

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DMQ

INFORME DE OBSERVANCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS No. 001/2021

Fecha de recopilación de datos: enero diciembre 2021

Fecha de elaboración de informe: marzo-abril 2022

Índice

Índice.....	2
Siglas y acrónimos	3
Índice de gráficos	4
1. Antecedentes e introducción	5
2. Objetivos	6
2.1 Objetivo General	6
2.2 Objetivos Específicos	6
3. Metodología	6
4. El Sistema de Protección Integral en el DMQ y la protección de derechos.....	6
5. Procedimiento de Observancia de Vulneración de Derechos -OVD-	8
5.1 Asesoría técnico- jurídica.....	9
5.2 Coordinación interinstitucional	13
5.3 Elaboración de propuestas de pronunciamientos oficiales del CPD	18
5.4 Elaboración y/o actualización de Rutas de Protección de Derechos	19
6. Conclusiones	20
7. Recomendaciones.....	21
Bibliografía	22

Siglas y acrónimos

CGT	Coordinación General Técnica del CPD
CPD	Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito
CONA	Código Orgánico de Niñez y Adolescencia
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CJ	Consejo de la Judicatura
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DP	Defensoría Pública
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DS	Personas de las Diversidades Sexo Genéricas
FGE	Fiscalía General del Estado
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OVD	Observancia de Vulneración de Derechos
PAM	Personas Adultas Mayores
SPI	Sistema de Protección Integral
SIS	Secretaría de Inclusión Social
DP	Defensoría Pública
DPE	Defensoría del Pueblo
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres
LOD	Ley Orgánica de Discapacidades
LOPAM	Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores
IES	Instituciones de Educación Superior
LOES	Ley Orgánica de educación superior
CES	Consejo de Educación Superior
pp	Política pública
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Administración y Descentralización.
AyN	Animales y naturaleza
PyN	Pueblos y nacionalidades

Índice de gráficos

Gráfico No. 1: Sistema de Protección Integral en el DMQ.....	7
Gráfico No. 2: Articulación de los Sistemas de Protección ámbito nacional y local	8
Gráfico No. 3 Procesos de OVD	9
Gráfico No. 4: No. de asesorías por mes- período 2021	10
Gráfico No. 5: No. y % de atenciones de asesorías por GAP – período 2021	11
Gráfico No. 6: Número de casos asesorados, por derecho vulnerado o tema consultado.	11
Gráfico No. 7: Número y % de casos de coordinación por GAP-Período 2021	14
Gráfico No. 8: No. De casos de coordinación, según el mes – Período 2021	15
Gráfico No. 9: No. de casos y % de coordinaciones interinstitucionales por derecho vulnerado o tema tratado.....	15
Gráfico No. 10: Número. y % de entidades con las cuales se ha coordinado – Período 2021 ...	16
Gráfico No. 11: Número. y % de entidades municipales con las cuales se coordinó -período 2021-	16
Gráfico No. 12: Número y % de temas sobres los cuales se elaboraron pronunciamientos desde el CPD- período 2021.....	19

1. Antecedentes e introducción

Entre el 2014 y 2017 el Consejo Metropolitano de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia -COMPINA-, se hallaba en un proceso de transición a Consejo de Protección de Derechos -CPD-; en este sentido en diciembre del 2017 el Consejo Municipal aprobó la Ordenanza Metropolitana 188 “*que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ*” (actualmente se encuentra incorporada en el Código Municipal).

Este Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito- CPD según el Art. 856 del Código Municipal tiene entre sus atribuciones: la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos,

En el 2015 se aprobó el Estatuto Orgánico por Procesos del CPD, el mismo que fue actualizado en el 2019, donde se establecen los procesos que permiten implementar las atribuciones establecidas en la normativa vigente. Por lo tanto, se desarrolló un procedimiento interno de Observancia de Vulneración de Derechos, a pesar de que el Consejo no cuenta con las atribuciones de patrocinar o acompañar de forma individualizada cada caso de amenaza o vulneración de derechos, al ser un organismo referente en el Sistema de Protección Integral- SPI, cuando conoce un caso de amenaza o vulneración de derechos, activa los siguientes procesos de acuerdo a la temática y a las particularidades del caso, es así que pueden ser:

- Asesoría técnico-jurídica
- Coordinación interinstitucional
- Elaboración y actualización de las Rutas de Protección de Derechos
- Generación de insumos normativos para pronunciamientos y amicus curiae

Los casos de amenaza o vulneración de derechos pueden evidenciar ausencias, fallas, omisiones por parte de los organismos públicos, privados y comunitarios que conforman el Sistema de Protección Integral, lo que supone una exposición de riesgo o re victimización de las personas que requieren atención y protección por parte del Estado.

La implementación de un procedimiento de observancia en casos de vulneración de derechos se constituye en una oportunidad para identificar nudos críticos y a partir de ellos abrir un espacio de diálogo con los actores del Sistema, trabajar por mejorar los procesos para proteger los derechos, impedir o cesar sus vulneraciones, e incidir en el Sistema de Protección Integral a través de la formulación o redefinición de políticas públicas de derechos humanos y de la naturaleza.

Asimismo, el literal f) del artículo 857 del mismo cuerpo legal, establece que una de las atribuciones del Consejo de Protección de Derechos es coordinar acciones con las Juntas de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, Defensoría del Pueblo, Consejo de la Judicatura, Fiscalía, redes de protección de la sociedad civil, Policía Nacional y del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, o cualquier otro organismo con el objeto de impedir o hacer cesar todo acto u omisión que vulnere o amenace con vulnerar derechos humanos, de los animales y la naturaleza en el Distrito Metropolitano de Quito.

Este procedimiento planteó la necesidad de analizar los datos que se generan, durante el año fiscal, de los cuatro procesos indicados anteriormente, y a partir de ello identificar los nudos críticos frente a la activación del SPI ante casos de vulneración de derechos e incidir en la articulación y coordinación con el fin de incrementar el grado de efectividad de la respuesta de los diferentes actores del sistema, dando como resultado el Informe de Observancia de Vulneración de Derechos; el mismo que en una segunda etapa será presentado a los actores del SPI y con quienes se

establecerá un espacio recurrente para establecer acuerdos interinstitucionales y en una tercera etapa realizar el seguimiento de su cumplimiento..

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

- Incidir en la articulación y coordinación de los actores del SPI con el fin de incrementar el grado de efectividad de la respuesta frente a casos de vulneración de derechos.

2.2 Objetivos Específicos

- Institucionalizar el espacio de articulación y coordinación interinstitucional con los actores del Sistema de Protección Integral con el fin de incrementar el grado de efectividad de su respuesta frente a casos de vulneración de derechos de seres humanos o no humanos.
- Identificar la diversidad de personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria -GAP quienes son asesorados por el CPD y los tipos de derechos que les son vulnerados o menoscabados.
- Establecer recomendaciones en el marco de los resultados del informe.

3. Metodología

Para la elaboración de este informe se partió de la recopilación de información de los 04 procesos del procedimiento de OVD, como son:

- Asesorías
- Coordinaciones interinstitucionales
- Elaboración y o actualización de Rutas de Protección
- Generación de insumos técnicos normativos para la construcción de pronunciamientos y amicus curiae.

Cada uno de estos procesos cuenta con herramientas para el registro y levantamiento de información frente a los casos que son referidos o que solicitan algún tipo de asesoría o intervención. A final de cada año fiscal se procesa la información cuantitativa y se procede a identificar:

- Nudos críticos que se pueden registrar en las atenciones realizadas.
- Cantidad de atenciones realizadas por cada proceso
- Tipos de vulneraciones
- Grupos de atención prioritaria con mayor incidencia durante el año.

