



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

Trabajo de fin de Carrera titulado:

Dispersión e Indeterminación de las Medidas de Protección implementadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. - Una propuesta de unificación adjetiva y control de efectos por Seguridad Jurídica.

Realizado por:

Samir Elías Saud Saud

Docente Tutor (a) del proyecto:

María Gabriela León Guajardo

Como requisito para la obtención del título de:

**ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

QUITO, julio de 2024

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, **SAMIR ELÍAS SAUD SAUD**, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía No. 172178807-1, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado es de mi autoría, que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional, y se basa en las referencias bibliográficas descritas en este documento.

A través de esta declaración, cedo los derechos de propiedad intelectual a la **UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK**, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, su reglamento y normativa institucional vigente.



Samir Elías Saud Saud
C.C.: 1721788071

DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. G. León Guajardo', is written over a horizontal dashed line. The signature is stylized and cursive.

María Gabriela León Guajardo

C.C. 1727845826

LOS PROFESORES INFORMANTES:

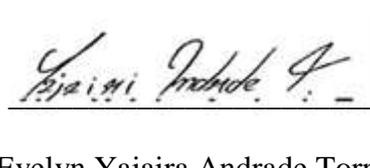
María Fernanda Bastidas Pérez

Evelyn Yajaira Andrade Torres

Después de revisar el trabajo presentado lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.

A handwritten signature in blue ink, reading "María Fernanda Bastidas Pérez", written over a horizontal line.

María Fernanda Bastidas Pérez

A handwritten signature in blue ink, reading "Evelyn Yajaira Andrade Torres", written over a horizontal line.

Evelyn Yajaira Andrade Torres

Quito, 26 de julio de 2024

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.



Samir Elías Saud Saud
C.C.: 172178807-1

AGRADECIMIENTOS

Desde lo más profundo de mi corazón, expreso mi sincero agradecimiento a Dios por otorgarme la fortaleza necesaria para superar los momentos de adversidad. A mis padres, cuyo esfuerzo y dedicación moldearon a la persona que soy hoy por hoy y a mis hermanos quienes siempre han sido pilares fundamentales en mi vida.

A mi decano, Esteban Ron, quien me supo proporcionar las herramientas esenciales para la realización de esta tesis, y a mi tutora, Ma. Gabriela León, quien me orientó con precisión en cada paso del camino correcto hacia la culminación de este trabajo de titulación.

Así mismo, extiendo mi agradecimiento a los profesores de la carrera de Derecho de la Universidad Internacional SEK, quienes además de impartirnos conocimientos, nos enseñaron a amar nuestra profesión y nos inculcaron sólidos valores. Finalmente, agradezco a los profesionales en derecho, que me brindaron la oportunidad de trabajar a su lado, permitiéndome aprender de los mejores en su campo y proporcionándome lecciones que perdurarán toda la vida.

- Samir Saud

DEDICATORIA

*A mis amados y honrados padres, quienes infundieron en mí vida sus más altos valores,
enseñándome que el mejor regalo que se le puede dar a una persona es la educación y
el amor a Dios.*

- Samir Saud.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN JURAMENTADA	1
DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS	2
DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE	4
AGRADECIMIENTOS	5
DEDICATORIA	6
ÍNDICE DE CONTENIDOS	7
RESUMEN.....	9
ABSTRACT	10
FICHA TÉCNICA	11
INTRODUCCIÓN.....	14
CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN Y PROSPECTIVA	17
I.1. DEFINICIÓN Y TIPOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	17
I.2. TEORÍAS QUE EXPLICAN LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	19
I.3. MARCO LEGAL Y NORMATIVO.....	21
I.4. IMPACTO PSICOSOCIAL Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	23
I.5. MEDIDAS DE PROTECCIÓN	26
CAPÍTULO II.- DESARROLLO A FONDO DEL PROBLEMA NORMATIVO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN.....	32
II.1. NORMATIVA HISTÓRICA.....	32
II.2. LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (LOIPEVCM).....	36
II.3. REGLAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS ADJETIVOS A LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	41
II.4. IMPACTO DE LA DISPERSIÓN NORMATIVA EN LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	43
CAPÍTULO III.- DESARROLLO DE LA PROSPECTIVA Y SOLUCIÓN A LA DISPERSIÓN NORMATIVA	45
III.1. DERECHO COMPARADO.....	45
III.2. SEGURIDAD JURÍDICA	51
III.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.....	54
III.3.1. MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.....	55
III.3.2. MODIFICACIONES AL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.....	57

III.3.3. MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN INMEDIATA PARA PREVENIR LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LAS MUJERES	59
IV. CONCLUSIONES	60
V. RECOMENDACIONES	62
BIBLIOGRAFÍA.....	64

RESUMEN

Palabras clave: Medidas de protección, violencia de género, unificación normativa, Seguridad Jurídica, revisibilidad, revocabilidad, recurribilidad.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ecuador presenta una dispersión normativa y una indeterminación en las medidas de protección, lo que ha generado confusión entre los operadores de justicia, afectando a la Seguridad Jurídica de supuestas víctimas y agresores. Este trabajo de investigación jurídica analiza la problemática, proponiendo una unificación normativa para mejorar la aplicación de las medidas de protección. Se destaca la necesidad de definir claramente los tipos de medidas, sus procedimientos y criterio de aplicación, y se presentan recomendaciones como la capacitación de operadores de justicia, la creación de un sistema de monitoreo y el fortalecimiento institucional para garantizar una protección efectiva.

ABSTRACT

Key words: Protective measures, gender-based violence, normative unification, legal security, reviewability, appealability, revocability.

The Organic Comprehensive Law to Prevent and Eradicate Violence against Women in Ecuador exhibits normative dispersion and indeterminacy in protective measures, causing confusion among justice operators and compromising victims' legal security. This thesis examines these issues, proposing normative unification to enhance the application of protective measures. Key recommendations include clearly defining types of measures, standardizing procedures, and application criteria. Additionally, it suggests continuous training for justice operators, establishing a monitoring system, and strengthening institutions to ensure effective protection for victims.

FICHA TÉCNICA

- **Tema:** “Dispersión e Indeterminación de las Medidas de Protección implementadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.- Una propuesta de unificación adjetiva y control de efectos por Seguridad Jurídica”.
- **Problema Jurídico:** “La dispersión e indeterminación de las medidas de protección implementadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.
 - **Tipología del problema jurídico:**
 - Dispersión Normativa
 - Vacío Normativo
 - Contradicción de tercer nivel
 - **Justificación del problema jurídico:** El problema jurídico nace a partir de la confusión que existe entre las diferentes medidas de protección determinadas en nuestro sistema jurídico actual; al haber tantas, los operadores de justicia no saben diferenciarles, ni sus respectivos procedimientos; lo que ocasiona vulneraciones a derechos y garantías constitucionales.
 - **Relevancia del problema jurídico y prospectiva del aporte :** Unificar las instituciones jurídicas otorgadas en vía administrativa, contribuirá a simplificar y adecuar el trámite para la obtención de estas, respetando los derechos de todas las partes involucradas.
- **Objetivo General.-** Proponer una solución de codificación normativa que unifique los conceptos de medidas administrativas de protección y medidas de protección inmediatas, su procedimiento de entrega, efectos, revisibilidad y revocabilidad, para dotar de Seguridad Jurídica al Administrado.
 - **Objetivos Específicos:**
 - Primero-** Determinar los conceptos, principios, instituciones jurídicas con relación a la violencia de género y las medidas de protección establecidas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Segundo.- Desarrollar un panorama general sobre la dispersión e indeterminación de las medidas de protección determinadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a través de un marco normativo teórico y doctrinario, históricos y actuales.

Tercero.- Proponer una solución normativa de modificación del sistema jurídico ecuatoriano sobre la base del principio de Seguridad Jurídica.

- **Metodología General**

- **Metodología Fase 1.-** Para la investigación de este trabajo de investigación, se aplicará la metodología de investigación descriptiva de principio a fin, con la determinación de un problema jurídico empírico, aplicable a lo teórico, utilizando técnicas de inteligencia normativa, investigación bibliográfica y derecho comparado.
- **Metodología Fase 2.-** La metodología utilizada en esta investigación jurídica es apegada al autor Reynaldo Mario Tantaleán Odar, en su obra “El problema de investigación jurídica” de 2019, quien acepta tres mecanismos de investigación jurídica; i) teórico; ii) empírico; y, iii) tecnológico; de los cuales, este trabajo asimilará dos de ellos:
 - **Teórico:** A través del cual se realizará un encuadre de las instituciones jurídicas relevantes a una teoría o doctrina aplicables históricamente.
 - **Empírico:** Se justifica el problema jurídico a través del empirismo en el cual, se describirá el origen del mismo desde la experiencia (persona-preprofesional, casuística¹ emblemática y alerta de opinión pública).
- **Metodología Fase 3.-** La posible solución brindada en el presente trabajo, es una propuesta de unificación, codificación adjetiva y control por efectos de Seguridad Jurídica, que se dará a través del desarrollo normativo técnico legal y reglamentario.
- **Metodología auxiliar.-** Es un ejercicio de derecho comparado, de entre 2 y 4 países que comprenden instituciones jurídicas similares.
- **Delimitaciones**
 - **Territorial.-** El estudio se aplicará únicamente al caso ecuatoriano, a pesar de tomar en cuenta esporádicamente tratados internacionales aplicables.

¹ Es la utilización de principios y reglas generales a cuestiones éticas y/o jurídicas, para instancias específicas (Stark, 2006).

- **Cuantitativa.-** El presente trabajo anticipa una delimitación del procesamiento de datos, porque hay una reducción de fuentes oficiales sobre el problema jurídico que se trata.
- **Limitación Voluntaria Exploratoria en Derecho Comparado.-** Se limitará la exploración en derecho comparado a un mínimo de 2 países, máximo 4 para realizar el ejercicio de derecho comparado y adaptación de la institución jurídica
- **Solución de la problemática planteada.-** Es una unificación de las instituciones jurídicas contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; desarrollar un proceso adjetivo a este tipo de medidas de Protección, a fin de que sigan cumpliendo con su naturaleza de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres de manera inmediata, sin la vulneración expresa de derechos constitucionales; estableciendo a las mismas como revisibles y recurribles.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación es un requisito de titulación; así como una investigación empírica al provenir de la experiencia personal y preprofesional; una recopilación normativa dotada de referencias doctrinarias, en conjunto con un ejercicio de derecho comparado, que resulta en una propuesta de solución al problema jurídico planteado en la misma.

El presente trabajo de titulación de la Universidad Internacional SEK tiene como objetivo el proponer una solución de codificación normativa que unifique los conceptos de Medidas de Protección Inmediatas y Medidas Administrativas Inmediatas de Protección, su procedimiento de entrega, efectos, revisibilidad y revocabilidad, para dotar de Seguridad Jurídica al Administrado. Mismas que fueron entregadas en pro de la garantías constitucionales de carácter normativo, en respuesta al alto grado de violencia de género que experimentan las mujeres en el Ecuador, donde se observan datos alarmantes, como el hecho que de que 41 de cada 100 mujeres entre los 18 y 29 años han experimentado al menos un tipo de violencia en algún ámbito en los últimos 12 meses (INEC, 2019).

Este trabajo de investigación identifica y explora la dispersión e indeterminación normativa de las Medidas de Protección codificadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El problema presentado en este trabajo de titulación se lo clasifica como una dispersión normativa, un vacío legal, al igual que una contradicción de tercer nivel. Tal como se dice “*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*”, en busca justicia y seguridad jurídica en la protección de las mujeres en el Ecuador.

El problema jurídico en cuestión nace puesto que, a pesar de que este tipo de medidas de protección existen en nuestro ordenamiento jurídico desde el año 2018, en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la utilización de las mismas es mínimas o inexistente, al igual que lograr que sean efectivas, cosa que se va en contra de la propia naturaleza de esta institución jurídica; y, esto se debe a la confusión que existe por los diferentes operadores de justicia en el Ecuador, puesto que no hay una promulgación efectiva de las mismas, y una continua falta de capacitación en materia de género. Tal como establece el aforismo “*Abusus no*

usus, sed corruptela”, el mal uso o la interpretación errónea de las normas conlleva a consecuencias negativas en la práctica.

De igual manera sucede con los reglamentos adjetivos a la ley, es decir el “Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres” y el “Reglamento de Procedimiento de Medidas Administrativas de Protección Inmediatas para Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres”. En virtud de ello, los funcionarios, ya sea en la función Judicial o las Administraciones competentes para conocer y tratar casos de violencia contra la mujer, vulneran en el camino derecho y garantías contempladas en nuestra Carta Magna, como el Debido Proceso y la Seguridad Jurídica, para las partes involucradas.

