bienes de uso personal, como ropa, documentos, herramientas de trabajo, aquello que le permite desenvolverse en su diario vivir, en este caso la víctima no puede ser restituida en su domicilio habitual, sea porque no quiere o por imposibilidad cuando la casa, departamento o habitación resulta ser de propiedad de otras personas.

En el caso de los bienes que hayan sido ocultados o retenidos debe disponer la inmediata devolución, para lo cual se hará el acompañamiento con los miembros de la Policía Nacional para su entrega inmediata. Lo mismo sucede con los bienes o documentos que sean de los hijos o dependientes.

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;

Estamos frente a una medida de protección con carácter laboral, el Art. 12 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece lo que se entiende por violencia en el ámbito laboral:

3. Laboral. - *Comprende el contexto laboral en donde se ejerce el derecho al trabajo y donde se desarrollan las actividades productivas, en el que la violencia es ejecutada por personas*

que tienen un vínculo o convivencia de trabajo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica. Incluye condicionar la contratación o permanencia en el trabajo a través de favores de naturaleza sexual; la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; el descrédito público por el trabajo realizado y no acceso a igual remuneración por igual tarea o función, así como el impedimento a las mujeres de que se les acredite el período de gestación y lactancia; (Asamblea Nacional, 2018)

La disposición transitoria séptima del Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece que será el ente rector de trabajo quien elaborar a los lineamientos para aplicar esta media de protección.

El caso para dictar esta medida de protección, sería por ejemplo cuando no se respeta los derechos de la mujer por lactancia conforme el Art. 155 del Código de Trabajo:

Durante los doce (12) meses posteriores al parto, la jornada de la madre lactante durará seis (6) horas, de conformidad con la necesidad de la beneficiaria. (Asamblea Nacional, 2003)

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,

En este caso la persona agresora tiene una relación de poder en relación a las víctimas, porque son grupos en instituciones deportivas, artísticas, de cuidado, educación formal e informal, esto por cuanto la presencia mismo de la persona agresora es un factor de riesgo para los derechos no solo de la víctima sino de las demás personas que acceden a estos servicios. Pero debe establecerse el tiempo por el cual estará suspendida la persona, puede ser condicionada hasta que la dirección de Talento Humano pueda hacer las respectivos reubicaciones o traslados de personal sea del agresor o de la víctima, pero en este caso la medida está dirigida al agresor, de tal manera que no se puede afectar a la víctima en sus derechos por acciones u omisiones de otra persona.

Esta medida tiene relación con lo que dispone el Art. 79 numeral 10 del Código de la Niñez y Adolescencia que se trata de la suspensión del agresor de las tareas que desempeña, por ejemplo el caso de personas que ejercen cargos de dirección pueden ser suspendidos de sus funciones, recordemos que las medidas de protección no son sanciones tratándose de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sino tienen un carácter tuitivo y preventivo, por ello si se dispone esta medida de protección, lo lógico es que Talento Humano proceda con la reubicación de aquel funcionario, para que no tenga contacto con la víctima. Empero del análisis respectivo no es dable la reubicación del funcionario, inexorablemente deberá estar suspendido por el tiempo que disponga la Junta Cantonal y que haya sido ratificada por el órgano jurisdiccional, siendo el Juez o Jueza el único que puede resolver sobre las medidas de protección.

La problemática que se presenta es si aquella suspensión es con remuneración o sin remuneración, sin lugar a dudas como no es una sanción, debe ser con remuneración, no es un

acto de voluntad, sino es una situación que viene dada por disposición de autoridad, los derechos de la persona agresora no pueden verse limitados, ni menoscabados, no son sanciones las medidas de protección.

o) Todas las que garanticen la integridad de las mujeres en situación de violencia.

Esto tiene relación con la no taxatividad de las medidas de protección establecidas en el Art. 51 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se debe dictar las medidas de protección que proteja y restituya los derechos de las mujeres.