3.1 Limitaciones del proceso

Durante el 2021 se identificaron limitaciones internas y externas, entre las que se mencionan:

- El 2021 se formalizó el procedimiento de OVD, por lo que los registros no se encontraban homologados.
- La movilidad de personal en el proceso de OVD en el CPD.
- La falta de respuesta de las entidades a quienes se deriva los casos de coordinación, en el marco del presente procedimiento.

4. El Sistema de Protección Integral en el DMQ y la protección de derechos.

El Código Municipal –CM-en su Libro II.5, título I, de la implementación y Regulación del Sistema de Protección Integral -SPI-, establece que la naturaleza de dicho Sistema es “brindar

protección integral a los grupos de atención prioritaria consagrados por la Constitución y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad” (CM, 2021, pág. 841).

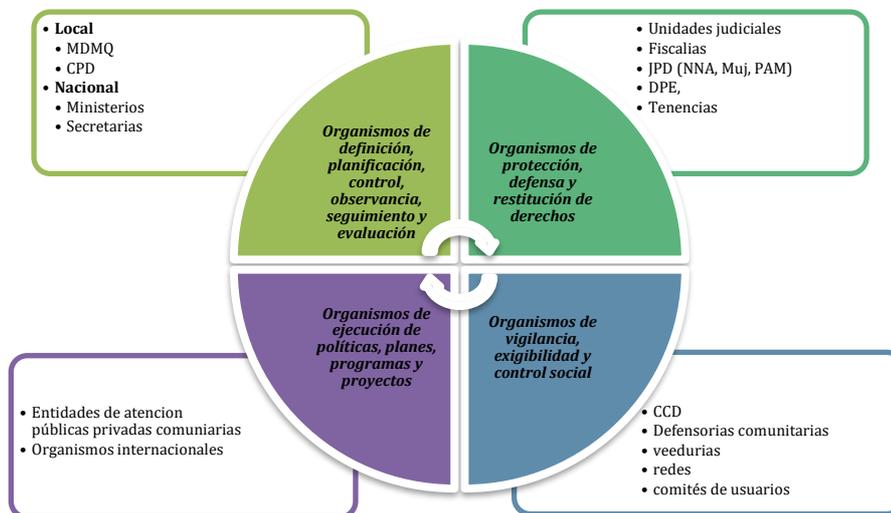
Este SPI está considerado como *“un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos, privados y comunitarios, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo o vulneración de derechos (...)” (CM, 2021, pág. 849),*

Por lo tanto, cuando se analiza el tema de protección en casos de amenaza y/o vulneración de derechos, es primordial identificar a todos los organismos y sus entidades del Sistema, reconocerse como parte de él y posteriormente cumplir con las atribuciones y competencias que tiene cada uno frente a las diferentes formas de violencias que se ejercen sobre las y los otros seres humanos, animales y/o naturaleza, que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad (Ibid, Art. 853).

Cabe señalar que a nivel nacional y desconcentrado se encuentran las entidades rectoras de la política pública, como son los Ministerios y Secretarías, quienes pueden tener un doble rol como rectores de políticas públicas y ejecutores de servicios de manera directa o a través de terceros, como por ejemplo el MIES, el MSP, el MINEDUC, la Secretaría de Derechos Humanos, Consejos Nacionales para la Igualdad, entre otros.

A continuación, se expone una representación gráfica de los organismos y entidades que forman parte del SPI en el DMQ, los cuales deberán activarse en el marco de los principios establecidos en el Código Municipal –CM-, como son:

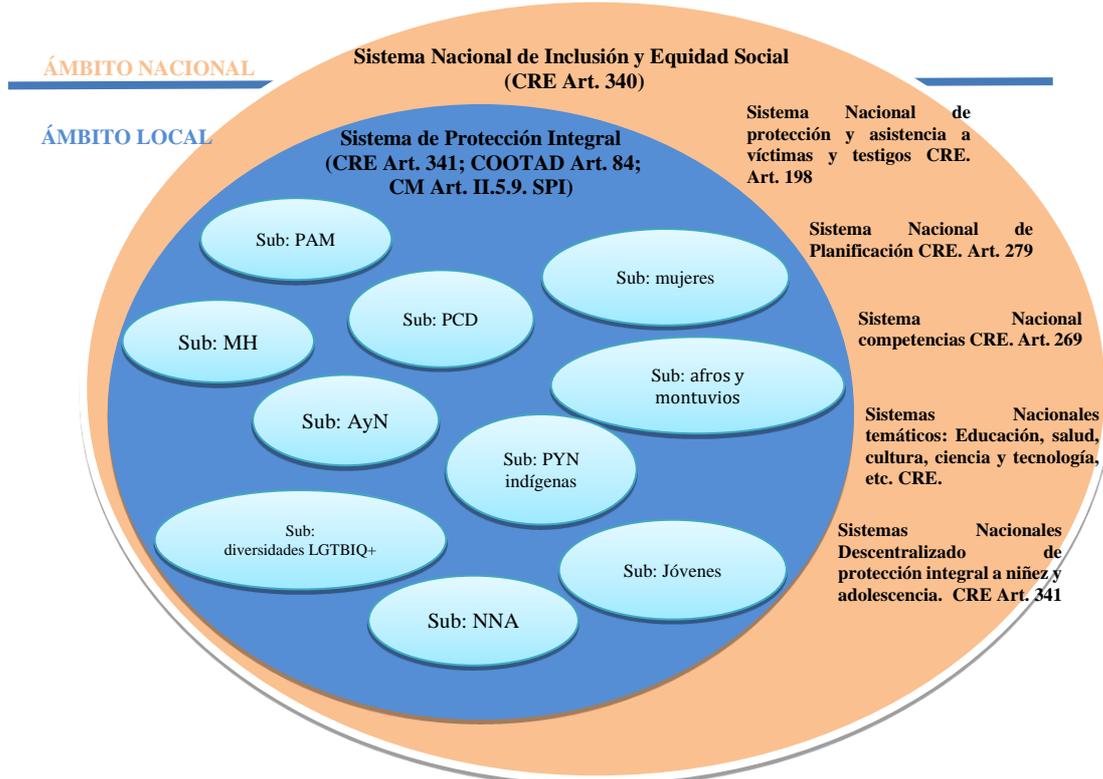
Gráfico No. 1: Sistema de Protección Integral en el DMQ



De igual manera hay que considerar que los casos de vulneración de derechos requieren de la articulación no solo de entidades, en muchos casos de varios Sistemas especializados (CRE, 2008, Art. 340), además de la generación de *“las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad (...)” (Ibid, Art. 341).*

A pesar de que la CRE y el CM establecen como condición primordial de los Sistemas la **articulación y coordinación** con un fin específico que involucra la garantía, ejercicio, exigibilidad, restitución de derechos; en la práctica se evidencia una debilidad que en lo local debería estar subsanada por el Modelo de Gestión del SPI, mismo que actualmente se encuentra en proceso de elaboración por parte del MDMQ.

