

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2019-2020

Tesina para obtener el título de especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos

El maltrato en tiempos de COVID-19: violencia contra mujeres, adolescentes y niñas de Quito,  
Ecuador

Alexandra Isabel Loayza Guayllasaca

Asesora: Guglielmina Falanga

Lectora: Gabriela Elizabeth Ruales J.

Quito, agosto de 2021

## Tabla de contenidos

Resumen .....	III
Capítulo 1 .....	1
El maltrato en tiempos de COVID-19: ¿cómo analizar la violencia de género? .....	1
1.1. Antecedentes .....	1
1.2. Justificación .....	5
1.3. Pregunta y objetivos de la investigación .....	7
1.4. Enfoque teórico y metodológico .....	8
Capítulo 2 .....	11
Violencia de género en tiempos de pandemia. Aproximación teórica y contextual .....	11
2.1. Estado del arte: estudios sobre violencia de género en tiempos de COVID-19 .....	11
2.2. La violencia de género: apuntes teóricos para su identificación .....	14
2.3. Normativa constitucional y penal y políticas públicas relacionadas con la violencia .....	20
de género en Ecuador .....	20
2.3.1. Tipificación de la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar en el .....	22
Código Orgánico Integral Penal .....	22
2.4. Violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes en aislamiento obligatorio ante la .....	25
COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito .....	25
2.5. Cifras generales de violencia intrafamiliar en el Distrito Metropolitano de Quito del .....	29
período 2019-2020 .....	29
Capítulo 3 .....	33
Violencia de género en el Distrito Metropolitano de Quito durante la emergencia sanitaria .....	33
nacional a causa de la COVID-19 .....	33
3.1. Políticas Públicas implementadas por la Secretaría de Derechos Humanos .....	35
3.2. Balance entre las medidas administrativas inmediatas de protección y las cifras sobre la .....	37
violencia .....	37
3.2.1. Casos atendidos en la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, .....	38
niños y adolescentes .....	38
3.2.2. Las cifras de femicidio prenden las alarmas sobre los mecanismos de prevención .....	41
3.2.3 Análisis de Registro Único de Violencia Contra la Mujer .....	45

Conclusiones ..... 48  
Lista de referencias..... 51

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1. Femicidios en Ecuador hasta noviembre de 2020 .....	6
Figura 2. Protocolo de llamadas de emergencia ante violencia de género del SIS ECU911 .....	37

### **Gráficos**

Gráfico 1. Número de femicidios en Ecuador entre 2014-2020.....	41
Gráfico 2. Comparación de femicidios según grupos etarios: 2018, 2019 y 2020.....	43

### **Tablas**

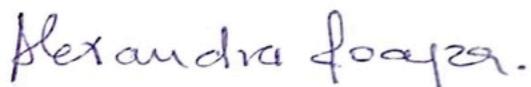
Tabla 1. Tipificación de la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.....	22
Tabla 2. Denuncias en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2019-2020.....	29
Tabla 3. Resumen general de denuncias por acción en el Distrito Metropolitano de.....	30
Quito, período 2019-2020 .....	30
Tabla 4. Causas por medidas de protección cantón Quito. Enero de 2019 al 31 de julio 2020 ....	31
Tabla 5. Números de femicidios por mes en Ecuador, 2014-2020 .....	42
Tabla 6. Víctimas de femicidios según etnia: 2014-2020 .....	43
Tabla 7. Víctimas de femicidios según la provincia: 2014-2020 .....	44
Tabla 8. Víctimas de femicidios según la nacionalidad: 2014-2020.....	45
Tabla 9. Registro de casos de violencia de género según datos obtenidos en la investigación ....	46

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Alexandra Isabel Loayza Guayllasaca, autora de la tesina titulada “El maltrato en tiempos de COVID-19: violencia contra mujeres, adolescentes y niñas de Quito, Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2021



---

Alexandra Isabel Loayza Guayllasaca

## Resumen

¿Cómo el Estado ecuatoriano garantizó los derechos de mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia durante la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito? A partir de tal interrogante el presente estudio se encaminó a describir la respuesta del Estado ecuatoriano ante la violencia de género como un problema social agudizado a consecuencia de las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19, en la capital ecuatoriana.

En la investigación se aborda la relación entre violencia de género y la crisis sanitaria mundial asociada a la pandemia de COVID-19 durante el 2020, tomando como espacio de referencia aquel que se denomina como privado: el hogar, pero también enfatizando en el accionar estatal ante esta situación. Se determinó que particularmente en los meses (marzo-junio de 2020) en que se declaró la emergencia sanitaria en Ecuador, se han incrementado los casos de violencia de género, a la par que han disminuido las llamadas de emergencia relacionadas con estos eventos en comparación con el 2019 (ECU 911 s. f).

De ahí la importancia de analizar las políticas públicas existentes en el país con respecto a la violencia contra la mujer y la protección de sus derechos, especificando si existen o no protocolos de emergencia para situaciones especiales, como la que pone de relieve a nivel global la pandemia por coronavirus. Aplicando metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) se concluye que, si bien existen los protocolos, estos se limitan al nivel formal y no han logrado establecerse los mecanismos para divulgar su existencia y crear redes de apoyo efectivas ante la violencia; la pandemia ha evidenciado la inoperancia de mecanismos como la valoración de riesgos que alertaría de posibles feminicidios.

## **Capítulo 1**

### **El maltrato en tiempos de COVID-19: ¿cómo analizar la violencia de género?**

La violencia de género constituye un fenómeno de alcance mundial que se agudiza en contextos de crisis como las guerras, las recesiones económicas, las catástrofes sanitarias, las emergencias climáticas o los conflictos fronterizos, entre otros (UNICEF 2020). Con “sus raíces en los desequilibrios de poder y desigualdad estructural entre hombres y mujeres” (UNICEF 2020, párr. 2), la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas crece en las situaciones antes mencionadas. Ello se debe, entre otras causas, a que los sistemas de protección se debilitan o interrumpen; además el desplazamiento, la separación de las familias y las comunidades, o el confinamiento junto a presuntos abusadores incrementan la vulnerabilidad ante actos de violencia. A lo anterior se suma el aislamiento de las redes de apoyo social y el aumento del estrés como resultado del encierro.

Esta investigación aborda la relación entre ese fenómeno y la actual crisis sanitaria mundial asociada a la pandemia de COVID-19, en Quito, capital de Ecuador. Datos del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 indican que, en 2020, y particularmente en los meses en que se declaró la emergencia sanitaria en Ecuador, se han incrementado los casos de violencia de género, a la par que han disminuido las llamadas de emergencia relacionadas con estos eventos con respecto a 2019 (ECU 911 s.f).

Además, se analiza las políticas públicas existentes en el país con respecto a la violencia contra la mujer y la protección de sus derechos, particularizando en si existen o no protocolos de emergencia para situaciones especiales, como la que se atraviesa mundialmente por la pandemia de coronavirus. A su vez, se enfoca cómo se ha procedido en Quito, Ecuador.

