

Recibido: 14/enero/2025

Aceptado: 20/septiembre/2025

Medidas de protección administrativas en casos de violencia contra la mujer (Revisión)

Administrative Protection Measures in cases of Violence against Women (Review)

Claudio César Arias Naranjo. *Maestrante de la Maestría en Derecho Mención Derecho Constitucional de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.*

[claudio11499@hotmail.com] [<https://orcid.org/0009-0000-6164-1272>]

Resumen

Las medidas de protección administrativas representan la voluntad del Estado ecuatoriano de cumplir con los compromisos internos y externos de erradicar o disminuir la violencia contra las mujeres. A través de un procedimiento sencillo, eficaz y oportuno las Juntas Cantonales de Protección de Derechos actúan de manera inmediata para ofrecer el auxilio y el apoyo para que las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia sean socorridas ante una situación de daño físico, psicológico, sexual, patrimonial o cualquier otro que pueda derivarse de una agresión. El estudio tuvo como objetivo analizar las medidas de protección administrativas en los casos de violencia contra la mujer, constatándose que la aplicación de procedimientos contra la violencia fuera del marco estrictamente judicial, además de convertirse en un referente positivo, ha mostrado efectividad, pese a que los abogados alegan la vulneración del derecho de defensa de los presuntos agresores. Para alcanzar los resultados se utilizaron métodos de investigación como el exegético-analítico, histórico-lógico, análisis-síntesis e inductivo-deductivo.

Palabras clave: violencia; medidas de protección; prevención; violencia de género

Abstract

Administrative protection measures represent the will of the Ecuadorian State to fulfill its internal and external commitments to eradicate or reduce violence against women. Through a simple, effective, and timely procedure, the Cantonal Boards for the Protection of Rights act immediately to offer aid and support so that women victims of any type of violence can receive relief in the event of physical, psychological, sexual, property, or any other harm that may result from an attack. The study aimed to analyze administrative protection measures in cases of violence against women. It was found that the application of procedures against violence outside the strictly judicial framework, in addition to becoming a positive benchmark, has proven



effective, despite lawyers alleging a violation of the alleged aggressors' right to defense. To achieve the results, research methods such as exegetic-analytic, historical-logical, analysis-synthesis, and inductive-deductive were used.

Key words: violence; protection measures; prevention; gender violence

Introducción

Los programas de prevención de la violencia contra la mujer, la cultura de paz, medidas administrativas y normas jurídico-penales son parte de las acciones del Estado ecuatoriano para proteger a la sociedad y cumplir la Constitución. Aunque se ha avanzado en protección judicial, administrativa y social, la violencia de género persiste y a menudo no se visibiliza ni denuncia. Muchas mujeres han sido víctimas, especialmente de violencia psicológica, que puede estar normalizada y presente en diversos ámbitos como el hogar, la educación o el trabajo. La violencia de género incluye daños físicos y psicológicos profundos, y su permanencia se debe al miedo, prejuicios sociales y silencio que impiden su erradicación.

La violencia contra las mujeres ha sido dolorosa. A consideración de Chiluisa (2020) es necesario que se sea más riguroso en la aplicación de las normas para que se erradique esta situación del medio social. Numerosos hechos son los que han conducido a Ecuador a prever medidas de protección administrativas, a crear una Ley específica en el ámbito de protección y prevención de la violencia contra la mujer: la *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* (2018), y a tipificar conductas como el femicidio o infracciones penales contra la mujer y miembros del grupo familiar en el *Código Orgánico Integral Penal* (2014).

La especial protección a las mujeres se justifica porque son ellas quienes, por razones de género y tradiciones patriarcales milenarias, sufren violencia extrema como asesinatos, humillaciones públicas, abuso y maltrato físico y psicológico, manteniéndolas en posiciones de desventaja e inferioridad socialmente normalizadas. En Ecuador, existen medidas administrativas y jurídicas específicas para proteger a las víctimas de violencia de género, que abarcan delitos asociados, derechos de las víctimas y procedimientos legales para acceder a la protección. Esta violencia, basada en el abuso de poder para controlar o condicionar la voluntad de la víctima, se manifiesta en agresiones físicas, sexuales o psicológicas, generando daños que requieren atención urgente y que incluyen amenazas, coerción y privación de libertad. Los estudios realizados por Galiano et al. (2022) sobre la situación de la violencia contra la mujer generada a



partir de la pandemia por COVID 19 revelan que “Ecuador se sitúa ante una problemática de especial magnitud que abarca múltiples aristas, y que, en consecuencia, requiere de respuestas también multidisciplinarias a las que no escapa el Derecho” (p. 29).