Gráfico No. 2: Articulación de los Sistemas de Protección ámbito nacional y local



5. Procedimiento de Observancia de Vulneración de Derechos -OVD-

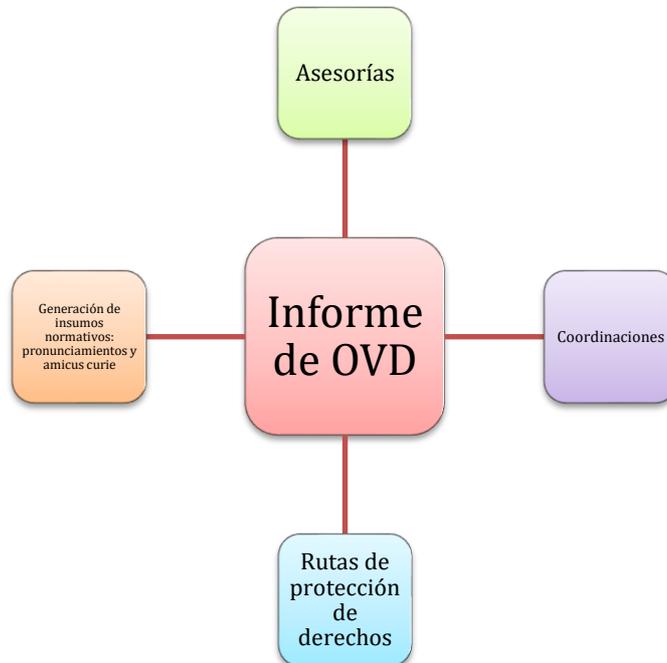
De acuerdo con el Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo de Protección de Derechos del DMQ, reformado por el Pleno de este Consejo, según Resolución No. 120- 2019, corresponde al área de Observancia de Políticas Públicas y Vulneración de Derechos presentar, entre otros, los siguientes entregables:

- *Reporte de casos atendidos de vulneración de derechos de los grupos de atención prioritaria, personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, animales y naturaleza.*
- *Coordinación interinstitucional de acciones y remisión de casos a instituciones competentes para impedir y/o hacer cesar las amenazas y vulneraciones de derechos a través de la activación del Sistema de Protección Integral.*
- *Rutas de protección de derechos construidas participativamente con los grupos de atención prioritaria, personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad y representantes de defensores/as de animales y naturaleza.*
- *Informe de observancia de casos emblemáticos de vulneración de derechos como insumo para la retroalimentación de política pública.*

En ese sentido, el procedimiento interno de OVD, estableció los siguientes procesos:

- Asesoría legal a usuarias/os en materia de protección, restitución y exigibilidad de derechos.
- Coordinación interinstitucional ante casos de vulneración de derechos.
- Elaboración y/o actualización de Rutas de Protección de Derechos.
- Generación de insumos normativos para la elaboración de pronunciamientos ante casos de vulneración de derechos de conmoción social en el DMQ y para la presentación de amicus curiae y otros requerimientos de la Secretaría Ejecutiva –SE- en el marco de procesos judiciales o administrativos.
- Elaboración de informe de Observancia de Vulneración de Derechos para mejorar los procesos de articulación y coordinación interinstitucional en temas de protección de derechos, el cual se alimenta de los procesos indicados en los puntos precedentes.

Gráfico No. 3 Procesos de OVD



Elaborado por: OPP, 2022

A continuación, se desarrolla de manera breve los procesos presentados en el gráfico 3, los cuales presentan información, sobre número de asesorías, de coordinaciones, además de identificar los nudos críticos que se evidencian en la implementación de cada uno de los mismos. Toda esta información alimenta este informe de OVD, donde se pueden analizar los nudos críticos frente a la activación del SPI para la protección de derechos de GAP, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo.

5.1 Asesoría técnico- jurídica

Se activa cuando la ciudadanía acude a la institución (de forma presencial, llamadas telefónicas, correos electrónicos, redes sociales, etc.) con el fin de requerir información sobre cómo proteger, restituir, exigir, efectivizar derechos; la persona analista de OVD brinda asesoría técnico- jurídica en el marco del Sistema de Protección Integral del DMQ y sus Rutas de Protección de Derechos.

Entre los nudos críticos identificados se encuentran:

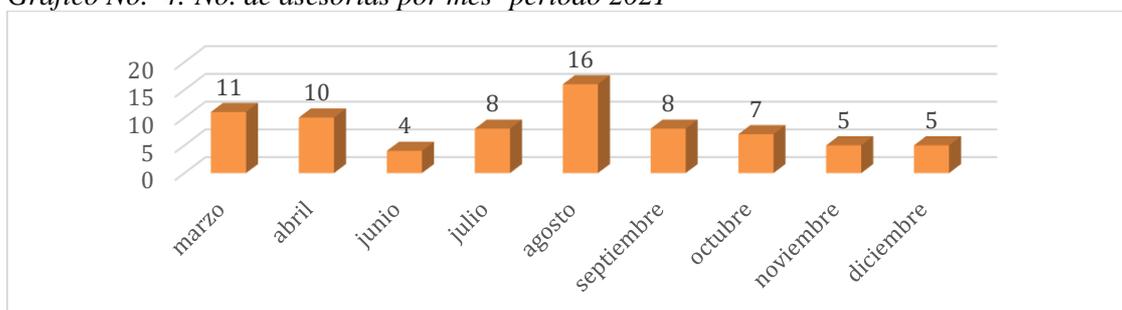
- El desconocimiento de la ciudadanía sobre las atribuciones del CPD, las cuales se relacionan con la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas de protección de derechos en el DMQ; por lo tanto no es una entidad de atención, sin embargo, se constituye en una entidad referente en materia de derechos, por lo que la ciudadanía acude para solicitar orientaciones, incluso en algunos casos con la expectativa de contar con seguimiento y/o patrocinio en procesos administrativos y judiciales. Cuando existe esta expectativa, se procede con la explicación de las atribuciones, alcances y limitaciones de este Consejo.
- La referencia y contra referencia de las entidades públicas, no es adecuada, a pesar de que están obligadas a conocer y direccionar de manera efectiva a las instancias competentes de acuerdo con el caso de vulneración de derechos y no remitir al CPD para que sea este organismo el que direcciona de manera adecuada.
- Las personas aún confunden al Consejo de Protección de Derechos con:
 - Las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos, quienes protegen derechos de NNA, mujeres y adultos mayores y las cuales pueden receptor las denuncias y emitir medidas de protección, confusión que incluso se presenta en abogados.
 - Defensoría del Pueblo en los temas de vigilancia del debido proceso
- Desconocimiento de la normativa legal sobre GAP, y como actuar frente a temas de vulneración de derechos.
- En temas de animales y naturaleza, existe un desconocimiento sobre procedimientos, normativas y servicios que actúen frente a casos de vulneración de derechos.

En el procedimiento se establece que las asesorías no requieren de acciones de seguimiento, considerando que se tiene las siguientes limitaciones: dentro de las atribuciones del CPD no se encuentra el conocimiento de casos de vulneración de derechos y el proceso cuenta con una sola persona para implementar todas las actividades establecidas en el estatuto y el plan operativo anual, por lo tanto, la asesoría finaliza con las indicaciones y/o derivación que se le brinde a la persona usuaria.

Sin embargo, cuando se identifica que el caso no ha recibido una atención efectiva por parte de los actores del SPI, se procederá a activar el proceso de Coordinación Interinstitucional para solicitar a la entidad competente, tomar las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.

Durante el año 2021, se brindaron 74 asesorías técnico-jurídicas a usuarias/os que accedieron al CPD con el fin de solventar dudas e inquietudes con respecto a la protección de derechos. Siendo el mes de agosto, donde la ciudadanía requiere mayor número de asesorías.