#### **1.1. Antecedentes**

El Estado ecuatoriano en 1979, mediante Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, asumió la obligación internacional de reivindicar la dignidad de la mujer a través de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, manifestada de forma violenta. “En la definición de la discriminación se incluye la

violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que le afecte de forma desproporcionada” (CEDAW 1999, art. 1).

Hasta antes de la fecha de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la discriminación hacia la mujer era tratada como un conflicto privado en el cual el Estado no debía intervenir, según lo recuenta el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG 2014) en Ecuador. Esta discriminación, sin políticas públicas que la enfrentara, reproducía las desigualdades e invisibilizaba las relaciones de poder que la sostienen. Dentro de este enfoque, la violencia de género se ha posicionado a través de los sistemas de subordinación, pero el progresivo reconocimiento de estas desigualdades ha contribuido a desterrar de la legislación los estereotipos que perpetúan la discriminación contra las mujeres y su diversidad.

Esta problemática social comenzó el camino hacia su superación más de una década después, tras la ratificación del Convenio Belem Do Para (OEA s. f.). A partir de las proposiciones y la demanda social de las mujeres organizadas, en 1994, se crea en Ecuador la primera Comisaría de la Mujer y la Familia y se logró pensar en la primera Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, en 1995.<sup>1</sup> Esa ley fue reformada en dos ocasiones y derogada tras la expedición de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres, en 2018. Los avances de los últimos años tienen un importante apoyo en el mandato constitucional. En la Constitución de la República de 2008, el Estado ecuatoriano reconoce y garantiza a las y los ciudadanos el derecho a la integridad personal, como un derecho de libertad:

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 (CRE 2008 Art. 66.3 literal b).

<sup>1</sup> La Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia recogió el concepto de violencia intrafamiliar y dio lugar a la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, las cuales conocían y resolvían los casos de violencia contra la mujer y la familia.

La voz de organizaciones de mujeres en Ecuador ha trabajado para demostrar que seis de cada diez mujeres son víctimas de violencia, es decir, más de 3,2 millones de mujeres han sufrido algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres (CNIG 2014). Por otra parte, una de cada cuatro mujeres ha vivido violencia sexual; sin embargo, la violencia psicológica es la forma más frecuente de violencia de género, donde el agresor ha sido su pareja o expareja, refiere la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres (2018, 3).

Esta ley ha sido delineada atendiendo a cuatro aspectos que sobrellevan la debida diligencia de los Estados para abordar la violencia de género: la prevención, la atención, la protección y la reparación. Estos ejes pretenden materializar el objetivo de alcanzar la dignidad de la mujer como principio fundamental de una vida libre de violencia, al contar con un marco jurídico que asume la problemática desde sus distintos ángulos.

En las acciones extendidas por el Estado, aun cuando se han dado pasos formales importantes, se advierte un debilitamiento creciente en la política pública en los últimos años, ya que el presupuesto general del Estado para la prevención y reducción de la violencia de género y otras violencias decreció sustancialmente.

A este panorama se sumó la situación de emergencia mundial que provocó la pandemia de COVID-19, cuyo primer caso se registró en Wuhan, China, el 31 de diciembre de 2019 (OMS s.f. a). A medida que fue esparciéndose por diferentes países, los gobiernos fueron decretando cuarentenas o confinamientos en los hogares con el objetivo de frenar la propagación del virus, altamente contagioso. En Ecuador, el primer estado de excepción por el impacto de la pandemia se decretó en marzo de 2020, y luego otra vez desde junio hasta septiembre. “Con la disposición, las autoridades establecieron toque de queda y restringieron la movilidad de personas y la circulación vehicular, para hacer del confinamiento la principal herramienta en la lucha contra la pandemia” (*Prensa Latina* 2020, en línea).

Las mujeres ya estaban expuestas a la violencia de género y, en específico, intrafamiliar incluso antes de que existiera la COVID-19. El distanciamiento social y el toque de queda implementados para proteger a las familias ha desatado las alertas sobre la violencia que viven muchas mujeres,

adolescentes y niñas al encontrarse restringidas de hacer uso de espacios públicos, medios telefónicos, electrónicos por encontrarse en su “hogar”, en compañía de sus opresores.

Un estudio de ONU Mujeres (2020) indica que:

(...) desde el estallido del COVID-19, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha intensificado en países de todo el mundo. Si bien las medidas de bloqueo ayudan a limitar la propagación del virus, las mujeres y las niñas que sufren violencia en el hogar se encuentran cada vez más aisladas de las personas y los recursos que pueden ayudarlas (ONU Mujeres 2020, párr. 5).

En Ecuador, el programa PreViMujer de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) realizó un estudio sobre la violencia hacia la mujer en tiempos de cuarentena a causa del COVID-19, que reveló que la violencia doméstica contra las mujeres se incrementó en un 30 por ciento en esta etapa, y recomendó al Gobierno Nacional aplicar medidas de prevención durante y después de la emergencia.

La directora del Programa PreViMujer, Viviana Maldonado, comentó sobre el desafío de apostar por una educación formal y ciudadana sobre la prevención de la violencia hacia la mujer en la región. Indicó que es importante invertir en la educación y protección de la mujer (Aler 2020). La violencia de género ha sido considerada como otra pandemia concomitante durante el confinamiento o aislamiento; esta violencia machista es una pandemia en curso y causa muertes, sin considerarse de alta preocupación nacional. La tolerancia o permisividad hacen que esta no se visibilice como una problemática en todas sus dimensiones.

En rueda de prensa virtual, reclamaron al Gobierno Nacional más atención a las vulnerabilidades de mujeres, adolescentes y niñas que, a fin de cumplir con disposiciones gubernamentales, son víctimas de agresiones, abuso sexual y femicidios (Fundación Desafíos s.f.). Por lo que es necesario que, aunque parezca contradictorio, se creen políticas públicas con perspectiva de género, que promuevan la igualdad y no discriminación de mujeres y niñas en los espacios privados, ya que durante la emergencia el potencial peligro puede estar en los hogares.

En este sentido, la violencia de género en tiempos de pandemia mundial y la falta de protocolos emergentes derivan en una crisis social, que vulnera los derechos de las mujeres y aumenta las brechas de la desigualdad de género e impacta en mujeres, adolescentes y niñas. Es por esta razón que el abuso y la discriminación cometidos en la intimidad del hogar entre personas emparentadas representa la forma más común y frecuente de la violencia doméstica (Segato 2003, 22).

El Sistema de Seguridad Integrado ECU 911 muestra cifras con respecto a emergencias de violencia intrafamiliar –específicamente las relacionadas con emergencias contra la mujer u otro miembro de la familia. Entre el 12 de marzo y el 11 de abril de 2020 esta entidad ha recibido 6819 llamadas de posibles casos de violencia de género, con una disminución del 37,2 por ciento con respecto al año anterior (4038 llamadas menos), tomando en cuenta que en el 2019 hubo 10 857 avisos (ECU 911 s.f.).

