Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito

Informe técnico de revisión y transversalización de enfoques en el documento “Medidas de Protección Adultos Mayores” elaborado por el Consejo de la Judicatura

INFORME DE TÉCNICO DE REVISIÓN Y TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES EN EL DOCUMENTO “MEDIDAS DE PROTECCIÓN ADULTOS MAYORES” ELABORADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

1. Antecedentes

El 10 de febrero de 2026, mediante oficio No. Oficio-CJ-DNASJ-2026-0038-OF, la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia, del Consejo de la Judicatura, solicitó al Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, la revisión técnica del documento denominado “Medidas de Protección Adultos Mayores”.

El Consejo de Protección de Derechos, es el organismo del Sistema de Protección Integral encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de protección de derechos en el Distrito Metropolitano de Quito.

El Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito establece entre las competencias del CPD: *“Promover el respeto de los derechos de la ciudadanía en el Distrito Metropolitano de Quito, principalmente de los grupos de atención prioritaria, tal como los define la Constitución; y, aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito; Formular políticas públicas, lineamientos y contenidos que promuevan la igualdad y no discriminación, en armonía con los planes nacionales, locales y otros instrumentos de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.”*

Con estos antecedentes, las autoridades del CPD -en el marco de las competencias y atribuciones de este organismo- solicitan al Proceso de Formulación de Políticas Públicas, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación, revisar y analizar el documento remitido por el Consejo de la Judicatura, a fin de determinar si cuenta con la transversalización de enfoques requeridos en los instrumentos de políticas públicas, y contribuir con las observaciones correspondientes.

2. Análisis del documento “Medidas de Protección Adultos Mayores”

La construcción de instrumentos de política pública -como guías, manuales, procedimientos, rutas- que contribuyen a materializar los derechos de los grupos de atención prioritaria contemplados en la Constitución son acciones relevantes a cargo de las instituciones públicas rectoras y garantes de derechos, como en el caso del Consejo de la Judicatura, por lo que es importante contar con el presente documento, mismo que luego de su revisión, nos permitimos realizar las siguientes recomendaciones:

2.1. Denominación del documento

Se recomienda que el documento sea denominado “Guía Técnica sobre Medidas de Protección para Personas Adultas Mayores”, en virtud de que su contenido, no se limita únicamente a compilar disposiciones normativas, sino que incorpora una breve descripción de la situación actual de las personas adultas mayores, desarrolla de manera general el marco jurídico aplicable, identifica contextos de vulneración de derechos y detalla las medidas de protección previstas en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y su Reglamento.

Estas características evidencian que el documento cumple una función orientadora y sistematizadora dirigida a facilitar la comprensión y aplicación del régimen de protección, sin que necesariamente establezca procedimientos operativos detallados o lineamientos obligatorios propios de un protocolo, por lo que la denominación de “guía técnica” resulta la más adecuada.

2.2. Incorporación de otros instrumentos Internacionales sobre Personas Adultas Mayores

El documento “Medidas de Protección Adultos Mayores” elaborado por el Consejo de la Judicatura, remarca su fundamentación en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, instrumento perteneciente al Sistema Americano de Derechos Humanos.

Es menester también hacer mención del instrumento: Principios de las Naciones Unidas para las Personas Mayores, adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1991 mediante la Resolución 46/91. El mismo constituye un instrumento declarativo, es decir, no vinculante jurídicamente, cuyo propósito es promover la dignidad, la independencia, la participación, el cuidado, el autorrespeto y la realización del potencial de las personas mayores. Aunque no generan obligaciones legales de cumplimiento obligatorio, estos principios proporcionan un marco orientador para que los Estados formulen políticas públicas, programas y legislación destinados a proteger los derechos de las personas adultas mayores.

El contenido de los Principios se organiza en dos bloques principales: por un lado, establece los derechos y bienestar de las personas mayores, incluyendo independencia, participación en la vida comunitaria, acceso a cuidados, autorrealización y dignidad; por otro, ofrece lineamientos de implementación que abarcan la planificación de políticas, coordinación institucional, recopilación de información, sensibilización social y eliminación de estereotipos negativos. En este sentido, los Principios sirven como referencia conceptual fundamental que permite que las medidas de protección adoptadas por las autoridades judiciales, como las previstas en el documento del Consejo de la Judicatura, se orienten desde una perspectiva de derechos

humanos, garantizando un enfoque integral de dignidad, autonomía, inclusión y participación de las personas adultas mayores.

