

## INFORME TÉCNICO DE INCIDENCIA A LA RESOLUCIÓN No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, QUE TRATA SOBRE EL “MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL DMQ”

### 1. Antecedentes

La Constitución de la República, en su artículo 1, establece que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)”.

De igual manera, el numeral 1 del artículo 3, define como uno de los deberes primordiales del Estado “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”

Por su parte, el artículo 35 de la norma suprema, define a las como grupos de atención prioritaria a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; y establece que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Los Art. 341 y 342 de la Constitución disponen:

*Art.- 341: El Estado generará 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. **La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley.** Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias. (Resaltado añadido).*

Por su parte, el Art. 342 determina: *“El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema”*.

El COOTAD<sup>1</sup>, en su Art.84, literal j), dispone *“Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales”*.

En relación a la normativa local, el Art. 883 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante CM) dispone: *“Impleméntese el Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de 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; y el artículo 891 define al Sistema como el “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; define acciones, recursos, medidas, procedimientos y gestiona la aplicación de sanciones ante los órganos competentes de acuerdo a la ley, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de derechos, establecidos en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y demás leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano”*.

El Art. 890 del CM establece: *“Todos los organismos del Sistema deberán trabajar en la promoción y difusión de derechos, **propendiendo a la utilización de subsistemas comunes de gestión** y en observancia de los lineamientos de política pública de protección de derechos dictada/establecida por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. (Resaltado añadido)*.

El artículo 896 del CM, determina: *“El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el*

---

<sup>1</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización

*gobierno autónomo descentralizado que ejerce **la rectoría del Sistema, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales**, que además tendrá competencias específicas de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos”.* (Énfasis añadido).

El artículo 897 del mismo Código define las funciones específicas de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, entre ellas: el literal a) que establece “*Definir directrices, enfoques y **modelos para la organización y funcionamiento del Sistema y los subsistemas***”. (Énfasis añadido); y el d) que manda “*Promover la articulación y coordinación entre los organismos del Sistema, **de los subsistemas**, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentren en situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, a fin de aumentar el grado de efectividad en las respuestas del Sistema a las demandas y necesidades sociales en el Distrito Metropolitano de Quito*”. (Resaltados añadidos).

Adicionalmente, el Art. 899, establece: “*El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito tendrá a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Sus acciones y decisiones se coordinarán con otras entidades públicas y privadas, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos*”.

Mediante correo electrónico el Coordinador Técnico remite la Resolución No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, que trata sobre el “MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL DMQ”, y solicita realizar el análisis y aportes correspondientes. En respuesta a este requerimiento, se realiza la revisión y se elabora el presente informe de incidencia técnica sobre dicha resolución.

## **2. Objetivo**

Analizar y realizar aportes -con enfoque de derechos- a la Resolución No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, que trata sobre el “MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL DMQ”, presentada por la Secretaría de Inclusión Social

del MDQ, en cumplimiento de lo establecido en el Código Municipal, Libro II, de la implementación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral del Distrito metropolitano de Quito.

### 3. Análisis

#### 3.1 Sobre la exposición de motivos:

En términos generales, la exposición de motivos evidencia la necesidad de contar con un Modelo de Gestión para el funcionamiento eficiente del Sistema de Protección Integral del DMQ, responsabilidad que, de acuerdo al Código Municipal recae en el Municipio del DMQ a través de la Secretaría de Inclusión Social, instancia rectora de dicho Sistema.

Es necesario evidenciar en esta parte de la Resolución, y en todo el documento, el uso indistinto de Sistema de Protección Integral y Sistema de Protección Integral de Derechos; al respecto, cabe recordar que la Constitución de la República del Ecuador y demás normativa vigente establecen el Sistema de Protección Integral (SPI), no el Sistema Protección de Derechos, término que hay que sacarlo del imaginario de algunos actores debido a que no existe base normativa del mismo.

Adicionalmente, se señala que: *“La Secretaría de Inclusión Social, como **entidad rectora** y responsable de las políticas sociales, debe definir directrices, enfoques y **modelos para la organización y funcionamiento del Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito**” (resaltado añadido)*; no obstante, a lo largo del documento se puede evidenciar que no existe claridad en lo que significa la rectoría -y su alcance-, razón por la cual el modelo de gestión del SPI presentado por la SIS contiene algunas falencias que se analizan en el presente informe, así como en el documento adjunto.

#### 3.2 Sobre los considerandos

Respecto a los considerandos, se aprecia que no hay orden en la invocación del articulado de la Constitución, y se omite -entre otros artículos relacionados- el 341, que es básico como fundamento del Sistema de Protección Integral y su Modelo de Gestión.