El problema por tratar abordará un investigación de tipo descriptiva de principio a fin, con la determinación de un problema jurídico empírico, aplicable a lo teórico, utilizando técnicas de inteligencia normativa, investigación bibliográfica y derecho comparado. Teóricamente este trabajo hace una referencia doctrinaria, a fin de establecer la evolución de la institución jurídica aludida *ut supra*. De igual manera se reproducirá la inteligencia normativa de la institución jurídica central y aquellas subsidiarias. Como parte de la metodología auxiliar del presente trabajo de investigación, se realizará un ejercicio de derecho comparado de dos países a parte de Ecuador, buscando mejorar la adaptación de la institución.

Las delimitaciones aplicables a esta tesis jurídica, se basan en la singularización de la institución jurídica encuadrada en el problema descrito; en el ámbito territorial el estudio se aplicará únicamente al caso ecuatoriano, a pesar de tomar en cuenta esporádicamente tratados internacionales aplicables; de igual manera se anticipa una delimitación del procesamiento de datos, porque hay una reducción de fuentes oficiales sobre el problema jurídica que se trata; y, por último, se limitará la exploración en derecho comparado, como ya se mencionó, a dos países, por lo que existe una limitación voluntaria exploratoria en derecho comparado.

Este trabajo plantea una unificación de las instituciones jurídicas contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; al igual que un desarrollo de un proceso adjetivo, a fin de que no pierdan su naturaleza de inmediatez en cuanto a otorgamiento y efectividad, sin embargo, las mismas, no vulneren derechos ni garantías constitucionales de las partes, al determinar elementos de

revisibilidad, recurribilidad, alcance, etc.; en virtud de ello, se propone una reforma a la “Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”; el “Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres” y el “Reglamento de Procedimiento de Medidas Administrativas de Protección Inmediatas para Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres”.

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN Y PROSPECTIVA

En el presente trabajo de titulación se analizarán las “Medidas de Protección Inmediatas” y las “Medidas Administrativas de Protección”, que se contemplan en el ordenamiento jurídico del Ecuador, en virtud del alto grado de violencia de género que se vive en la sociedad ecuatoriana pero, previo a pasar a analizar las mismas, resulta imperativo, abordar conceptos y categorías que permitan analizar el problema, con el objetivo de determinar qué es la violencia de género, los tipos de violencia contra las mujeres y demás categorías conceptuales, a fin de que el lector tenga una comprensión completa del problema a tratar en la presente investigación.

I.1. DEFINICIÓN Y TIPOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

La autora Francisca Expósito determina a la violencia como “*la coacción física o psíquica ejercida sobre una persona para viciar su voluntad y obligarla a ejecutar un acto determinado*” (Expósito, 2011); quien considera a la misma como un recurso otorgado por la sociedad y la cultura a disposición de los hombres para su uso en caso de “necesidad”. En ese sentido la autora cita a la Organización de Naciones Unidas, quien en 1995 da el concepto más ampliamente utilizado para definir a la violencia de género:

*“Todo acto de **violencia sexista** que tiene como **resultado posible o real** un daño físico, sexual o psíquico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad, ya sea que ocurra **en la vida pública o privada.**”* (énfasis añadido)

Por otro lado, la autora Roberta de Alenar-Rodriguez, en su publicación “Violencia de Género en la Pareja: Una Revisión Teórica”, cita a Turinetta y Vicente (2008), quienes definen a la violencia como la utilización de fuerza, psíquica o física, para lograr que una persona realice algo, que libremente no consentiría, en ese sentido, la autora, cita a Cantera (2005), quien habla sobre la violencia como “*el motor del maltrato no es el sexo ni el amor, ni tan solo la pasión, sino el poder*”; en ese sentido la autora define a la violencia de género como el mecanismo para mantener la superioridad masculina sobre la femenina. Es menester hacer hincapié, en que por femenino nos referimos a género y no sexo; y, la autora ya aludida es enfática al establecer que el género se constituye

sobre cuerpos sexuados, por ende, el género no es un determinismo biológico (Alencar-Rodriguez , 2022).

La doctrinaria Esperanza Ferrer, en su publicación “La violencia de género: De cuestión privada a problema social”, define a la violencia de género como “(...) *todo tipo de violencia ejercida mediante el recurso o las amenazas de recurrir a la fuerza física o al chantaje emocional (...)*” (Ferrer Pérez, 2000).

En ese sentido, el legislador a emitido una definición de violencia de género, establecida en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en su artículo 4, se define a la violencia de género como:

“Cualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrica a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado.”

La misma ley en su artículo 10, desarrolla los conceptos de las diferentes conductas que se configuran como violencia de género, mismas que me permito transcribir:

1. **Violencia Física:** Es aquel acto que pudiese o genere daño o sufrimiento físico, dolor o muerte;
2. **Violencia Psicológica:** Cualquier acción omisión o patrón de conducta dirigido a causar daño emocional, disminuir la autoestima, afectar la honra, provocar descrédito, menospreciar la dignidad personal, perturbar, degradar la identidad cultural, expresiones de identidad juvenil o controla la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una mujer, mediante la humillación, intimidación, encierros, aislamientos, tratamientos forzados o cualquier otro acto que afecte su estabilidad psicológica y emocional;
3. **Violencia Sexual:** Toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva;
4. **Violencia económica y patrimonial:** Es toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres;
5. **Violencia Simbólica:** Es toda conducta que, a través de la producción o reproducción de mensajes, consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres;

6. **Violencia Gineco-Obstétrica:** Se considera toda acción u omisión que limite el derecho de las mujeres embarazadas o no, a recibir servicios de salud gineco-obstétricos; y,
7. **Violencia Sexual Digital:** Toda acción realizada en el entorno digital, que implique la vulneración o restricción del derecho a la intimidad.

Estos tipos de violencia se pueden dar en los siguientes entornos: Intrafamiliar o doméstico; educativo; laboral; deportivo; estatal e institucional; Centro de Privación de Libertad; en el espacio público o comunitario; centros e instituciones de salud; y, emergencias y situaciones humanitarias.

I.2. TEORÍAS QUE EXPLICAN LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En virtud de que la violencia de género por ser un fenómeno recientemente estudiado, se han desarrollado varias teorías que expliquen el trasfondo del dicho problema social, desde diferentes perspectivas, como la individual, basada en alteraciones de la personalidad, disposiciones biológicas o experiencias violentas a temprana edad como la dinámica familiar, que asume que los problemas son derivados de una interacción inadecuada en la familia y de los patrones desadaptivos; y, socioculturales, que aboga por la existencia de valores culturales que legitiman el control del hombre sobre la mujer (Expósito, 2011).

Roberta Alencar-Rodríguez, analiza cada una de las teorías de violencia de género:

1. Teoría Biológica:

Esta teoría explica que la violencia es la respuesta a un ambiente violento y, por ende, el hombre tenía que adaptarse al mismo para poder sobrevivir; razón por la cual los machos de las diferentes especies son más violentos que las hembras. Hay diferentes teorías como la que explica la relación de los altos índices de violencia y la gente con lesiones en el lóbulo frontal del cerebro; el nivel más alto de testosterona de los hombres sobre las mujeres y su incidencia en la violencia; que autores determinan que es la causa de la agresividad hacia las parejas, pues en un mundo que no experimenta cambios, los hombres no tienen como desfogar esa violencia.

2. Teoría Generacional:

Esta teoría tiene como objeto el de explicar porque ciertas personas son agresivas con sus parejas, mientras que otras en las mismas condiciones no lo son. Esta teoría se basa

en 3 enfoques, el primero es sobre el rechazo del padre y/o la violencia ejercida por el mismo, el apego inseguro a la madre; y, la violencia de la cultura machista.

2.1. El rechazo y la violencia ejercido por el padre sobre el niño, es un factor común en los hombres que ejercen violencia de género, puesto que estos actos sobre el niño, genera un sentimiento de inferioridad, que afecta a su noción de identidad, que a la larga afecta a su capacidad de consolarse y de moderar su ira.

2.2. El otro factor, habla sobre la relación maternofilial, la misma que es en extremo relevante para el control de la ira de los niños; puesto que a través de dicha relación se da lo que se conoce como individualización, que es la separación segura del bebe de la madre, donde expresa esa seguridad de acercarse a su madre para compartir sus descubrimientos; una mala individualización, lleva a que los niños no puedan relacionarse bien con otros, generando represiones a nivel subconsciente y consciente fuertes.

2.3. Este enfoque determina que el hecho de presenciar hechos violentos condiciona a las personas a repetirlos, y que en la cultura actual y a lo largo de la humanidad, se ha visto en diferentes ámbitos que se perpetua la violencia machista, a través del cine, u otras formas de arte, como videojuegos, sin embargo, es menester observar el hecho que la Organización Mundial de la Salud se ha pronunciado sobre esto, asegurando que no es un hecho que determina la conducta de una persona al madurar.

3. Teoría Sistemática: Esta teoría adopta diferentes enfoques:

3.1. En primer lugar, este enfoque determina que *“la violencia no es un fenómeno individual, sino la manifestación de un fenómeno interraccional”* (Alencar-Rodriguez , 2022), es decir, la violencia en las familias, por ejemplo, se presenta como el resultado de que los diferentes miembros de la misma no saben comunicarse entre sí, al igual que pobres habilidades sociales.

3.2. Este enfoque responde a la premisa de que todos los que participan en interacciones son responsables de las mismas, entendiéndose que, quien provoca debe asumir la misma responsabilidad que quien responde a la provocación.

3.3. En la línea del numeral anterior, nace la siguiente premisa, que es, que el hecho de ser víctima no exime de responsabilidad a la misma por la interacción que tuvo con su agresor.

- 3.4.** Por último, esta premisa nace de la creencia de que la violencia es resultado de una falta de homeostasis del sistema familiar, puesto que el sistema de creencias del agresor no está de acuerdo con la realidad.

I.3. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La violencia de género es un concepto que se ha venido desarrollando desde los años 80, y ganando cada vez más terreno, la Organización Mundial de la Salud, afirma que, una de cada tres mujeres, o aproximadamente 736 millones de mujeres en el mundo, sufren algún tipo de violencia, perpetuada por alguna persona cercana (Romero Lozano, Zamora Vásquez, & Arévalo Vásquez, 2023).

Los autores Castillo y Ruiz (2021), Romero, Zaomar y Arévalo; y, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, determinan los siguientes antecedentes históricos en el Ecuador, como parte de la lucha continua contra la violencia de género: A partir de la década de los noventa, se inaugura la primera Comisaria de la Mujer, mediante Acuerdo Ministerial No. 3548 del Ministerio de Gobierno y Policía; y empieza la lucha contra este nuevo tipo de violencia, puesto que antes se consideraba que era un tema privado, y no había posibilidad de intervención estatal.

En 1995, el Congreso Nacional, codifica la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia, reconociendo el problema de la violencia intrafamiliar como social y se asume la responsabilidad de la prevención y sanción.

En el 2007, mediante la emisión del Decreto Ejecutivo No. 620 del 10 de septiembre del mismo año y la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi de 2008, la erradicación de la violencia de género se volvió prioridad Estatal (Quintana Zurita, Rosero Moncayo , Serrano Salgado , & Pimentel Bolaños, 2014), según lo dispuesto en su artículo 66, numeral 3, literales a) y b), mismos que me permito transcribir en su parte pertinente:

“Art.66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)

3. El derecho a la integridad personal, que incluye: (...)

a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.”

Para el 2013, se crean las Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia; en el 2014, con la entrada en vigor del Código Orgánico Integral Penal (COIP), se tipifica conductas de violencia ejercidas contra la mujer por su condición de género, al mismo tiempo que se contemplan medidas de protección en su artículo 558. Mediante Disposición Reformatoria Cuarta de la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 de 5 de febrero del 2018, se codifican, en el artículo 558.1 medidas de protección contra la violencia a las mujeres.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, se publica a través del Registro Oficial No. 175 de 05 de febrero de 2018, mientras que el Pleno del Consejo de la Judicatura, en ese sentido, a través de Resolución No. 154-2014, expidió “Protocolos para la gestión judicial, actuación y valoración pericial en casos de violencia contra la Mujer o miembros del núcleo familiar”, creándose así, la primera Oficina de Acogida (Castillo Martínez & Ruiz Castillo, 2021).

Este ejercicio legislativo se dio casi posterior a la lucha contra la violencia de género en el ámbito internacional, cuando los organismos internacionales emitían instrumentos de carácter vinculante; como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), prohibiendo toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga como objetivo menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para, 1995), la cual prohíbe toda acción o conducta basada en género, en el ámbito público o privado; ambas publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 153 de 25 de noviembre de 2005.