Para llevar a cabo la investigación se utilizaron varios métodos: el exegético-analítico para interpretar normas jurídicas desde la Constitución hasta tratados internacionales sobre derechos humanos; el histórico-lógico para estudiar la evolución de la violencia contra la mujer y las respuestas institucionales; el análisis-síntesis para descomponer y valorar integralmente los temas; y el inductivo-deductivo para conectar teoría y observación, generando nuevos conocimientos.

Desarrollo

Protección jurídica y administrativa contra la violencia

El literal b), numeral 3, del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), reconoce y garantiza a las personas una vida libre de violencia en el ámbito público y privado y ordena la adopción de medidas para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad.

En el Código Orgánico Integral Penal (2014), son relevantes los artículos del 155 al 158 que describen las conductas relacionadas con la violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar. Lo primero que se define en el Código, es el concepto de violencia, dejando explícitamente establecido en el artículo 155 que la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar incluye toda acción que consista en maltrato, físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar.

Aunque el Código Orgánico Integral Penal (2014), solo prevé la violencia física, psíquica o sexual, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), en su artículo 10 incluye la violencia económica y patrimonial, la violencia simbólica, política y la ginecobstétrica. Esta última define la violencia contra las mujeres como “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 en el privado” (p. 9). De este modo se considera este fenómeno como una



violación de los derechos humanos y establece mecanismos para la prevención, protección y atención integral de las víctimas.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), se convirtió en un referente internacional en los temas de prevención de la violencia de género y protección de las mujeres que han sufrido maltratos de distintos tipos. Posee la particularidad de ofrecer un tratamiento no judicial a los actos relativos a violencia contra las mujeres, con lo cual se ofrecen nuevas rutas y opciones ante los citados actos. La Ley otorga competencias a determinados órganos administrativos que han representado un acercamiento hacia las mujeres víctimas de violencia para que, de manera eficaz, puedan utilizar los servicios de auxilio que requieren, pues sus normas están regidas por los principios de celeridad y poseen mayores posibilidades de garantizar efectivamente la protección a las mujeres víctimas de violencia.

Todavía en el ámbito judicial existen muchas manifestaciones que tienden a criminalizar a la mujer y a culparla de la violencia que ejercen sobre ellas e, incluso, en algunos espacios llegan a indicarle que ella es víctima de violencia gracias a su propia conducta, porque se lo ha buscado. Incontables anécdotas existen acerca de la actuación de la Policía, Fiscalía y hasta de los jueces, que cuestionan hasta qué punto las mujeres son las responsables de que las hayan violado, acosado, o lesionado. Ha sido una realidad constante, que al acudir a formular denuncia contra el agresor no se les da crédito a sus palabras, y los interrogatorios versan más sobre lo que hizo la mujer, que en las acciones de su agresor.

Con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), se pretende que la mujer pueda contar con un servicio de activación integral que la proteja, la asista y le brinde un seguimiento continuo, aun cuando ella decida o no pueda salir de la violencia en que se encuentra. Esto significa que, si la mujer acude a la Junta Cantonal a poner en conocimiento de las autoridades competentes que ha sido víctima de violencia, pero, por cualquier razón, decide luego regresar con su agresor, no se cierra el proceso, contrario a ello, se prevé una atención del caso de manera permanente, pues los expertos conocen que el ciclo de violencia está latente.

La Ley Orgánica Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), establece la posibilidad de 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;



ordenar la restitución de la víctima al domicilio habitual, cuando haya sido alejada de este por el hecho violento, con las garantías suficientes para proteger su vida e integridad personal.

Los miembros del núcleo familiar son también víctimas directas o indirectas de violencia y estos deben ser protegidos en estos procesos. Dentro de las medidas de protección que alcanzan al núcleo familiar o que pretenden no afectar la unidad familiar de las víctimas con sus hijos o la seguridad de estos, se encuentra la medida de protección mediante la cual se puede ordenar la inserción, con sus dependientes en un programa de protección con el fin de resguardar su seguridad e integridad. La Ley también prevé la utilización de una red de casas de acogida, centros de atención especializados y los espacios de coordinación interinstitucional a nivel territorial.

Son medidas administrativas de protección establecidas en esta ley, la prohibición a la persona agresora de esconder, trasladar, cambiar la residencia o lugar de domicilio, a sus hijas o hijos o personas dependientes de la misma; la prohibición al agresor por sí o por terceros de realizar actos de intimidación, de amenazas o coacción a la mujer que se encuentra en situación de violencia. También se prevé como medida la posibilidad de 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; ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común o de posesión legítima de la mujer víctima de violencia; disponer la instalación de dispositivos de alerta, riesgo o dispositivos electrónicos en la vivienda de la mujer víctima de violencia (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018).