Con base en tales cifras, cabría preguntarse: ¿disminuye la violencia? ¿Cómo acceder a las mujeres, adolescentes y niñas que no pueden manifestar el maltrato físico, sexual, psicológico que enfrentan actualmente, cuando permanecen las 24 horas del día con su pareja violenta o su agresor? ¿Constituye este uno de los factores que agravan el contexto de la violencia de género, como impedimento para comunicar y alertar sobre la violencia que se enfrenta en tiempos de COVID-19?

## **1.2. Justificación**

En contexto de la emergencia sanitaria del COVID-19 la violencia se ha incrementado. Por tanto, el Estado debe fortalecer y ampliar las políticas de prevención para lograr cambios generacionales a mediano y largo plazo. Si no se consigue una transformación estructural, el vacío de atención y servicio en el aspecto judicial nunca será subsanado.

Tomando en cuenta que los derechos de las mujeres y niñas es un derecho humano el cual reconoce la igualdad y no discriminación. Las mujeres tienen derecho a no ser maltratadas por su pareja, expareja o por cualquier hombre que, por el hecho de ser mujer, la agrede de forma



Este estudio se sustenta en la necesidad de analizar el comportamiento de los protocolos de respuesta gubernamentales ante la violencia de género, en una situación excepcional sin precedentes en los últimos 100 años. El acercamiento al tema desde un enfoque teórico y metodológico permitirá describir los aciertos y desaciertos de las políticas implementadas hasta el momento, y sugerir otras líneas de acción a futuro, teniendo en cuenta que aún no se avizora el final de la pandemia.

### **1.3. Pregunta y objetivos de la investigación**

De acuerdo con la importancia que reviste la erradicación de toda forma de violencia contra la mujer, la pregunta de la presente investigación ha sido formulada pensando en conocer cómo el Estado de Ecuador ha garantizado los derechos de género en el contexto de la pandemia, por lo que se centra en el siguiente enunciado: ¿Cómo el Estado ecuatoriano garantizó los derechos de mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia durante la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito?

Para responder a la interrogante planteada, se traza el siguiente objetivo general: Describir la respuesta del Estado ecuatoriano ante la violencia de género como un problema social agudizado a consecuencia de las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19, en el Distrito Metropolitano de Quito.

Para guiar el estudio y con el fin de cumplir con el objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Determinar las causas de violencia de género contra mujeres, adolescentes y niñas, durante el toque de queda en tiempos de pandemia COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Registrar el número de denuncias realizadas en Fiscalía durante la emergencia sanitaria y el toque de queda en el Distrito Metropolitano de Quito.

- Identificar las estadísticas de casos de violencia a mujeres, adolescentes y niñas, levantadas en el Distrito Metropolitano de Quito durante la emergencia sanitaria por la COVID-19.
- Identificar las políticas públicas implementadas para dar seguimiento a víctimas y sobrevivientes de violencia de género en Quito, durante la pandemia de COVID-19.

#### **1.4 Enfoque teórico y metodológico**

El enfoque teórico se desarrolla alrededor de la violencia de género como categoría de investigación que a su vez deriva en otras subcategorías como la violencia intrafamiliar, la violencia contra niñas, niños y adolescentes, la violencia contra la mujer, y el femicidio, desenlace fatal y extremo de estas formas de violencia.

Además, se abordarán las garantías y principios básicos del ejercicio del derecho constitucional y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

La investigación desarrollará categorías y conceptos teóricos relacionados con el *mainstreaming* de género (Alonso 2010; Lombardo 2003; Pérez 2017; Walby 2004), el cual busca la igualdad sustantiva de las mujeres con nuevos modelos a fin de acabar con la subordinación de las mujeres como grupo vulnerable, actuando desde las estructuras que alimentan las desigualdades entre mujeres y varones. Este enfoque busca modificar esas estructuras patriarcales que subordinan a las mujeres frente a los hombres, centralmente en roles impuestos por la sociedad, y deconstruir el pensamiento heteropatriarcal que atraviesa la estructura social.

La interseccionalidad (La Barbera 2016; Viveros 2016) se tomará también como parte del análisis teórico. Este enfoque busca reconocer los derechos de identidades de género, etarias, étnicas, en diversidad sexual, condiciones económicas, condiciones de discapacidad, y otras.

Finalmente, desde este enfoque se identificará a la discriminación en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres (Adam 2013; Zurbano, Liberia y Campos 2015; Poggi 2018; Lagarde 2008; Segato 2003), y se propondrá al Estado la

implementación de políticas públicas emergentes que tutelen los derechos humanos, aplicando principios básicos que protejan la dignidad e igualdad, la no discriminación y el reconocimiento de la igualdad sustantiva con enfoque de género (Amorós 1994; Lagarde y Valcárcel 2011; Bareiro y Soto 2015; Suárez 2012).

Para lograr los objetivos planteados se emplea una metodología mixta, donde los métodos de investigación cualitativos como la entrevista estructurada y el análisis bibliográfico documental se combinarán con otros métodos cuantitativos como el análisis de datos para construir generalizaciones. Los métodos mixtos permiten la interacción entre datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para ofrecer una perspectiva más amplia sobre determinados problemas de la ciencia (Cresswell 2013; Lieber y Weisner 2010).

Se realiza un mapeo de denuncias tramitadas en Fiscalía provincial de Pichincha, durante la emergencia sanitaria COVID-19. Además, se proporciona un análisis comparativo de las cifras oficiales de violencia de género en el Distrito Metropolitano de Quito. También se realiza un mapeo de protocolos emergentes implementados por el Estado a favor de las víctimas de violencia y sus hijas e hijos. Finalmente se realiza un análisis comparativo de las cifras oficiales de violencia de género con las cifras planteadas por distintas organizaciones de mujeres, reportadas durante la emergencia sanitaria por la COVID-19.

La tesina se estructura en tres capítulos. En este primer capítulo se han declarado los antecedentes y la problematización de la violencia de género en un contexto de crisis como es la pandemia por la COVID-19. Se ha justificado la importancia del tema a investigar por el aumento de la violencia registrado durante el confinamiento en la ciudad de Quito. Además, se ha planteado la pregunta de investigación que guiará el estudio y se han declarado los objetivos generales y específicos. Se ha realizado una breve introducción al enfoque teórico, y se ha explicado la metodología que sostiene esta investigación.

En el Capítulo 2 se exponen con exhaustividad las reflexiones teóricas del tema en cuestión, los documentos legales que norman los derechos de las mujeres y la tipificación de la violencia de

género como delito, y la situación contextual en el marco de la pandemia en la ciudad de Quito, estudio de caso de la investigación.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de los datos recolectados con la aplicación de instrumentos, se responde a la pregunta de investigación establecida en el capítulo introductorio y se desarrollan los objetivos generales y específicos planteados para dar respuesta al problema de investigación. En las conclusiones se condensan los hallazgos y se ofrecen perspectivas para contribuir al estudio y desarrollo de políticas públicas contra la violencia de género en situaciones de emergencia.