De igual manera, se desarrolló jurisprudencia, por medio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Caesar vs. Trinidad y Tobago, mediante sentencia de 11 de marzo de 2005, que establece las medidas que se deben adoptar por parte de los

estados para reparar y desaparecer las violaciones de derechos; o, en la sentencia de Gonzáles y otras vs. México (Campo Algodonero, 2019), de 16 de noviembre de 2019, que señala que la violencia contra la mujer es manifestación de las relaciones de poder por parte de los hombres frente a las mujeres, y es obligación del Estado combatir en todas sus formas esta.

Así pues, en un contexto histórico donde las mujeres han sido oprimidas sistemáticamente, se ha desarrollado doctrina, normativa y jurisprudencia, que resulto en la emisión de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, donde se codificaron las medidas administrativas inmediatas de protección y las medidas de protección inmediatas.

I.4. IMPACTO PSICOSOCIAL Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (desde ahora “INEC”), realizó una encuesta nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2019), donde se determinó que 66 de cada 100 mujeres en el Ecuador, han sufrido algún tipo de violencia en diferentes ámbitos de su vida, y en los últimos 12 meses, son 32 de cada 100 mujeres quienes lo han experimentado. Estas cifras aumentan, cuando se reduce el rango etario, y únicamente se toma en consideración a mujeres a partir de los 15 años de edad. Estos datos nos permiten cuantificar, caracterizar y dimensionar la violencia contra las mujeres.

De igual manera el INEC, presenta indicadores de los diferentes tipos de violencia a nivel nacional, en los ámbitos urbanos y rurales para el año 2019 (INEC, 2019), misma que se presenta a continuación:

Indicaciones nacionales (en % de tipo de violencia ocurridos a lo largo de la vida)	Nacional	Urbano	Rural
Violencia total	64.9%	65.7%	62.8%
Violencia psicológica	56.9%	56.7%	57.4%
Violencia física	35.4%	34.4%	38.2%

Violencia Sexual	32.7%	36.6%	22.9%
Violencia económica y patrimonial	16.4%	17.0%	14.9%
Violencia gineco - obstétrica	47.5%	44.7%	54.8%

Tabla 1.- Fuente oficial: INEC – 2019 (INEC, 2019)

Observando las cifras, se deviene la clara desprotección de las mujeres por parte del Estado y lo susceptible que son de sufrir diferentes tipos de violencia, y los nuevos tipos de violencia, como la económica y patrimonial, las cuales no son comprendidas por la población general, por lo que los porcentajes son bajos, sin embargo, esos mismos no representan la realidad ecuatoriana. En ese sentido el legislador se ha visto obligado a contemplar soluciones que brinden protección a las mujeres, puesto que las medidas de protección otorgadas por vía judicial no eran suficientes.

A fin de entender la necesidad de la emisión de medidas de protección más efectivas, es menester hacer un análisis comparativo entre las cifras presentadas por el INEC en el 2019, con las levantadas en el año 2011, y ver como los índices de violencia no han variado en lo absoluto en algunos tipos de violencia, mientras que en otros ha disminuido mínimamente y lo preocupante es en aquellos donde ha aumentado en ocho años (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2011):

Tipo de Violencia	2011	2019	Diferencia
Psicológica	53,9 %	56,9 %	Aumento en un 3%
Física	38,0 %	35,4 %	Disminución en un 2,6 %
Sexual	25,7 %	32,7 %	Aumento en un 7 %
Patrimonial	16,7 %	16,4%	Disminución en un 0.3 %

Tabla 2.- Creación Propia

Así pues, a pesar del avance en legislación que pretende proteger a las mujeres contra la violencia de género, no vemos resultado proporcionales a la cantidad de reformas y/o cuerpos normativos expedidos por el legislativo . Esto responde a varios factores, entre ellos, la falta de capacitación de funcionarios públicos con los siguientes enfoques, de

acuerdo con el artículo 7 de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

*“a) **Enfoque de género.- Permite comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, que históricamente ha sido fuente de inequidad, violencia y vulneración de derecho** y que deben ser modificados a favor de roles y prácticas sociales que garanticen la plena igualdad de oportunidades entre personas diversas y de una vida libre de violencia.*

*b) **Enfoque de derechos humanos.- Determina como objetivo y resultado, el reconocimiento, el respeto irrestricto y la realización plena de los derechos humanos** de todas las personas, incluidos el derecho a la integridad y **A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.***

*c) **Enfoque de interculturalidad.- Reconoce la existencia de las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades que integran el Estado,** respetando todas aquellas expresiones en los diversos contextos culturales. Bajo este enfoque **no se aceptan prácticas discriminatorias que favorezcan la violencia.***

*d) **Enfoque intergeneracional.- Reconoce la existencia de necesidades y derechos específicos** en cada etapa de la vida, niñez, adolescencia, madurez y adultez; y, establece la prioridad de identificar y tratar las vulnerabilidades en dichas etapas de la vida.*

*e) **Enfoque de integralidad.- Considera que la violencia contra las mujeres; niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores ES ESTRUCTURAL Y MULTICAUSAL** y está presente en todos los ámbitos de la vida, por lo tanto, las intervenciones deben realizarse en todos los espacios en las que las mujeres se desarrollan.*

*f) **Enfoque de interseccionalidad.- Identifica y valora las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, físicas y otras que son parte simultánea de la identidad individual y comunitaria de las mujeres y adecúa a estas realidades las acciones, servicios y políticas públicas destinadas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la atención, protección y restitución de derechos de la víctima.”***
(énfasis añadido)

En ese sentido es evidente que el Estado ecuatoriano ha fallado en su intento de proteger y prevenir todo tipo de violencia contra las mujeres, puesto que, como se deviene de las encuestas del INEC en los años 2011 y 2019, la violencia ha aumentado significativamente o disminuido en valores totalmente baladí; siendo aún más alarmante cuando los rangos consultivos se reducen, entre grupos etarios, mujeres separadas/divorciadas o mujeres que han tenido un tercer hijo, siendo el incremento aún más sustancial en cuanto porcentajes de violencia, puesto que se infiere de estos datos que, 9 de cada 10 mujeres pertenecientes a esos grupos han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida y, como se ha venido explicando y se lo hará notar más adelante, además de la falta de capacitación multidisciplinaria de funcionarios públicos, es también la legislación de normativa que presenta problemas, los cuales imposibilitan el correcto accionar de operadores de justicias y otros funcionarios públicos.

I.5. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Bajo el contexto de violencia de género expuesto, las instituciones jurídicas centrales del presente trabajo son las medidas ya aludidas, las cuales se hallan codificadas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en sus artículos 47 y 51 respectivamente; estas únicamente difieren en cuanto a la provisionalidad, es decir, unas son provisionales y las otras especifican eso (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradica la Violencia contra las Mujeres, 2021). Estas medidas aludidas *ut supra* se otorgan por parte de Administraciones competentes para conocer casos de violencia contra la mujer. Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico, se contemplan otro tipo de medidas, contempladas en el Código Orgánico Integral Penal, desde su artículo 558 al igual que en su subsiguiente, artículo 558.1, que son otorgadas por el Juez o Jueza competente (Código Orgánico Integral Penal, 2024); y aunque ambas tengan el mismo objetivo, su procedimiento varía y en consecuencia su naturaleza.

En el párrafo que nos antecede ya aparece nuestro primer problema, puesto que, durante tanto tiempo solo ha existido un tipo de Medidas de Protección, y el legislador implementó dos tipos de medidas nuevas de golpe, mismas que me permito transcribir en su parte pertinente por motivos explicativos:

*“Art.47.- **Medidas de protección inmediata.** Las medidas de protección serán de carácter **inmediato** y **provisional**; tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, en relación con los actos de violencia*

contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores determinados en este cuerpo legal. (...)” (negritas de mi autoría)

*“Art.51.- **Medidas Administrativas inmediatas de protección.** Las medidas administrativas de protección se dispondrán de **manera inmediata**, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. Serán otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial; y, a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. (...)” (negritas de mi autoría)*

Estas tienen el mismo objetivo, pero que varían en cuanto a procedimiento corresponde; y, como ya se mencionó, hay una leve diferencia, que es el tema de la provisionalidad; cosa que el legislador contempla en los diferentes reglamentos adjetivos a Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; sin embargo, el hecho de determinar que al momento de otorgarlas se debe determinar circunstancias de tiempo, modo y lugar (Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018), ya hace que ese elemento distintivo entre ambas sea irrelevante, por lo que no tiene sentido tener dos tipos de medidas de protección con el mismo objeto y alcance.

El Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, también determina definiciones para Medidas de Protección Inmediatas y Medidas Administrativas Inmediatas de Protección, en sus artículo 36 Y 39 respectivamente, definiciones que me permito transcribir:

*“Art.36.- Definición.- Las **medidas de protección inmediata** son el **conjunto de acciones** que las entidades del Sistema, las y los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derecho, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisario Nacionales de Policía deben adoptar para proteger a las víctimas de violencia contra las mujeres frente al riesgo de vulneración o violación de sus derechos.” (negritas de mi autoría)*

*“Art.39.-Definición.- Las **medidas administrativas de protección** son **aquellas medidas otorgadas de oficio o a petición de parte**, por las y los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisarios Nacionales de Policía que tienen como fin la prevención de la vulneración de los derecho de las mujeres víctimas de violencia; así como la*

protección y restitución de los mismos y de su proyecto de vida, en el marco de la Ley.” (negritas de mi autoría)

A pesar de que parecerían ser dos instituciones totalmente diferentes, su finalidad y objeto son las mismas, por lo que continúa existiendo una dispersión normativa, lo que genera una proliferación irracional de normas (Molano-Rojas, 2018).

Si continuamos analizando lo establecido en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 55, al final de su inciso primero que, una vez conocida la solicitud de medidas, la Administración competente “(...) *las otorgará o denegará inmediatamente.*”, sin embargo, al analizar el artículo 19 del Reglamento para la Aplicación de Medidas Administrativas de Protección Inmediatas, el cual establece “*Por ningún motivo la autoridad competente negará el otorgamiento de las Medidas (...)*”; encontramos una contradicción normativa de primer nivel grave; esto es consecuencia de la dispersión normativa, puesto que como ya se mencionó, genera una proliferación normativa irracional. En cuanto a la notificación, las Medidas de Protección establecidas en el Código Orgánico Integral Penal, se determina como obligatorio la notificación de las mismas para que sean efectivas, mientras que, las contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, establece que son de carácter inmediato, al igual que en sus reglamentos adjetivos y, aunque se deben notificar una vez otorgadas, así como cuando el Juez o Jueza competente haya conocido estas, revocando, ratificando o modificando (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradica la Violencia contra las Mujeres, 2021), la notificación no es obligatorio para que sea efectivas. Este punto entra en discusión con lo analizado en el Oficio No. 919-P-CNJ-2019, que determina que no se puede pretender que una persona acate una medida, si la misma no ha sido de conocimiento de este (Corte Nacional de Justicia, 2019).

En la misma línea de ideas, en el literal i) del artículo 42 del Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, establece:

*“i) Las medidas administrativas de protección **tendrán plena vigencia desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria.**” (énfasis añadido)*

Es decir, que las medidas son efectivas hasta que el juez las resuelva, modifique o revoque; pero ¿y luego qué?, ¿las medidas dejan de ser efectivas hasta que se notifique al presunto agresor con la revocatoria, modificación o ratificación de las mismas haciendo que sea contrario *ratio legis*? o ¿siguen teniendo plena vigencia, y el literal debe ser modificado?; como observamos hay un claro vacío normativo en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y sus reglamentos adjetivos, en relación a la vigencia de las medidas contempladas en dicha norma; es menester entenderse a la “eficacia” como la capacidad de cumplir a cabalidad una norma o resolución expedida por autoridad competente (Castillo Martínez & Ruiz Castillo, 2021).

Por último, conforme ley, la resolución que otorga medidas en instancia administrativa, no es recurrible (Reglamento de Procedimiento de Medidas Administrativas de Protección Inmediata para Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres, 2020), lo cual vulnera el Derecho a la Defensa establecido en el Derecho al Debido Proceso en la garantía de recurribilidad (Constitución de la República del Ecuador, 2011), establecido en el artículo 76, numeral 7., literal m), mismo que me permito transcribir en su parte pertinente:

*“Art.76.- En todo proceso en el que se determinen **derechos y obligaciones de cualquier orden**, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

*m) **Recurrir el fallo o resolución** en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.” (énfasis añadido)*

Aunque estas medidas no tengan el elemento de prejudicialidad, al momento de emitirlas, se discuten derechos y obligaciones, es por ello que, se cumple con el requisito establecido por el Constituyente, para poder recurrir. El no cumplimiento expreso de mandato constitucional, se considera una violación directa al Derecho Seguridad Jurídica, establecido en el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

Todos estos problemas jurídicos aludidos en párrafos previos son la razón por la cual operadores de justicia de diferente ámbito y nivel, no respetan la normativa como deben, e incluso confunden instituciones. Es por ello que, al intentar procesar a un

agresor por incumplimiento de medidas de protección inmediatas o administrativas de protección inmediata, fiscales no quieren formular cargos por la falta de notificación efectiva, y jueces los hallan inocentes del delito de Incumplimiento de Decisiones Legítimas de Autoridad Competente, establecido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Los diferentes problemas establecidos en los párrafos que nos anteceden, se los clasifican como dispersión normativa, vacío normativo y contradicción de primer y tercer nivel, sin embargo, previo a pasar a explicar el encuadre de cada problema en la tipología de problemas jurídicos, es menester conocer las definiciones de estos tipos de problemas jurídicos.