Se puede además disponer la activación de los servicios de protección y atención del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres o 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. Asimismo, es posible imponer como medida de protección el seguimiento para verificar la rectificación de las conductas de violencia contra las mujeres.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), establece como medida de prohibición que la persona agresora oculte o retenga bienes o documentos de propiedad de la víctima de violencia; y en caso de que los haya ocultado o retenido es posible ordenar su devolución inmediata. Desde el punto de vista laboral se prevé



como medida de protección la flexibilización o reducción del horario de trabajo de las mujeres víctimas de violencia, sin que esto represente una afectación a sus derechos laborales o salariales, así también se puede ordenar que se suspendan temporalmente las actividades que desempeñe el presunto agresor en instituciones artísticas, deportivas, de cuidado o de educación formal e informal; y todas las que puedan contribuir a garantizar la integridad de las mujeres en situación de violencia.

Las Juntas Cantonales de Derechos tienen su génesis desde el año 2003, las cuales fueron creadas para la protección a los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y mujeres que son víctimas de violencia. Estas juntas cantonales “son instituciones adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuya función principal es la protección directa de los derechos fundamentales o humanos reconocidos tanto en Instrumentos Internacionales como en la normativa interna” (Andrade & Guerra, 2021, p. 795).

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia (2018) contempla expresamente las competencias de las juntas cantonales de derechos para la protección de las mujeres víctimas de violencia. El hecho de que estas instancias administrativas sean eficaces y eficientes en el ejercicio de sus funciones y alcancen la calidad y proporcionalidad en la aplicación de sus medidas administrativas constituye una ventaja para la justicia en general, pues obviamente, tal como está previsto en la normativa se hace necesario dar una atención inmediata, oportuna y célere a las mujeres víctimas de violencia y evitar la revictimización.

La necesidad de las actuaciones locales se consolida a partir de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado ecuatoriano con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belén do Pará) (Organización de Estados Americanos, 1994). Con tal motivo se fue implementando un programa de prevención y atención al fenómeno de la violencia, a través de las comisarías de la mujer, aunque estas tuvieron ciertas falencias y, por ello, se han ido adoptando medidas aún más avanzadas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014).

Actualmente Ecuador cuenta con el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres el cual establece la coordinación y articulación de veintidós instituciones para establecer políticas, acciones, programas y actividades para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Existen además los centros de atención integral para



víctimas de violencia intrafamiliar y de género; y cinco casas de acogida, las cuales cuentan en su personal con un equipo multidisciplinario integrado por una serie de profesionales, entre ellos, se encuentran los psicólogos.

Para el cuidado y protección de las víctimas en las casas de acogida y centros de atención integral se han elaborado planes y modelos de gestión, en los cuales se describen, entre otros aspectos, la asistencia desde el área psicológica. Según afirman Sánchez et al. (2024) esta actividad se encuentra dividida en tres componentes esenciales: el acompañamiento, la elaboración de informes psicológicos con enfoque de derechos y la participación en el proceso judicial y la asistencia psicoterapéutica.

Existen activistas en la sociedad y en la familia ecuatoriana que participan en el diseño, formulación y ejecución de programas y políticas públicas para la prestación de auxilio a las mujeres víctimas de violencia. Si un vecino escucha o tiene conocimiento de un hecho de violencia puede acudir ante cualquier órgano competente e informar sobre la situación de violencia, lo cual hace que se active todo el engranaje del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres.

Ningún órgano o entidad perteneciente al Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres puede limitar o restringir, ni exigir formalidades adicionales a la persona que da a conocer el hecho de violencia (Villacrés & Gamboa, 2022). Cualquier persona puede informar lo que está ocurriendo y procurar articular así el sistema, pues este tiene como eje la prevención, atención y protección de las mujeres y debe funcionar debidamente articulado. Si una víctima de violencia acude a un órgano administrativo a pedir medidas de protección y la autoridad competente determina que la víctima presenta ciertos parámetros de condiciones específicas que ponen en alto riesgo su vida o integridad física, se activa el sistema y se adoptan medidas de protección.

Con motivo de la puesta en conocimiento del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres, puede activarse el servicio de salud, el servicio de red de casas de acogida, el servicio en el ámbito educativo, inclusive en lo relativo al contorno laboral. Esto funciona como un engranaje porque todo el sistema tiene que estar articulado y tiene que informarse, es decir, todos los ejes del sistema tienen que conocer que existe una mujer víctima de violencia, obviamente ello se maneja con la debida confidencialidad y actuando de forma coordinada para garantizar la vida de la mujer (Guerra et al., 2024).



El eje de protección a las víctimas de violencia busca garantizar una vida libre de violencia como indica la Constitución de la República del Ecuador (2008) y los tratados internacionales. A través de este eje se pretende garantizar la vida de la mujer y su integridad física, sexual, económica y patrimonial. La dignidad de las mujeres se encuentra en un lugar muy importante en la sociedad ecuatoriana, aun cuando no se hayan logrado superar los patrones socioculturales que han regido durante muchos siglos.

