

MINISTERIO DE GOBIERNO



**INFORME
INTERVENCIÓN EMBLEMÁTICA MISIÓN MUJER –
MINISTERIO DE GOBIERNO**

**“Proceso de otorgamiento de Medidas
Administrativas de Protección Inmediata a nivel
nacional**

Agosto 2019

ANTECEDENTES

En el marco de la “Cruzada Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género” liderada por el Presidente de la República, Licenciado Lenin Moreno Garcés y conforme la aprobación de la “Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujeres” (LOIPEVCM) mediante Registro Oficial Nro. 175, de 05 de febrero de 2018, el Ministerio del Interior tiene a su cargo la ejecución de lo siguiente:

En el artículo 49, literal B, se determina que las Tenencias Políticas es uno de los órganos competentes para otorgar medidas administrativas inmediatas de protección (MAPI). Y, “en los lugares donde no existan Juntas Cantonales de Protección de Derechos, serán las Comisarías Nacionales de Policía, los entes competentes”.

En el artículo 51, se establece que “las medidas administrativas inmediatas de protección se dispondrán de manera inmediata, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. [Estas] serán otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial”.

En el artículo 55 y 56, se tipifica que “las medidas administrativas inmediatas de protección que tengan por objeto detener o prevenir —respectivamente— serán otorgadas por las Tenencias Políticas cuando esté siendo vulnerado o se ha vulnerado el derecho a la integridad.

En el mismo contexto, en el Reglamento de la Ley publicado en el Registro Oficial Nro. 254, de 04 de junio de 2018, se indica las subsecuentes potestades para el Ministerio del Interior: En el artículo 36, se recalca que “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 Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisarios Nacional de Policía deben adoptar para proteger a las víctimas de violencia contra las mujeres frente al riesgo de vulneración o violación de sus derechos”.

En el artículo 39, se menciona que “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 derechos 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”.

En el artículo 41, se determina que “Las autoridades competentes para otorgar medidas administrativas inmediatas de protección serán las Juntas Cantonales de Protección de Derechos a nivel cantonal; y, las Tenencias Políticas, a nivel parroquial. En aquellos lugares en donde falten las

Juntas Cantonales de Protección de Derechos, serán competentes las Comisarías Nacionales de Policía conforma la Ley”.

Para la concreción de esto, la Dirección de Derechos Humanos e Igualdad de Género del Ministerio del Interior entre 2 018 (1 392 funcionarios/as en total) y 2 019 (1 191 funcionarios/as en total hasta 30 de julio de 2019) ha ejecutado tres procesos de capacitación —uno de formación, dos de facilitación— en torno al otorgamiento de medidas administrativas de protección en casos de violencia contra las mujeres, dirigidos al persona de las Tenencias Políticas, Comisarías Nacionales de Policía e Intendencias Generales de Policía en concordancia con lo establecido en la normativa, priorizando la socialización y sensibilización en temas de género y violencia de género.

Finalmente, con fecha 15 de febrero de 2019, se aprobó la primera versión del “Manual de Procesos para el otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata para detener o prevenir la violencia contra la mujer” remitido a las Gobernaciones del país mediante oficio Nro. MDI-MDI-2019-0481 suscrito por la Dra. María Paula Romo, Ministra del Interior, el 22 de marzo de 2019.

Con estos antecedentes, y conforme el indicador aprobado en el marco de implementación de las intervenciones emblemáticas de Misión Mujer, el presente informe detalla y analiza el registro de medidas administrativas de protección inmediata solicitadas y otorgadas en el año 2019 por parte de Tenencias Políticas, Comisarías Nacionales e Intendencias de Policía a lo largo del territorio nacional¹.

¹ Nota de descargo: Es perentorio indicar que en este reporte no se contemplan los datos provenientes de Juntas Cantonales de Protección de Derechos a razón de que estas dependencias no forman parte del orgánico del Ministerio del Gobierno u otra dependencia del Ejecutivo.