La dispersión normativa, es la existencia de una alta cantidad de instrumentos jurídicos, que generan una “ilusión” de gran protección y/o seguridad jurídica, sin embargo, lo que realmente genera es una desorientación en efectos y alcances de los mismos (Servi, s.f.), generando, como ya se mencionó previamente, una proliferación irracional de normativa. En el presente trabajo de titulación encontramos que codificar dos tipos de medidas de protección, unas administrativas de protección inmediatas y otras solo de protección inmediata, genera una dispersión normativa, lo cual, conlleva al resto de problemas aludidos.

Por otro lado, el vacío legal se produce cuando “(...) existe una ausencia de reglamentación en una materia en concreto (...)” (Coll, 2022); es por ello que, en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y sus reglamentos adjetivos, se contempla un vacío legal, al momento que no establece con claridad que sucede con la vigencia y efectividad de las medidas una vez que son ratificadas, modificadas o revocadas; porque en caso de ser perder sus efectos hasta que no sea notificado el presunto agresor, la naturaleza de las medidas pierden su sentido en completo, pero si no lo hacen, la normativa es incorrecta; es por ello que es necesario especificar dicho punto.

Las contradicciones se dan en distintos niveles, ya sea una misma norma que regula de manera diferente una institución jurídica (nivel 1), cuando varias normas del mismo nivel se oponen en cuanto a la regulación de una misma institución jurídica (nivel 2), o cuando la contradicción se da entre normas de diferentes niveles (nivel 3); y, para

entender esto de niveles normativos, se debe recurrir al artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador que establece en su parte pertinente:

*“Art.425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La **Constitución**; los tratados y convenios internacionales; las **leyes orgánicas**; las leyes ordinarias; las normas regionales y ordenanzas distritales; los decretos y **reglamentos**; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.”* (negritas de mi autoría)

En ese sentido, los últimos dos problemas planteados, son contradicciones de tercer nivel, puesto que hay un conflicto entre normas de diferente jerarquía, entre la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres, la Constitución de la República del Ecuador y el Reglamento para la Aplicación de Medidas Administrativas de Protección Inmediatas.

Es evidente el grave problema normativo encontrado en la presente ley, sin embargo, es un paso gigantesco en cuanto a la lucha contra la violencia de género, puesto que de la investigación realizada a fin de poder realizar un análisis en derecho comparado, muy pocos países han implementado medidas de protección para la prevención y erradicación de la violencia de género, otorgadas por la Administración pública, mientras que otros que han pasado años en esta lucha, como es el caso de España (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección, 2005), o en Colombia (Protocolo para la Prevención, atención y medidas de protección contra todas las formas de violencia basada en género y/o discriminación en el ámbito laboral, 2023), no lo han hecho; a pesar de ser países que realmente le han dado importancia a la implementación de políticas públicas que permita prevenir y proteger a las mujeres contra la violencia de género.

CAPÍTULO II.- DESARROLLO A FONDO DEL PROBLEMA NORMATIVO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

II.1. NORMATIVA HISTÓRICA

Las medidas de protección, doctrinariamente se entienden, de acuerdo al autor Castillo y Ruiz en su obra “La eficacia de las Medidas de Protección en los casos de violencia intrafamiliar en Ecuador”, quien cita a Alení Diaz Pome sobre las medidas de protección y la intervención del Estado, como:

*“Las medidas de protección son aquellas ACTITUDES Y DECISIONES que toma en cuenta el Estado a través de sus diversas INSTITUCIONES PÚBLICAS, a fin de hacer efectivo el CUIDADO Y PROTECCIÓN de la víctima de la agresión, son mecanismos que buscan brindar apoyo y protección a las víctimas de las agresiones e *impedir la continuación de estas.*” (énfasis añadido).*

En el mismo sentido, Mélida Paccha-Chuñir (Paccha-Chuñir, 2022), concuerda con dicha referencia, aludiendo a la necesidad de actuación por parte del Estado para prevenir o detener cualquier tipo de conducta que vulnere la integridad personal de alguien; concepto que se alinea con el que brinda la Msc. Elizabeth Cevallos, que establece que la naturaleza de las medidas de protección radica en la instrumentalidad (Cevallos Gorozabel, 2019), puesto que buscan dar cumplimiento a una obligación presente, futura o presunta. Pero ¿cuál es el desarrollo de estas medidas de protección?, ¿de dónde se originan?

Tanto la doctrina como la normativa histórica señalan que, el nacimiento de las medidas de protección tiene su origen a partir de las medidas cautelares, con la diferencia de que las medidas cautelares están dirigidas para otros sujetos del derecho. Las medidas cautelares *per se*, tienen su origen en el propio Derecho Romano, en la institución del *interdictum* (Garcés Moreira, 2022), que son aquellas órdenes dictadas por el magistrado, a petición de parte, con la finalidad de conseguir algo. La figura de *interdictum*, de acuerdo con Pérez Ragone citando a Vittorio Scialoja, es que dicha institución se manifiesta como una orden o prohibición. En el Ecuador las medidas cautelares, las encontramos en el ámbito judicial, civil, administrativo como penal, ya sean ordinarias o especiales, entendiéndose como especiales aquellas destinadas a precautar y proteger los derechos de personas pertenecientes a grupos vulnerables, de

conformidad con lo establecido en el artículo 35, del Capítulo tercero “*Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria*”, de la Constitución de la República del 2008, estableciéndolas como garantías a las medidas de protección especiales:

“Art.35.- 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, 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.” (negritas y subrayado de mi autoría).

Todas tienen como antecedente inmediato la Constitución Política de 1998 (Constitución de 1998, 1998), en donde se determina el respeto irrestricto al derecho y se establecen las garantías constitucionales como mecanismo de reparación de derechos, cesación o prevención de vulneración de derechos (Cervantes Valarezo, 2020).

El ordenamiento normativo ecuatoriano, contempla, como ya se aludió, a varios tipos de medidas ya sean cautelares o de protección, entre ellas, las civiles, como las medidas destinadas a remediar, restaurar o reparar daños contra la naturaleza, contemplados en el artículo 39 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2024), las administrativas de protección establecidas en el artículo 180 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2024), o las del Código Orgánico Integral Penal, que ya se mencionaron brevemente en el capítulo que nos antecede (artículos 558 y 558.1)

Las medidas de protección nacen de las medidas cautelares, siendo tanto en forma como fondo similares, en virtud de ello, es correcto decir que tanto las medidas cautelares tanto como las de protección se pueden clasificar en conservativas e innovativas (Cevallos Gorozabel, 2019):

- **Medidas cautelares/protección conservativas:** “*son aquellas que tienen la finalidad de preservar los estados de hecho o de derecho vigentes al momento.*” (negritas de mi autoría), también pudiéndose entender como aquellas medidas que tienen por objeto prevenir la vulneración de derechos. Ejemplo de ello, son las establecidas en el artículo 56 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

- **Medidas cautelares/protección innovativas:** “(...) *las medidas cautelares innovativas son aquellas que buscan la modificación de aquellos estados de hecho o de derecho presentes, (...)*” (negritas de mi autoría), entendiéndose como las medidas que tienen por objeto detener la vulneración de un derecho; y, ejemplo de las mismas, son las medidas de protección contempladas en el artículo 55.

En la misma línea de pensamiento, tanto las medidas cautelares como de protección deben cumplir con las mismas características (Cervantes Valarezo, 2020), a fin de que su emisión sea válida:

1. **Temporalidad:** Este tipo de medidas tienen un carácter provisorio y no definitivo, en pro de ello, se debe dar cumplimiento a lo establecido en el inciso final del artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que las medidas cautelares se entregan con la mera descripción de los hechos, obligando al juez a especificar e individualizar las obligaciones, positivas, negativas, al igual que tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse (LOGJCC, 2023).
2. **No declarativa ni constitutiva de derechos:** Las medidas, nunca, pueden ser declarativas, en el sentido de que no resuelven cuestiones cuya competencia está reservada para sentencias; es decir, no pueden declarar la violación de ningún derecho (2023). Es por ello que, ninguna medida se considera como parámetro de prejudicialidad y a pesar de que en muchos casos se otorgan de manera adjetiva a procesos, su adopción y otorgamiento son totalmente a parte del proceso principal.
3. **No ordena la reparación integral:** Como se mencionó en el numeral que nos antecede, las medidas no son declarativas de derechos, simplemente existen para protegerlos y prevenir cualquier tipo de vulneración a los mismos. En ese sentido, a través de estas no se puede ordenar la reparación integral.
4. **No dispone la suspensión de leyes o actos normativos:** Las medidas no pueden suspender en ningún sentido el cumplimiento de cuerpo normativo alguno, así sea que la misma se vaya en contra de derechos fundamentales; puesto que esta facultad recae única y exclusivamente sobre la Corte Constitucional, a través de un control de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
5. **Respeto irrestricto al principio de proporcionalidad:** Este principio se contempla en el numeral dos, del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional, misma que me permito transcribir en su parte pertinentes para efectos explicativos: “(...) *se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.*”

En ese sentido, ultra simplificando el principio, la medida debe ir directamente direccionada a proteger o prevenir la vulneración de un derecho, sin hacer un uso abusivo del poder estatal.

6. Requisitos materiales de procedencia: De acuerdo con la Corte Constitucional del Ecuador, el otorgamiento de medidas se da en base a: i) hechos creíbles; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o violados.

6.1. Verosimilitud de la petición: La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 66-15-JC/19, de 10 de septiembre de 2019 (párr. 27), ha establecido, que el otorgamiento de medidas, al no ser un proceso de conocimiento, no requiere de pruebas para demostrar su veracidad (2019). En ese sentido, se otorga una razón de fuerza, al porque las mismas no pueden equivaler a un prejuzgamiento.

6.2. Inminencia o actualidad: La Corte Constitucional, mediante sentencia No. 66-15-JC/19, de 10 de septiembre de 2019 (párr. 28) que, para el otorgamiento de las mismas, debe existir una vulneración actual o que este pronto a suceder, es decir, debe establecerse una estrecha relación.

6.3. Gravedad del daño: La Corte Constitucional en la misma sentencia aludida ut supra, ha determinado los diferentes tipos de daños: a) Irreversible, cuando no se puede volver al estado anterior al cometimiento de la vulneración; b) Intenso, cuando produce un daño profundo y es incuantificable o muy complicado de cuantificar; y, c) Violación frecuente, es un daño habitual, que limita el libre ejercicio de los derechos constitucionales, en donde la víctima aprende a convivir con el mismo, creándose un patrón violatorio de derechos.

6.4. Derecho fundamentales amenazados o violados: El único requisito, es la vulneración de un derecho constitucional, y en caso de que no este, se aplica lo determinado en los artículo 424 y 428 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina que, en caso de no existir un derecho reconocido en nuestra Carta Magna, la aplicación de normas será favorable al resto de derechos contemplados en instrumentos internacionales.

7. Revocabilidad: Las medidas nacen de un caso en concreto, mismo que en caso de ya no existir (extinguirse) o que nunca haya existido, ya no hay razón jurídicamente

válida para que las mismas sigan existiendo (Cevallos Gorozabel, 2019), esta definición doctrinaria, se encuentra en armonía con lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, misma que me permito transcribir en su parte pertinente: “(...)La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, (...)”. Sin embargo, en caso de que la revocatoria no proceda, la Autoridad competente debe emitir una resolución motivada sobre el porqué de lo mismo, siempre velando por respetar el derecho constitucional a la defensa.

8. **Operan a petición de parte:** Esta característica nace del derecho fundamental a la defensa, mismo que establece que toda persona que se crea asistida puede iniciar cuanta acción considere a fin de precautelar y proteger sus intereses y derechos.

