1. Antecedentes e introducción

En el Ecuador, las mujeres y las personas adultas mayores son víctimas y sobrevivientes de una violencia histórica, de origen estructural, patriarcal y edadista[2], que reproduce y naturaliza la violencia a partir de prácticas y discursos que validan la desigualdad y la discriminación como hechos naturales.

Estas y otras problemáticas fueron identificadas en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial- PMDOT 2024-2033. Así, en términos de protección de derechos el Plan identifica que: i) el Distrito cuenta con una población diversa que durante años ha sido víctima de discriminación y violencia; ii) persiste una débil articulación interinstitucional entre los actores que componen el Sistema de Protección Integral-SPI[3]; iii) existe un debilitamiento de los servicios de atención y protección prestados por instancias como las juntas de protección de derechos. Y iv) ausencia de herramientas integrales de política públicas para personas adultas mayores. Por tanto, para enfrentar estas problemáticas el PMDOT 2024-2033 se plantea como uno de sus desafíos: *fortalecer y especializar los servicios de atención a víctimas y protección de derechos*. (PMDOT 2024, 73-87)

En este contexto y en el marco de las atribuciones del Consejo de Protección de Derechos-CPD del DMQ, en el 2024 se elaboró el *Diagnóstico sobre la implementación de los procedimientos administrativos de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, (*en adelante diagnóstico)*;* con el objetivo de identificar nudos críticos en la implementación de los procedimientos.[4] El diagnóstico evidenció que en las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos-JMPD persisten nudos críticos relacionados con: aspectos administrativos, talento humano, procedimentales, de infraestructura, tecnológicos y de articulación interinstitucional. Estos problemas afectan directamente la gestión de las JMPD y, por ende, la protección de derechos.

A partir de este diagnóstico participativo se formularon lineamientos de política pública para optimizar la emisión de medidas administrativas de protección para mujeres y personas adultas mayores en el DMQ desde un enfoque integral de derechos e interseccionalidad. En síntesis, el presente documento plantea un breve apartado metodológico que explica cómo se formularon los lineamientos. Seguidamente, enlista los lineamientos y las instancias responsables de su cumplimiento.

---

[2] *El edadismo es un concepto "(…) acuñado por Butler y Lewis (1973), para referirse a estereotipos, actitudes negativas y prácticas discriminatorias contra las personas adultas mayores (…), que afectan su bienestar físico, mental y social"* (Bravo, 2018 citado en CPD 2023)

[3] Además, el plan advierte que el SPI evidencia dificultades relacionadas con la falta de definición de las competencias de los organismos que integran el sistema, adolece de reglamento interno y no incorpora la promoción social de derechos y el cuidado de personas cuidadoras. (2024, 73)

[4] El procedimiento administrativo corresponde al paso a paso que deberán seguir las JMPDMPAM desde el conocimiento de los hechos hasta su resolución.

2. Metodología

Para la formulación de los lineamientos de política pública se implementó una metodología cualitativa, que se fundamentó en la teoría general de políticas públicas (como ciclo de acción, el cual constituye un proceso que requiere de actividades de diseño, ejecución y seguimiento Zeller 2007) y en los enfoques de derechos humanos e interseccionalidad.

El proceso metodológico para la formulación de los presentes lineamientos consideró:

- Las problemáticas, conclusiones y recomendaciones del diagnóstico participativo[5]levantado con actores públicos y privados de atención y protección de mujeres y personas adultas mayores del DMQ. [6]
- Los principios y articulado pertinente de la Constitución de la República del Ecuador-CRE, Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de Violencia contra la Mujer- LOPYEVCM, Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores-LOPAM, sus reglamentos y estándares internacionales de protección de derechos, específicamente de acceso a la justicia.[7]
- Las políticas nacionales y locales vigentes de protección de derechos, establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador y su Estrategia Territorial Nacional 2024-2025*, *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: 2020-2030*, Agendas de los Consejos Nacionales para la Igualdad-CNI y PMDOT 2024-2033.[8]
- Las competencias institucionales del CPD, Secretaría de Inclusión Social-SIS y JMPDMPAM.