- **Registro y análisis del otorgamiento de medidas administrativas a nivel nacional**

Desde 01 de enero hasta la fecha, se registran a nivel nacional 1 257 medidas administrativas otorgadas a mujeres víctimas de los tipos violencia tipificados en la LOIPEVCM. A estas se adicionan las 23 medidas administrativas entregadas en 2018 lo que da un total de 1 280 medidas para detener o prevenir la violencia en todo el territorio nacional desde la implementación de la ley.

En lo que respecta a 2019, tal como se enseña en el siguiente gráfico, en el primer trimestre (enero-marzo) de este año, las autoridades administrativas dispusieron el otorgamiento de 558 MAPI, y en el segundo trimestre, esto vivió un incrementó del 20%.

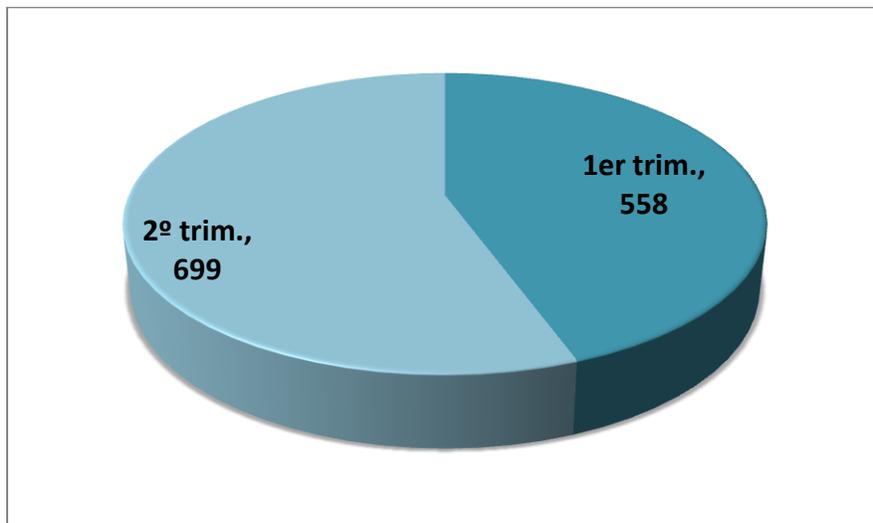


Gráfico 1: Número de medidas administrativas entregadas

En este mismo marco, es perentorio identificar que las solicitudes de medidas administrativas registradas fueron 1 257, lo que permite concluir que la cobertura en este primer semestre por parte de Tenencias fue del 100% de MAPI demandadas por la ciudadanía ya sean las mismas mujeres víctimas de violencia o por terceras personas.