Todavía se escucha el discurso dirigido a las mujeres que sufren violencia donde se les expresa “no te quejes, no te quejes porque tú estás en esa posición porque tú quieres” o existen personas que se cuestionan el por qué solamente se hace referencia al día 25 de noviembre como el relacionado a eliminar la violencia contra la mujer, cuando a los hombres también los agreden, los golpean o les pegan. Existen otras frases como “las mujeres reciben lo que merecen” y precisamente esto sucede porque la cultura sigue siendo machista y patriarcal. Al respecto, Condori y Cabanillas (2018) señalan a partir de los estudios deontológicos sobre violencia contra la mujer, como ellas mismas aducen en las encuestas que una cachetada es un cariño.

Los ejes de protección establecidos en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), centrados en la “prevención, atención, protección y reparación integral, por medio de los cuales se pretende erradicar la violencia en nuestro país” (Villagómez, 2018, p. 1) son fundamentales porque hay mujeres en su hogar que están siendo víctimas de agresión física pero la sociedad, en ocasiones, no permite que esta mujer rompa el ciclo de violencia. Entonces se requiere de las instancias adecuadas y necesarias, para que esta mujer acuda y se sienta protegida, reciba asesoría y sienta que se le van a garantizar sus derechos porque, evidentemente, aún la sociedad normaliza varias conductas y patrones machistas que fomentan la violencia, y ante estos comportamientos las mujeres pierden la confianza.

En todo el Ecuador los entes administrativos están facultados para recibir a la mujer que busca protección. Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, existen en todos los cantones del Ecuador y estos servicios se llevan a cada parroquia rural, es decir, lo más cercano posible a la víctima. De tal forma, se procura que las instancias administrativas se encuentren dentro de la comunidad y se provea de confianza el acceso a las medidas de protección, con base a la no discriminación y haciendo uso de los principios de oportunidad, celeridad y gratuidad.

Otros aspectos que funcionan en la práctica como axiomas y deben ser tenidos en cuenta por los funcionarios que atienden a las mujeres víctimas de violencia, son aquellos que se



deducen por lógica elemental como sería la convicción de que no se pueden crear barreras que impidan a la víctima alcanzar su boleta de auxilio o señalarle a ella misma que tiene que pagar la boleta o trasladarse a cancelar el rubro de impresión o de las copias, etcétera. La ciudadanía debe conocer que en el actuar de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos está la garantía de los derechos de las mujeres y de sus familiares a una vida libre de violencia y de disfrute de la armonía y de la paz que les pertenece a todos por igual.

Importante resulta la existencia de un principio considerado por Ochoa (2018) como el más importante en los casos seguidos por violencia contra la mujer, este es el de confidencialidad porque muchas veces las víctimas no acuden a denunciar por el temor a que la información sea divulgada, por miedo a que su familia lo sepa o a que se enteren los parientes del agresor. En estos casos, la mujer podría ser recriminada y la van a calificar como una mala persona. De modo que la información que da la víctima que ingresa al organismo de protección se tiene que manejar con absoluta reserva. Ninguno de los funcionarios que laboren en estas instancias puede comentar a alguien que la víctima indicó ciertas situaciones de maltrato.

Es fundamental que la mujer víctima de violencia reciba asesoría adecuada y sienta que sus derechos serán garantizados, ya que sin ello los procedimientos y políticas fracasan. Álvarez et al. (2020) señalan que en algunos sectores administrativos se normalizan conductas machistas que fomentan la violencia. Los funcionarios en juntas cantonales deben prestar atención eficaz, reconociendo la vulnerabilidad específica de la víctima debido al abuso, y atenderla con empatía, comprendiendo que estas situaciones derivan de desigualdades estructurales. Para superar esta discriminación, es esencial aplicar un enfoque basado en los derechos humanos.

El enfoque de interculturalidad es esencial en Ecuador y Latinoamérica para aplicar medidas de protección a mujeres indígenas víctimas de violencia, reconociendo y respetando las diferencias culturales sin jerarquías. Las comunidades indígenas utilizan procesos distintos a la justicia ordinaria, y debido a arraigos patriarcales ancestrales, muchas mujeres indígenas se sienten desprotegidas, prefiriendo buscar apoyo en órganos administrativos que entiendan la justicia indígena (Gómez, 2017).

El enfoque intergeneracional también es clave para adaptar las medidas de protección a la etapa de desarrollo de la mujer víctima, como establece la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021-2025 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2022), ya que el tratamiento y la atención deben diferir según la edad de la víctima, desde niñas hasta



mujeres adultas mayores. El enfoque de interculturalidad es esencial en Ecuador y Latinoamérica para proteger a mujeres indígenas víctimas de violencia, reconociendo y respetando las diferencias culturales sin jerarquías. Las comunidades indígenas aplican procesos de justicia distintos a los ordinarios, y muchas mujeres indígenas prefieren buscar amparo en órganos administrativos debido a la influencia patriarcal en sus tradiciones (Gómez, 2017). El enfoque intergeneracional es clave para adaptar medidas de protección según la edad de la mujer víctima, como establece la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2020-2025 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2022), ya que el tratamiento debe ser distinto para niñas, mujeres adultas y adultas mayores.