II.2. LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (LOIPEVCM)

Recapitulando lo desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo, las mujeres han sido sistemáticamente oprimidas a lo largo de la historia, y como se deviene de los altos índices de violencia de acuerdo con las encuestas realizadas por el INEC, no han disminuido, sino aumentado, principalmente por un tema de visibilidad; y, la violencia, al igual que la sociedad ha evolucionado, adaptándose a las normas actuales. En ese sentido, las medidas judiciales de protección, a pesar de estar enfocadas en la prevención, protección y detención de la vulneración de derechos fundamentales, no han podido ser fieles a su esencia, debido al trámite burocrático/administrativo que obra detrás de las mismas, perdiendo su efectividad, haciéndolas parcial, si no es totalmente inútiles.

En ese sentido, el Estado ha fracasado en dar efectivo cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 81 de la Constitución de la República del Ecuador:

“Art.81.- La ley establecerá procedimiento especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y

defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley.”

Es por ello que la Corte Constitucional se pronunció sobre este efecto, mediante sentencia No. 001-17-SIO-CC, que declara la inconstitucionalidad por omisión, estableciendo que, la Asamblea a pesar de haber determinado prescripciones normativas sustantivas y adjetivas que guardan coherencia entre sí, estas no han sido suficiente para dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 81 de la Constitución (2017). Así pues, se entiende que, a partir de ahí, la Asamblea tuvo la obligación de incorporar procesos adjetivos al Código Orgánico Integral Penal, que respondan a las necesidades de especialidad y rapidez, en ese sentido se codificó para el año siguiente de la emisión de la sentencia aludida *ut supra*, el 29 de enero de 2018, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; cuyo objeto, de acuerdo con el artículo 1 es:

*“Art.1.- Objeto.- El objeto de la presente Ley es **prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado; en especial, cuando se encuentran en múltiples situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas; así como a través de la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades.***

*Se dará **atención prioritaria** y especializada a las niñas y adolescentes, en el marco de lo dispuesto en la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano.”* (negritas de mi autoría)

En virtud de dicho artículo, la ley contempla medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; entendiéndose violencia de género contra las mujeres como cualquier acción o conducta basada en su género, tanto en el ámbito público²

² **Art.4.6.- Ámbito Público.-** *“Espacio en el que se desarrollan las tareas políticas, productivas de la sociedad y de servicio remunerados, vinculadas a la gestión de lo público.”* (LOIPEVCM).

como privado³ (Art.4.1 LOIPEVCM); que como ya se dijo, tienen la misma naturaleza que las medidas cautelares de cualquier tipo de procedimiento, al igual que el mismo objetivo que las medidas de protección contempladas en el Código Orgánico Integral Penal; que al determinar un procedimiento moroso para la víctima⁴, reducen el grado de efectividad de las mismas. El legislador es claro, al establecer, mediante el artículo 6 de la ley, que es corresponsabilidad del Estado garantizar el derecho de las mujeres, en todos los espacios.

Sin embargo, la investigación jurídica del presente trabajo se centrará en las medidas determinadas en el Capítulo V “Eje de Protección” de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, que son dos. Estas medidas serán transcritas en su totalidad, a diferencia del Capítulo I de este trabajo, a excepción de las medidas *per se*, establecidas en el artículo 51, posterior a su definición:

*“Art.47.- **Medidas de protección inmediata.** Las medidas de protección serán de carácter **inmediato** y **provisional**; tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, en relación con los actos de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores determinados en este cuerpo legal.*

El ente rector del Sistema deberá disponer para todas la entidades del sector público y privado el determinar medidas administrativas o internas de protección en caso de cualquier acto de violencia de los establecidos en esta Ley. ” (énfasis añadido)

*“Art.51.- **Medidas Administrativas inmediatas de protección.** Las medidas administrativas de protección se dispondrán de **manera inmediata**, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. **Serán***

³ **Art.4.7.- Ámbito Privado.-** “Espacio en el que se desarrollan las tareas reproductivas; de la economía del cuidado, remuneradas o no, vinculadas a la familia y a lo doméstico.” (LOIPEVCM).

⁴ **Art.4.4.- Víctimas.-**“Se considera a la mujer y/o demás miembros integrantes del núcleo familiar que sufran violencia o afectación ejecutada por un miembro de la familia.” (LOIPEVCM).

otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial; y, a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. (...)” (énfasis añadido)

Que, como ya se mencionó, estas medidas varían únicamente en el tema de la provisionalidad. Por otro lado, es menester indicar que, el otorgamiento por parte un determinado órgano competente de las Medidas Administrativas inmediatas de protección varía en virtud de su objetivo:

*“Art.55.- Otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediatas que tengan **POR OBJETO DETENER** la vulneración dl derecho de las mujeres. Las medidas administrativas inmediatas de protección serán otorgadas seguidamente por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y las Tenencias Políticas cuando esté siendo vulnerado o se ha vulnerado el derecho a la integridad personal y la vida digna de la mujer.*

En un tiempo máximo de veinte y cuatro horas, el órgano que otorgó la medida administrativa inmediata de protección pondrá en conocimiento de los órganos judiciales el hecho y la medida otorgada para que la ratifique, modifique o revoque.” (énfasis añadido)

*“Art.56.- Otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata que tengan **POR OBJETO PREVENIR** la vulneración del derecho de las mujeres. Una vez que la Junta Cantonal de Protección de Derechos, conozca sobre la solicitud de otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata, verificará por la sola descripción de los hechos, el riesgo de ser vulnerado el derecho a la integridad personal y la vida digna de las mujeres y las otorgará o denegará inmediatamente.*

*La Junta Cantonal de Protección de Derechos que otorgue las medidas administrativas de protección inmediata especificará e individualizará la o las medidas, así como las circunstancias de **TIEMPO, MODO Y LUGAR** en que deben cumplirse en función del nivel de situación de riesgo y condición de vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género.*

En un plazo máximo de tres días el órgano que otorgó la medida de protección inmediata pondrá en conocimiento de los órganos judiciales el hecho y la

medida otorgada para que ratifique, modifique o revoque la medida.” (énfasis añadido)

A diferencia de las dos medida de protección inmediata y la administrativa, esta subdivisión de las administrativas, genera un dispersión normativa aún mayor, puesto que el legislador contempla más elementos, como el tiempo para ser presentadas ante un autoridad judicial, alcance, el otorgamiento en una es obligatorio, mientras que en la otra es subjetivo a discreción de la autoridad competente que las otorga, misma que varía dependiendo de su objeto, puesto que como se deviene de la transcripción previa, cuando las medidas administrativas tienen como objeto detener la vulneración de un derecho, quien las otorga puede ser las Juntas Cantonales de Protección de Derechos⁵ o Tenencias Políticas⁶, mientras que las que tienen como objetivo prevenir, únicamente pueden ser otorgadas por las únicamente por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

En ese sentido, el legislador, tuvo que haber previsto una serie de procedimientos y reglamentos adjetivos para cada una de estas subdivisiones de las medidas administrativas de protección, sin embargo, como se observa, los cuerpos normativos adjetivos a la ya aludida norma no hacen alusión a ninguna de estas.

El pobre diseño legislativo de las medidas administrativas generan en primer lugar, una dispersión sustancial al contemplar tantos tipos de medidas otorgadas vía administrativa, convirtiéndolas en medidas inefectivas en la lucha contra la violencia, dejando sin efectos en razón de protección y prevención contra la violencia de género, razón por la cual el legislador se vio en la obligación de codificar dos cuerpos adjetivos a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres,

⁵ La **Junta Cantonal de Protección de Derechos**, es un organismo creado como dependencia municipal, que se dedica a brindar medidas de protección a grupos de atención prioritaria, cuando sus derechos se vean comprometidos o violados **Fuente especificada no válida.** (negritas de mi autoría).

⁶ “La **Tenencia Política**, se localiza en la parroquia rural de un cantón, con la finalidad de representar al ejecutivo y tener un adecuado desarrollo y ejecución de normativa, control y cumplimiento de la legalidad vigente en territorio.” **Fuente especificada no válida.** (negritas de mi autoría).

que como ya se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, solo crean más problemas para la aplicabilidad de las mismas, como contradicciones y vacíos normativos.

La implementación de medidas de protección de carácter administrativas tenía que responder al principio de simplificación administrativa, el cual consiste en “(...) *la desaparición de las barreras u obstáculos administrativos para el cumplimiento constitucional de la objetividad de los intereses generales.*” (Bueno Junquero, 2019), puesto que el mismo permitiría la aplicabilidad de estas, en base a su naturaleza de protección y/o prevención INMEDIATAS; sin ello, estas se convierten en medidas más ineficientes que las otorgadas por vía judicial.

II.3. REGLAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS ADJETIVOS A LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El legislador, a fin de determinar los métodos de aplicación de la Ley analizada en el capítulo anterior, emitió el **Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**, tal como su artículo primero detalla:

*“Art.1.- Objeto.- El presente Reglamento General tiene por objeto establecer las **normas de aplicación** de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; así como **definir los procedimiento** para la prevención, atención, protección y reparación de las mujeres víctimas de violencia.”* (negritas de mi autoría)

Esta ley establece las características de las medidas administrativas de protección en su artículo 37: 1) temporales; 2) de cumplimiento inmediato; 3) no constituyen prejuzgamiento; 4) no requieren la práctica de pruebas para su adopción; 5) entran en vigencia desde su otorgamiento; 6) no son una valoración jurídica concreta de la conducta de la persona agresora; 7) tienen carácter preventivo y no sancionatorio; y, 8) Su incumplimiento genera responsabilidad administrativa, civil o penal. En ese sentido, observamos que la características de la Ley, son similares a las que Andrés Cervantes, en su artículo “Las medidas cautelares constitucionales y su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador”, establece, y fueron analizadas en el acápite II.1 del presente capítulo.

De igual manera, el legislador, sienta la principal diferencia de manera enfática, de esta nueva institución jurídica con las medidas de protección judiciales, establecidas en el Código Orgánico Integral Penal, en su artículo 42 numeral i), que establece los tiempos de vigencia de las mismas; “i) *Las medidas administrativas de protección tendrán plena vigencia desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria.*” (énfasis añadido).

Establecen la revisibilidad de las mismas, a cargo de una autoridad judicial competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Reglamento aludido *ut supra*. Sin embargo, la revisibilidad es de oficio, y no se establece la posibilidad de presentar recurso alguno, vertical u horizontal en relación con la Resolución que otorga las mismas.

Adjetivamente al cuerpo normativo aludido *ut supra*, el legislador codificó el **Reglamento de Procedimiento de Medidas Administrativas de Protección Inmediata para Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres** que, a diferencia del anterior reglamento, este tiene como objeto “(...), *regular el procedimiento para otorgar las medidas administrativas de protección inmediata (...)*”, de conformidad con su primer artículo.

El artículo 19 del presente Reglamento, determina que el otorgamiento es inmediato, al igual que el artículo 21, e innegable; y, basta con la simple narración de los hechos por parte del solicitante. De igual manera establece que no se constituyen como prejuzgamiento, ni práctica de prueba, teniendo carácter meramente preventivo y no sancionatorio, características, responden a las características doctrinarias de las medidas cautelares ya analizadas.

El inciso segundo del artículo 24 “Contenido de la Resolución”, enérgicamente insiste en la necesidad de la motivación de la Resolución por parte de la Autoridad competente, y en su parte pertinente, establece que no habrá Resolución si no se enuncian las normas o principio jurídicos, sin embargo, no determina cual es la vía administrativa para que puedan aclarar, ampliar, rectificar, modificar, entre otras, en caso de falta de motivación.

En el mismo sentido, el Reglamento, en su artículo 35 determina:

*“Art.35.- No caben recursos.- De la Resolución que otorga las medidas de protección **NO CABE RECURSO ALGUNO.** Únicamente cabe la revisión que por Ley está facultada a realizar la autoridad judicial competente. De presentarse algún recurso, la autoridad lo negará de plano.” (énfasis añadido)*

Norma que entra en conflicto directo con derecho constitucional a la defensa, en la garantía a recurrir y motivación.

II.4. IMPACTO DE LA DISPERSIÓN NORMATIVA EN LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En el capítulo anterior determinamos los problemas jurídico y, en el presente acápite, procederemos a desarrollar los mismos. El primer problema para analizar es la dispersión normativa que, como ya se mencionó, es la codificación de normativa en exceso, que aparenta brindar mayor seguridad a los sujetos, sin embargo, lo que realmente genera es un proliferación normativa irracional en torno a las diferentes instituciones jurídicas creadas por el legislador (Molano-Rojas, 2018).

En el presente caso, el contemplar dos tipos de medidas de protección, las administrativas y las de protección inmediata, genera en primer lugar una confusión entre las personas, los administradores, los operadores de justicia, etc., puesto que, las víctimas deben considerar que tipo de medidas son más efectivas para su protección, y en consecuencia las funcionarios encargados de otorgar las medidas deben hacer un análisis del tipo de medida a ser aplicada y, en caso de que esto no suceda, incurren en vicios motivacionales, lo cual podría ocasionar una nulidad en la entrega de las mismas, siendo esto un ataque directo contra la naturaleza de las mismas.