En todo momento a quien le corresponde de dotar de contenido a las medidas de protección es al organismo que dicta en primero momento: la Junta Cantonal, las Tenencias Políticas, Comisarías de Policía, y cualquier modificación que pretenda sobre aquellas con posterioridad a su emisión, deberán ser remitidas a los jueces, para que ratifique, modifique o revoque, una vez dictada la medida de protección a la Junta Cantonal o quienes dictaron aquellas les corresponde única y exclusivamente el seguimiento, la Junta Cantonal no es un ente investigativo.

4.3. Momentos para ejercer el derecho a la defensa.

Aquí viene lo grave cuando se dictan medidas de protección el dotar de contenido a las mismas, los parámetros que se debe tener en cuenta para decretar las medidas de protección, por si todas las medidas de protección son invasivas en la vida de las personas, puesto que deciden el comportamiento o abstención de las personas agresoras.

De toda la redacción de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su reglamento, se establece pautas y lineamientos para proteger a la mujer, empero poco o nada establece sobre la persona agresora.

Es más, de la revisión del Art. 50 del reglamento, establece someramente un recurso de revisión, que es competencia del Juez o Jueza que avoca conocimiento, para que ratifique, modifique o amplíe las medidas de protección, pero responde a un tema de trámite de la causa.

De tal manera que el derecho a la defensa se ve reducido, limitado y vulnerado considerablemente, ya que deberá esperar a que se continúe con todo el trámite, se dicte las medidas de protección, y cuando vaya a ser notificado recién se entere de toda la actuación procesal que se ha generado, y de las medidas de protección dictadas en su contra. Lo grave es que la persona agresora recién podrá autorizar a un abogado, podrá hacer valer sus derechos, cuando la situación jurídico- procesal se ha generado y ha quedado establecida.

Por ejemplo, la orden de salida del domicilio, la suspensión de las actividades, la restitución de la víctima al domicilio habitual, son medidas graves, que generan un problema familiar más grave; en el caso de verificarse aquellas a la persona agresora le corresponde el único papel de cumplir con ellas, bajo la prevención de adecuar su conducta al Tipo Penal del Art. 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Por ejemplo, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no regula un procedimiento claro para que la persona agresora pueda defenderse, es más ni

siquiera establece la supletoriedad de la norma, como si lo hace el Código de la Niñez y Adolescencia en el Art. 3; en este caso la norma es vaga en la redacción y genera inseguridad jurídica.

Entonces el Art. 50 del reglamento establece un recurso y audiencia de revisión de la medida de protección, aquella que puede ser solicitada por la persona agresora, donde recién en esta parte podrá ejercer la contradicción; pero tampoco establece lo que se debe tratar en esta audiencia, existe la inclinación de los profesionales del derecho, a pretender demostrar la autenticidad o veracidad de los hechos de la solicitud de las medidas de protección, otros prefieren hacer una audiencia de práctica probatoria.

Sin embargo, aquí es donde el procedimiento debe cambiar cuando se trate de medidas de protección de gran envergadura como las antes señaladas, si decimos que el derecho a la defensa consiste en ser oído en igualdad de condiciones, que se debe contar con el tiempo necesario para preparar la defensa, sin embargo las medidas de protección han sido dictadas, por supuesto que es política de estado prevenir y erradicar la violencia, pero hay casos graves donde las medidas de protección pueden llegar a ser represivas, invasivas y pueden violentar otros derechos.

Por ejemplo, una persona que a pesar de que solicita la audiencia de revisión de medidas de protección, no son revocadas, sino una vez más son ratificadas por parte del órgano jurisdiccional, no tiene recurso de apelación, para que revise la actuación del órgano jurisdiccional.

Porque si bien la Junta Cantonal como ente administrativo dicta las medidas de protección, y remite el expediente con todo lo actuado para que haga el control de revisión, donde no se cuenta con la presencia de la persona agresora, sino que queda en un trabajo triangulado entre víctima, Junta Cantonal y órgano jurisdiccional, la persona agresora ni siquiera sabe del proceso iniciado en su contra; sin embargo, los jueces en la mayoría de casos ratifican las medidas de protección.

Luego con la petición de la persona agresora viene una segunda revisión de las medidas, recién allí con la intervención de la persona agresora. Ante este escenario ya no estamos ante la primera actuación y el procedimiento no puede repetirse, aquí existe vacíos legales, por cuanto si el Juez en audiencia de revisión vuelve a ratificar las medidas de protección, debería existir un recurso de apelación que en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no existe, por cuanto no está previsto, tómese en cuenta que no hay supletoriedad.