## Capítulo 2

### Violencia de género en tiempos de pandemia. Aproximación teórica y contextual

En este capítulo se ofrecen las claves teóricas que regirán la investigación. En un primer acápite se aborda el estado del arte de las investigaciones existentes sobre el tema de la relación entre la violencia de género y las situaciones de crisis, particularizando en la reciente pandemia de la COVID-19, y las investigaciones surgidas en el contexto ecuatoriano. Posteriormente se sistematizan conceptos teóricos sobre la violencia de género, y cómo se ha reflejado su tratamiento en las legislaciones ecuatorianas. Además, se abordará cómo se ha manifestado esa relación entre violencia de género y COVID-19 en Ecuador, analizando datos sobre denuncias y la respuesta del Estado.

#### 2.1. Estado del arte: estudios sobre violencia de género en tiempos de COVID-19

A pesar del corto tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia por coronavirus, la producción investigativa sobre la agudización de la violencia de género ha sido amplia, fundamentalmente en el contexto latinoamericano, dentro del cual Ecuador ha ofrecido valiosos aportes.

Se puede citar el caso de la investigación “La violencia de género basada en situaciones de emergencia: experiencias en Ecuador”, de la investigadora Lola Marisol Valladares. En este trabajo, relacionado con la situación posterior al terremoto de 2016, se afirma que el impacto de las emergencias, por catástrofes naturales o conflictos, no es neutral, sino que las desigualdades de género preexistentes se agudizan, incrementando además el riesgo de vivir situaciones de violencia basada en género, en especial para mujeres, niñas y adolescentes (Valladares 2017). En este artículo, compilado en el volumen *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*, se advierte además que, dado que solo se denuncia una parte de los casos de violencia de género, la prioridad en tiempos de emergencia no debe ser el enfoque en la magnitud de los datos, sino el fortalecimiento de las acciones de prevención, mitigación y respuesta independientemente de si se han reportado o comprobado que se han producido estas situaciones.

Las situaciones excepcionales “colocan a la población en una situación de fragilidad, puesto que las instituciones básicas, cuerpos de seguridad, atención sanitaria, acceso a agua potable, etc., y las estructuras básicas de la sociedad, o bien están colapsadas por la situación de emergencia, o directamente han dejado de funcionar” (Cotarelo 2015, 10). A esa situación compleja que debe enfrentar la población general, se le suma el reforzamiento de los roles tradicionalmente asignados que colocan a la mujer en mayor vulnerabilidad ante la violencia, al resquebrajarse la respuesta institucional y las redes de apoyo, como señala la investigadora Laura Cotarelo en la investigación “Vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género en contexto de desastres naturales” (2015).

Los elementos señalados sobre la relación entre el aumento de la violencia de género y las situaciones de crisis han sido abordados y evidenciados en investigaciones recientes sobre el impacto de la COVID-19.

En febrero, los casos de violencia de género denunciados en una sola comisaría de policía de China se habían triplicado en comparación con el mismo periodo del año pasado. A medida que más países han ido aplicando medidas de contención, se ha ido informando de incrementos preocupantes. Las líneas de ayuda han registrado un aumento del 91% en Colombia, el 60% en México, el 40% en Australia, el 30% en Chipre y el 20% en los Estados Unidos. En España, las llamadas al 016 (teléfono de información y de asesoramiento en violencia de género) han aumentado un 10,5% y las consultas on-line un 182,93% con respecto al mes de marzo del año anterior. En Francia, las intervenciones policiales por violencia en el hogar han aumentado un 30% en una semana (Ruiz-Pérez y Pastor-Moreno 2020, 2).

Tales datos, recogidos en el artículo “Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19” (2020), muestran de manera aleatoria cómo el fenómeno se ha manifestado en una amplia diversidad de países de todos los continentes. A la par de ello, ese trabajo afirma que también las denuncias a autoridades policiales se han reducido, lo cual da una idea de las dificultades que están enfrentando las mujeres para acceder a la ayuda e interponer una denuncia mientras conviven en situación de confinamiento con su maltratador. Se debe puntualizar que las cifras de violencia de género se relacionan directamente con la violencia doméstica o la violencia en pareja. Según datos de la Organización Mundial de la Salud,

(...) en todo el mundo, casi un tercio (30%) de las mujeres que han tenido una relación de pareja refieren haber sufrido alguna forma de violencia física y/o sexual por parte de su pareja en algún momento de su vida. (...) Un 38% de los asesinatos de mujeres que se producen en el mundo son cometidos por su pareja masculina (OMS 2017, 8).

Las investigaciones revisadas coinciden en estos elementos como los más relevantes en el impacto de la pandemia sobre la vulnerabilidad de las mujeres: convivencia con el maltratador, aislamiento de familiares y amigos, dificultad para acceder a servicios de ayuda ante la limitación de la movilidad, aumento del control de las parejas sobre los medios de comunicación, presión psicológica que desmotiva la realización de denuncias, cierre de escuelas, pérdida de empleo, entre otros (Ruiz-Pérez y Pastor-Moreno 2020; Carrasco y Martínez 2020; ONU Mujeres 2020; Herrera 2020; Bedoya, Bedoya y Baquero 2020).

El confinamiento puede aumentar los comportamientos de control de los maltratadores, incluidas las prácticas de aislamiento social. Los límites a la movilidad física aumentan potencialmente la vulnerabilidad de las mujeres que sufren violencia de género. Además del aislamiento familiar y social, el acceso a los sistemas de protección, seguridad y apoyo puede ser limitado (Ruiz-Pérez y Pastor-Moreno 2020, 2).

Varias de las investigaciones y artículos consultados refieren medidas que se han implementado para prevenir o responder ante la violencia de género en apoyo de las víctimas (Mora y Rein 2020; Cedeño y Vera 2020; Ceballos y Jara 2020; Carrasco y Martínez 2020). En Ecuador, específicamente, la Defensoría del Pueblo publicó el “Cuestionario: COVID-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres” (2020), en respuesta a la solicitud de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

En ese documento se listan la variedad de servicios de comunicación para la ayuda a los que pueden acceder las mujeres ecuatorianas, mediante llamadas telefónicas, consultas online o códigos de auxilio en establecimientos que prestan servicios, como farmacias y supermercados. Sin embargo, también se mencionan dos falencias significativas en el manejo de este fenómeno durante la pandemia.

En primer lugar, el abandono del domicilio ante una situación de abuso no fue contemplada dentro de las exenciones de las medidas restrictivas de aislamiento en el Decreto Ejecutivo no. 1017, emitido el 16 de marzo de 2020 para declarar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, y donde se suspendía, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito y se establecía el toque de queda.

(...) no se contempló a las mujeres víctimas de violencia doméstica, quedando como alternativa aplicar una de las excepcionalidades, a pesar de no ser específica, que es la contenida en el número 6 del artículo 5 de este Decreto que establece la posibilidad de circular de personas que por razones de salud deban trasladarse a un centro médico. Es decir, actualmente no existe norma que contemple que las mujeres puedan salir del aislamiento en caso de sufrir violencia doméstica (Defensoría del Pueblo Ecuador 2020, 11).