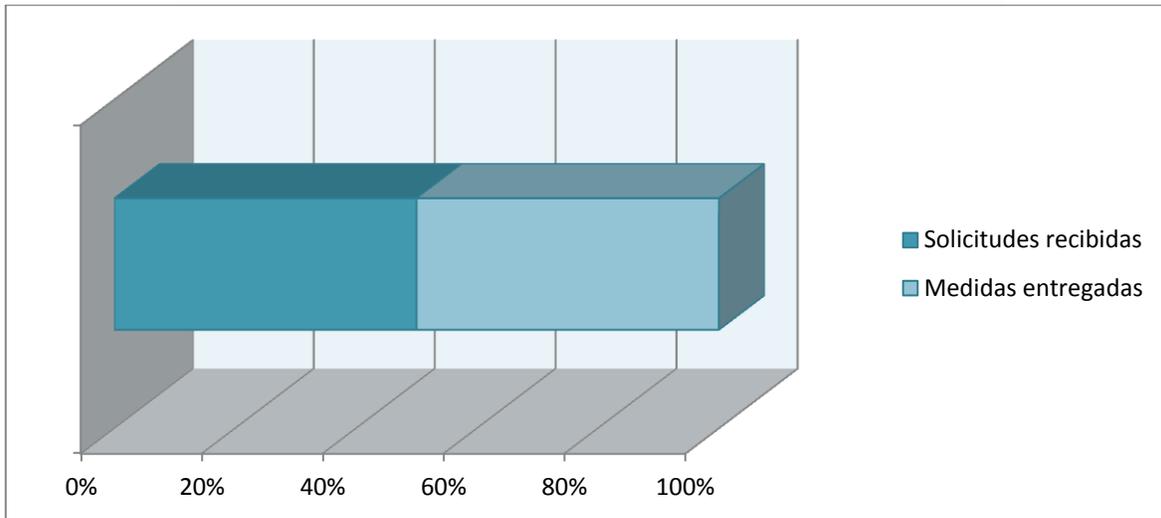


Gráfico 2: Comparativo solicitudes recibidas y medidas entregadas

Con ello detallado, a nivel territorial se tiene una dinámica singular en lo que concierne a este proceso. Al observar el siguiente gráfico sobre el número de medidas administrativas entregadas a nivel provincial, destaca de manera significativa el caso de Pichincha por la ser circunscripción territorial en donde se han entregado 907 MAPI lo que constituye el 70.85% sobre el total nacional, seguido de lejos por Azuay con el 8.20% y Tungurahua con el 6.72%.

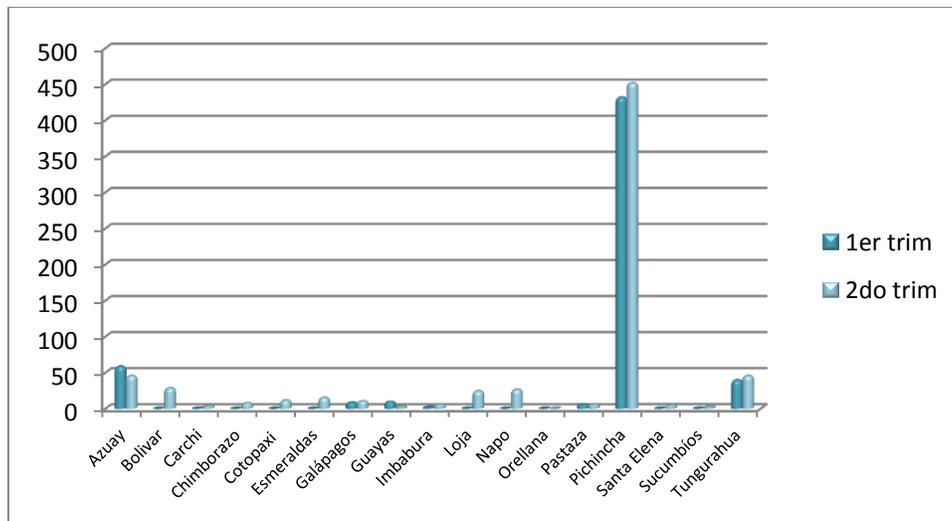


Gráfico 3: Número de medidas administrativas entregadas por provincia en 2019

En torno a esto, existen diversos causales que explican el porqué de esta dinámica y que responden tanto a factores internos como externos. En relación al primero, se puede señalar que Pichincha fue la primera provincia en donde se dieron las capacitaciones al personal sobre la temática de medidas administrativas en las diferentes etapas indicadas en los antecedentes, siendo la última en febrero de este año. De igual manera, el piloto y la socialización que se efectuó

para observar la aplicación del Manual para el otorgamiento de MAPI in situ se lo realizó con las Tenencias Políticas de Pichincha, quienes fueron las primeras en recibir este instrumento técnico, particularmente, las pertenecientes al cantón Quito. Por ende, este procedimiento que se ha venido efectuando de forma paulatina en cada una de las provincias del país puede constituirse como uno de los factores que han incidido con la atención que se ha brindado habida cuenta que al no contar con la herramientas técnicas para atender las solicitudes, algunas Tenencias no socializaban con su comunidad la existencia de este mecanismo.