Por ejemplo, la causa N° 01613-2024-00301, que se genera a raíz de las medidas de protección que dicta la Junta Cantonal y se dispone la suspensión de las actividades laborales que desempeña el agresor – administrador de mercados, cementerio y camal municipal – en donde las presuntas víctimas – mujeres – servidoras públicas – solicitan medidas de protección en contra del superior – accionante. La Junta Cantonal de Protección de Derechos dispone la suspensión del agresor, pero no refiere el tiempo de duración de aquella medida de protección y el Juez la ratifica en ese sentido, sin modulación.

La persona agresora solicita la revisión de las medidas de protección ante la Unidad Judicial, se convoca a las partes procesales, el Juez resuelve ratificar las medidas de protección, entre ellas la suspensión de las actividades laborales; teniendo en cuenta que los informes le eran favorables, y que había pasado más de un año desde que se dictó las medidas de protección. Ante ello la persona agresora no puede recurrir, no le quedan más recursos para poder revisar las medidas de protección, a los tres meses vuelve a insistir en la convocatoria de la audiencia de revisión de medidas de protección, pero el Juez vuelve a negar la petición.

Así el estado de las cosas, se presenta una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado, Talento Humano, por cuanto habrían violado sus derechos porque estaba suspendido en funciones, no le pagaban su sueldo mensual, y que había un pronunciamiento de la Junta Cantonal que la suspensión era por 30 días, a través de una providencia de fecha posterior a la dictación y primera revisión -ratificación de medidas de protección.

El Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de primera instancia resuelve declarar sin lugar la acción de protección, por cuanto sostiene que no hay violación de derechos constitucionales, sino que la suspensión de sus actividades laborales, debe ser definida por el Juez que ratifica las medidas de protección que han sido dictadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

El accionante no estando de acuerdo con la sentencia, presenta el recurso de apelación ante la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia, y la misma revoca la sentencia subida en grado y declara con lugar por cuanto se verifica la vulneración de derechos constitucionales, y como medidas de reparación dispone que el accionante – presunto agresor se reintegre en su lugar de trabajo y se le pague los sueldos dejados de percibir desde la suspensión por parte del GAD Municipal.

Sin lugar a dudas esta acción de protección va en contra de la resolución judicial que ratifica las medidas de protección emitidas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Dos resoluciones judiciales una en ocasión de la ratificación de las medidas de protección y otra a raíz de la acción de protección, a pesar de que la acción de protección no puede ir en contra de providencias judiciales, indirectamente es lo que provoca.

Es un problema jurídico que nace a raíz de que no existe una normativa clara en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a lo largo de este trabajo investigativo hemos dicho varios factores, que se resumen en la falta de claridad normativa, en la inseguridad jurídica, y sobre todo en la inexistencia del momento procesal oportuno adecuado para que la persona agresora haga valer sus derechos.

Por lo que debería existir reformas a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para que las medidas de protección graves como la salida del domicilio, orden de restitución a la víctima a su domicilio habitual, la suspensión de las actividades laborales, sean medidas de protección con cierto sustento al momento de otorgarlos, por ejemplo, qué pasaría si la víctima pide ser restituida al hogar habitual del cual nunca estuvo allí, o la salida

del agresor con la simple narración de los hechos, no existe un procedimiento rápido, ágil y oportuno para revocar las medidas de protección, pero un procedimiento claro sobre el desarrollo de la audiencia de revisión de medidas, tampoco existe un recurso de apelación en caso que el Juez vulva a ratificar las medidas de protección, si bien existe la característica de la temporalidad, no es cumplida, la Junta Cantonal no puede determinar el tiempo de duración, porque en ese caso se va en contra de lo que refiere la ley, que tiene vigencia hasta su revocatoria, modificación o ratificación, actuar en sentido contrario es inclinarse por la caducidad de la medida de protección.