2.3. Incorporación de enfoques

Se considera pertinente que el documento incorpore un apartado específico relativo a los enfoques transversales de intervención, en el que se desarrollen de manera expresa los enfoques de derechos humanos, género, generacional, interseccional, intercultural y las temáticas de movilidad humana y discapacidad. La inclusión de este apartado resulta fundamental, en tanto las medidas de protección dirigidas a personas adultas mayores no pueden analizarse ni aplicarse únicamente desde una perspectiva normativa formal, sino que requieren un marco conceptual que oriente su interpretación y ejecución conforme a estándares constitucionales e internacionales de protección de derechos.

El enfoque de derechos humanos permite situar a la persona adulta mayor como titular de derechos y no como objeto de asistencia; el enfoque de género visibiliza las desigualdades estructurales que afectan de manera diferenciada a mujeres adultas mayores; el enfoque generacional contribuye a comprender las dinámicas de poder, dependencia y solidaridad entre grupos etarios; el enfoque interseccional permite identificar múltiples factores de vulnerabilidad concurrentes; el enfoque intercultural garantiza el respeto a la diversidad étnica y cultural. En cuanto a las temáticas, el de movilidad humana atiende las condiciones particulares de personas adultas mayores en situación migratoria; y el de discapacidad asegura la adopción de ajustes razonables y medidas de apoyo cuando concurran limitaciones funcionales.

La incorporación de estos enfoques fortalecería el carácter técnico del documento, dotándolo de coherencia con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, y contribuiría a una aplicación más integral, diferenciada y efectiva de las medidas de protección.

Se recomienda la revisión del documento “Directrices para la transversalización de enfoques en los instrumentos de políticas públicas” elaborado por el Consejo de Protección de Derechos del DMQ.

2.4. Mención a la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia en contra de las Mujeres

Se considera necesario que el documento incorpore una referencia expresa a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en virtud de que su objeto comprende la prevención, atención, protección y reparación integral frente a toda forma de violencia ejercida contra las mujeres a lo largo de su ciclo de vida, lo que incluye de manera expresa a las mujeres adultas mayores.

La incorporación de esta normativa resulta relevante debido a que las mujeres adultas mayores pueden enfrentar formas específicas y agravadas de

violencia, derivadas de la intersección entre edad y género, tales como violencia económica, patrimonial, psicológica, física o negligencia, muchas veces en contextos de dependencia o relaciones de poder desiguales. En este sentido, el análisis de las medidas de protección previstas en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores debe articularse con el marco especializado de protección contra la violencia de género, a fin de garantizar una respuesta integral, coordinada y con debida diligencia reforzada por parte de las autoridades judiciales.

La inclusión de esta ley en el documento fortalecería su coherencia normativa, permitiría visibilizar las obligaciones específicas del Estado frente a la violencia basada en género y contribuiría a que las medidas de protección sean interpretadas y aplicadas con enfoque diferenciado, asegurando una tutela judicial efectiva para las mujeres adultas mayores en situación de vulneración de derechos.

2.5. Referencia a tipos y ámbitos de la violencia

Se considera relevante que el documento desarrolle de manera expresa los tipos y ámbitos en los que se manifiesta la violencia, a fin de proporcionar un marco conceptual claro que permita identificar adecuadamente las situaciones que pueden dar lugar a la adopción de medidas de protección. Para este efecto, se sugiere tomar en consideración lo establecido en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, normativa que define de manera detallada las distintas formas de violencia —física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica, política, gineco-obstétrica, entre otras— así como los ámbitos en los que estas pueden producirse, tales como el familiar o doméstico, comunitario, institucional, laboral, educativo, digital, entre otros.