En ese sentido al no poder determinar con certeza la aplicabilidad de las medidas y el proceso correcto; conlleva a que el legislador deba contemplar cuerpos normativos adjetivos a las leyes, para explicar el proceso de aplicabilidad de la Ley que contempla las medidas, y un reglamento que regula el proceso de otorgamiento de las medidas, sin embargo, estos cuerpos normativos generan más problemas, por ser contrarios a otras normas superiores.

La falta de control legislativo hace que las normas expedidas por el poder Legislativo que tiene como fin el de contemplar un procedimiento y regular el otorgamiento de medidas de protección administrativas, genera normas contrarias a otras

jerárquicamente superiores. Es por ello por lo que, podemos encontrar contradicciones de tercer nivel, tanto por contravenir a nuestra Carta Magna como a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; como es en el tema de recurribilidad de las mismas y la contradicción entre el artículo 55 de la Ley *ibidem* y el artículo 19 del Reglamento para la Aplicación de Medidas Administrativas de Protección Inmediatas.

Teóricamente, en caso de controversias entre normas, se debe aplicar la más favorable a la protección de los derechos de las mujeres, tal como lo establece el literal e) del artículo 8 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

“Art.8.- *Principios rectores.*- (...)

e) **PRO-PERSONA.-** *Se aplicará la interpretación más favorable para la efectiva vigencia y amparo de sus derechos para la protección y garantía de derechos de las mujeres víctimas o en potencial situación de violencia.”* (énfasis añadido)

Sin embargo, la proliferación irracional de normativa más las contradicciones entre normas, imposibilita una correcta disposición normativa en pro de los derechos de la víctima o posible víctima, razón por la cual los operadores de justicia prefieren hacer referirse a normativa clara y expresa como el Código Orgánico Integral Penal, que ya prevé un procedimiento claro para las medidas de protección contra la violencia a las mujeres, como si fuera una norma supletoria, sin embargo, no lo es.

Se ha logrado identificar también un vacío normativo, el cual se define como la ausencia de reglamentación en una materia, en ese sentido, el no dejar claro a los sujetos de aplicación del derecho desde cuándo y hasta cuando son aplicables las medidas, como ya se mencionó en el capítulo anterior, ¿la protección de la mujer a través de las medidas termina con la revocatoria, modificatoria o ratificatoria de las mismas? o las mismas siguen vigentes, independientemente de la notificación a las partes interesadas, cualquier respuesta vulneraría el principio y derecho de Seguridad Jurídica, como alguna otra garantía o derecho constitucional, como la garantía a una vida libre de toda forma de violencia o el derecho al debido proceso y a la defensa.

CAPÍTULO III.- DESARROLLO DE LA PROSPECTIVA Y SOLUCIÓN A LA DISPERSIÓN NORMATIVA

III.1. DERECHO COMPARADO

En el contexto legislativo ecuatoriano, nos encontramos con medidas de protección en el ámbito judicial y administrativo, y aunque el otorgamiento de ambas se da por órganos diferentes, los jueces competentes deben conocerlas, a fin de poder ser ratificadas, modificadas o revocadas; y, posterior a ello, dar cumplimiento con dicha resolución mediante la eficaz notificación de estas. Las medidas cautelares y de protección cumplen los mismos requisitos de procedibilidad⁷ y las mismas características⁸.

Las medidas de protección, medidas de protección inmediatas y medidas administrativas inmediatas de protección, destinadas a erradicar y detener la violencia de género contra las mujeres tienen las siguientes características:

	Medidas de Protección	Medidas de Protección Inmediatas	Medidas Administrativas de Protección Inmediatas
¿Quién las otorga /dispone?	Juez o Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra las	Juntas Cantonales de Protección de Derechos o	Aquellas destinadas a detener la violencia son otorgadas por

⁷ Verosimilitud de la petición; inminencia o actualidad; y, gravedad del daño.

⁸ Temporalidad; no declarative ni constitutive de derechos, no ordena la reparación integral; no dispone la suspensión de leyes o actos normativos; respeto irrestricto al principio de proporcionalidad; revocabilidad; y, operabilidad a petición de parte.

	Mujeres y Miembros del Núcleo Familiar, de conformidad con el inciso segundo del artículo 558 (Código Orgánico Integral Penal, 2024).	Tenencias Políticas	Juntas Cantonales de Protección de Derechos o Tenencias Políticas. Mientras que las destinadas a prevenir, únicamente por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.
Operabilidad	De oficio o a petición de parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 520 numeral 2 (Código Orgánico Integral Penal, 2024).	De oficio o a petición de parte de conformidad con el artículo 50, literal a) (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2021).	De oficio o a petición de parte de conformidad con el artículo 50, literal a) (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2021).
Temporalidad	Son vigentes desde que se notifican al presunto agresor, hasta que se revoquen,	Desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria, de	Desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria, de

	modifiquen o ratifiquen, como establece el inciso segundo del numeral 2 del artículo 643 del COIP.	acuerdo con el artículo 42, literal i) (Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018).	acuerdo con el artículo 42, literal i) (Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018).
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 3.- Creación propia.

En otros países, también se contemplan medidas de protección que son otorgadas vía administrativa o judicial, sin embargo, las mismas contemplan garantías, para asegurar un debido proceso y seguridad jurídica, en cuanto a las partes. Para efectos de ello, se presentan dos matrices de Derecho Comparado:

Matriz 1.- Ecuador – Argentina

Se comparan las medidas de protección contempladas en la legislación ecuatoriana, en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y, las establecidas en la legislación argentina en la *Ley 13298* o también conocida como “*Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños*”, actualizada con las modificaciones introducidas por la Ley 13634 (siendo complementaria) (Ley 13298, 2005), mismas que son codificadas con el fin de proteger a los miembros más vulnerables de los conflictos de violencia intrafamiliar:

Institución Jurídica	País Receptor	País Comparado	Validación
Medidas de Protección	Ecuador	Argentina	1. En ambos países las medidas de protección tienen como objetivo el

			<p>detener o cesar la vulneración de un derecho.</p> <p>2. La legislación argentina contempla el requisito para determinar su temporalidad, que es la vigencia de estas, mientras se mantengan las causas que dieron origen a la amenaza o vulneración de derechos.</p> <p>3. La naturaleza de la medida genera que la misma sea susceptible de revisibilidad periódica por los operadores o administradores de justicia; en virtud de lo dicho en el numeral anterior.</p> <p>4. La Resolución que otorga las medidas, debe ser conocida por un funcionario de la Función Judicial competente, el mismo que, conociendo las medidas, debe revocar, modificar o ratificar las mismas, en el plazo de setenta y dos (72) horas. Dentro de ese plazo se contempla la citación y audiencia de conocimiento. El incumplimiento de esta disposición trae sanciones disciplinarias para el operador de</p>
--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			justicia.
--	--	--	-----------

Tabla 4.- Creación propia.

En ese sentido, el órgano legislativo argentino contempló que, a fin de dar cumplimiento con los elementos de proporcionalidad, eficacia y rapidez de las medidas de protección, a fin de dotar de Seguridad Jurídica al administrado, deben tener un plazo de resolución por órganos judiciales claro y preciso, con las correspondientes sanciones en caso de su incumplimiento, lo cual es una iniciativa para que dichos operadores de justicia den efectivo cumplimiento a estas.

Por otro lado, la revisibilidad de las medidas, debe ser periódica, ya sea a petición de parte o *ex officio*, y las veces que se lo hace en un periodo de tiempo determinado, depende de la naturaleza de estas. Por último, pero no más importante, la temporalidad de vigencia de la o las medidas, se encuentra supeditado a la condición existencial de que, para que siga operando, la condición que la o las origino siga existiendo, es por ello que, se establece el requisito de revisibilidad periódica, a fin de conocer, si las causas originarias de la medida siguen presentes.

Matriz 2.- Ecuador – México

Esta matriz compara las medidas de protección inmediatas y administrativas de protección inmediatas contempladas en la Ley Orgánica para Erradica y Prevenir la Violencia contra las Mujeres y las Órdenes de Protección contempladas en la legislación mexicana (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2024);

Institución Jurídica	País Receptor	País Comparad o	Validación
Medidas de Protección	Ecuador	México	1. Al igual que en el Ecuador, México también contempla medidas de protección de carácter administrativas, que se conocen como órdenes de protección; mismas que se consideran precautorias y

			<p>cautelares, debiéndose entregar <i>ex officio</i> o a petición de parte.</p> <p>2. En esta ley se contemplan las administrativas, ministeriales y jurisdiccionales; donde varían ciertos tipos de medidas, puesto que dichas medidas solo pueden ser otorgadas por las autoridades jurisdiccionales competentes; en ese sentido, se puede afirmar que la autoridad competente y el tipo de medida son lo que varían entre una y otra.</p> <p>3. Estas órdenes de protección, a diferencia de las ecuatorianas o argentinas, libres de interpretación en cuanto a su temporalidad, se determina que tienen una duración de hasta 60 días, prorrogables por 30 días o por el tiempo que dure la amenaza o vulneración de derecho, con su respectiva justificación.</p> <p>4. De igual manera determinan el tiempo máximo para ser otorgadas en pro de los principios de oportunidad y eficacia de las órdenes, siendo este un plazo máximo de cuatro (4) horas desde el conocimiento de estas.</p> <p>5. De igual manera determina que, dentro de los primeros seis (6) días de implementadas las órdenes de protección, la autoridad emisora debe permanecer en comunicación directa con la víctima</p>
--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>violencia de género mínimo cada veinticuatro (24) horas. A partir del séptimo día, se implementa un plan de seguimiento, de acuerdo con la valoración de riesgo.</p> <p>6. Previo a la suspensión de las órdenes de protección, se debe emitir un informe de valoración de riesgo a fin de determinar que la amenaza o la vulneración de derechos ha cesado en su totalidad; si no es así, se puede modificar en base a la amenaza o ampliar la prórroga de tiempo de vigencias de las órdenes.</p>
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 5.- Creación propia.

El órgano legislativo mexicano ha dotado de herramientas jurídicas al administrado a fin de dotar de Seguridad Jurídica al mismo, en el sentido, que limita el poder estatal, en cuanto a medidas/órdenes de protección se refiere; sin dejar de contemplar la situación de vulneración de las mujeres de México, proveyendo a dichas órdenes de medios a fin de que respondan a sus principios de oportunidad, eficacia, protección, necesidad, accesibilidad, integralidad y pro-persona.

III.2. SEGURIDAD JURÍDICA

En el presente trabajo, es menester abordar la Seguridad Jurídica con especial detención puesto que la propuesta de unificación, codificaciones y modificación que se planteará, se hace en pro de que al administrado goce en su totalidad de la Seguridad Jurídica, como derecho, principio y garantía, puesto que, como ya se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo, estas medidas de carácter administrativas no poseen un tratamiento sistemático, puesto que su tratamiento es confuso y contradictorio, debido a la dispersión de las mismas.

De acuerdo a la tratadista Isabel Lifante, en su publicación “Seguridad Jurídica y Previsibilidad”, la Seguridad Jurídica es la capacidad que nos proporciona el Estado a través del derecho, para prever, hasta cierto punto la conducta humana y las

consecuencias de dicha conducta. Este concepto contempla, desde dos perspectivas a la Seguridad Jurídica (Lifante Vidal, 2013):

- **Como un hecho:** Se trata del estado de cosas, en que la capacidad de previsión es posible, es decir, la previsibilidad de las consecuencias de las acciones dentro de un marco jurídico.
- **Como valor:** Se refiere a la valoración positiva del hecho de que exista esta capacidad de previsión. Es considerado valioso porque permite la autonomía persona y es un componente fundamental en un Estado de Derecho⁹.

Es menester entender, que la autora aludida *ut supra*, determina que la Seguridad Jurídica está sujeta a dos condiciones, una subjetiva y una objetiva:

- **Certeza (condición objetiva):** Se refiere a la estabilidad y claridad de las normas jurídicas, garantizando que las leyes no cambien arbitrariamente y sean accesibles y comprensibles para todos.
- **Previsibilidad (condición subjetiva):** Se refiere a la confianza que tienen los ciudadanos en que pueden anticipar las consecuencias legales de sus acciones y en que sus expectativas razonables serán protegidas bajo el marco jurídico vigente.