Aquello lleva a que a través de una acción de protección resuelve restituir a su puesto de trabajo, cuando estaba suspendido por medida de protección de la Junta Cantonal y ratificadas por el Juez, es decir la persona agresora tuvo que ejercer otra acción, dejando esta medida de protección sin efecto de forma indirecta, cuando le correspondía solo al Juez, por más que la Junta Cantonal luego haya decidido emitir un pronunciamiento, porque una vez emitidas las medidas de protección pierde competencia la Junta Cantonal para modificar, revocar, aquello es privativo del órgano judicial.

Valga citar el procedimiento establecido en Colombia a través de la ley N° 1257-2008 *“Garantizar el Derecho de las mujeres a vivir una vida libre sin Violencia”*. En caso de violencia ejercida en contra de la mujer, el procedimiento es similar en primera parte al previsto en nuestra ley, pero en la dictación de medidas de protección provisionales, luego se notifica a la persona agresora y se le convoca a la audiencia, quien podrá ejercer el derecho a la defensa, presentando los descargos, y allí el Comisario de Familia de la Mujer resuelve si dicta las medidas definitivas; la persona agresora en caso de no estar de acuerdo puede apelar ante el Juez de familia, en todo momento el procedimiento es reducido en tiempos. Incluso en casos de incumplimiento puede dictar las multas o solicitar a los jueces el arresto respectivo, pero luego de una audiencia de pruebas, el Comisario de Familia tiene una formación de tercer nivel de abogado y una experiencia mínima de 2 años, situación análoga a lo que sucede con el Código de la Niñez y Adolescencia.

4.4. Intervención de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y su equipo técnico para el seguimiento de las medidas de protección.

Una vez que ha sido dictada las medidas de protección y la recepción con la ratificación o modificación por parte de órgano judicial, a la Junta Cantonal le corresponde solo el seguimiento de las mismas, conforme el Art. 50 del Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Aquellos informes permitirán tener elementos suficientes para determinar la necesidad de mantener las medidas de protección, o que sean modificadas en parte o a su vez revocadas en su totalidad. La periodicidad del seguimiento de las medidas de protección no está en la norma, uno de los grandes inconvenientes en el seguimiento, es la falta de personal, recursos económicos.

En el seguimiento se debe tomar contacto con los sujetos procesales víctima y agresor para poder verificar el cumplimiento, incumplimiento, persistencia de los hechos que motivaron, si las medidas de protección están cumpliendo su finalidad.

Estos informes servirán al Juez para que pueda tomar una decisión al momento de revisar aquellas, empero no se debate la veracidad de los hechos, aunque de alguna forma puede usarse ciertos medios probatorios, para con ello lograr un objetivo que es revocar las medidas de protección, debería existir aquí si una especie de probanza dirigida a tener elementos para que la revisión de las medidas de protección sea revocadas o modificadas; pero aquel procedimiento debe estar reglado y debe prever un recurso de apelación, con ello se garantiza el doble conforme, pero al ser medidas de protección el recurso de apelación puede ser conocido ante otro Juez del mismo nivel, como es en procesos de niñez y adolescencia conforme el Art. 240 es el Juez de familia el competente para conocer el recurso de apelación de la resolución que emite la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

4.5. Facultad exclusiva del Juez para revisar las medidas de protección.

Solo al órgano judicial le corresponde revisar las medidas de protección, si bien la Junta Cantonal como primera fase dicta las medidas de protección, pero una vez radicada la competencia serán solo los jueces, quienes puedan emitir criterio sobre las medidas de protección. Así el derecho a la defensa se ve agravado cuando existen medidas de protección contradictorias, por ejemplo cuando existen dos órdenes de reinserción en el mismo lugar, en casos donde la Junta Cantonal trabaja con la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, donde las víctimas pueden ser mujeres, estamos ante dos medidas de protección que puede generar un problema jurídico, quien mismo tiene derecho a ser reinsertado en el domicilio.

Ante hechos como aquellos el Juez de forma inmediata debe llamar a una audiencia de revisión de medidas de protección, porque estamos ante casos que requieren especial atención y tramitación. Esto se genera porque no existe un procedimiento claro establecido en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, son lagunas jurídicas que deben ser resueltas por los operadores de justicia, quienes deben de dotar de contenido a la medida de protección, y establecer la forma, modo, tiempo y lugar en la que se han de cumplir.