Gráfico No. 4: No. de asesorías por mes- período 2021

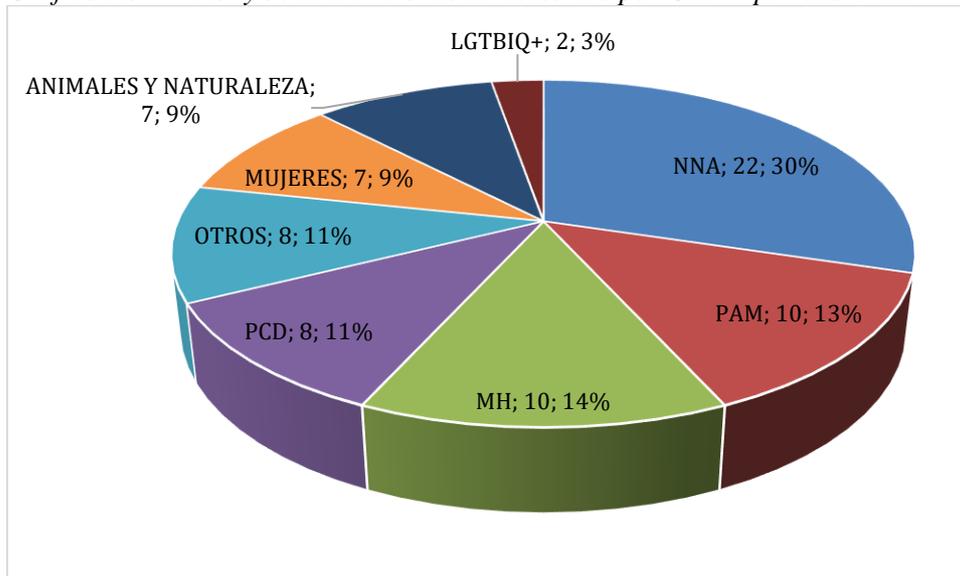


Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

El CPD continúa siendo un referente en temas de niñez y adolescencia, considerando que hasta el 2014 fue un Consejo especializado en este GAP, a partir del 2018 se transformó en Consejo de Protección de Derechos, en el marco de la normativa vigente, asumiendo nuevas atribuciones. Por lo tanto, se amplió su cobertura de actuación a nueve GAP en situación de vulnerabilidad o riesgo y animales y naturaleza.

Durante el 2021 se asesoró a personas que pertenecen a 07 de los 10 grupos de atención prioritaria (70%), como se identifica en el gráfico No. 5.

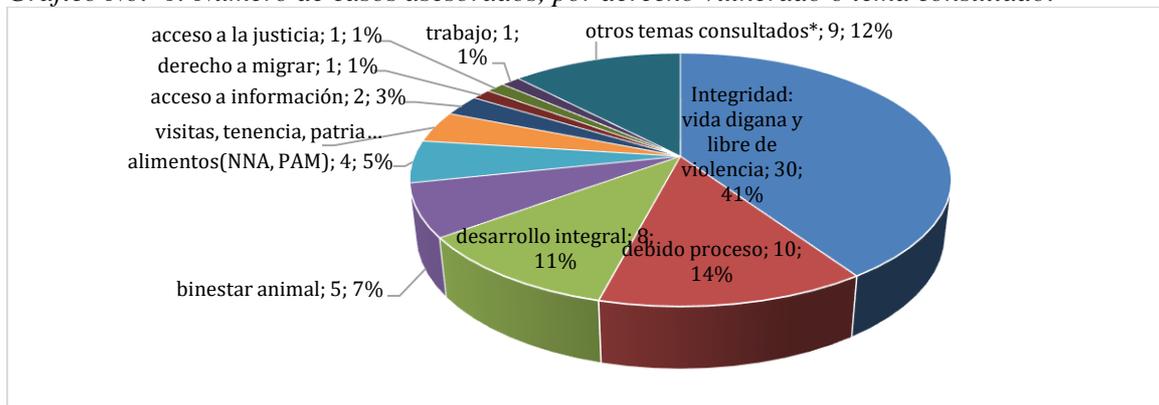
Gráfico No. 5: No. y % de atenciones de asesorías por GAP – período 2021



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por: OPP/TM

Con relación a los temas que han requerido asesorías se identificó que en un 41% están relacionados con vulneración de derechos a la integridad que incluyen el derecho a la vida digna, y libre de violencias; seguido del derecho al debido proceso con un 14%, donde se incluyen todos los temas de trámites relacionados con movilidad humana (migrantes, retornados, salidas de país de menores de edad) o descuentos en servicios para personas adultas mayores, entre otros; evidenciando que hay que generar mejores formas de comunicar los procedimientos que tienen que implementar las personas para realizar un trámite en el sector público.

Gráfico No. 6: Número de casos asesorados, por derecho vulnerado o tema consultado.



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

A continuación, se presenta información sobre los cinco tipos de consultas más recurrentes realizadas durante el 2021:

- **Derecho a la Integridad**

Todas las personas tienen el derecho a que sea respetada su integridad física, psíquica, moral y sexual (CRE, 2008, pág. Art. 66 num 3). Este derecho incluye una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. En el caso de las niñas, niños y adolescentes, su integridad está relacionada con su desarrollo, así, se configura el derecho al desarrollo integral. Mismo que debe ser garantizado por el Estado, en corresponsabilidad con familia y sociedad (Ibid, Art. 44).

La vulneración a la integridad y una vida digna, libre de violencia, ocurre de forma sistémica y multidimensional en el contexto de una sociedad violenta, que reproduce, normaliza y legitima los mecanismos de violencia, especialmente cuando se ejerce desde una persona que tiene más poder que otra, y por lo tanto esta última se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad.

Adicionalmente, concurren factores sociales como el machismo, la misoginia, la xenofobia, el adulto centrismo, el racismo, mismos que se encuentran profundamente arraigados y las consecuencias se observan en las formas de violencias generadas contra niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, personas de las diversidades LGBTIQ+; lo que deja ver como se naturaliza las diferentes formas de violencia.

El mayor número de casos de asesoría corresponden a situaciones de maltrato hacia niñas, niños y adolescentes.

- **Debido proceso**

Otro derecho recurrente en las consultas fue el debido proceso. El artículo 76 de la Constitución establece que en todo proceso en donde se determinen derechos y obligaciones, se respetará las garantías del debido proceso.

Al respecto, las personas usuarias solicitaron:

- El despacho de sus trámites, confundiendo al CPD con las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos. Además, en estos procesos evidencias que los procesos son engorrosos y burocráticos
- Se realice vigilancia a las actuaciones de las JMPD. En este sentido, se informó que las resoluciones y procesos de las Juntas no son objeto de revisión por parte del CPD, las cuales pueden ser fiscalizadas únicamente por el Juez como establece el CONA; en temas administrativos es la Secretaría de Inclusión Social, ante quien pueden poner la queja respectiva.
- Que se difundan los mecanismos para poner quejas frente a la mala actuación de los servidores públicos.

- **Desarrollo integral**

El Código Orgánico de Niñez establece en el Art. 1 que la finalidad del Código es la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a los NNA, y esto incluye el desarrollo integral y el disfrute pleno de derechos. Además, todos los derechos establecidos en la normativa legal confluyen para la garantía del desarrollo integral de este grupo de atención prioritaria, por lo tanto, si uno solo de los derechos de NNA. es vulnerado, se pone en riesgo ese desarrollo integral.

- **Bienestar animal**

Otra temática que se destaca en las consultas es sobre el bienestar animal. La Constitución reconoce que la naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (CRE, 2008, pág. 71). El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, profundiza en esta protección y establece que la fauna urbana del DMQ es parte de la naturaleza y cuenta con una protección especial por parte de la sociedad, la familia y el MDMQ (CM, 2021, pág. Art. 3.237). Adicionalmente, el Código Orgánico Integral Penal -COIP- tipifica como infracción el maltrato animal (COIP, 2014, pág. Arts. 240 y 250).

Cabe destacar que las infracciones que establece el COIP son delitos de acción privada, lo cual implica que la Fiscalía no investiga de oficio, sino, por denuncia. Y estas denuncias no son cubiertas por la Defensoría Pública o los Consultorios Jurídicos gratuitos. Por otra parte, las infracciones administrativas que señala el Código Municipal son procesadas por la Agencia Metropolitana de Control.