El enfoque de integralidad permite evaluar de forma conjunta y armoniosa todos los factores que afectan a la mujer víctima de violencia, considerando aspectos como violencia patrimonial, educación, discapacidad o manipulación por el agresor, para definir la protección necesaria. En Ecuador, este enfoque se refleja en el Protocolo "Código Púrpura" (Ministerio de Salud Pública, 2022), que establece procesos para la atención en todos los ciclos de vida de la violencia. Además, la Guía para Otorgamiento de Medidas Administrativas de Protección (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018) y la Ley Orgánica Integral (2018) establecen que las medidas de protección deben ser inmediatas al conocerse los hechos para garantizar la seguridad de la víctima. El enfoque integral permite evaluar conjuntamente los diversos factores que afectan a la mujer víctima de violencia, como violencia patrimonial, necesidades educativas, discapacidad o manipulación del agresor, para definir la protección necesaria. En Ecuador, este enfoque se refleja en el Protocolo "Código Púrpura" (Ministerio de Salud Pública, 2022), que orienta la atención a las víctimas en todos los ciclos de vida de la violencia.

Además, la Guía para Medidas Administrativas de Protección (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018) y la Ley Orgánica Integral (2018) exigen que las medidas de protección sean inmediatas al conocerse los hechos para garantizar la seguridad de la víctima.

Las medidas de protección que puede adoptar la administración, tal como consideran Lloret y Zamora (2021) "tienen por una parte su origen en el *common law* (derecho común), por medio de un sistema configurado, como un aspecto fundamental, el no ser necesariamente un instrumento represivo o punitivo, sino que pueden tener naturaleza preventiva" (p. 2). El carácter provisional de las medidas de protección se deriva de las competencias que posee el órgano



jurisdiccional para la revisión. El ente administrativo remite el expediente a la Unidad Judicial ante el juez de violencia para que revise si la instancia administrativa actuó conforme a derecho, y emitió una resolución adecuada. El juez de revisión puede revocar y ampliar las medidas de protección y certificar las medidas que dictan estas instancias.

No se requiere la práctica de pruebas para la adopción de las medidas de protección, es decir, no se requiere que acuda la víctima y que indique o muestre los golpes, los moretones o que tenga que llegar con fracturas o sangrando para que se pueda decidir si se adopta una medida de protección. No se le exige un examen médico legal ni se demanda una valoración psicológica que determine que está siendo afectada en su salud mental.

El hecho de que la víctima acuda a un órgano administrativo es suficiente para que se dicten las medidas de protección, analizando los factores de riesgo establecidos en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres (2018) y “la condición de vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género” (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018, p. 6). Es muy importante que las medidas de protección entren en vigencia desde su otorgamiento. La mujer que informa que ha sido agredida se retira del órgano administrativo con su boleta de auxilio y desde el propio instante puede ejecutarse la medida de protección, incluso si el agresor no ha sido notificado, porque entra en vigencia desde su otorgamiento.

El ente administrativo no realiza una valoración jurídica concreta de la conducta de la persona agresora. Este punto es importantísimo porque algunos abogados y autores como Andrade y Guerra (2021) suelen alegar que cuando se adopta una medida de protección se está vulnerando la inocencia o el debido proceso. Invocan los defensores del agresor que no sería suficiente la declaración de la víctima para decidir una medida de protección pues se vulnera el derecho de defensa, sin embargo, la medida de protección no es una sanción, no se está penalizando al supuesto infractor, lo que se pretende es frenar o hacer cesar la conducta agresora.

La instancia administrativa no supone que el agresor esté cometiendo un delito o una infracción penal, solo que existe una mujer que está acudiendo en demanda de protección y, por supuesto, ni siquiera es trascendente que haya un proceso judicial iniciado, pero esto no impide que se pueda adoptar una medida de protección. Estas medidas serían siempre de obligatorio cumplimiento y de ejecución inmediata, lo cual significa que su inobservancia va a generar otras



medidas civiles, administrativas e incluso penales con el objetivo de detener la vulneración de los derechos de la mujer.

Las medidas de protección que disponen la prohibición de acercamiento del agresor hacia la mujer buscan evitar que se produzcan nuevas agresiones o incluso la muerte de la víctima. Cuando se prohíben, mediante medidas de protección, que se realicen amenazas, no solo se está preservando la salud psicológica de la mujer sino evitando que el ciclo de violencia continúe o se agrave con la conducta del abusador, quizás hasta este momento no exista una agresión directa, pero sí un riesgo o peligro de que un daño pueda ocurrir. La esencia de la medida de protección es la prevención. Al respecto Ledesma (2017) señala que las medidas de protección ofrecen tutela preventiva a las víctimas.