Adicionalmente, es importante considerar las siguientes referencias normativas relacionadas a la temática:

- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

(COOTAD): Arts.31, 41, 57, 64, 84, 87, 249, 328 que establecen la responsabilidad de los GAD<sup>3</sup>s de implementar y regular los Sistemas de Protección Integral en el territorio, principalmente para Grupos de Atención Prioritaria.

- Código Municipal: el articulado básico relacionado a la estructura básica del Sistema de Protección Integral en el DMQ y las competencias de los diferentes niveles de organismos, con la descripción correspondiente.

### 3.3 Sobre el articulado

Debido a la experiencia del Consejo de Protección de Derechos (CPD) en su rol de rectoría del Sistema de Protección Integral a Niñez y Adolescencia, cuando era COMPINA<sup>2</sup>; así como al proceso de transición a esta nueva institucionalidad, y a su consolidación como Consejo de Protección de Derechos de todos los grupos de atención prioritaria -en la que el cumplimiento de sus competencias y atribuciones también significan una experiencia valiosa- se realizan las siguientes observaciones<sup>3</sup> y aportes a la presente Resolución analizada:

- Capítulo II.- En el Modelo de Gestión se incorpora “*un quinto ámbito de organismos de diagnóstico e investigación, que podría denominarse ‘Organismos de Gestión del Conocimiento’*”; al respecto cabe señalar que la gestión del conocimiento no debe ser vista como un organismo -exclusivo- dedicado a este fin; la investigación y producción de diagnósticos son funciones técnicas que deberían incluirse en todas las entidades, como base para el cumplimiento de sus competencias correspondientes.
- Adicionalmente, la estructura del Sistema de Protección Integral del DMQ está definida en el Código Municipal, norma superior a la Resolución, por lo que -

---

<sup>2</sup> El COMPINA nació en el año 2002 como el organismo encargado de la protección integral de niñas, niños y adolescentes del DMQ y, a partir del 2014, con la entrada en vigencia de la Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad, empieza su transición a Consejo de Protección de Derechos de todos los grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y vulnerabilidad, naturaleza y animales. Durante el proceso de transición, este Consejo- conjuntamente con la SIS- lideró la propuesta de consulta a todos los GAP para la construcción de la Ordenanza Metropolitana No. 188, que Implementa y Regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ. Luego de aprobada la mencionada Ordenanza este organismo se convirtió en el CPD, concluyendo así el proceso de transición y capitalizando una experiencia valiosa en la protección de derechos mediante la articulación y funcionamiento de la institucionalidad local y nacional descentralizada, así como de las entidades públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, institucionalidad definida en el Código Municipal como Sistema de Protección Integral del DMQ.

<sup>3</sup> Se realizan observaciones generales, mismas que se sustentan y complementan en los comentarios realizados de manera particular en el documento adjunto, en los artículos correspondientes.

jurídicamente- no es pertinente la creación -por Resolución- de un “quinto ámbito de organismos de diagnóstico e investigación”.

- Existe un error conceptual al plantearle al Sistema de Protección Integral desde la óptica de un “Orgánico Estructural”, y señalar que éste *“complementa los componentes del Sistema, sus organismos si bien aparecen en niveles, estos no son jerárquicos”*; al respecto es necesario precisar:
  - El SPI no puede tener un orgánico estructural pues no es una organización o entidad, es un modelo de gestión -integral, holístico- de varios elementos, entre los que se encuentran los organismos, entidades, organizaciones sociales, redes, etc., pero también lo integran las políticas, normas, recursos, entre otros.
  - El orgánico estructural es la concepción y representación gráfica de la organización institucional, de su estructura orgánica, de la posición de las áreas que la integran, de las jerarquías existentes y cadenas de mando correspondientes. Por tanto, no se puede afirmar que “si bien los componentes del sistema aparecen en niveles éstos no son jerárquicos”, ya que, de acuerdo al CM, existen dos organismos que tienen niveles de jerarquía: uno es la SIS, que es la rectora del Sistema; y, el otro es el CPD, que tiene por mandato establecer lineamientos de política pública de protección de derechos, de cumplimiento obligatorio por parte de todos los organismos del Sistema (Art. 890 del CM).
  - El Consejo de Protección de Derechos aparece como una instancia municipal, lo cual es errado, ya que es un organismo colegiado con autonomía administrativa, orgánica, funcional y presupuestaria.
  - La rectoría implica jerarquía, sobre todo tratándose de instancias pertenecientes al Gobierno Local, como es el caso de la SIS.
- **CAPÍTULO III:** En relación al modelo de gestión de rectoría:
  - La rectoría no consiste en “proveer apoyos de coordinación”, el art. 897 del CM define las funciones específicas de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales, entre ellas:
    - *“Definir directrices, enfoques y modelos para la organización y funcionamiento del Sistema y los subsistemas”*.
    - *“Promover la articulación y coordinación entre los organismos del Sistema, de los subsistemas, de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentren en*