Justamente, en relación con esta última noción, se debe indicar que otro de los factores que ha incidido sobre la entrega de MAPI ha sido la falta de socialización de la normativa. Es evidente cómo en diferentes circunscripciones, se desconoce el nuevo rol otorgado a las Tenencias Políticas no solo por parte de la ciudadanía sino también de las mismas instituciones del Estado, tanto del Sistema Judicial o las coordinaciones zonales y distritales de las instancias del Ejecutivo.

Frente a ello se espera que una vez concluida la socialización del Manual (agosto de 2019) en territorio, se empiece a evidenciar un numérico más proporcional a nivel nacional. No obstante, la anterior información, al analizarse el caso particular de las cabeceras cantonales arroja otros datos importantes que deben ser considerados.

Por un lado, al indagar sobre el número de MAPI entregadas en Pichincha, Tungurahua y Azuay, sobresale el hecho de que Quito con 871, Ambato con 48 y Cuenca con 72 MAPI, son las localidades en donde más medidas se han generado.

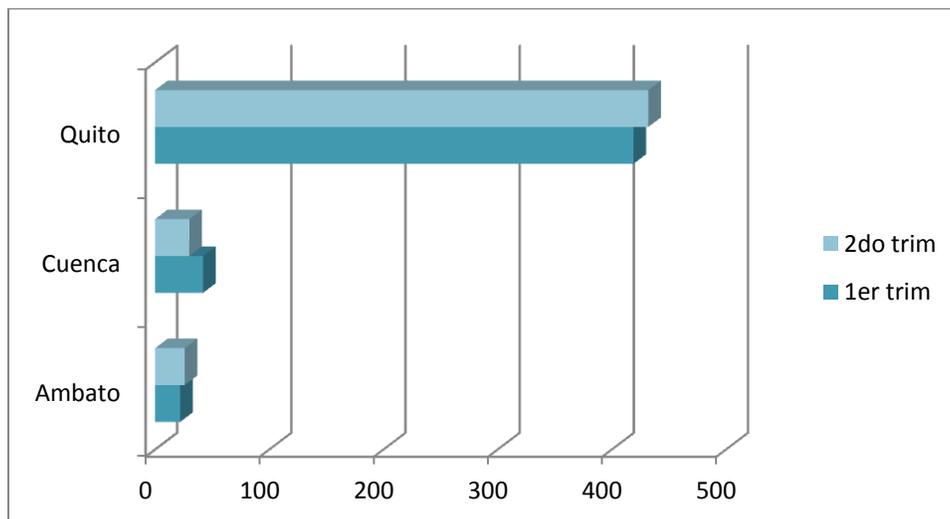


Gráfico 4: Número de medidas administrativas entregadas en las principales cabeceras cantonales en 2019

Si bien es evidente que estos espacios aglutinan a la mayor parte de la población en sus respectivas provincias no se debe olvidar, que en dichas circunscripciones quienes deberían ejercer este rol de manera preferencial son las Juntas Cantonales de Protección. Sin embargo, en

cada una de estas ciudades, las Tenencias Políticas de las parroquias rurales más próximas a los conos urbanos —Santa Rosa e Izamba en Ambato, Victoria del Portete, Sinincay, Santa Ana en Cuenca y Tumbaco, San Antonio, Calderón, Pomasqui y Llano Chico en Quito— son las dependencias que más medidas han emitido,

Como se ve en el gráfico que se muestra a continuación, en el cantón Quito, las cinco Tenencias anteriormente indicadas constituyen el 48% sobre el total de medidas dadas a nivel país.