La incorporación y desarrollo de estos elementos en el documento permitiría contar con parámetros más precisos para la identificación de hechos constitutivos de violencia, evitando interpretaciones restrictivas y garantizando una protección oportuna y eficaz. Así mismo, facilitaría que las autoridades que emiten medidas de protección analicen las situaciones desde una perspectiva integral, considerando no solo la conducta violenta en sí misma, sino también el contexto en el que ocurre y las relaciones de poder subyacentes. Esto resulta especialmente importante en el caso de personas adultas mayores y, en particular, de mujeres adultas mayores, quienes pueden experimentar formas específicas de violencia invisibilizadas o naturalizadas, como la violencia patrimonial, la negligencia, el abandono o la violencia institucional.

Desarrollar los tipos y ámbitos de violencia, en armonía con la normativa especializada vigente, fortalecería la coherencia técnica del documento, promovería la aplicación del principio de debida diligencia reforzada y

contribuiría a una respuesta judicial más integral, diferenciada y acorde con los estándares de protección de derechos humanos.

2.6. Deber de actuación de las autoridades

Sobre el apartado referente al deber de actuación de las autoridades, se considera necesario que el documento amplíe y precise el catálogo de autoridades competentes para dictar medidas de protección, evitando una interpretación restrictiva que limite dicha facultad exclusivamente a las Juntas de Protección de Derechos y a las Unidades Judiciales.

En efecto, si bien estas instancias ejercen competencias claras en materia de protección de derechos, en el caso específico de mujeres adultas mayores que enfrentan situaciones de violencia debe observarse también lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual reconoce competencia para otorgar medidas administrativas de protección a otras autoridades, entre ellas las Tenencias Políticas y las Comisarías Nacionales de Policía, en el ámbito de sus atribuciones.

Esta previsión normativa responde al principio de debida diligencia y a la necesidad de garantizar una respuesta inmediata, oportuna y territorialmente accesible frente a hechos de violencia, especialmente en contextos rurales o alejados donde no siempre existe presencia judicial permanente. En consecuencia, incorporar esta precisión en el documento fortalecería su coherencia con el marco normativo vigente, evitaría vacíos de actuación institucional y contribuiría a asegurar que las mujeres adultas mayores en situación de violencia puedan acceder de manera efectiva y sin dilaciones a mecanismos de protección, conforme a un enfoque de género, edad y protección reforzada.

2.7. Análisis de riesgo

Al ser las personas adultas mayores un grupo de atención prioritaria es necesario contemplar un tipo de protección integral en el que se realice un análisis de riesgo que propenda al cese y prevención de nuevos hechos de violencia.

Se considera fundamental que el documento incorpore de manera expresa el análisis de riesgo como herramienta técnica indispensable para el cese inmediato y la prevención de nuevas situaciones de violencia en contra de personas adultas mayores. El análisis de riesgo permite valorar de forma integral la probabilidad de reiteración o agravamiento de la violencia, identificar factores de vulnerabilidad y determinar la urgencia, idoneidad y proporcionalidad de las medidas de protección a adoptarse. En el caso de personas adultas mayores confluyen condiciones específicas como dependencia económica, aislamiento social, deterioro de la salud, relaciones

asimétricas de poder o situaciones de cuidado que pueden incrementar el nivel de riesgo y exigir una respuesta institucional reforzada.

En este sentido, resulta pertinente que el documento tome en consideración los parámetros de valoración de riesgo y las condiciones específicas de la víctima, establecidos en el artículo 43 y 44 del Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, los cuales contemplan criterios técnicos para identificar la gravedad de la amenaza, la existencia de antecedentes de violencia, el acceso del agresor a medios para causar daño, la situación de vulnerabilidad de la víctima, la dependencia económica o emocional, entre otros elementos relevantes. La incorporación de estos parámetros contribuiría a estandarizar la evaluación del riesgo, evitar decisiones discrecionales o insuficientemente motivadas y garantizar la adopción de medidas de protección oportunas, adecuadas y eficaces.

La consideración de los factores expuestos fortalecería la actuación de las autoridades bajo el principio de debida diligencia reforzada y permitiría articular una respuesta preventiva que no solo atienda el hecho consumado, sino que reduzca la probabilidad de escalamiento de la violencia, protegiendo de manera integral los derechos, la vida y la dignidad de las personas adultas mayores.