Las consultas ciudadanas evidencian:

- El desconocimiento de las disposiciones normativas que protegen a los animales que son parte de la fauna urbana, en su mayoría animales de familia y/o compañía.
- Hay un déficit de entidades públicas para patrocinio de temas relacionados con animales y naturaleza.
- Inexistentes rutas de protección para conocer cómo actuar frente a casos de vulneración de derechos.
- La mayor parte de los casos son denunciados por vecinas o vecinos, quienes observan maltrato y/o negligencia con los animales de compañía.

- **Derecho de Alimentos de Personas Adultas Mayores**

La Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores (LOPAM, 2019, pág. Art. 27) establece que *“Las personas adultas mayores que carezcan de recursos económicos para su subsistencia o cuando su condición física o mental no les permita subsistir por sí mismas, tendrán el derecho a una pensión alimenticia por parte de sus familiares que les permita satisfacer sus necesidades básicas y tener una vida en condiciones de dignidad”*.

Y el CONA en Art. ...(1) establece que *“El derecho a alimentos es connatural a la relación parento-filial y está relacionado con el derecho a la vida, la supervivencia y una vida digna”*.

Las consultas están relacionadas con los procedimientos para solicitar alimentos o las demoras que existen para ello. Sin embargo, en temas de niñez el CONA establece procedimientos claros, no así en temas de adultos mayores.

5.2 Coordinación interinstitucional

Desde el CPD se activa un proceso de coordinación cuando se evidencia que cumplen los siguientes parámetros técnicos:

- a) Inadecuada atención por parte de las entidades del SPI- DMQ. Es decir, el caso ya ingresó al SPI- DMQ, pero no obtiene una atención oportuna.
- b) Representa una vulneración de derechos, amenaza y/o riesgo.
- c) Evidencia necesidad de articulación y coordinación con organismos del SPI-DMQ.
- d) Cuando la persona tiene dificultades para iniciar la activación del SPI- DMQ¹.

¹ El/la analista de OVD, deberá analizar la situación excepcional. Deberá valorar las capacidades, y dificultades que una persona podría tener para activar el SPI.

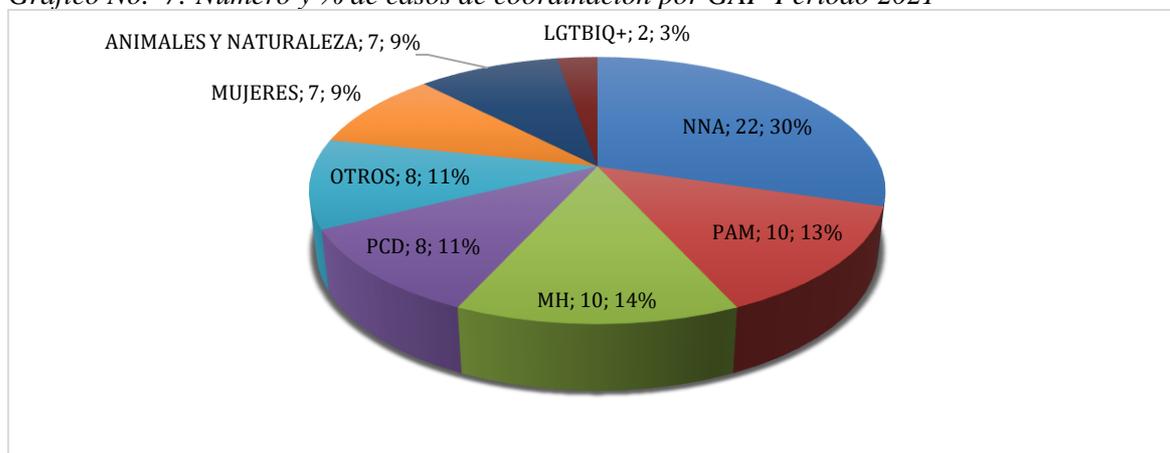
En el proceso de coordinación interinstitucional se evidenciaron los siguientes nudos críticos, los cuales son similares a los identificados en el proceso de asesorías:

- Desconocimiento de la normativa vigente relacionada con GAP, en especial con PAM, animales y naturaleza.
- Existe poca información sobre los derechos de las personas adultas mayores y los procedimientos que deben implementar las entidades públicas y las acciones que la sociedad o titulares de derechos puede interponer para exigir el cumplimiento de ellos.
- Las entidades públicas no responden a los pedidos de información del CPD
- El CPD no cuenta con respuestas o información de las entidades, respecto a las acciones que se implementaron frente al conocimiento de los casos de vulneración de derechos.
- Débil conocimiento de atribuciones de los actores del SPI: CPD, JMPD, CJ, Fiscalía, DPE, DP, CES,
- Confusión entre JMPD-CPD
- Desconocimiento de:
 - Recursos de impugnación JMPD (Reposición-Apelación)
 - Reglamento de admisibilidad DPE
 - Representación de patrocinio DP –líneas de atención prioritaria
 - Procedimientos para poner quejas sobre servicios y servidores públicos
 - Leyes: CRE, LOIPEVCM, CONA, LOPAM, LOD
- Las entidades de control del MDMQ, no cuentan con protocolos donde se evidencia la transversalización de enfoques
- Sensación generalizada de impunidad y ejercicio desigual de poder.
- Débil aplicación de la LOES por parte de las Instituciones de Educación Superior -IES, frente a casos de vulneración de derechos.
- Desconocimiento de los servicios que están en el DMQ: JMPD- especializadas.

Cabe señalar que existen personas que reconocen que el CPD, a diferencia de otras entidades públicas, responde a las consultas realizadas por medios electrónicos. Esto no debería ser una excepción sino una regla, pues todas las entidades están obligadas a dar una respuesta a las consultas ciudadanas.

Durante el año 2021, se llevaron a cabo 39 coordinaciones interinstitucionales. Éstas, correspondieron a los siguientes grupos de atención:

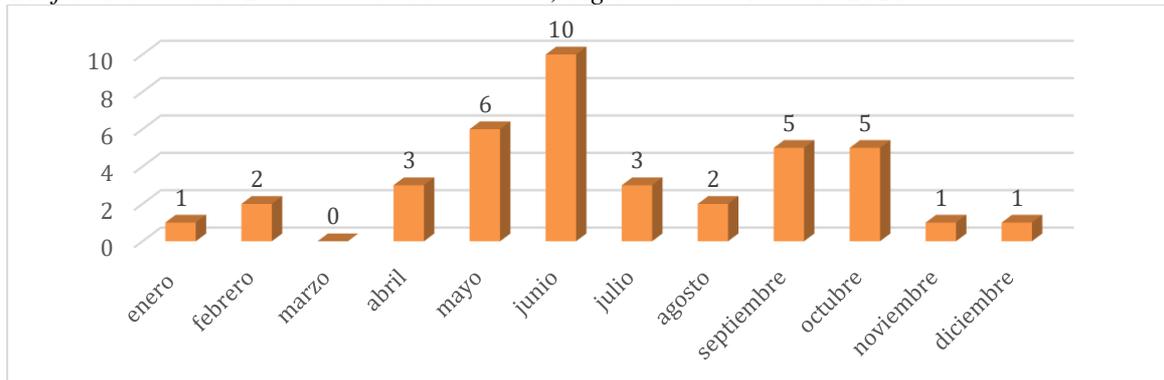
Gráfico No. 7: Número y % de casos de coordinación por GAP-Período 2021



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

A diferencia de las asesorías, en lo que corresponde a coordinaciones, el 35,9% de casos se relacionan con personas adultas mayores, seguida de un 15,4% de NNA; evidenciando que existe poca información sobre los derechos de las personas adultas mayores y los procedimientos para exigir el cumplimiento de ellos. Respecto al mes en el que se realizan más pedidos de intervención fue en junio