Es fundamental comprender que, tanto desde el ámbito administrativo como jurídico, para solicitar medidas de protección no se requiere patrocinio legal, certificado de discapacidad, peritaje ni documento de lesiones; basta que la mujer exponga lo sucedido, aunque puede acudir con abogado si lo desea. Estas medidas deben ser oportunas, sin demoras ni requisitos burocráticos, y no se pueden negar por falta de residencia legal en el lugar donde se solicita ayuda, ya que la prioridad es proteger a la víctima de manera inmediata, incluso en casos ocurridos en transporte público. Las Juntas Cantonales de Protección no sancionan, sino que buscan prevenir y cesar la violencia, actuando como primer paso antes de que el caso pase a la autoridad judicial, que es la que revisa y determina la validez de las medidas. En caso de inconformidad, los abogados pueden acudir a la justicia para garantizar el cumplimiento de las garantías constitucionales.

Una de las cuestiones sustanciales de las instancias administrativas es que se tiene la obligación de realizar un seguimiento a la situación de la que fue informada con la finalidad de evitar que la mujer retorne al ciclo de violencia y si ha regresado con su agresor, obviamente, no se puede obligar a que no lo haga porque hay diversos factores que pueden haber incidido en esa decisión, pero es necesario estar pendiente del caso (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018). En el ámbito psicológico puede disponerse la asistencia de un equipo técnico que le acompañe en lo sucesivo.

La violencia contra la mujer en el Código Orgánico Integral Penal

En el Código Orgánico Integral Penal (2014), se definen distintos tipos de violencia. Por violencia física se entiende aquella que la persona, (sujeto activo del delito o autor) ejerce contra



la mujer o miembros del núcleo familiar y causa lesiones. Mientras la violencia psicológica es definida en el artículo 157 del propio texto legal, como la que se realiza “mediante amenazas, manipulación, chantaje, humillación, aislamiento, hostigamiento, persecución, control de las creencias, decisiones o acciones, insultos o cualquier otra conducta que cause afectación psicológica” (p. 53).

El Código establece que “si como resultado de la violencia psicológica se produce en la víctima, enfermedad o trastorno mental” (p. 53), se aumenta la pena e, igualmente, se considera de mayor gravedad y por ende implica mayor penalidad “si la infracción recae en persona de uno de los grupos de atención prioritaria, en situación de doble vulnerabilidad o con enfermedades catastróficas o de alta complejidad” (p. 53).

Se describe como violencia sexual en el artículo 158 del Código Orgánico Integral Penal (2014), la que ejerce la persona, en este caso el agresor cuando impone a otra o la obliga a sostener relaciones sexuales u otras prácticas análogas. Un estudio realizado en Ecuador por parte de Yerovi y Pinos (2021) en el cual fueron encuestadas 255 mujeres de entre 18 y 65 años de edad ha revelado que un total de 88, lo cual representa un 35 %, han recibido exigencias y han sido amenazadas por temas sexuales por parte de su pareja.

También se regulan en el Código las contravenciones por violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar. En tal sentido, el artículo 159 establece que se sanciona al que golpee, hiera o lesione a la mujer o miembros del núcleo familiar, causando daño o enfermedad que limite o condicione sus actividades cotidianas, por un lapso no mayor a tres días. Aunque no se causen lesiones, el Código sanciona a la persona que agrede físicamente a la mujer o miembros del núcleo familiar, por medio de puntapiés, bofetadas, empujones o cualquier otro modo que signifique uso de la fuerza física sin causarle lesión.

También es una contravención la realización de actos de sustracción, destrucción, retención de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales o bienes de la sociedad de hecho o conyugal, siempre que no constituya un delito de mayor entidad. Finalmente, el Código Orgánico Integral Penal (2014), prevé sanción para la persona que, por cualquier medio, profiera improperios, expresiones en descrédito o deshonor en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar.

Como parte de la protección jurídica ante los actos de violencia de género el Código Orgánico Integral Penal (2014), prevé el delito de femicidio en el artículo 141, en virtud del cual



se sanciona a la persona que “como resultado de las relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género” (p. 47), lo cual resulta una clara expresión de la protección que se le está ofreciendo a la mujer ante la violencia de género.

El tipo penal de femicidio previsto en el artículo 141 del Código Orgánico Integral Penal (2014), posee agravantes específicas cuando el autor da muerte a su víctima para establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad, o cuando “exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad” (p. 48) o cuando se hubiera cometido el hecho “en presencia de hijas, hijos o cualquier otro familiar de la víctima”, o “el cuerpo de la víctima hubiera sido expuesto o arrojado en un lugar público” (p. 48).