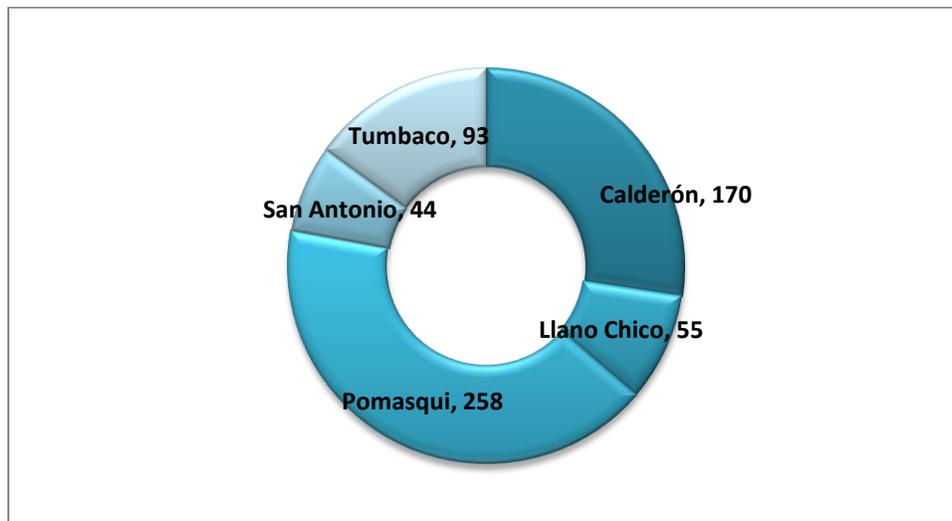


Gráfico 5: Número de medidas administrativas entregadas en las Tenencias con más solicitudes en Quito

El hecho de que las Juntas Cantonales no hayan asumido de manera cabal la responsabilidad determinada en la Ley ha influenciado de forma indudable en la información que se expone en estas hojas. Empero, este comentario no está afirmando que una vez que estas instancias se integren más en este proceso, el numérico de las Tenencias localizadas en las cabeceras cantonales varíe de manera significativa a razón de que la misma socialización de la Ley a cargo de las entidades competentes puede mantener un número de solicitudes similares. En este marco, no se debe dejar a un lado que todavía en el Ecuador, 6 de cada 10 mujeres han manifestado haber sido víctimas de violencia en alguna etapa de su vida.

Esta idea se correlaciona con la evolución del número de MAPI entregadas. Como se refleja en el siguiente gráfico a lo largo de este año, de mes a mes —salvo mayo— se ha vivido un incremento en el otorgamiento de estas medidas