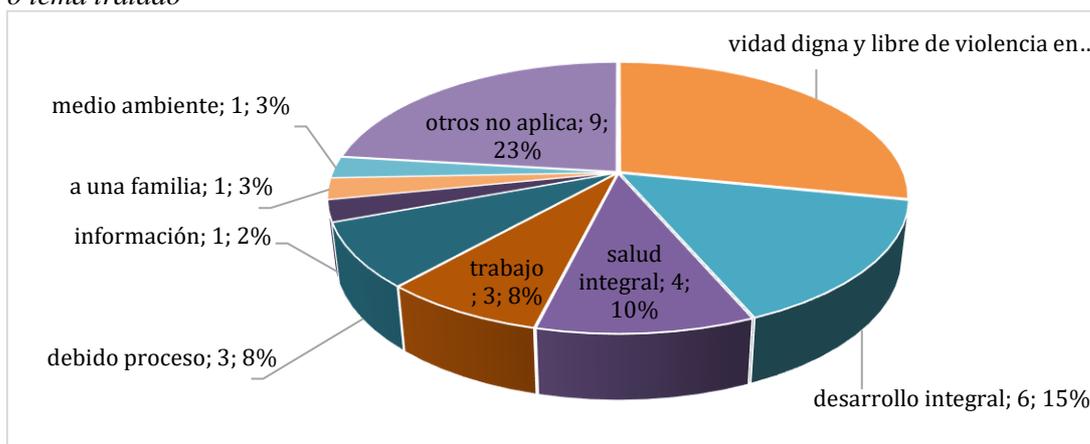
Gráfico No. 8: No. De casos de coordinación, según el mes – Período 2021



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por: OPP/TM

Con relación a los derechos y/o temáticas de coordinación, el 28% están relacionados con el derecho a una vida digna y libre de violencia, en el espacio público y privado; seguidos de un 15% que corresponde al derecho integral; el 6% a salud integral; el 3% a trabajo y debido proceso. Cabe indicar que existe un 23% de casos que han sido referidos por entidades públicas de manera errónea al CPD confundiendo las atribuciones, pues existen entidades que prestan servicios que son responsables de dar respuesta frente a la mala calidad de estos, o temas que son de acción privada; ante todos ellos se ha generado respuestas que no limiten el acceso a servicios de calidad.

Gráfico No. 9: No. de casos y % de coordinaciones interinstitucionales por derecho vulnerado o tema tratado

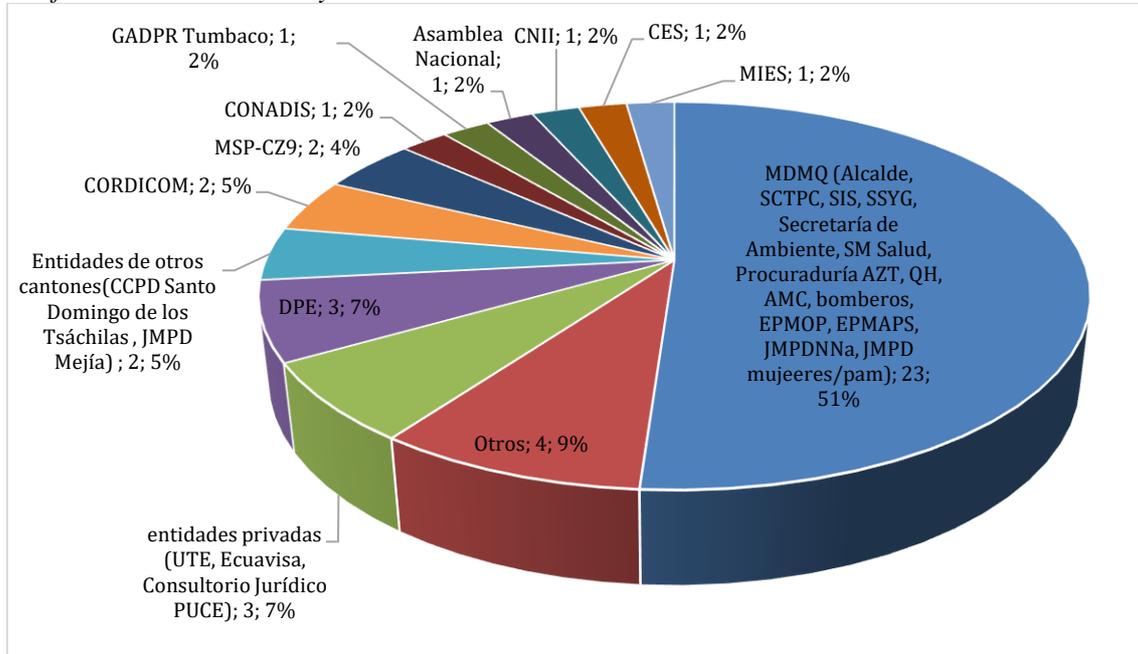


Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por: OPP/TM

La coordinación interinstitucional implica, como se mencionó anteriormente, activar a otras entidades del SPI para que implementen las acciones pertinentes en el marco de las competencias que cada uno tiene y considerando el mandato constitucional. Es así como se coordinó con 31 entidades públicas y privadas, el 51.1% pertenecen a entidades municipales, de estas el 17,4%

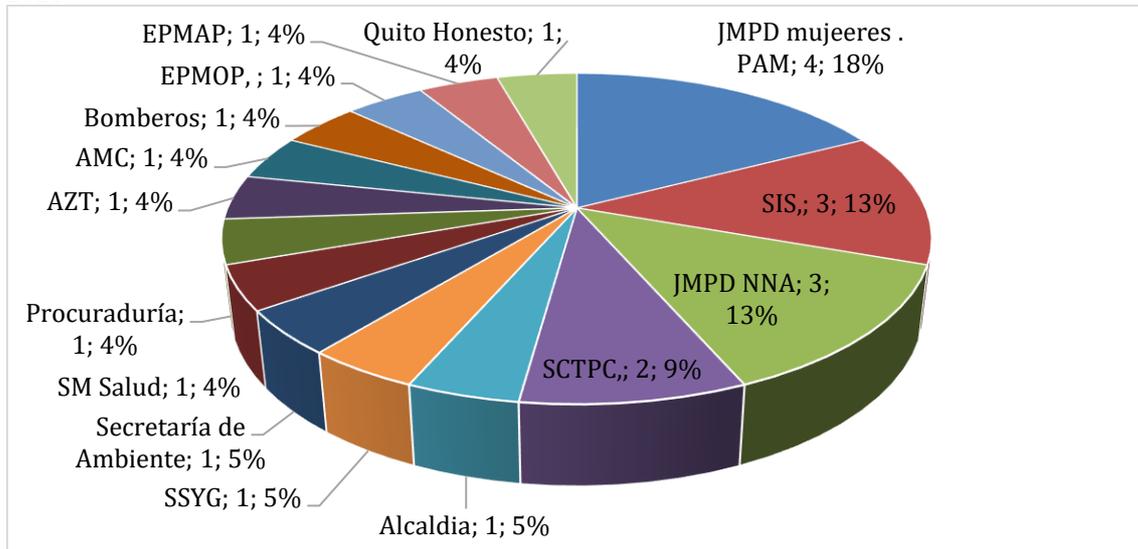
corresponden a la JMPD de mujeres y PAM; el 13% a la SIS, y el 13% a la JMPD de NNA y el 8.7% a la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana

Gráfico No. 10: Número. y % de entidades con las cuales se ha coordinado – Período 2021



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

Gráfico No. 11: Número. y % de entidades municipales con las cuales se coordinó -período 2021-



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

Las atribuciones del CPD permiten coordinar acciones con las distintas entidades del SPI a fin de promover el respeto de los derechos humanos, por lo que es importante tener la claridad de que la intervención del CPD por sí misma, no garantiza la restitución de derechos y que existen

algunos nudos críticos en el SPI, siendo importante que los nudos críticos identificados en este informe sean considerados al momento de formular políticas públicas.