5. CONCLUSIONES.

1. La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su reglamento regulan las medidas de protección que pueden ser dictadas por las Juntas Cantonales, pero estas no son taxativas pueden dictarse aquellas prevista en otros cuerpos normativos.

2. La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tiene como objeto el prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, sin embargo, nada se regula sobre el presunto agresor.

3. La persona agresora tendrá conocimiento de las medidas de protección una vez que

estas hayan sido dictadas y ratificadas por el órgano judicial, es decir recién con la notificación la persona agresora conocerá de las actuaciones recaídas en ella, y luego de aquello podrá ejercer el derecho a la defensa con las limitaciones de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su reglamento.

4. El procedimiento que ha previsto la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en especial la solicitud de medidas de protección, para dictar las medidas de protección se requiere la simple narración de los hechos, no se puede inadmitir la solicitud si no cuenta con los elementos del Art. 47 del reglamento, esto genera que por los simples hechos se genere la dictación de medidas gravosas para la persona agresora.

5. El procedimiento debería cambiar y que se tome más elementos para dictar las medidas de protección y que existan recursos para que se pueda revisar la resolución del Juez cuando la misma es negada luego de que se haya debatido su revisión en audiencia, aquello implica que la persona agresora cuente con un recurso de apelación a la ratificación de las medidas de protección, ante un órgano superior, y que no tenga que recurrir a otras vías para que sus derechos sean garantizados o como el procedimiento en Colombia que en primer lugar se dicta las medidas de protección temporal por las Comisarias de la Mujer y luego de una audiencia las medidas definitivas, en caso de no estar de acuerdo la persona agresora puede apelar ante el Juez de familia, el procedimiento es corto en 10 días debe convocarse a la audiencia.

6. Para garantizar de mejor forma el derecho a la defensa, al momento de dictarse las medidas de protección por parte de la Junta Cantonal, Tenencias Políticas y Comisarias, debe privilegiarse los medios electrónicos, plataformas digitales como WhatsApp, y de ello debería regular la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, para conocimiento inmediato del presunto agresor.

7. Las medidas de protección tales como la salida del domicilio, la restitución al domicilio habitual, la suspensión de las actividades laborales que desempeña el agresor, la devolución u ocultamiento de bienes, deben tener más parámetros para su adopción, no basta con la simple narración de los hechos, toda vez que puede dejar en la indefensión total al presunto agresor, cuando estas deben ser dictadas atendiendo elementos para su práctica, lo otro es que se haga un mal uso de aquellas, para otros fines que desnaturalizan la ley.

8. Si decimos que el derecho a la defensa incluye intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte solicitante, esto no se verifica en el procedimiento, por cuanto estas se dictan no en presencia de la persona agresora sino con base en su desconocimiento, y una vez que la solicitud ha sido admitida a trámite por la Junta Cantonal y luego ratificadas por los jueces, con el acto de la notificación se entera de un proceso iniciado en su contra, por ello todas las personas que han sido notificadas con las medidas de protección reclaman porque resulta que los hechos no son como la presunta víctima había referido, por ello la simpleza en dictarlas, genera que existan dos tipos de agresores, los que realmente lo son y los que son víctimas del mal uso de aquellas en la simpleza del procedimiento.

9. Solo en el reglamento se establece una fase de revisión de las medidas de protección empero es la primera que hacen los Jueces directamente porque la Junta Cantonal le remite; luego que hayan sido ratificadas o modificadas, deberán ser notificadas a la persona agresora para que pueda ejercer el derecho a la defensa, pero la segunda audiencia de revisión puede las medidas ser ratificadas, pero aquel trabajo lo hace el mismo Juez, no hay un recurso para que se revise la resolución del Juez.

10. Las medidas de protección deben cumplir un requisito de temporalidad, en caso de que el presunto agresor no solicite su revisión, para ello los mismos jueces deberían establecer el tiempo de vigencia para que estas no queden vigentes de forma indefinida, pues aquello genera una situación jurídica que perdura en el tiempo, es una de las formas de garantizar el derecho a la defensa.