Otros tratadistas definen a la Seguridad Jurídica desde dos posiciones, en cuanto al conocimiento del derecho y en cuanto al reconocimiento del derecho (Falconi Puig, Polibio Chaves, Riofrío, Álvarez García, & Benítez Chiriboga, 2007):

- **Conocimiento del Derecho:** La Seguridad Jurídica, entendida desde esta perspectiva, se refiere a la certeza y claridad del ordenamiento jurídico y de los derechos que este otorga. Esta vertiente se manifiesta como un derecho de los ciudadanos a que las normas legales sean accesibles, claras y comprensibles, permitiendo así que todos puedan conocer y entender sus derechos y obligaciones. En este sentido, la Seguridad Jurídica garantiza que las leyes sean publicadas de manera adecuada y que su contenido sea fácilmente identificable y predecible para los individuos y las instituciones.

⁹ Estado de derecho.- “Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley” **Fuente especificada no válida..**

- **Reconocimiento del Derecho:** La Seguridad Jurídica, entendida desde esta perspectiva, se centra en la estabilidad, respeto y continuidad del orden jurídico y las instituciones jurídicas. Esta dimensión protege a los individuos y a la sociedad en su conjunto contra cambios arbitrarios, inestabilidad normativa y la transgresión de los derechos reconocidos. Aquí la Seguridad Jurídica se manifiesta como la garantía de que las leyes y los derechos subjetivos serán respetados y aplicados consistentemente, proporcionando un entorno legal confiable y estable donde los ciudadanos puedan confiar en la permanencia y el cumplimiento del marco jurídico vigente.

En ese sentido, las diferencias radican en el enfoque, el objetivo, manifestación e importancia de la Seguridad Jurídica desde cada perspectiva. Es menester marcar la diferencia entre los derechos objetivos y subjetivos. Los primeros se entienden como el conjunto de normas que componen el sistema de leyes de un país, mientras que los segundos, son los que contienen preceptos aislados o conjuntos de normas, que se deriva de la norma contemplada en la ley, o en términos más simples, es la facultad atribuida por la norma del derecho objetivo (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, s.f.).

En ese sentido, la Constitución de la República del Ecuador (2008), contempla en su artículo 82 a la Seguridad Jurídica como:

“Art.82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” (negritas de mi autoría)

En el Ecuador, la Seguridad Jurídica se entiende como un derecho, que de acuerdo con la sentencia No. 067-14-SEP-CC, de la Corte Constitucional del Ecuador, es la implicación que la Constitución de la República del Ecuador, “(...) garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo así como cualquier omisión a mandato expreso, (...)”; y, determina que la Seguridad Jurídica es garantizada a través de la Constitución a través de la concreción del debido proceso, en virtud de la obligación de los operadores de justicia, actuar en estricto apego a la Constitución, los instrumentos internacionales y a la normativa vigente del Ecuador (Sentencia No. 067-14-SEP-CC, 2014).

De lo expuesto, es evidente la falta de aplicabilidad de la Seguridad Jurídica, puesto que la dispersión de las medidas deviene en otros problemas más graves por el absurdo desarrollo normativo adjetivo a la ley que las contempla, siendo que las mismas no son comprensibles, determinables (elemento objetivo de la Seguridad Jurídica) ni las repercusiones que estas puede tener, es decir su alcance, en cuanto a la protección y prevención de cualquier tipo de violencia contra las mujeres, como los efectos por el incumplimiento de las mismas a los supuestos perpetradores (elemento subjetivo de la Seguridad Jurídica).

Es por ello que, la propuesta de codificación y unificación de las medidas de protección contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, nace con el fin de dotar de Seguridad Jurídica al administrado, tanto a las víctimas, posibles víctimas al fin de que puedan entender la normativa y comprender el alcance de las mismas, a los agresores o presuntos agresores, quienes además de saber el funcionamiento de las mismas, comprenderán las ramificaciones a causa del incumplimiento de estas, y los funcionarios públicos quienes gracias al fácil entendimiento de estas, aplicarán de manera efectiva las mismas, dotándolas de efectividad y eficacia.

En ese sentido la unificación de las medidas a través de la codificación de un tipo de medida que contemple las otras, se elimina la dispersión normativa y, en ese sentido se puede proceder con la modificación correspondiente a los cuerpos normativos adjetivos a la ley aludida *ut supra*.

III.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La propuesta de solución a los problemas planteados en el presente trabajo de investigación, se basan en un desarrollo normativo técnico de nivel legal y reglamentario, y no en un litigio estratégico, puesto que de acuerdo con su definición, el mismo se entiende como la activación del aparataje judicial de un estado con el fin del reconocer un derecho a través del litigio en un caso de alto impacto, que tiene como consecuencia fallas o resoluciones imponderables (Duque, 2014); de igual manera es menester entender que el mismo está supeditado a una condición suspensiva, en cuanto a la vulneración de derechos de terceros, es decir, el reconocimiento de este derecho o desarrollo de derecho, no puede vulnerar en forma alguna derechos constitucionales.

En ese sentido, el litigio estratégico no es aplicable al caso, puesto que no existe caso alguno de alto impacto que permita activar el aparato judicial, a fin de buscar el reconocimiento de algún derecho, puesto que en este trabajo no se busca el reconocimiento de derecho alguno. Aunque se podría interponer una demanda de inconstitucionalidad, no cumple con el requisito de alto impacto y de reconocimiento de derecho a fin de que sea aplicable.

En ese sentido la reforma legal presentada en el presente capítulo cumple con las reglas legislativas establecidas por la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional siendo estas necesariamente descriptivas y nunca ejemplificativas; general; y, abstractas; haciendo uso de una redacción jurídica que contempla el sujeto de derecho u objeto de protección, verbo legislativo y la consecuencia/efecto. Estas reformas son transversales respondiendo a la causalidad, contemplado sus efectos, a fin de respetar el derecho de Seguridad Jurídica.

III.3.1. MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.

1. Unificación y modificación de las medidas contempladas en los artículo 47 y 51:

En primer lugar, se debe realizar una revocatoria del artículo 47 de la ley ibidem, unificarla a la medida contemplada en el artículo 51 mediante la siguiente modificatoria en su parte correspondiente:

a) Articulado original:

“Art.51.- Medidas Administrativas Inmediatas de protección. Las medidas administrativas inmediatas de protección se dispondrán de manera inmediata, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. Serán otorgadas por los Tenientes Políticos a nivel parroquial; y, a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

*Además de las medidas administrativas establecidas en otras normas vigentes, se contemplará el otorgamiento de una o varias de las siguientes medidas inmediatas:
(...)”*

b) Articulado modificado:

“Art.51.- Medidas Administrativas Inmediatas de Protección.- Las medidas administrativas inmediatas de protección serán de carácter inmediato y provisionales en cuanto su hecho originador corresponda, mismas que tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, en relación con los actos de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, determinados en este cuerpo legal. Estas medidas administrativas inmediatas de protección serán otorgadas por las Tenientes Políticos a nivel parroquial; y a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

Las medidas administrativas que se pueden otorgar por las entidades administrativas competentes, además de las contempladas en la Ley y en el Código de la Niñez y Adolescencia, son las siguientes medidas inmediatas: (...)”

2. Revocatoria del artículo 55, y su unificación al artículo 56 a través de una modificación:

a) Articulado original:

“Art.55.- Otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata que tengan por objeto prevenir y la vulneración del derecho a las mujeres. Una vez que la Junta Cantonal de Protección de Derechos, conozca sobre la solicitud de otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata, verificará por la sola descripción de los hechos, el riesgo de ser vulnerado el derecho a la integridad personal y la vida digna de las mujeres y las otorgará o denegará inmediatamente.

La Junta Cantonal de Protección de Derechos que otorgue las medidas administrativas de protección inmediata especificará e individualizará la o las medidas, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse en función del nivel de situación de riesgo y condición de vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género.

En un plazo máximo de tres días el órgano que otorgó la medida de protección inmediata pondrá en conocimiento a los órganos judiciales el hecho y la medida otorgada para que ratifique, modifique o revoque la medida.”

b) Articulado modificado:

“Art.56.- Otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediatas. Las medidas administrativas de protección inmediatas serán otorgadas por las Juntas

Cantones de Protección de Derechos y las Tenencias Políticas. Las mismas serán otorgadas inmediatamente con la sola descripción de los hechos.

La Junta Cantonal de Protección de Derechos o la Tenencia Política que otorgue las medidas de protección inmediata especificará e individualizará la o las medidas, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse en función del nivel de situación de riesgo y condición de vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género. Esta resolución será motivada en el sentido ya establecido, así como corresponde según mandato constitucional, en un plazo no mayor a cinco horas desde el ingreso de solicitud de las medidas.

En un plazo no mayor a veinte y cuatro horas, el órgano emisor de la o las medidas administrativas de protección inmediata de protección, pondrá en conocimiento de los órganos judiciales competentes el hecho y la medida otorgada para que la ratifique, modifique o revoque. Para efectos de esto, el órgano judicial tiene un plazo no mayor a tres días, desde el ingreso de la resolución emitida por el órgano administrativo, para revocar, modificar o ratificar, y notificar con esta resolución al presunto agresor. El cumplimiento de dichos plazos es de exclusiva responsabilidad del operador de justicia, y su incumplimiento acarrea sanciones disciplinarias de carácter administrativo, civil y/o penales, según corresponda.”

III.3.2. MODIFICACIONES AL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.

La propuesta que se presenta tiene como objetivo corregir errores legislativos a causa del apuro que tuvo la Asamblea Nacional debido de la sentencia de inconstitucionalidad por omisión, que causó los problemas ya descritos, de dispersión, vacío y contradicción de tercer nivel; lo que ha causado una falta de aplicabilidad normativa, puesto que los operadores de justicia no logran determinar con exactitud que norma aplicar, a pesar de vivir en un Estado constitucional de derechos, donde siempre se debe resolver en favor de la constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, los jueces siguen aplicando la normativa incorrecta, y no en pro del desarrollo de los derechos reconocidos para las personas, por la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano.

Así pues, entendiendo que la norma no se justifica por sí misma, sino por un fin; el mismo en cuanto a las correcciones legislativas en el presente trabajo, es el de ayudar a disminuir los índices de violencia contra las mujeres, establecer mecanismos de control y prevención en materia de género, siempre a la par del respeto irrestricto a los derechos y garantías constitucionales consagradas en nuestra Carta Magna. En ese sentido las modificaciones son las siguientes:

1. Reforma al literal i) del artículo 42:

a) Literal original

“i) Las medidas administrativas de protección tendrán plena vigencia desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria.”

b) Literal modificado

“i) Las medidas administrativas de protección tendrán plena vigencia desde su otorgamiento hasta la fecha otorgada; o en efecto, hasta su modificación o revocatoria.”

2. Modificación del artículo 50:

La modificación se dará en sus partes pertinentes, siendo esta en el inciso cuarto del correspondiente artículo

a) Inciso original:

“Si de la resolución judicial de revisión se deriva el otorgamiento efectivo de las medidas, las autoridades administrativas a las cuales se les devolvió la causa deberán realizar el seguimiento de las mismas.”

b) Inciso modificado

“Si de la resolución judicial de revisión se deriva el otorgamiento efectivo de las medidas, las autoridades administrativas a las cuales se les devolvió la causa deberán realizar el seguimiento de las mismas, mediante contacto constante con la presunta víctima durante los próximos siete días, por lo menos cada 24 horas dependiendo del nivel de riesgo, y a partir del octavo día, se aplicará el procedimiento de verificación de conformidad con el plan de comunicación, verificación y aseguración emitido por el órgano administrativo dentro de la causa, mismo que se dictará dentro de los siete días primeros.”

III.3.3. MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN INMEDIATA PARA PREVENIR LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LAS MUJERES

1. Se añade un inciso al artículo 25:

“La falta de notificación, no genera efecto alguno sobre las medidas; las mismas siguen siendo vigentes hasta la fecha contemplada mediante resolución, o en su efecto, su modificatoria o revocatoria.”

2. Modificatoria al artículo 35:

a) Artículo original:

“Art.35.- No caben recursos.- De la Resolución que otorga las medidas de protección no cabe recurso alguno. Únicamente cabe la revisión que por Ley está facultada a realizar la autoridad judicial competente. De presentarse algún recurso, la autoridad lo negará de plano.”

b) Artículo modificado:

“**Art.35.-** De los recursos.- Únicamente caben recursos horizontales de aclaración y ampliación, mismos que se otorgan sin efectos suspensivos. El recurso vertical de revisión es el único que será aceptado por el órgano judicial correspondiente; cualquier otro será negado de plano.”

IV. CONCLUSIONES

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres presenta una dispersión normativa y una indeterminación en las medidas de protección que en ella se contemplan, pues existen múltiples tipos de medidas que no están claramente definidas ni diferenciadas, lo que dificulta su aplicación efectiva y coherente. Esta dispersión ha llevado a una interpretación variada de la normativa por parte de los operadores de justicia, resultando en una falta de uniformidad en la protección ofrecida a las víctimas.