Dado que toda política pública nace de un problema social, se espera que los problemas sean erradicados o disminuidos en sus efectos adversos, por lo que se requiere una etapa de seguimiento para verificar los avances y logros alcanzados. El equipo técnico del CPD se encargará de la socialización de dichos lineamientos y su posterior seguimiento, la SIS y las JMPDMPAM de su cumplimiento.

---

[5] Este estudio contempla información del período comprendido entre enero 2021 a diciembre 2023. Y el levantamiento de información primaria y secundaria se cerró en abril del 2024. El diagnostico consideró las siguientes técnicas para el levantamiento, análisis y contrastación de información, estas son: i) mapeo de actores; ii) entrevistas semiestructuradas; iii) reuniones interinstitucionales; iv) grupos focales; v) solicitudes de información y, vi) revisión de fuentes secundarias. (CPD 2022, 4)

[6] Para mayor detalle revisar Anexo No. 1 Diagnostico Participativo.

[7] Especialmente los estándares determinados en la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- Belém do Pará (OEA, 1994), la Convención Interamericana sobre la Protección de los derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), y las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008), que recogen similitudes en cuanto a la adopción de MAP de mujeres, mujeres en su diversidad y personas adultas mayores e indican que los mismos serán referente en el acceso a la justicia, en procedimientos judiciales y/o administrativos. Para profundizar en los estándares utilizados en la presente propuesta de política pública revisar Anexo no. 2: Análisis de Normativa y Estándares de Protección de Derechos para el fortalecimiento de la gestión de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.

[8] Para revisar las políticas nacionales y locales a las cuales se encuentran alineadas la presente política pública revisar Anexo no. 3 Alineación a los instrumentos de políticas públicas nacionales y locales.

3. Lineamientos para la Secretaría de Inclusión Social- SIS:

- Actualizar de manera participativa, el modelo de gestión del Sistema de Protección Integral, el mismo que debe contemplar la articulación entre Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos- JMPD y sistemas especializados.
- Elaborar el reglamento interno, procedimientos y protocolos para la aplicación de medidas administrativas de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de Mujeres y Personas Adultas Mayores- JMPDMPAM, que garanticen la protección de derechos, la homologación de procesos y articulación entre JMPD.
- Actualizar y armonizar con regularidad los procedimientos de las JMPDMPAM, en especial cuando existen cambios normativos.
- Desarrollar procedimientos estandarizados para recopilar y procesar datos de las JMPDMPAM.
- Actualizar e implementar el reglamento de selección de miembros principales y suplentes de las JMPDMPAM.
- Garantizar que los miembros de las JMPDMPAM cuenten con formación en derechos humanos y experiencia de trabajo con mujeres y personas adultas mayores víctimas de violencia.
- Ejecutar un plan de capacitación anual para el personal de las JMPDMPAM que incluya capacitaciones en los enfoques de derechos, género, generacional, intercultural, interseccionalidad, y las temáticas de movilidad humana y discapacidad. Así como también capacitaciones en procedimiento administrativo de protección de derechos, criterios para sustentación y motivación de las resoluciones.
- Garantizar la accesibilidad universal en las infraestructuras de las JMPD para personas con discapacidad y movilidad reducida.
- Dotar a las JMPDMPAM de instalaciones funcionales que cuenten con un espacio físico para la recepción de denuncias, la confidencialidad del manejo de información, salas de audiencia, salas de espera y procedimientos de bio seguridad que faciliten la atención y seguridad de las víctimas.
- Realizar un seguimiento semestral de la satisfacción de los y las usuarios/as de los servicios de las JMPDMPAM.
- Verificar de manera frecuente que los miembros, equipos de apoyo y servicio de guardianía de las JMPDMPAM no limiten el acceso a solicitar medidas administrativas por no contar con documentos de identificación u otras formalidades.
- Garantizar la asignación de presupuesto permanente para el funcionamiento óptimo de las JMPDMPAM.
- Implementar mejoras en los sistemas de notificación/citación para que sean realizadas en el menor tiempo posible, para lo cual es necesario que se homologue y simplifique el procedimiento de notificaciones.
- Incrementar el personal de primera acogida y encargado de las notificaciones.
- Ubicar a las JMPDMPAM y a los Centros de Equidad y Justicia Tres Manuelas en un solo espacio físico para promover la protección integral y articulación inter institucional.