*situación de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, a fin de aumentar el grado de efectividad en las respuestas del Sistema a las demandas y necesidades sociales en el Distrito Metropolitano de Quito”.*

- Las políticas públicas son sólo un componente más del SPI
  - El modelo de gestión del SPI no puede reducirse sólo al ámbito social, sino incorporar lo económico, cultural, normativo, comunicacional, entre otros aspectos
  - “Los enlaces y acuerdos” no pueden ser sólo con las entidades que prestan servicios de protección de derechos, sino con todas las que trabajan en los ámbitos del desarrollo individual y colectivo.
- **CAPÍTULO VI:** Respecto al Gráfico de Funcionamiento Sistémico, cabe señalar que también existe confusión respecto a las entradas y resultados (o salidas) del funcionamiento del SPI; desde una mirada sistémica del modelo de gestión el resultado del funcionamiento eficiente del SPI debe ser el cumplimiento de los objetivos del Sistema, mismos que, de acuerdo al Art. 894 del CM, están orientados a garantizar los derechos, articular los subsistemas, entre otros. Hay que tener presente que la garantía de los derechos tiene algunos ámbitos como la promoción, protección, ejercicio/goce y reparación; por lo tanto, las entradas y salidas del sistema deben relacionarse con estos ámbitos, teniendo en el centro de su funcionamiento al/los titulares de derechos.
  - **DISPOSICIONES GENERALES:** La Resolución No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, en la Disposición General Séptima, literal b) plantea: *“Preparar una reforma a los artículos 896 al 900 de la Ordenanza del Sistema de Protección Integral del DMQ, a fin de cambiar el denominativo de ‘Subsistemas’ a la inserción de los grupos de atención prioritaria en los organismo del SIP, por tratarse de una definición anticonstitucional y antitécnica, que distorsiona por un lado el mandato constitucional que dispone que la protección integral funcione a través de sistemas especializados (Art. 341) y no subsistemas y, por otro lado, genera desarticulación y congestión en los organismos del Sistema precisamente por no tener en cuenta que se trata de instancias especializadas para problemáticas específicas de atención”*; al respecto es necesario señalar:

- Desde la teoría general de sistemas -desarrollado por Von Bertalanffy y aplicado a los social por Parsons y Luhmann, el concepto de subsistemas es muy importante, sobre todo cuando nos referimos a partes de sistemas más grandes y complejos, como en el caso del SPI que debe proteger los derechos de 9 grupos de atención prioritaria, de naturaleza y animales. En este caso, los subsistemas permiten proteger los derechos de los grupos considerando las especificidades de cada uno de ellos, pues si bien existe la igualdad jurídica, la protección debe reconocer las diversidades entre los grupos sociales.
- La correcta aplicación del enfoque sistémico, en el caso del tratamiento del SPI en el Código Municipal garantiza que la concepción no sea “anticonstitucional ni antetécnica”, y que, al contrario, permita materializar lo que manda el art.341 de la Constitución: “*La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley*”.

#### 4. Conclusión

La propuesta de Modelo de Gestión del SPI, contenida en la Resolución No. 014-SIS-FS-MDMQ-2023, no tiene las claridades necesarias para lograr el funcionamiento eficiente del SPI en el DMQ; por lo que es conveniente realizar una revisión integral del mismo.

Adicionalmente, vale señalar que dicha propuesta no consideró la participación de este Consejo, que estaba llamado a aportar en el mismo, pues al ser el Modelo de Gestión un instrumento de política pública para la protección de derechos de los GAP, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, a este organismo le corresponde aportar con los lineamientos, de acuerdo a lo establecido en el Art. 890 del Código Municipal, que determina: “*Todos los organismos del Sistema deberán trabajar en la promoción y difusión de derechos, **proponiendo a la utilización de subsistemas comunes de gestión y en observancia de los lineamientos de política pública de protección de derechos dictada/establecida por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito***”(Resaltado añadido).

## 5. Recomendación

Dicho lo anterior, y a fin de que el DMQ cuente con un Modelo de Gestión que permita el funcionamiento óptimo y eficiente del Sistema de Protección Integral, se recomienda realizar las gestiones necesarias para que las nuevas autoridades del Gobierno Local revisen dicho instrumento y analicen la necesidad de realizar una convocatoria ampliada para aportar en la propuesta.

### Cuadro de responsabilidad:

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Verónica Moya C.	25/05/23	FPSTE	
Revisado por:	Julio Valdiviezo	25/05/23	CT	