Por otra parte, las casas de acogida diseñadas para ofrecer servicios integrales a mujeres en situación de vulnerabilidad ante la violencia, además de ser escasas, recibieron el impacto de la pandemia con “problemas debido a la falta de transferencias monetarias desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social” (Defensoría del Pueblo Ecuador 2020, 12), y con posteriores recortes presupuestarios, reducción de jornada laboral y terminación de contrato de sus trabajadores, en medio de la crisis sanitaria.

Estos referentes de investigaciones previas permiten trazar perspectivas y enfocar la problemática de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19 en Quito, ciudad que al ser la capital del país constituye el eje de muchas de las políticas que se implementan a nivel nacional, es una de las más pobladas a nivel nacional, y es además de las que más llamadas de auxilio por parte de mujeres reportó durante la cuarentena (Defensoría del Pueblo Ecuador 2020).

## **2.2. La violencia de género: apuntes teóricos para su identificación**

Para lograr una conceptualización lo más exacta posible sobre la violencia de género, se ofrece primeramente una deconstrucción de los términos que conforman este concepto, para entender por qué se considera lesivo contra los derechos humanos.

El género es definido por Banchs (1996, citado en Echeverri y Bernal 2015, 162) como “todo el añadido sociocultural que se le atribuye al sexo biológico, es decir, al conjunto de ideas, representaciones, valores y normas sobre lo que es ser hombre o mujer, lo propio del niño y de la niña, de lo masculino y de lo femenino”. O sea, el hecho de nacer con determinado sexo biológico no implica *per se* una asignación de roles, sino que son la cultura, la sociedad, la política y otros factores condicionados por la acción humana consciente los que determinan qué es lo aceptable para cada género en correspondencia con el sexo biológico.

La construcción social de los cuerpos, históricamente, ha sustentado la creencia de que unos cuerpos tienen más valor que otros, y esto se basa en las distinciones de género. En especial para los femeninos, el constructo social legitima la idea de que las mujeres no pueden ser dueñas de su sexualidad y de las decisiones con respecto a su reproducción; con esa óptica, se les niega sus derechos sexuales y reproductivos. Por otro lado, las relaciones de poder que limitan a las mujeres, se basan en supuestos que consideran al sexo y género como estáticos, dentro de estructuras que producen violencia sistemáticamente y ponen en peligro la reivindicación de las mujeres como soberanas de la construcción de su corporeidad.

Este discurso discriminatorio hacia lo femenino causa subordinación a lo masculino, especialmente en el ámbito sexual y corporal. A tal efecto, las mujeres han sido consideradas seres inferiores a los hombres, tanto para el ejercicio de sus derechos como en su desenvolvimiento social. Tales discursos o constructos sociales constituyen el caldo de cultivo para la violencia de género, un flagelo que aqueja a un tercio de las mujeres a nivel mundial (OMS 2017, en línea).

Por otra parte, la violencia es entendida por la OMS como el “uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte” (OMS s.f. b, en línea). Esta definición objetiva de la OMS es ampliada en el concepto de violencia simbólica ofrecido por Bourdieu (1997, citado en Echeverri y Bernal 2015, 162), quien establece que se trata de la “violencia que arranca sumisiones que ni siquiera se perciben como tales apoyándose en unas ‘expectativas colectivas’,

en unas creencias socialmente inculcadas, transforma las relaciones de dominación y de sumisión en relaciones afectivas, el poder en carisma”.

La imbricación de ambos conceptos sobre la violencia es fundamental para entender cómo opera la violencia de género. Diversos autores (Adam 2013; Zurbano, Liberia y Campos 2015; Poggi 2018) coinciden en que la conceptualización teórica de la violencia de género es una construcción aún en proceso, sobre todo porque estos investigadores asumen una posición desde la jurisprudencia donde el concepto guarda indefiniciones.

Por su parte, desde la teoría feminista se encuentra una amplia producción de conceptos; una de estas voces es la de Marcela Lagarde (2008, 217), quien define a la violencia de género como “un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres. De esas condiciones estructurales surgen otras condiciones culturales como son el ambiente ideológico y social de machismo y misoginia, y de normalización de la violencia contra las mujeres”.

La violencia de género desde el feminismo se aborda con un importante rasgo que la caracteriza y es su capacidad para ejercer dominación:

La violencia contra la mujer es, también, instrumental. La violencia de género no es un fin en sí misma sino un instrumento de dominación y control social. El poder de los hombres y la subordinación de las mujeres, que es un rasgo básico del patriarcado, requiere algún mecanismo de sometimiento. En este sentido, la violencia contra las mujeres es el modo de afianzar ese dominio (Ruiz Pérez et al. 2004, citado en Echeverri y Bernal 2015, 164).

A pesar de no existir un consenso teórico sobre la definición del término, la ONU lo reconoce como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (Asamblea General de las Naciones Unidas 1994, citado en Zurbano, Liberia y Campos 2015, 832). Esta investigación considera pertinente adherirse al concepto brindado por este organismo internacional debido al rol que cumple como

gestor y garante de muchas de las políticas que implementan los países en materia de derechos. Además, la ONU reconoce que esta violencia refleja

(...) una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre. Esta violencia ha impedido el adelanto pleno de la mujer y es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre (Asamblea General de las Naciones Unidas 1994 citado en Zurbano, Liberia y Campos 2015, 832).

Dentro de las clasificaciones que se especifica en el artículo 2 de la resolución de diciembre de 1993 de la ONU, están

(...) la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación (Asamblea General de las Naciones Unidas 1994 citado en Zurbano, Liberia y Campos 2015, 832).

Aunque esta investigación reconoce la amplia variedad de clasificaciones que se manejan en cuanto a la violencia de género, decide adscribirse a esta forma específica, pues se analiza un contexto en particular que es el hogar, escenario fundamental del confinamiento por COVID-19. “La violencia de género y la violencia doméstica son dos tipos de expresiones que han ido dándose de la mano durante mucho tiempo” (Adam 2013, 24). No son términos homólogos pero su interrelación está fundamentada en el hecho de que

(...) el propio ámbito familiar es el más frecuente en el que se desarrolla la violencia de género, como también lo son las víctimas que resultan en estos tipos de conflictos. La violencia doméstica, como se apuntaba anteriormente, suele afectar a las personas más vulnerables que conviven con el agresor. Aun así, cabe tener en cuenta que el agresor no tiene por qué ser siempre el hombre, ni tampoco ser la mujer la víctima (Adam 2013, 24).

En el marco de la violencia de género en el hogar, esta va dirigida también directa o indirectamente hacia las niñas, niños y adolescentes, que se encuentran en una posición de doble vulnerabilidad. Por un lado, pueden ser víctimas directas del abuso, por otro pueden ser utilizados como “instrumento eficaz para doblegar en tanto que madre cualquier eventual resistencia de la mujer” (Pérez 2009, 85), o pueden encontrarse en doble situación de violencia. Además, como grupo etario dependiente de los adultos a su cargo, les resulta más difícil emprender la denuncia o búsqueda de ayuda por su cuenta, por lo tanto, están sujetos a que la madre, víctima de violencia también, sea la que rompa con el círculo vicioso del maltrato.