Agravantes de protección penal a la mujer

El Código Orgánico Integral Penal de Ecuador, en su artículo 47 establece que cuando una conducta dolosa se encuadra en los tipos de violencia definidos en la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, la pena debe incrementarse en un tercio, reflejando la voluntad del Estado y la sociedad de sancionar más severamente los abusos contra las mujeres. Además, el Código regula la adopción de medidas de protección que pueden aplicarse tanto en vía judicial como administrativa, con un enfoque preventivo dentro de las políticas del Estado para eliminar y erradicar la violencia de género.

Propuestas de solución

Tal como mencionan Galiano et al. (2022) las dificultades generadas por la violencia en todas sus manifestaciones, no pueden remediarse desde una sola esfera de la sociedad, precisamente porque este es un fenómeno muy antiguo y multicausal asociado a cuestiones culturales extremadamente arraigadas en las familias, en los centros de trabajo, en la vida pública y en la privada. El tratamiento normativo de la violencia contra la mujer debe abordarse desde una perspectiva integral, coordinando de manera armoniosa los procedimientos administrativos y judiciales, y facilitando el acceso a manuales gratuitos que expliquen los cauces legales para su protección. Además, es importante que, tras la aplicación de medidas y sanciones, se realice un seguimiento mediante programas educativos y de apoyo psicológico para quienes participaron en el conflicto. Es fundamental capacitar a las mujeres para acceder a empleos o emprender,



promoviendo su independencia económica y empoderamiento, como indican Galiano et al. (2022). Además, jueces y decisores en procesos administrativos deben asumir un rol pedagógico y educativo, no solo sancionador. La prevención y educación contra la violencia hacia la mujer es responsabilidad de toda la sociedad, y las políticas públicas en Ecuador deben incluir la protección de las mujeres cuando sea pertinente.

Las políticas públicas, en criterio de Galiano y Bravo (2017) deben incluir la posibilidad de eliminar “patrones y estereotipos que durante años han permanecido impregnados dentro de nuestra sociedad” (p. 121). Otro particular trascendental que señalan los autores citados es la necesidad de proyectar las normas legales del Código Orgánico Integral Penal (2014), más allá de la violencia contra la mujer y miembros del grupo familiar, pues la violencia no solo se produce en la familia, y en tal sentido “el concepto de violencia intrafamiliar no ofrece la debida protección del derecho a la integridad de las mujeres en todos los espacios públicos y privados, de la cual pudiera ser objeto” (p. 122). La violencia intrafamiliar, desde este punto de vista, limita el objeto de protección en relación con la violencia que se ejerce contra la mujer en otros ámbitos, como la “violencia laboral, violencia contra su libertad reproductiva, la violencia mediática, así como cualquier otra manifestación” (p. 123).

Cuando Galiano (2021) trata la temática “Regulación jurídica de la violencia psicológica y su incidencia en el derecho a la integridad personal en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” insiste en la necesidad de lograr la protección integral de los sectores más vulnerables de la sociedad, y esta misión corresponde también a las personas encargadas de adoptar medidas administrativas. Ecuador requiere de un sistema que se asiente en la integración de todas las instituciones en función de la prevención, más que en la represión. La perspectiva sancionadora ha dejado más efectos negativos que positivos en los últimos cinco años (Pontón, 2022).

Conclusiones

El Estado ecuatoriano ha desarrollado diversas políticas, programas y mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres, entre los que destacan las medidas de protección administrativas, aplicadas de forma inmediata y sin formalismos que dificulten la protección efectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Estas medidas, gestionadas principalmente por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, superan en agilidad y calidad a muchos procesos judiciales y permiten un seguimiento cercano a las víctimas dentro de



sus comunidades, fortaleciendo la confianza en estos procedimientos y fomentando una mayor conciencia social para combatir la violencia.

El enfoque de las medidas administrativas no es sancionador ni busca culpabilizar al agresor, sino prevenir y detener amenazas, riesgos y daños que afectan a la mujer como consecuencia de la violencia. Entre sus principales ventajas están la rapidez en la adopción de las medidas y la posibilidad de dar seguimiento a los casos, incluso si la víctima decide continuar con su agresor, lo que contribuye a una protección integral y continua para las mujeres en situación de violencia.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2014, 10 de febrero). Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/abr16_CODIGO-ORGANICO-INTEGRAL-PENAL-COIP.pdf
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2018, 5 de febrero). Ley Orgánica Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 175. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf
- Álvarez, M. G., Narváez, C. I., Pinos, C. E., & Erazo, J. C. (2020). Falta de motivación en las resoluciones administrativas de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. *Iustitia socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 5(8), 395-413. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7408543>
- Andrade, C., & Guerra, M. (2021). Vulneración del derecho a la defensa, en el trámite administrativo de la Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón Cañar. *Polo del Conocimiento*, 6(12), 786-803. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8219300>
- Chiluisa, E. R. (2020). *Las boletas de auxilio en los casos de violencia intrafamiliar y miembros del núcleo familiar y el principio de seguridad jurídica* [Tesis de pregrado, Universidad