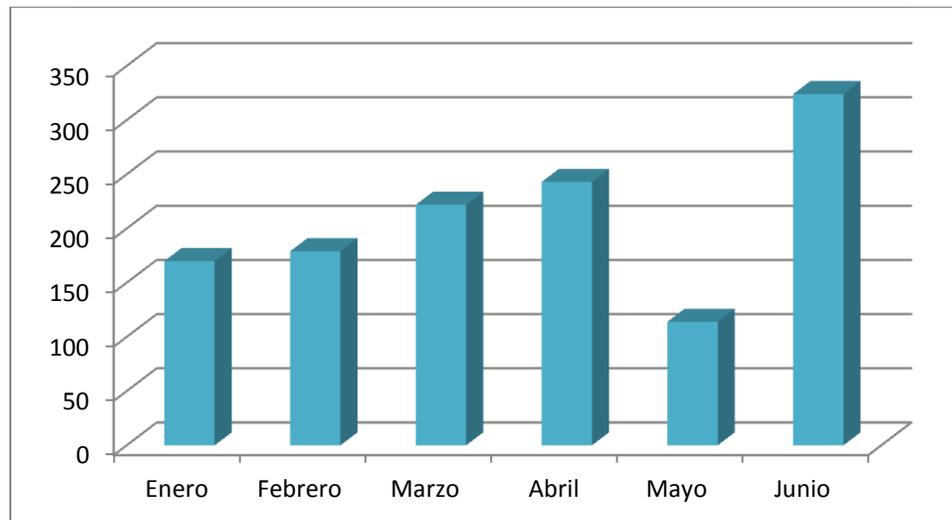


Gráfico 6: Numérico de medidas administrativas entregadas de forma mensual

Los datos del mes de junio —podría considerarse— ya empiezan a reflejar en cierta forma el resultado del proceso de socialización, capacitación y la aplicación del manual en territorio en las provincias en donde hasta la fecha ya se efectuaron los talleres. Y, precisamente, de manera adicional se debe comentar que el mes de mayo fue el período de tiempo en que el personal de la Dirección más capacitaciones dio.

En este contexto, para ahondar un poco más en el análisis, en referencia al tipo de medidas otorgadas², como lo indica el siguiente cuadro, en el ámbito de detener la violencia conforme lo estipula la ley, sobresale la entrega de boletas de auxilio y orden de restricción del victimario y la prohibición a la persona agresora del cometimiento de acciones de intimidación o amenazas

Tipo de medidas administrativas para detener la violencia	Número de MAPI otorgadas
a) Boleta de auxilio y orden de restricción de acercamiento en cualquier espacio público o privado;	1215
b) Ordenar la restitución de la víctima al domicilio habitual	106
c) Ordenar la inserción, con sus dependientes en un programa de protección en coordinación con el ente rector de las políticas públicas de justicia	17
d) Prohibir a la persona agresora esconder, trasladar, cambiar la residencia o lugar de domicilio, a sus hijas o hijos o personas dependientes de la misma;	182
e) Prohibir al agresor por sí o por terceros, acciones de intimidación, amenazas o coacción a la mujer que se encuentra en situación de violencia o a cualquier	841

² Nota de descargo: En cada solicitud de medidas administrativas se puede otorgar una o todas las medidas administrativas para detener o prevenir la violencia que la Tenencia Política considere necesarias.

integrante de su familia;	
f) Ordenar al agresor la salida del domicilio cuando su presencia constituya una amenaza para la integridad física, psicológica o sexual o la vida de la mujer o cualquiera de los miembros de la familia;	179
g) Disponer la instalación de dispositivos de alerta, riesgo o dispositivos de alerta, en la vivienda de la mujer víctima de violencia;	410
h) Prohibir a la persona agresora el ocultamiento o retención de bienes o documentos de propiedad de la víctima de violencia; y en caso de haberlos ocultado o retenido, ordenar a la persona agresora la devolución inmediata	432
i) Disponer, cuando sea necesario, la flexibilidad o reducción del horario de trabajo de las mujeres víctimas de violencia	66
j) Ordenar la suspensión temporal de actividades que desarrolle el presunto agresor en situaciones deportivas, artísticas, de cuidado o de educación formal e informal; y	13
k) Todas las que garanticen la integridad de las mujeres en situación de violencia.	51

Cuadro 1: Número de medidas administrativas entregadas para detener la violencia

En términos estadísticos, como se ilustra en el siguiente gráfico, la boleta de auxilio se ha entregado en el 94,92% de los casos, la prohibición de agresión en el 65,70% seguido a una distancia considerable de la prohibición de ocultamiento de bienes o documentos y la instalación de dispositivos de alerta (botón de seguridad) —33,75% y 32,03% de manera respectiva.