A continuación, se presenta información sobre algunos nudos críticos en el SPI, que requieren la observación de todas las entidades:

Presuntas irregularidades y otras quejas en los procesos que tramitan las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia

Algunos de los casos de coordinación correspondieron a presuntas irregularidades en los procesos que se ventilan en las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia, evidenciando que existen una desinformación sobre el procedimiento de apelación frente a los desacuerdos con las resoluciones planteadas por este organismo; siendo la única instancia competente la Unidad Judicial correspondiente, considerando los tiempos establecidos en el CONA (Art. 241). En tanto que, en temas administrativos, como, por ejemplo, mala atención en la Junta entre otros, la instancia municipal responsable es la Secretaría de Inclusión Social.

En tanto que la vigilancia del debido proceso, la puede accionar la Defensoría del Pueblo ante casos de presuntas irregularidades cuando sean generalizadas y sistemáticas, de relevancia social, incluyendo los casos de personas desaparecidas, de acuerdo con lo que establece el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y el Reglamento de admisibilidad. y trámite de casos de competencia

▪ **Violencia en el ámbito educativo- educación superior**

La violencia institucional que afecta a estudiantes de instituciones de educación superior es una situación recurrente y afecta principalmente a mujeres. En la gran parte de los casos, no se denuncian los maltratos que reciben, pues hay una sensación generalizada de impunidad y de ejercicio desigual de poder.

Frente a casos de vulneración de derechos de mujeres jóvenes en el Sistema de Educación Superior, se observó que existe un:

- Desconociendo de las competencias del CPD por parte de las Instituciones de Educación Superior -IES.
- La falta de respuesta de las entidades públicas o privadas frente a los pedidos de coordinación del CPD.

El Art. 5 literal j de la Ley Orgánica de Educación Superior señala que las y los estudiantes tienen derecho a desarrollarse en un ámbito educativo libre de todo tipo de violencia. La misma Ley, establece que el Consejo Universitario (Órgano Colegiado Superior) conocerá los casos de violencia y/o acoso (Art. 207.2), a pesar de ello se observa una débil aplicación de la LOES por parte de las IES, frente a casos de vulneración de derechos.

El Art. 9 de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres establece una serie de derechos de las mujeres en su diversidad y en todo su ciclo de vida, entre ellos, recibir atención y protección especializada y oportuna ante situaciones de amenaza, intimidación o humillación; así como a recibir respuestas oportunas de las entidades donde denuncien situaciones de violencia.

▪ **Maltrato a niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores**

Frente a temas relacionados con vulneraciones de derechos a NNA y personas adultas mayores, se evidenció que existe un desconocimiento de la institucionalidad, en el DMQ, que puede emitir

medidas de protección frente a temas de maltrato y la confusión de las competencias que tiene cada uno de ellos, estos son:

- Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes (04 en el DMQ)
- Junta Metropolitanas de Protección de Derechos de Mujeres y Personas Adultas Mayores 01 en el DMQ)

A nivel nacional es el único Distrito Metropolitano que ha mantenido la especificidad y especialidad en la atención a NNA, cumpliendo con los compromisos asumidos por el Estado frente a instrumentos internacionales. En tanto que en tema de mujeres y adultos mayores se generó una nueva Junta que brinda atención especializada para estos grupos de atención en el marco de la LOPEVCM.

Las niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores continúan siendo los grupos más violentados y esto se ve reflejado en la concurrencia de casos durante el 2021.

▪ **Vulneraciones al derecho al trabajo**

La emergencia sanitaria por COVID-19 incrementó las brechas de desigualdad en el mundo y el DMQ no se quedó atrás. Muchas personas se vieron fuertemente afectadas en su economía, razón que les motivó a generar emprendimientos, desde la informalidad, si bien esto puede contravenir los procedimientos que los comerciantes autónomos deben seguir; no implica que los agentes de control utilicen mecanismos que pueden vulnerar los derechos de las personas. Por lo que es urgente transversalizar los enfoques de derechos en las normativas internas de los organismos de control del espacio público.

5.3 Elaboración de propuestas de pronunciamientos oficiales del CPD

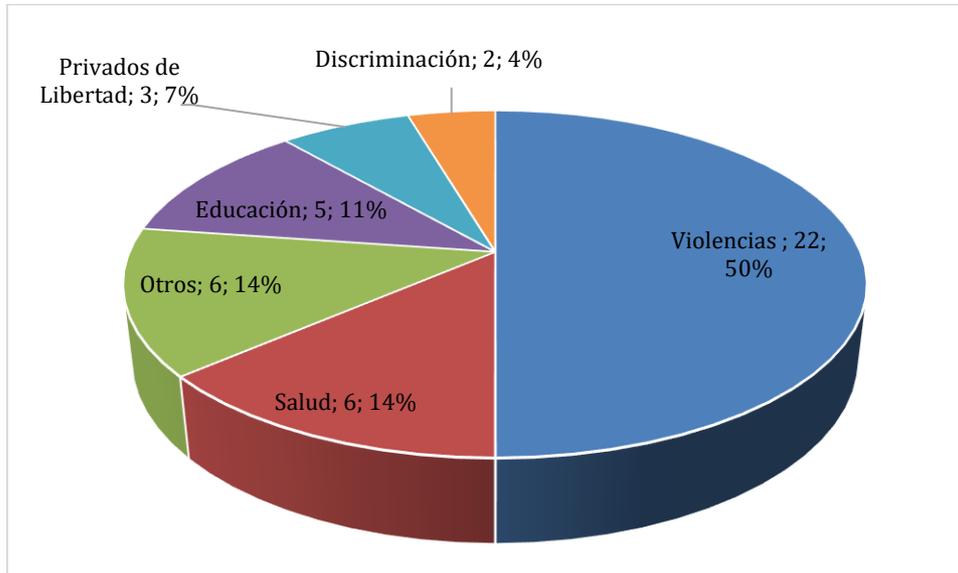
Los pronunciamientos oficiales son comunicaciones sobre la postura del Consejo ante hechos de vulneración de derechos de conmoción social en el DMQ. Su finalidad principal es promover el respeto de los derechos humanos en el DMQ, así como posicionar los criterios institucionales en el debate público e incidir en la efectiva articulación y coordinación de las entidades del SPI del DMQ.

Los parámetros para la elaboración de un pronunciamiento son:

1. El hecho debe ocurrir en el DMQ o debe tener un alto impacto en el DMQ.
2. Se constituya en una vulneración de derechos que genere conmoción social.
3. Debe visibilizar falencias en la activación del SPI en el DMQ
4. Su publicación brindará aportes en torno a la protección de derecho en la discusión pública.

Durante el año 2021, se elaboraron 44 pronunciamientos oficiales, evidenciando que el 50% corresponden a temas relacionados con algún tipo de violencia en el ámbito público o privado, por lo que se ha realizado exhortos al Estado ecuatoriano para cumplir sus obligaciones frente a la prevención y erradicación de todas las formas de violencia y a la ciudadanía en asumir la corresponsabilidad con respecto a la prevención, y dejar de naturalizar formas sutiles o encubiertas de violencia. Seguido de un 14% en temas de salud, y otros que involucra temas de articulación del Sistema; un 11% frente a temas de educación, un 7% sobre privados de libertad y un 4% referentes a algún tema de discriminación.