- Implementar en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito- MDMQ, la solicitud de medidas administrativas en línea y difundir este servicio.
- Coordinar con las instancias del MDMQ que corresponda, el diseño, desarrollo e implementación de un sistema informático que permita la recopilación, registro, seguimiento y gestión de casos de manera oportuna, eficiente y segura.
- Facilitar un sistema informático de gestión documental, archivo y búsqueda de normativa legal vigente para las JMPDMPAM.
- Dotar de equipos tecnológicos, internet permanente y paquetes informáticos actualizados y en óptimas condiciones para el adecuado funcionamiento de las JMPDMPAM.
- Coordinar con la Secretaría de Comunicación del MDMQ, para que, en articulación con la SIS y las JMPD, trabajen en la creación y difusión de campañas educomunicacionales sobre las juntas y sus atribuciones, dirigidas a diversos grupos poblacionales de nivel urbano y rural.
- Diseñar y difundir material comunicacional sobre las JMPDMPAM que sea accesible para personas con discapacidad, especialmente visual y auditiva.
- Diseñar y difundir material comunicacional sobre las JMPDMPAM en *kichwa* y otras lenguas originarias.
- Asignar presupuesto para la contratación de interprete de señas o traductores de otros idiomas o lenguas originarias.
- Articular y activar a los distintos organismos que conforman el Sistema de Protección Integral-SPI.
- Articular con Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades-CONADIS y/o entidades afines para garantizar el apoyo de interprete de lengua de señas cuando las juntas lo requieran.
- Articular con la Universidad *Amawtay Wasi* y/o entidades afines para garantizar el apoyo de traductor kichwa y otras lenguas originarias o extranjeras cuando las juntas lo requieran.
- Implementar acciones para el cuidado de la salud mental del personal que labora en las JMPDMPAM. Ejecutar cada tres meses, sesiones de apoyo psicológico y de autocuidado.
- Desarrollar mecanismos que garanticen la integridad física del personal de las JMPDMPAM puesto que son objeto de amenaza por parte de algunas personas denunciadas.
- Establecer mesas de trabajo y otros mecanismos de coordinación interinstitucional con las máximas autoridades del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, y todos los ministerios que otorgan permisos de funcionamiento de los servicios para mujeres, y personas adultas mayores con el objetivo de contar semestralmente con información actualizada de los servicios de atención a estos grupos.
- Generar e implementar en la página del MDMQ, un formulario para la presentación de quejas frente a la actuación de las JMPDMPAM.
- Garantizar la participación de los miembros de JMPDMPAM en el desarrollo de todos los instrumentos, manuales, protocolos, procedimientos, etc., relacionados con su funcionamiento y gestión.