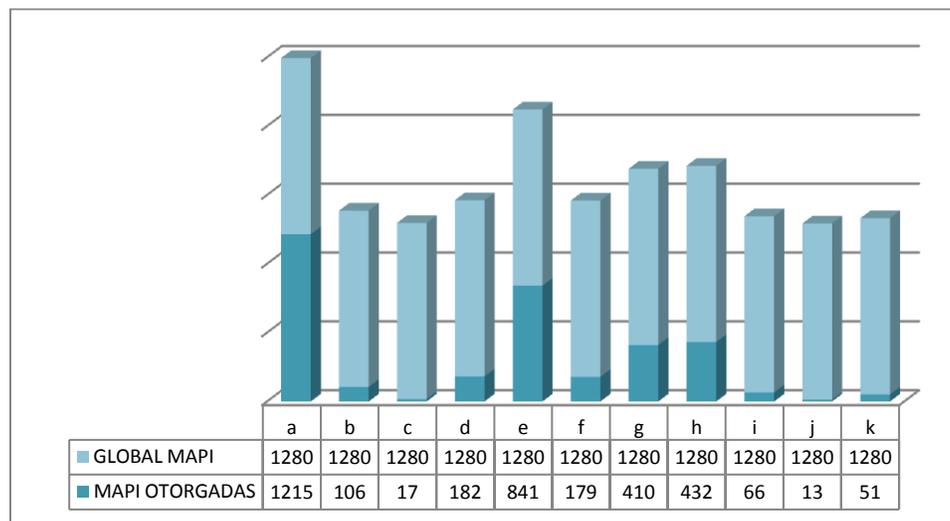


Gráfico 7: Tipo de medida administrativa sobre el total de solicitudes recibidas

Este escenario refleja cómo en un alto porcentaje de los incidentes reportados, las medidas administrativas fueron otorgadas por incidentes en donde se necesitaba precautelar de forma inmediata la seguridad de las mujeres víctimas de cualquiera de los tipos de violencia. Si bien el fin de este informe no es el de caracterizar a las mujeres víctimas de violencia al considerar la



confidencialidad con la que se están manejando los datos personales de las solicitantes de medidas administrativas, sí se puede comentar que sobre el total de casos las MAPI fueron solicitadas en un 83,13% en contra de hombres y en un 16,87% en contra de otras mujeres. Para reportes posteriores se procederá a detallar los parentescos o el tipo de relación a fin de que se pueda efectuar un análisis más profundo en torno a estas dinámicas.

De forma concatenada, la anterior información también denota cómo en territorio se han dificultado los procesos de coordinación interinstitucional que permita ingresar a estas mujeres a planes, programas y/o proyectos por parte de otras instituciones del Estado. Por diversos motivos —algunos que ya han sido señalados en párrafos anteriores— la implementación integral de las medidas administrativas se ha visto supeditada a una gestión individual realizada por las Tenencias y no a procesos articulados a razón de que muchas coordinaciones —con especial deferencia distritales— de las otras instituciones del Estado o desconocen o no disponen de los recursos suficientes para atender los requerimientos de las Tenencias Políticas.

Esta concepción se profundiza mucho más al considerar que al observar el número de MAPI otorgadas para prevenir la violencia contra las mujeres, son ínfimas si se consideran como parte del conglomerado total tal como se ve en el siguiente cuadro:

Tipo de medidas administrativas para prevenir la violencia	Número de MAPI otorgada
a) Ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común o de posesión legítima de la mujer víctima de violencia;	30
b) Disponer la activación de los servicios de protección y atención dispuestos en el Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las Mujeres;	2
c) Disponer la inserción de la mujer víctima de violencia y sus dependientes, en programas de inclusión social y económica, salud, educación, laboral y de cuidados dirigidos a los grupos de atención prioritaria a cargo del ente rector de políticas públicas de Inclusión Social y otras instancias locales que brinden este servicio;	2
d) Disponer el seguimiento para verificar la rectificación de las conductas de violencia contra las mujeres por parte de las unidades técnicas respectivas, de los entes rectores de políticas públicas de Inclusión Social, Salud y otras instancias locales que brinden este servicio a través de un informe motivado.	35

Cuadro 2: Número de medidas administrativas entregadas para prevenir la violencia