Paradójicamente, el mito de que los hijos se encontrarán mejor en “familia” que con una madre soltera evita que las mujeres terminen con la violencia que atenta contra ellas y sus vástagos.

La mujer maltratada se escuda en la razón de los hijos para seguir soportando las torturas del maltrato sin decidirse a ponerles fin con el divorcio, porque sacraliza la imagen paterna conforme a la escala de valores convencionalmente establecida al punto de considerar que es preferible anteponer la unidad familiar a costa de soportar la violencia que ejerza el padre, a privar a los hijos de la figura paterna. Grave error de consecuencias dramáticas para el futuro de unas criaturas que ya están incubando un mal que condicionará su propia vida (Pérez del Campo 2009, 85).

La violencia se reproduce entonces de manera intergeneracional. El Estado debe crear políticas que además de erradicar la violencia de género, cambien las estructuras educativas, que siguen siendo tradicionales, conservadoras y donde aún hay unas estructuras patriarcales que se mantienen y no permite los cambios en las niñas y los niños. La educación primaria es un foco muy importante al cual apostar.

Al respecto es preciso reflexionar y continuar firme en la lucha y reivindicación de los derechos humanos de la mujer a fin de eliminar la discriminación y las desigualdades frente a temas de violencia de género. Le corresponde al Estado crear políticas públicas emergentes que busquen acciones inclusivas para una sociedad justa, como un servicio primordial con enfoque de interseccionalidad, igualdad y dignidad humana de toda mujer, adolescente y niña víctima de violencia física, sexual, psicológica, económica/patrimonial, laboral, política, académica, y otras.

Aun cuando las causas se relacionan con esa dimensión estructural en la que el Estado desempeña un rol fundamental, también hay que hablar de las costumbres y las prácticas que normalizan la violencia e impiden que se denuncie. Sobre esta situación, Rita Segato expone con lucidez: “Cuando el escenario es el ambiente doméstico existen dificultades para denunciar, para reconocer y reconocerse y, en especial, para nominar este tipo de violencia, articulada de una forma casi imposible de desentrañar en los hábitos más arraigados de la vida comunitaria y familiar de todos los pueblos del mundo” (Segato 2003, 2). Y agrega particularizando en la normalización: “‘Ninguna sociedad trata a sus mujeres tan bien como a sus hombres’ (...) eso, no está hablando de la anormalidad o de la excepcionalidad de las familias con hombres violentos sino, muy por el contrario, de las rutinas, de la costumbre, de la moral, de la normalidad” (Segato 2003, 2).

Resulta preciso entender la violencia desde su naturaleza multicausal y multifacética, tomando en consideración su origen y manifestaciones. Al respecto, Ferrer y Suz (2014) conceptualizan la violencia tomando en cuenta un conjunto de manifestaciones conductuales, aprendidas y utilizadas de forma consciente o no, con el objetivo de perpetuar el poder mediante la producción de un daño a sí o a otros, apareciendo de modo permanente o cíclico. Las agresiones no solo no se circunscriben a un único ámbito, el familiar (institución central en el sistema patriarcal), sino que trascienden las barreras de lo privado hasta la contemplación del Estado como ente violento o susceptible de aplicar o consentir la violencia.

En el presente estudio se coincide con Labrador et al. (2004), cuando plantean que resultan múltiples las razones que explican por qué las mujeres se mantienen en situaciones violentas; “la falta de medios suficientes para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, la opinión de los demás, la vergüenza, el miedo, los sentimientos de culpa, la preocupación por la formación de los hijos en una familia mono parenteral, las conductas de arrepentimiento del marido, la ignorancia de sus derechos, el aislamiento al que están expuestas, etc.” (Labrador et al. 2004, 33). Durante la pandemia sin dudas todas estas razones toman peso, pero se manifiestan con fuerza la crisis económica que impide alcanzar los medios para sustentarse y el aislamiento.

En esta investigación, si bien se analiza la problemática desde el hogar y desde la respuesta que el Estado ha proporcionado en medio de una situación de emergencia nacional, también se incluyen datos sobre el femicidio. Esta decisión obedece a que en esta otra pandemia la mayoría de victimarios han sido parejas, exparejas, padres y padrastros, lo cual ilustra que el riesgo inicia en el hogar. A noviembre de 2020, según Aldea (2020a, s. p.), “en el 66,3% de los casos, los feminicidas eran las parejas o exparejas de las víctimas”.

Como expresara Marta Lamas “es cierto que la violación sexual y el maltrato en el hogar tienen sus propias especificidades, pero a medida que aumenta la violencia en una sociedad determinada, las mujeres están también en un riesgo mayor” (Lamas 1997, 6). Y sin dudas la pandemia ha sido uno de los catalizadores de la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes, situación que se analiza más adelante.

### **2.3. Normativa constitucional y penal y políticas públicas relacionadas con la violencia de género en Ecuador**

Para identificar las políticas públicas que se implementaron en Ecuador para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes de la violencia de género durante la cuarentena por la COVID-19, resulta vital adentrarse en el marco legal regulatorio de la nación sobre este fenómeno. La Constitución de la República de Ecuador (CRE 2008), así como los instrumentos internacionales de derechos humanos, reconocen los principios de igualdad y no discriminación, el acceso a la justicia y la debida diligencia.

Al realizar el análisis jurídico de los casos de violencia de género es preciso identificar los factores de discriminación y las situaciones de riesgo adicionales a las que se enfrentan las sobrevivientes, no únicamente por su género, sino también por sus características como la etnia, la edad, la orientación sexual, la discapacidad, su condición económica, laboral, entre otras.

Para ello es imprescindible apoyarse en el enfoque de la interseccionalidad. Kimberlé Crenshaw, abogada afroestadounidense, introdujo el concepto de la interseccionalidad como una contribución a la teoría feminista en los últimos 20 años, con el objetivo de propiciar discusiones sobre la discriminación en un expediente legal concreto, en su caso la invisibilidad jurídica de las

múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors. Kimberlé Crenshaw ha aclarado que su aplicación de la interseccionalidad ha sido y continúa siendo contextual y práctica, y que su pretensión nunca fue crear una teoría de la opresión general, sino un concepto de uso práctico para analizar omisiones jurídicas y desiguales concretas (Viveros 2016).

La interseccionalidad es uno de los aportes más relevantes del feminismo en las últimas décadas pues ha permitido entender mejor los desafíos de las mujeres en sus diversidades o desigualdades específicas, y no como un grupo social homogéneo. En el estudio de los complejos mecanismos de discriminación, este enfoque ha permitido “identificar la diversidad de las interacciones generadas por la subordinación de muy diferente tipo: por razones de género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, (dis)capacidad, nivel socioeconómico y otras” (La Barbera 2016, en línea).

Los análisis interseccionales ponen de manifiesto dos asuntos: en primer lugar, la multiplicidad de experiencias de sexismo vividas por distintas mujeres, y en segundo lugar, la existencia de posiciones sociales que no padecen ni la marginación ni la discriminación, porque encarnan la norma misma, como la masculinidad, la heteronormatividad o la blanquitud (Viveros 2016, 8).