4. Lineamientos para las JMPDMPAM:

- Garantizar la efectiva aplicación del derecho a la protección especial, particularmente a mujeres y personas adultas mayores víctimas de violencia que experimentan condiciones de doble o múltiple vulnerabilidad, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador-CRE.
- Aplicar la norma e interpretación que más favorezca la plena vigencia de los derechos de las mujeres y personas adultas mayores, previstos en la CRE, normativa secundaria e instrumentos internacionales.
- Garantizar el trato diferenciado y trámite preferente para las personas adultas mayores, con discapacidad, enfermedades catastróficas o de alta complejidad, mujeres embarazadas, entre otras condiciones de doble o múltiple vulnerabilidad, en ningún caso se justificará la falta de atención oportuna y adecuada a estos grupos.
- Asegurar el debido proceso en los procedimientos administrativos, específicamente el derecho a la defensa que incluye las siguientes garantías: ser escuchado; procedimientos públicos salvo las excepciones previstas por la ley; asistencia gratuita por un traductor/a o intérprete y la garantía de la motivación en las resoluciones, de conformidad con el artículo 76, numeral 7, de la CRE.
- Adoptar ajustes de procedimiento, en cualquiera de las etapas del proceso administrativo relacionado a casos de personas adultas mayores, especialmente cuando se encuentren en riesgo la salud o vida de la víctima, de conformidad con el artículo 31 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Proteger la seguridad, integridad física y psicológica de la víctima, para lo cual se asegurará su no revictimización, y se adoptarán las medidas y ajustes que se requieran en los procesos. Se considerará revictimización: retardo injustificado en los procesos, desprotección, negación y/o falta injustificada de atención efectiva.
- Garantizar que el proceso para el otorgamiento de medidas administrativas de protección, restitución y reparación sea sencillo, sin trabas ni formalismos, rápido e inmediato. Cuando las medidas administrativas de protección para mujeres y/o personas adultas mayores tengan por objeto cesar la vulneración de derechos deberán ser puestas en conocimiento de los órganos judiciales en un máximo de 24 horas para que las ratifiquen, modifiquen o revoquen. Si son medidas para prevenir la vulneración de derechos, el plazo máximo es de tres días.
- Garantizar que, frente a casos de vulneración de mujeres y personas adultas mayores pertenecientes a pueblos y nacionalidades, se aplique *el principio de pertinencia cultural*, que busca reconocer, respetar y proteger los derechos colectivos (Art. 57 de la CRE) de las comunidades, ´Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano, y Pueblo Montubio que forman parte del Estado ecuatoriano.[9]

[9] *Se considerará como mecanismos esenciales: 1. La atención en la propia lengua de la persona que solicita medidas administrativas de protección inmediatas, para lo cual se podrá contar con un traductor. 2. El proceso de coordinación con la justicia indígena, respetando sus tradiciones ancestrales, esto en el marco de lo determinado en el artículo 171 de la Constitución de la República del Ecuador. (*Acuerdo Nro. MMDH-MMDH-2023-0005-A*)*