Finalmente, sobre el proceso de ratificación de las medidas administrativas a cargo de las diversas Unidades Judiciales, la información recibida por parte de cada una de las Tenencias Políticas

denota un alto porcentaje de validación legal de las mismas. De 501 medidas que han sido evaluadas por el Sistema Judicial, en el 86,42% de los casos las medidas han sido ratificadas por jueces tal como se muestra en el siguiente gráfico:



Gráfico 8: Porcentaje de medidas ratificadas por el Sistema Judicial

En este marco, a pesar de que el porcentaje de validación puede considerarse significativo, la coordinación con el Sistema Judicial ha enfrentado numerosas vicisitudes a lo largo del territorio nacional mismas que han sido recogidas en las capacitaciones y en las observaciones remitidas desde las Tenencias Políticas. Entre estas se puede enumerar la falta de socialización de la Ley con los/as servidores/as judiciales, la ausencia de procedimientos estandarizados, el desconocimiento en la aplicación de la normativa entre otros factores. Solo como ejemplo, algunas medidas fueron revocadas porque se manifestó que el Sistema Judicial no puede conocer causas que no tengan que ver con violencia en el ámbito intrafamiliar. En otros casos, las medidas fueron negadas porque fueron solicitadas por mujeres en contra de otras mujeres.

No obstante, es importante indicar que todo esto, se encuentra en un proceso de ajuste y trabajo coordinado a través del cual se espera solventar esta gestión interinstitucional sobretodo encaminada a brindar una mejor atención a cualquier persona que solicite medidas administrativas para detener o prevenir la violencia contra las mujeres.

- **Conclusión**

El proceso de otorgamiento de las medidas administrativas a cargo de las Tenencias Políticas como se evidencia a lo largo de este documento, todavía se encuentra en una fase inicial en la que se evidencian algunas problemáticas tanto internas como externas que han dificultado el cabal otorgamiento de estas en territorio. Es evidente que las 1 257 medidas emitidas hasta junio de

2019 no evidencian el alcance que tendrá este servicio a nivel nacional una vez que se haga una socialización más profunda de la LOIPEVCM.

Bajo la misma consideración, no se puede afirmar que el caso de Pichincha, particularmente de la ciudad de Quito, se repetirá con la misma intensidad a nivel nacional. Como fue señalado han existido algunos que han incidido con el numérico reportado en la capital entre el que se destaca que las Juntas Cantonales de Protección no han asumido la competencia que la normativa les otorga.

Algo que sí se puede prever es que el número de medidas entregadas mensualmente sufrirá un incremento en los próximos meses a raíz de que el proceso de facilitación a las Tenencias y socialización de las herramientas para el otorgamiento de MAPI termine. Esto a su vez influenciará sobre la necesidad de seguir generando y fortaleciendo los procesos de articulación interinstitucional a nivel central y descentralizado que permita a estas dependencias no solo entregar medidas para detener la violencia —donde prima la boleta de auxilio— sino también para prevenir la misma o que permita mujeres y sus dependientes a ingresar a alguno de los planes, programas o proyectos que brindan otras instituciones del Estado.

Esto último también incluye a la función judicial con quien se tiene que seguir colaborando para mejorar los procesos de recepción, ratificación, negación o modificación de medidas, todo esto encaminado a facilitar el arduo trabajo que efectúan las Tenencias Políticas en territorio.

Precisamente, sobre la base de esta última afirmación, es perentorio resaltar en este informe el trabajo que han venido efectuando estas dependencias, quienes a pesar de problemas logísticos, de infraestructura y de recurso humano se han abocado a la recepción de solicitudes de medidas administrativas y han concentrado sus esfuerzos dentro de sus circunscripciones para en el marco de sus funciones detener o prevenir la violencia que se ejerce contra las mujeres.

Elaborado por:

Michael Revelo Arellano
Analista de Derechos Humanos e Igualdad de Género

Aprobado por:

María Eugenia Castro
Directora de Derechos Humanos e Igualdad de Género