En el marco regulatorio de Ecuador, este concepto de la interseccionalidad aún no se aplica a fondo. El artículo 66 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) reconoce y garantiza a todas las personas el derecho a “una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.”, y dispone que “el Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la que se ejerce en contra de las mujeres”. El reconocimiento de la existencia de la violencia contra la mujer y la necesidad de su eliminación como mandato constitucional es vital para emprender políticas al respecto, pero no profundiza en los diferentes escenarios de desigualdad que pueden propiciar violencia contra la mujer.

Del mismo modo, el artículo 78 de la misma Constitución establece:

Las víctimas de infracciones penales gozaran de protección especial, se garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para su reparación

integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

En el caso de la legislación a través del Código Orgánico Integral Penal (COIP 2014), se asiste a una mayor integración de la interseccionalidad para la tipificación. Allí se detalla como delito contra el derecho a la igualdad la discriminación, como un acto de distinción, restricción, exclusión o preferencia en razón de nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u otra orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratorio, discapacidad o estado de salud con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en condiciones de igualdad.

Dentro de las formas de violencia contra la mujer, el femicidio es el desenlace fatal de muchas de las relaciones abusivas. El COIP (2014) especifica al femicidio como resultado de las manifestaciones de las relaciones de poder entre el agresor y su víctima en la cual se causa la muerte de la mujer por su condición de género.

### **2.3.1. Tipificación de la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar en el Código Orgánico Integral Penal**

Para identificar y describir las políticas públicas que se hayan implementado durante el confinamiento por COVID-19 en Ecuador, es necesario mirar la legislación existente como marco regulatorio contra la violencia de género, específicamente la que tiene lugar en el hogar. A continuación, en la tabla 1, se listan los artículos que abarcan esta problemática en toda su extensión.

Tabla 1. Tipificación de la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar

<b>N.º de artículo</b>	<b>Título</b>	<b>Contenido esencial</b>
155	Violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar.	Se considera violencia toda acción que consista en maltrato, físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar. Se considera miembro del núcleo familiar a la o el cónyuge, a la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y

		<p>personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, efectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación.</p>
158	Violencia sexual contra la mujer o miembro del núcleo familiar	<p>La persona que, como manifestación de violencia contra la mujer o un miembro del núcleo familiar, se imponga a otra y la obligue a tener relaciones sexuales u otras prácticas análogas, será sancionada con el máximo de las penas previstas en los delitos contra la integridad sexual y reproductiva, cuando se trate de niños, niñas y adolescentes, personas adultas y personas con discapacidad.</p>
570	Justicia Especializada	<p>En la sustanciación y juzgamiento, cuando el procedimiento lo permita, las causas de delito de feminicidio, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y aquellos que atenten contra la integridad sexual y reproductiva, se aplicará las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Son competentes las y los jueces especializados en violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar y en el caso de las secciones territoriales que no cuenten con unidades especializadas, la competencia corresponde a los jueces y juezas de garantías penales;</li> <li>2) Intervienen fiscales, defensoras y defensores públicos especializados; y,</li> <li>3) La o las víctimas pueden acogerse al Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el proceso, antes, durante o después del proceso penal, siempre que las condiciones así lo requieran.</li> </ol>
141	Femicidio.	<p>La persona que, como resultado de relaciones de poderes manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.</p>
142	Circunstancias agravantes del femicidio	<p>Cuando concurren una o más de las siguientes circunstancias se impondrá el máximo de la pena prevista en el artículo anterior:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Haber pretendido establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima;</li> <li>2) Exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;</li> <li>3) Si el delito se comete en presencia de hijas, hijos o cualquier otro familiar de la víctima; y,</li> <li>4) El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público.</li> </ol>

166	Acoso sexual	<p>La persona que solicite algún acto de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, prevaliéndose de situación de autoridad laboral, docente, religiosa o similar, sea tutora o tutor, curadora o curador, ministros de culto, profesional de la educación o de la salud, personal responsable en la atención y cuidado del paciente o que mantenga vínculo familiar o cualquier otra forma que implique subordinación de la víctima, con la amenaza de causar a la víctima o a un tercero, un mal relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de dicha relación, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad o persona con discapacidad o cuando la persona no pueda comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres a cinco años.</p> <p>La persona que solicite favores de naturaleza sexual que atenten contra la integridad sexual de otra persona, y que no se encuentre previsto en el inciso primero de este artículo, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años.</p>
167	Estupro	<p>La persona mayor de dieciocho años que recurriendo al engaño tenga relaciones sexuales con otra, mayor de catorce y menor de dieciocho años, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.</p>
170	Abuso sexual	<p>La persona que, en contra de la voluntad de otra, ejecute sobre ella o la obligue a ejecutar sobre sí misma u otra persona, un acto de naturaleza sexual, sin que exista penetración o acceso carnal, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Cuando la víctima sea menor de catorce años de edad o con discapacidad; cuando la persona no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; o si la víctima, como consecuencia de la infracción, sufra una lesión física o daño psicológico permanente o contraiga una enfermedad grave o mortal, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.</p> <p>Si la víctima es menor de seis años, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años.</p>
171	Violación	<p>Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, ano o vagina; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de</p>

diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos:

- 1) Cuando la víctima se halle privada de la razón o del sentido, o cuando por enfermedad o por discapacidad no pudiera resistirse; y,
- 2) Cuando se use violencia, amenaza o intimidación. Cuando la víctima sea menor de catorce años. Se sancionará con el máximo de la pena prevista en el primer inciso, cuando: 1) La víctima, como consecuencia de la infracción, sufre una lesión física o daño psicológico permanente; 2) La víctima, como consecuencia de la infracción, contrae una enfermedad grave o mortal; 3) La víctima es menor de diez años; 4) La o el agresor es tutora o tutor, representante legal, curadora o curador o cualquier persona del entorno íntimo de la familia o del entorno de la víctima, ministro de culto o profesional de la educación o de la salud o cualquier persona que tenga el deber de custodia sobre la víctima; y, 5) La víctima se encuentre bajo el cuidado de la o el agresor por cualquier motivo, siempre y cuando no constituya violación incestuosa.

Fuente: Código Orgánico Integral Penal (2014)

En todos los casos, si se produce la muerte de la víctima se sancionará con pena privativa de libertad de veintidós o veintiséis años. Los artículos citados resultan relevantes en tanto permiten entender varias de las categorías que caben en el análisis de la violencia, además son la base para examinar las tipificaciones de los actos violentos como delitos.

#### **2.4. Violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes en aislamiento obligatorio ante la COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito**

Al hablar de violencia de género en Ecuador, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en 2018, es un referente muy importante por su alcance más específico sobre esta problemática en particular. En esta ley se definen “las atribuciones del ente rector del Sistema Nacional Integral para Prevenir la Violencia. Se destaca la elaboración y aprobación del plan nacional para erradicar la violencia contra las mujeres; los lineamientos y las metodologías del sistema; la cooperación pública y privada para ofrecer los servicios de atención integral y más” (Heredia 2018, en línea).