Gráfico No. 12: Número y % de temas sobres los cuales se elaboraron pronunciamientos desde el CPD- período 2021.



Fuente: registros de OVD-2021
Elaborado por; OPP/TM

Cabe señalar que no se cuenta con un instrumento que permita verificar el alcance e impacto de estos pronunciamientos y a la vez se debe propender a que sean documentos de fácil difusión y en formatos amigables, lenguaje claro para que no solo sean emitidos para las entidades del Estado, sino para que la ciudadanía pueda conocer y posiblemente organizarse para activar mecanismos de exigibilidad.

En lo que respecta a Amicus Curiae, el CPD como institución referente en materia de derechos humanos en el DMQ, aportó con los criterios técnicos y jurídicos a procesos judiciales que son de relevancia social por el impacto que sus sentencias podrían generar en la sociedad. Las sentencias de la justicia constitucional se instituyen en precedentes vinculantes, por consiguiente, es alto el impacto que generan en materia de derechos. Para que un proceso judicial, requiera de la participación de Amicus Curiae deberá cumplir con los siguientes parámetros:

- Debe referirse a un caso originado en el DMQ o que genere un alto impacto en el DMQ.
- Debe referirse a uno de los grupos de atención prioritaria, o en situación de riesgo, vulnerabilidad y/o exclusión social.
- Involucre la posibilidad de generar cambios y transformaciones en el ejercicio de derechos y políticas públicas.
- Se trate de una causa colectiva o de una causa individual de interés colectivo.

En el año 2021 se presentó un Amicus Curiae en el caso No. 1788-20-JP sobre el cierre de los Guagua Centros. El CPD expuso argumentos en torno a la necesidad de fortalecer la política pública de desarrollo infantil, así como la necesidad de sostener estos espacios de cuidado de niñas y niños, considerando también las especificidades del contexto de pandemia.

5.4 Elaboración y/o actualización de Rutas de Protección de Derechos

Las Rutas de Protección de Derechos son una herramienta de política pública, que tiene como finalidad la delimitación de un camino a seguir en la protección, restitución, exigibilidad de derechos. Este proceso de elaboración y/o actualización requiere de una alta experticia en el

manejo de casos de protección y restitución de derechos, así como un amplio conocimiento de mecanismos jurídicos y legales. Por tal razón, es asumido en su fase previa y de implementación por el área de OVD, con el apoyo de otras áreas. Y al ser un instrumento de política pública la fase de seguimiento y evaluación es asumida por el área de Formulación de Política Pública.

Los objetivos de las Rutas de Protección de Derechos son:

- Informar a la ciudadanía y las/os titulares de derechos los caminos más idóneos para actuar frente a casos de vulneración de derechos
- Coordinar y articular de manera efectiva entre los actores del SPI- DMQ para proteger y restituir derechos.
- Empoderar a las y los titulares de derechos, y ciudadanía en general, a fin de comprender y conocer los mecanismos de exigibilidad, protección y restitución de derechos.
- Fortalecer las capacidades de las/os operadores del SPI - DMQ para dar respuesta a los casos de protección y restitución de derechos.

Considerando los objetivos de las Rutas, durante los procesos de socialización y/o actualización de las rutas de Movilidad Humana, personas de diversidades LGTBIQ+ y Personas Adultas Mayores se identificaron los siguientes nudos críticos:

- Desconocimiento de las competencias de los actores del SPI
- La implementación de la Ley Orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres establece procedimientos claros en el otorgamiento de medidas de protección no así la Ley Orgánica de Personas adultas mayores donde se evidencia pocas claridades en los procedimientos para el otorgamiento de medidas de protección a este grupo de atención prioritaria.
- En el proceso de validación de esta Ruta se identificó que existen altos índices de violencia hacia personas adultas mayores, destacándose la violencia patrimonial como una de las mayores formas de violencia hacia este grupo poblacional.
- En el proceso de validación de esta Ruta de personas de diversidades LGTBIQ+ se identificó que existen altos índices de violencia contra ellas/os, especialmente en el espacio público. Además, se reconoció *“una alta desconfianza y desesperanza hacia las instituciones del Estado”* (CPD, 2021) y también hacia algunas entidades ONG’s que trabajan con las diversidades LGTBIQ+.
- En el DMQ no se cuenta con un modelo de gestión del Sistema de Protección Integral que permita conocer los lineamientos para una articulación entre sistemas especializados que se encuentran en el Distrito.

6. Conclusiones

- Es indispensable que las entidades competentes en el nivel local – MDMQ- construyan los lineamientos del modelo de gestión del SPI, que permita no solo la articulación interna, interinstitucional, sino la que se requiere con otros sistemas especializados.
- Las personas valoran la asesoría que se brinda desde el CPD, pues no les resulta sencillo conseguirla en las demás entidades del SPI.
- Desde OVD, se respondió al 100% de las consultas realizadas por la ciudadanía.
- Los niveles de violencia no solo han escalado en cantidad, si no en hostilidad
- Persiste la confusión acerca de las atribuciones, alcances y limitaciones del CPD, llegando a confundirle con las JMPD de NNA.
- El trabajo realizado con las Rutas de Protección de Derechos permitió:
 - El reconocimiento de los actores del SPI -públicos y privados-
 - La actualización de los directorios de servicios de atención en el DMQ.
- Los mecanismos de atención virtual podrían generar barreras de acceso para las personas más vulnerables.

- Aún las entidades que forman parte del SPI, no asumen la responsabilidad y capacidad que tienen para activar el Sistema, cuando conocen casos de vulneración de derechos.
- Desconocimiento de las competencias de los actores del sistema en el marco de la protección de derechos

7. Recomendaciones

- El MDMQ a través de la SIS presente este año el modelo de gestión del SPI.
- Establecer acuerdos mínimos respecto a la socialización de información a través de las páginas institucionales (normativa, procedimientos internos, servicios).
- Difundir las atribuciones y competencias de las entidades del SPI, a través de redes sociales, en el marco de temas de protección de derechos de grupos de atención prioritaria.
- Realizar un trabajo coordinado con la SIS a fin de que se tomen acciones que fortalezcan el trabajo de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de NNA y mujeres /adultos mayores y Centros de Equidad y Justicia – CEJ-
- Actualizar las Rutas de Protección de NNA, de mujeres, incorporando una mirada interseccional

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Tatiana Montalvo	10-05-2022	OPP	
Revisado por:	Julio Valdivieso	26-05-2022	CT	
Aprobado por:	Alexandra Ayala	26-05-2022	SE	

Bibliografía

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (2019)
- Código Orgánico Integral Penal (2010)
- Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2018)
- CM. (14 de julio de 2021). Código Municipal. DMQ, Ecuador.
- COIP. (2014). Código Orgánico Integral Penal. Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2021). *Reglamento de Tramitación de los Casos de Observancia del Consejo Nacional para la Igualdad de Género*. Obtenido de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/RESOLUCI%C3%93N-Nro.-CNIG-ST-2021-001-REGLAMENTO-TRAMITACI%C3%93N-CASOS-DE-OBSERVANCIA-CNIG.pdf#>
- CPD. (2021). *Ruta de protección de derechos de personas de diversidades sexo genéricas*. Quito
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Loor, Y. (2020). *La reparación integral en la justicia constitucional ecuatoriana*. Obtenido de Derecho Ecuador: <https://derechoecuador.com/reparacion-integral-en-materia-constitucional/#:~:text=Garant%C3%ADas%20de%20no%20repetici%C3%B3n%3A%20Son,a%20generarse%20en%20el%20futuro.>
- LOPAM. (27 de marzo de 2019). Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores . Ecuador.