La dispersión y la falta de claridad en las medidas de protección han tenido un impacto negativo en la Seguridad Jurídica de las víctimas de violencia de género. La ausencia de procedimientos claros y estandarizados ha llevado a la vulneración de derechos y garantías constitucionales, especialmente el derecho al Debido Proceso y a la Seguridad Jurídica de las partes involucradas. Las víctimas se encuentran en una situación de vulnerabilidad adicional debido a la incertidumbre en la aplicación de las medidas de protección.

La investigación demuestra la necesidad urgente de una unificación normativa que permita una interpretación y aplicación coherente de las medidas de protección. La propuesta de unificación incluye la creación de un marco normativo claro y preciso que detalle los tipos de medidas de protección, sus procedimientos de entrega, efectos, revisibilidad y revocabilidad. La unificación es esencial para garantizar una protección efectiva y eficiente a las víctimas de violencia de género.

El análisis de derecho comparado con otros países muestra que la unificación de medidas de protección y la claridad normativa son esenciales para una aplicación efectiva de las leyes de protección contra la violencia de género. Países que han logrado unificar y clarificar sus normativas han mostrado una mayor efectividad en la protección de las víctimas. Esos países han implementado medidas claras y procedimientos estandarizados que han evitado enormemente la vulneración al derecho a la Seguridad Jurídica, resultando en la protección efectiva.

La investigación culmina con una propuesta de reforma a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, y sus reglamentos adjetivos. Estas reformas buscan garantizar la inmediatez y efectividad de las medidas de protección sin vulnerar los derechos constitucionales de las partes involucradas. La propuesta de reforma incluye la unificación normativa y la clarificación de los procedimientos para la aplicación de las medidas de protección.

V. RECOMENDACIONES

Es imperativo que se lleve a cabo una reforma legislativa que unifique y clarifique las medidas de protección contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Esta reforma debe incluir definiciones claras, procedimientos estandarizados y criterios específicos.

De igual manera, es menester implementar programas de capacitación continua para jueces, fiscales, abogados y otros operadores de justicia en materia de género y en la aplicación de las nuevas normativas unificadas, así como operadores de órganos auxiliares a la administración de justicia, a fin de que exista una armonía entre los diferentes tipos de medidas y que sus procedimientos de otorgamiento no sean confundidos, al igual que su naturaleza.

En ese sentido, las instituciones encargadas de la implementación de las medidas de protección deben ser fortalecidas en recursos humanos como financieros. El fortalecimiento institucional garantizará la aplicabilidad de las medidas de protección de una manera efectiva y eficiente, proporcionando el apoyo necesario a las víctimas.

Es esencial establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las medidas de protección para asegurar su efectividad y eficiencia. Este sistema debe incluir indicadores claros y mecanismos de retroalimentación para mejorar continuamente la aplicación de la normativa. El monitoreo y la evaluación permitirán identificar áreas de mejora y reajustar las medidas de protección según sea necesario.

Es necesario promover campañas de sensibilización y educación pública sobre la violencia de género y las medidas de protección disponibles. Estas campañas deben dirigirse a toda la sociedad para fomentar una cultura de respeto y prevención de la violencia de género. La sensibilización y educación pública son esenciales para cambiar las actitudes y comportamientos que perpetúan estas conductas violentas.

Se recomienda fuertemente, la colaboración y el intercambio de buenas prácticas con otros países que hayan logrado avances significativos en la protección contra la violencia de género. Esta colaboración puede incluir acuerdos bilaterales, programas de cooperación y participación en foros internacionales. El intercambio de experiencias y conocimientos con otros países permitirá mejorar las medidas de protección y la aplicación de las normativas.

El apoyo psicosocial integral para víctimas de violencia de género es fundamental a fin de colaborar con el proceso de recuperación, brindando atención psicológica, asesoramiento legal especializado, reintegración social y económica. Este eje es esencial para ayudar a las víctimas a superar el trauma y reconstruir sus vidas.

En resumen, la investigación demuestra lo fundamental que es unificar y clarificar las medidas de protección contempladas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, a fin de garantizar una aplicación efectiva y coherente, en pro del respeto irrestricto a los derechos constitucionales, como bien lo resume el aforismo “*Ius est ars boni et aequi*”, el derecho debe ser el arte de lo bueno y lo equitativo, lo cual buscamos alcanzar con nuestras propuestas.

La implementación de las recomendaciones propuestas permitirá mejorar la seguridad jurídica de las víctimas, así como de los supuestos agresores, tal como establece el aforismo “*Aequitas praefertur rigori*”, es preferible aplicar medidas equitativas que aseguren una protección efectiva y justa para todas las partes involucradas. La colaboración internacional y el apoyo psicosocial integral complementan estas estrategias, asegurando una protección integral y efectiva para las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

Sentencia No. 001-17-SIO-CC (Corte Constitucional del Ecuador 27 de abril de 2017).

Obtenido de chrome-
exte<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2d00a4e9-1240-40a0-8c6c-2c5ae5b97c34/0001-14-io-sen.pdf?guest=true>

Sentencia No. 66-15-JC/19 (Corte Constitucional del Ecuador 10 de septiembre de 2019).

Sentencia No. 61-12-IS/19 (Corte Constitucional del Ecuador 23 de octubre de 2023).

Alencar-Rodriguez, R. (marzo de 2022). Violencia de Género: Una Revisión Teórica. 43, 116-126. Psico. Obtenido de https://www.academia.edu/download/37574106/violencia_de_genero.pdf

Bueno Junquero, A. (abril de 2019). Acerca del fenómeno legal de la simplificación administrativa, ¿faciliadd o restricción? *Foro y Ágora*, 146-157. doi:<https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4696>

Campo Algodonero. (2019). *Caso Fonzales y otras vs México*. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Castillo Martínez, E. X., & Ruiz Castillo, S. V. (2021). La Eficiencia de las Medidas de Protección en los Casos de Violencia Intrafamiliar en Ecuador. *6(2)*, 123-135. Ecuador. doi:<https://doi.org/10.47712/rd.2021.v6i2.147>

CEDAW. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Obtenido de <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Cervantes Valarezo, A. (19 de noviembre de 2020). Las medidas cautelares constitucionales y su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. 2020, 171-210. doi:10.26807/rr.vi02.23

Cevallos Gorozabel, E. M. (octubre de 2019). ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CIVIL ECUATORIANO. Obtenido de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/10/medidas-cautelares-procesocivil.html>

COA. (2024). *Código Orgánico Administrativo*.

Código Orgánico Integral Penal. (10 de 02 de 2024). Ecuador. Recuperado el 10 de marzo de 2024, de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf

COGEP. (2024). *Código Orgánico General de Procesos*.

Coll, J. (29 de julio de 2022). *RepScan*. Recuperado el 15 de febrero de 2024, de <https://www.repscan.com/es/blog/que-es-vacio-legal/>

Constitución de 1998. (agosto de 1998). Obtenido de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf

Constitución de la República del Ecuador. (13 de julio de 2011). Ecuador. Recuperado el 10 de marzo de 2024, de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Convención de Belem Do Para. (1995). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Muer*. Obtenido de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Corte Nacional de Justicia. (04 de diciembre de 2019). Oficio No. 919-P-CNJ-2019. doi:https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/Penales/infraccionviolencia/014.pdf

Duque, C. (2014). ¿Por qué un litigio estratégico en derechos humanos? Recuperado el 25 de mayo de 2024, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4430/1/03-TC-Duque.pdf>

Expósito, F. (2011). Violencia de género: La asimetría social en las relaciones entre mujeres y hombres favorece la violencia de género. Es necesario abordar la verdadera causa del problema: su naturaleza ideológica. *Mente y Cerebro*, 20-25. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/32507942/Articulo-Violencia-de-genero-libre.pdf?1391608239=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DUn_binomio_inseparable.pdf&Expires=1717017810&Signature

Falconi Puig, J., Polibio Chaves, Á., Riofrío, J. C., Álvarez García, P., & Benítez Chiriboga, M. (2007). Seguridad Jurídica. 107-109. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el abril de 2024, de <https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/116539?page=58>. Consultado en: 02 Jun 2024

Ferrer Pérez, E. (2000). La violencia de género: De cuestión privada a problema social. 9, 7-19. Psicosocial intervention. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1798/179818244002.pdf>

Garcés Moreira, W. (2022). Las Medidas Cautelares Constitucionales: origen y vigencia en el Estado constitucional de derechos en el Ecuador.

INEC. (Noviembre de 2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU. Recuperado el 5 de abril de 2024, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf

INEC. (2019). *Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC*. Obtenido de Violencia de Género: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (15 de diciembre de 2011). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Ecuador. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Documento%20metodologico%20ENVIGMU.pdf

Ley 13298. (2005). Argentina. Obtenido de https://www.mpba.gov.ar/files/documents/ley_13298-05.pdf

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2024). México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección. (2005). Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradica la Violencia contra las Mujeres. (05 de agosto de 2021). Ecuador. Recuperado el 1 de febrero de 2024, de chrome-extension://efaidnbmnwww.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

Lifante Vidal, I. (2013). Seguridad Jurídica y Previsibilidad. Recuperado el 12 de marzo de 2024, de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/52457/1/Doxa_36_04.pdf

LOGJCC. (2023). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*.

Molano-Rojas, A. (15 de marzo de 2018). Exceso, contradicciones y dispersión regulatoria en Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de abril de 2024, de <https://pure.urosario.edu.co/es/publications/exceso-contradicciones-y-dispersi%C3%B3n-regulatoria-en-colombia>

Paccha-Chuñir, M. E. (15 de junio de 2022). Tratamiento y medidas de protección para la víctima en la legislación ecuatoriana. 278-290. doi:doi.org/10.33386/593dp.2022.2.1181

Protocolo para la Prevención, atención y medidas de protección contra todas las formas de violencia basada en género y/o discriminación en el ámbito laboral. (2023). Recuperado el 16 de abril de 2024, de [chrome-extenshttps://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-277949_protocolo_genero_20230829.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-277949_protocolo_genero_20230829.pdf)

Quintana Zurita, Y., Rosero Moncayo, J., Serrano Salgado, J., & Pimentel Bolaños, J. L. (2014). LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRAS LAS MUJERES EN EL ECUADOR: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.

Reglamento de Procedimiento de Medidas Administrativas de Protección Inmediata para Prevenir la Vulneración de Derechos de las Mujeres. (9 de marzo de 2020). Ecuador. Recuperado el 15 de marzo de 2024, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Reglamento-de->

procedimiento-para-ordenar-medidas-Administrativas-de-protecci%C3%B3n-
inmediata-para-detener-y-prevenir-la-vulneraci%C3%B3n-de-de

Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia
contra las Mujeres. (4 de junio de 2018). Ecuador. Recuperado el 15 de marzo
de 2024, de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_reglamento-
general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-
contra-las-mujeres.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_reglamento-general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf)

Romero Lozano, I. F., Zamora Vásquez, A. F., & Arévalo Vásquez, E. A. (15 de marzo
de 2023). Análisis del otorgamiento de medidas administrativas inmediatas de
protección en Ecuador. *7(1)*, 2125-2145.
doi:<https://doi.org/10.56048/MQR20225.7.1.2023.2125-2145>

Sentencia No. 067-14-SEP-CC, 1626-10-EP (Corte Constitucional del Ecuador 09 de
abril de 2014). Obtenido de
[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlD
GE6J2FsZnJlc2NvJywgZXVpZDonOTE4NTdmZjEtM2RmZi00NjRkLThmNm
EtYzk5Zjk4YmY2OGEyLnBkZid9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgZXVpZDonOTE4NTdmZjEtM2RmZi00NjRkLThmNmEtYzk5Zjk4YmY2OGEyLnBkZid9)

Servi, A. (s.f.). El Derecho Ambiental Internacional. Recuperado el 15 de febrero de
2024 de [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R14/R14-
ESER.html#:~:text=Dispersi%C3%B3n%20normativa%3A%20Significa%20la
%20existencia,cuando%20en%20realidad%20lo%20que](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R14/R14-ESER.html#:~:text=Dispersi%C3%B3n%20normativa%3A%20Significa%20la%20existencia,cuando%20en%20realidad%20lo%20que)

Stark, W. (18 de junio de 2006). *CASUISTRY*. Obtenido de
[https://web.archive.org/web/20060618095059/http://etext.lib.virginia.edu/cgi-
local/DHI/dhi.cgi?id=dv1-35](https://web.archive.org/web/20060618095059/http://etext.lib.virginia.edu/cgi-local/DHI/dhi.cgi?id=dv1-35)

Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. (s.f.). *Derecho subjetivo y derecho objetivo*. Obtenido de https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/153/mod_resource/content/1/derecho-subjetivo-objetivo/index.html