- Coordinar con las JMPDNNA las acciones pertinentes cuando se identifique que en los casos de vulneración de derechos de mujeres y personas adultas mayores existen también niños, niñas, adolescentes violentados.
- Garantizar que las notificaciones/citaciones se realicen de manera inmediata, en modalidad presencial o vía correo electrónico, de conformidad con el artículo 53 del Código Orgánico General de Procesos.
- Dictar medidas administrativas de protección, restitución y reparación sin importar el domicilio de la mujer y/o persona adulta mayor violentada, y/o la ubicación del hecho de violencia (nivel urbano o rural), se priorizará la necesidad de protección a la víctima. La autoridad que haya dictado la medida deberá coordinar su ejecución con la autoridad del domicilio de la víctima.
- Homologar los instrumentos para solicitud de medidas administrativas, garantizar que se levanten datos e información respecto a las características o condiciones de vulnerabilidad considerando los cinco enfoques de igualdad, el artículo 35 de la CRE e incorporando las observaciones contempladas en las conclusiones y recomendaciones del documento: *Diagnóstico sobre la implementación de los procedimientos administrativos de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos-JMPD del DMQ,* elaborado por el CPD.
- Otorgar medidas administrativas de protección, restitución y reparación pertinentes y proporcionales a la gravedad del hecho y necesidad de la víctima, enmarcadas en las competencias institucionales de los actores que forman parte del SPI.
- Ejecutar las gestiones oficiosas necesarias para dar seguimiento a las medidas administrativas.
- Verificar el cumplimiento de los plazos y elaborar informes de seguimiento.
- Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de medidas administrativas.
- Remitir la información de medidas administrativas otorgadas al ente rector de Derechos Humanos, mientras se habilita el Registro Único de Violencia.
- Garantizar que en los casos que se presuma un delito, se ponga en conocimiento de las Unidades de Flagrancia, y/o Fiscalía, en un término de 24 horas, adjuntando toda la información que se disponga, para cesar o frenar la vulneración de derechos de manera inmediata.
- Participar activamente en los procesos de capacitación y sesiones de apoyo psicológico y de autocuidado.
- Desarrollar mesas de diálogo trimestrales con la Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura, Policía, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo para analizar los nudos críticos en la articulación o cumplimento de funciones y establecer acuerdos de coordinación interinstitucional.
- Ejecutar y coordinar al menos una reunión semestral con entidades de atención y protección a mujeres y personas adultas mayores víctimas de violencia para identificar los nudos críticos en la articulación y establecer acuerdos de mejora continua.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nro. MMDH-2024-001-A. Registro Administrativo de Variables Sexo-Género para las instituciones del Estado.
- Acuerdo Nro. MMDH-MMDH-2a023-0005-A. Política para regular el funcionamiento, fortalecimiento y conformación de las Juntas de Protección de Derechos con énfasis en la emisión de las medidas administrativas de protección establecidas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Alcaldía Metropolitana del Distrito Metropolitano de Quito. (2024) PMDOT 2024-2033.
- Anthony Giddens y Philip W. Sutton (s/a) Conceptos esenciales de Sociología, Alianza Editorial.
- CNI (2018). Guía para el otorgamiento de medidas administrativas.
- CNII y MIES (2021). Recomendaciones Generales para la elaboración de procedimientos y protocolos para la aplicación de medidas administrativas de protección integral de derechos a favor de las personas adultas mayores.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Fecha de última modificación: 2024-09-11.
- Código Orgánico General de Procesos. Fecha de última modificación: 2024-01-05.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008
- CPD (2023). Informe Final de Observancia de Política Pública No. 002/2023: Análisis del cumplimiento del rol de las entidades de protección de derechos frente a las violencias que viven las personas adultas mayores en el Distrito Metropolitano de Quito.
- CPD (2024). Diagnóstico sobre la implementación de los procedimientos administrativos de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.
- Iniciativa Spotligth. (2022). Directrices y Estándares de Atención a Mujeres Indígenas, Afrodescendientes y Montuvias sobrevivientes de violencia basada en género. Guía Propuesta por Mujeres para los Servicios de Salud, Seguridad y Justicia, Quito.
- LOPAM (2019) Registro Oficial Suplemento del No. 484.
- LOPYEVCM (2018). Registro Oficial Suplemento 175.
- Norberto Zeller (2007). Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas, Buenos Aires, INAP.
- OEA (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores
- ONU. (2015). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia.
- Reglamento General Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, Registro Oficial Suplemento 241 de 08-jul.-2020.
- Reglamento Ley Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Registro Oficial Suplemento 254 de 04-jun.-2018. Ultima modificación: 14-ago.-2018.
- Resolución Nro. SDH-SDH-2019-0023-R. Reglamento de Procedimiento para Otorgar Medidas Administrativas de Protección Inmediata para Detener y Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres en toda su diversidad.

- Resolución Nro. SDH-SDH-2019-0024-R. Lineamientos Generales para la Aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

ACCIÓN	**RESPONSABLE**	**FECHA**	**SIGLA UNIDAD**	**FIRMA**
Elaborado por:	Mery Astaíza	18/10/2024	FPPTESYE	
Revisado por:	Verónica Moya	18/10/2024	FPPTESYE	
Validado por:	Gabriela Insuasti	18/10/2024	CT	