- Regional Autónoma de los Andes, UNIANDES].
<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12144/1/PIUAAB003-2021.pdf>
- Condori, D., & Cabanillas, M. (2018). *Violencia contra la mujer como causa del feminicidio en surco-sagitario año 2017* [Tesis de pregrado, Universidad Privada TELESUP].
<https://repositorio.utelesup.edu.pe/bitstream/UTELESUP/211/1/CABANILLAS%20ALV AN%20MARYSOL-CONDORI%20NINA%20DAVID1.pdf>
- Consejo Nacional para Igualdad Intergeneracional. (2022). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021 - 2025*. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/04/ANII_2021-2025-signed.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*.
https://oig.cepal.org/sites/default/files/violencia_de_gnero_ecuador.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018, 5 de febrero). *Guía para el Otorgamiento de Medidas Administrativas de Protección*. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/Gui%CC%81a-MAP.pdf>
- Galiano, G. (2021). Regulación jurídica de la violencia psicológica y su incidencia en el derecho a la integridad personal en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *Revista de La Facultad de Derecho Y Ciencias Políticas*, 51(134), 25-51.
<https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/7033>
- Galiano, G., & Bravo, I. (2017). Efectividad de la ley contra la violencia a la mujer y la familia en Ecuador. En E. Olivares (cord.), *Debates y Escenarios en las Ciencias Sociales* (pp. 120-127). CIDE.
<https://repositorio.cidecuador.org/bitstream/123456789/24/1/Debates%20y%20Escenarios%20en%20las%20Ciencias%20Sociales.pdf>
- Galiano, G., Morffi, C. L., & Escobar, V. P. (2022). La violencia intrafamiliar en el Ecuador como resultado de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. *Uniandes Episteme*, 9(3), 427-443. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8591154>
- Gómez, E. S. (2017). *La aplicación de la justicia indígena en el Ecuador ¿Tradición milenaria de la administración de justicia o continuismo de la venganza privada?* [Tesis de



- maestría, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil].
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/8735/1/T-UCSG-POS-MDC-101.pdf>
- Guerra G., G., Marinelli, N., Martínez, C., & Arregui, F. (2024). *Guía metodológica para el abordaje adecuado, oportuno y efectivo a usuarias de las Casas de Acogida y/o sus dependientes, en contextos de crisis o emergencias, con énfasis en la emergencia sanitaria por COVID-19*. https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/2023-12/guia_metodologica_para_el_abordaje_adecuado_oportuno_y_efectivo_a_usuarias_de_las_casas_de_acogida_yo_sus_dependientes_en_contextos_de_crisis_o_emergencias_con_énfasis_en_la_emergencia_sanitaria_por_covid_19.pdf
- Ledesma, M. (2017). La tutela de prevención en los procesos por violencia familiar. *Revista IUS ET VERITAS*, (54), 172-183.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19077/19282>
- Lloret, I., & Zamora, A. (2021). La tutela efectiva en la disposición de medidas provisionales y/o cautelares en el procedimiento administrativo común del COA. *FIPCAEC*, 6(1), 495-525.
<https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i14.176>
- Ministerio de Salud Pública. (2022). *Protocolo para atención integral en violencia de género “Código Púrpura”*. http://hgona.gob.ec/wp-content/uploads/2022/11/protocolo_código_pUrpura_firmado.pdf
- Ochoa, M. F. (2018). *La Ley de Medicación, el Principio de Confidencialidad y la Violencia de Género*.
<https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/15614/OCHOA%20MARIA%20FERNANDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de Estados Americanos. (1994, 9 de junio). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Convención de Belém do Pará*).
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/Material_difusion/convencion_BelemdoPara.pdf
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI*, 37, 173-199.
<https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>



- Sánchez, K., Morán, K., Márquez, V., & Aroni, E. (2024). El contexto histórico de la violencia contra la mujer y el papel de la psicóloga. *RECIMUNDO*, 8(2), 161–170.
<https://recimundo.com/index.php/es/article/view/2260>
- Villacrés, M. P., & Gamboa, S. L. (2022). Violencia contra las mujeres. Su análisis desde documentos legales en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(S1), 148-157. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/442/439>
- Villagómez, A. E. (2018). *Ejes de protección para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres* [Tesis de pregrado, Universidad Católica Santiago de Guayaquil].
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/11872/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-MD-220.pdf>
- Yerovi, M. K., & Pinos, J. E. (2021). Sexual function and intimate partner violence, in a sample of Ecuadorian women. *ConcienciaDigital*, 4(2.2), 6-20.
<https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v4i2.2.1734>