11. La erradicación de la violencia en todas sus formas por parte del Estado se está garantizada con la dictación de las medidas de protección, pero no debería dejarse de lado el derecho a la defensa de la persona agresora.

12. Debería cambiarse el procedimiento para adoptar medidas de protección, no debe ser la simple narración de los hechos, sino que debe existir más elementos para poder adoptar aquellas o un procedimiento sencillo, rápido y eficaz para tratar sobre los hechos y que el derecho a la defensa se garantice.

13. Los requisitos que han sido establecidos en el reglamento para dictar las medidas de protección deben ser cumplidos, aquello genera seguridad jurídica y que la persona agresora conozca de lo que se le acusa, sin embargo, cuando la norma refiere que en caso de faltar uno de ellos no será justificación para negar el otorgamiento de las medidas de protección, deja en letra muerta estos elementos que son relevantes en la especie para poder escoger las mejores medidas de protección y dictarse.

14. La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no establece entre sus artículos la forma en cómo debe trabajarse con la persona agresora, toda vez que es la parte con la que debe trabajarse en las masculinidades que establece el Art. 1 ibídem, en todos los artículos regula para las mujeres, no así para los hombres- personas agresoras. Es decir, una verdadera lucha contra los estereotipos de género.

6. BIBLIOGRAFÍA:

- Asamblea Nacional. (2003). *Código de Trabajo*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito, Puchincha, Ecuador: LEXISFINDER.
- Asamblea Nacional. (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Quito: LEXISFINDER.
- Asamblea Nacional. (2018). *Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Quito, Pichincha, Ecuador: LEXISFINDER.
- Bueno Ayala, V. E. (2021). *Consumo de alcohol y violencia en contra de la mujer en la emergencia sanitaria de la COVID-19*. Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Central del Ecuador Ecuador. doi:<https://portal.amelica.org/ameli/journal/564/5642641003/5642641003.pdf>
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito, Ecuador: Registro Oficial del Ecuador.
- Diccionario de la Lengua Española. (2001). *EDUCACIÓN*. En diccionario de la Lengua Española. Recuperado el 12 de diciembre de 2024, de [https://www.rae.es/drae2001/riesgo#:~:text=\(Del%20it.,a%20perderse%20o%20a%20no%20verificarse](https://www.rae.es/drae2001/riesgo#:~:text=(Del%20it.,a%20perderse%20o%20a%20no%20verificarse).
- Gianni, P. (2021). *Violencia Intrafamiliar, femicidio, aborto, acorde al COIP*. Quito, Ecuador: El Gran Libro Jurídico.
- Gómez, E. A. (2024). *Manual de Derecho Penal Ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Ediciones Legales EDLE S.A.
- Maita, L. (18 de marzo de 2019). *Diagnóstico en psiquiatría*. Recuperado el 17 de diciembre de 2024, de Discapnet: <https://www.discapnet.es/salud/salud-mental/psiquiatria/diagnostico-en-psiquiatria>
- Mantilla, J. (1996). *La conceptualización del género y su importancia a nivel internacional*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. doi:<https://doi.org/10.18800/agenda.199601.006>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica.
- Porter, B., & López-Angulo, Y. (2022). *Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: un Estudio descriptivo en Iberoamérica*. Chile: Universidad Indoamérica. Recuperado el 16 de diciembre de 2024, de <https://cienciamerica.edu.ec/index.php/uti/article/view/381>
- Ramírez, J. (18 de enero de 2021). *El portal jurídico de IUS ET VERITAS*. Recuperado el 11 de diciembre de 2024, de El portal jurídico de IUS ET VERITAS: <https://ius360.com/puede-una-mujer-cometer-actos-de-violencia-de-genero-contra-otra-mujer-jim-ramirez/>
- Salazar, J. C. (2021). *Derecho Penal Parte General*. Guayaquil, Guayas: EDINO.
- Samaniego, L. (2024). *Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Vaca, R. (2024). *Derecho Procesal Penal Ecuatoriano, Tomo II*. Quito, Pichincha, Ecaudor: Ediciones Legales EDLE S.A.