4. Conclusiones

a. El documento denominado “Medidas de Protección Adultos Mayores” constituye un instrumento de carácter orientador que sistematiza el marco normativo aplicable y contextualiza la situación de las personas adultas mayores; no obstante, por su contenido y alcance, su naturaleza jurídica se ajusta con mayor precisión a la de una guía técnica, más que a un protocolo o compendio normativo.

b. Si bien el documento fundamenta su contenido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, requiere fortalecerse mediante la incorporación de otros instrumentos internacionales relevantes, como los Principios de las Naciones Unidas para las Personas Mayores, a fin de ampliar su sustento conceptual desde una perspectiva integral de derechos humanos.

c. Se evidencia la necesidad de incorporar un apartado específico de enfoques transversales, que permita orientar la interpretación y aplicación de las medidas de protección desde una visión de derechos humanos, género, interseccionalidad, interculturalidad, movilidad humana, discapacidad y enfoque generacional, garantizando coherencia con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

d. Resulta indispensable articular el contenido del documento con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres,

especialmente en lo referente a la protección de mujeres adultas mayores, quienes pueden enfrentar formas agravadas y diferenciadas de violencia.

e. El desarrollo de los tipos y ámbitos de violencia constituye un elemento clave para evitar interpretaciones restrictivas y garantizar una identificación adecuada de situaciones que ameriten medidas de protección, particularmente en casos de violencia patrimonial, negligencia, abandono o violencia institucional.

f. Es necesario ampliar la identificación de autoridades competentes para emitir medidas de protección, incluyendo aquellas previstas en el artículo 47 del Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el fin de garantizar una respuesta inmediata, territorialmente accesible y acorde con el principio de debida diligencia reforzada.

g. Finalmente, el análisis de riesgo debe consolidarse como un eje transversal en la adopción de medidas de protección, incorporando los parámetros técnicos previstos en los artículos 43 y 44 del referido Reglamento, a fin de asegurar decisiones motivadas, proporcionales y preventivas frente a posibles escenarios de reiteración o agravamiento de la violencia.

5. Recomendaciones

a. Denominar el documento como “Guía Técnica sobre Medidas de Protección para Personas Adultas Mayores”, a fin de reflejar adecuadamente su naturaleza orientadora y su finalidad sistematizadora.

b. Incorporar de manera expresa referencias a instrumentos internacionales adicionales, particularmente los Principios de las Naciones Unidas para las Personas Mayores, como marco conceptual complementario de protección.

c. Incluir un apartado específico de enfoques transversales que oriente la interpretación y aplicación de las medidas de protección, sugiriendo para ello la revisión de directrices especializadas sobre transversalización de enfoques en políticas públicas.

d. Integrar expresamente la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres como normativa articuladora en casos de violencia contra mujeres adultas mayores.

e. Desarrollar de manera detallada los tipos y ámbitos de violencia conforme a la normativa especializada vigente, a fin de fortalecer la identificación de riesgos y la adopción de medidas oportunas.

f. Precisar el catálogo de autoridades competentes para emitir medidas de protección, incluyendo las Tenencias Políticas y Comisarías Nacionales de Policía, conforme al marco reglamentario vigente.

g. Incorporar el análisis de riesgo como herramienta obligatoria previa a la adopción de medidas de protección, considerando los parámetros técnicos establecidos en los artículos 43 y 44 del Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

h. Identificar -de forma expresa- la corresponsabilidad de las entidades y organismos del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y su ente rector, en el cumplimiento de las medidas de protección establecidas por las Juntas Cantonales o Metropolitanas para la protección de este grupo poblacional de atención prioritaria.

i. Complementar la presente Guía con la construcción de un Manual de procedimientos que defina, de forma más operativa y homologada, los pasos a seguir para la emisión de medidas, los tiempos, responsabilidades, etc., a fin de que guíe el accionar de todas las Juntas y evite la discrecionalidad en el cumplimiento de las disposiciones normativas emitidas para este fin.

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Verónica Cordero R.	13/02/2026	FPPTESYE	Firmado electrónicamente por: VERONICA JACQUELINE CORDERO REINO Validar únicamente con FirmaEC
Revisado por:	Verónica Moya C.	19/02/2026	FPPTESYE	Firmado electrónicamente por: VERONICA PAULINA MOYA CAMPANA
Aprobado por:	Gabriela Insuasti	19/02/2026	CT	Firmado electrónicamente por: GABRIELA JACQUELINE INSUASTI LOPEZ