Este marco normativo tiene como uno de sus ejes centrales la emisión de acciones urgentes ante hechos de violencia contra las mujeres. Entre ellas está la respuesta inmediata de la Policía Nacional ante una alerta generada por el botón de seguridad, llamada del ECU 911, video vigilancia, patrullaje y otros. Además, la ley facilita la salida de la mujer del domicilio del agresor, la obtención de órdenes de prohibición de acercamiento del agresor, y la activación de las medidas de protección inmediata.

El artículo 5 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, determina como compromiso inevitable de todas las instituciones del Estado el promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores, la adopción de medidas necesarias, oportunas y adecuadas a favor de la dignidad humana. Por tanto, las políticas establecidas durante el período de emergencia por COVID-19, deben circunscribirse a ese principio en la legislación.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entidad protectora de los derechos humanos, se pronunció frente a la situación emergente que enfrentan los estados americanos y la sociedad respecto a la pandemia global causada por el coronavirus. El nueve de abril de 2020 se emitió la declaración 1/20: “COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales.” En ella hace un llamado a los Estados a garantizar el derecho a la vida y la salud de manera oportuna respetando la dignidad humana de todas las personas sin discriminación alguna de conformidad a los estándares internacionales; la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad adecuadas a las circunstancias generadas por la pandemia.

La declaración indica, respecto a las medidas de aislamiento social:

Ante las medidas de aislamiento social que pueden redundar en el aumento exponencial de la violencia contra las mujeres y niñas en sus hogares, es preciso recalcar el deber estatal de debida diligencia estricta respecto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, por lo que deben adoptarse todas las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; disponer de mecanismos seguros de denuncias directas e inmediatas, y reforzar la atención para las víctimas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2020, párr. 9).

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) reporta que el 65 por ciento de las mujeres en Ecuador ha vivido violencia basada en género, de esa cifra, el 45 por ciento se ha registrado como perpetrada por la pareja. Ya se ha establecido previamente que, en lo referente a la violencia contra las mujeres basada en género, en particular la violencia intrafamiliar, aumenta debido a las tensiones y conflictos en los hogares. El estado de emergencia indica que es momento de asumir corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad, donde todas y todos sean parte del trabajo de cuidado y la sostenibilidad de la vida, para lograr una convivencia más justa y menos violenta.

En la Encuesta Nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres, ENVIGMU-2019, realizada entre el primero de julio al 31 de agosto de 2019, se actualiza la información sobre la prevalencia de los distintos tipos de violencia física, psicológica, sexual, económica/patrimonial que experimentan las mujeres de 15 años y más en el ámbito público (educativo, laboral, social) y privado (familiar y vida en pareja), se identifican a los agresores y el lugar donde ocurrieron los hechos de violencia.

Con la finalidad de proceder con el análisis de violencia hacia la mujer de acuerdo con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia (2018), en el artículo 10 se exponen sus clasificaciones: violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia económica y patrimonial, violencia simbólica, violencia política y violencia gineco-obstétrica.

Estas formas de violencia pueden ser ejecutados desde diferentes ámbitos, por esta razón es necesario examinar la población de mujeres existente en el Distrito Metropolitano de Quito. Para ello se ha consultado al Consejo de Protección de Derechos, que en su página web da a conocer los datos sociodemográficos del Distrito Metropolitano de Quito, validados por el INEC. De los dos millones 239 mil 191 personas, la población de mujeres es de 1 millón 150 mil 380, que representan el 52 por ciento del total de la población quiteña, de las cuales el 27,4 por ciento viven en área rural, el 39 por ciento del total de mujeres son de entre 30 a 64 años, el 31,58 por ciento son niñas y adolescentes de entre cero a 17 años, el 22,5 por ciento son jóvenes de entre 18

a 29 años, y el 6,83 por ciento son adultas mayores de 65 años en adelante (Consejo de Derechos Humanos s.f, en línea).

En Ecuador existen cuatro millones 370 mil mujeres en edad reproductiva, entre 15 y 49 años. El 28,7 por ciento de los hogares ecuatorianos está dirigido por una mujer. De quienes son jefas de hogar y trabajan, el 35 por ciento lo hace por cuenta propia, otro 27 por ciento son empleadas privadas, el 14 por ciento se emplea en el sector público, el 13 por ciento son empleadas domésticas, el cinco por ciento es patrona o socia, el cuatro por ciento es jornalera, y el dos por ciento no tiene una remuneración fija. El 67,5 por ciento de las mujeres que son jefas de hogar sufren violencia de género.

El Estado ecuatoriano cuenta con 25 centros de atención y casas de acogida (ALDEA 2020b, en línea) para mujeres víctimas de violencia de género, de los cuales cuatro se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito (Huarmi Wasi, Fundación Nuestros jóvenes, Fundación Casa de Refugio Matilde y el Centro ecuatoriano para la promoción y acción de la mujer CEPAM Quito). En varios de estos centros las víctimas de violencia pueden alojarse temporalmente con sus hijos y recibir protección, seguridad y atención integral. En otros centros se otorgan asesorías gratuitas para tomar decisiones que ayuden a las mujeres a recuperar el pleno ejercicio de sus derechos, a mejorar sus vidas y a salir de situaciones violentas.

Durante el período de cuarentena por la COVID-19, el Consejo de la Judicatura, a través de sus direcciones provinciales, implementó un sistema especial de atención para las víctimas de violencia, mientras dure la emergencia sanitaria. En la página web del Consejo de la Judicatura ([www.funciónjudicial.gob.ec](http://www.funciónjudicial.gob.ec)) se debe acceder al micro sitio Medidas de Protección COVID-19, y allí al contacto y el directorio con la ubicación de las dependencias al servicio de la ciudadanía. El Consejo de la Judicatura ha atendido 2 469 casos de violencia contra la mujer desde el 16 de marzo hasta el 15 de mayo de 2020.

El director provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha (CJ), Hugo Xavier Oliva, en las Mesas Técnicas de Género, Niñez y Adolescencia que se realizaron el 10 y el 14 de julio, indicó a través de la plataforma Zoom, que se han revisado las medidas de protección y acciones

emprendidas por los órganos judiciales y del sistema integral de protección a niñas, niños y adolescentes, así como a las víctimas de violencia de género durante la emergencia sanitaria. Entre los acuerdos se estableció que la Judicatura de Pichincha trabajará con la Defensoría Pública, la Fiscalía Provincial, y la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), y de esta manera se facilitarán los procesos para la presentación y judicialización de denuncias en casos de violencia sexual y delitos contra la integridad sexual de niños, niñas y adolescentes, con énfasis en aquellos casos que se remitan desde las juntas de Protección de Derechos, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (Función Judicial de Pichincha 2020).

## 2.5. Cifras generales de violencia intrafamiliar en el Distrito Metropolitano de Quito del período 2019-2020

Con el propósito de evidenciar el nivel de violencia intrafamiliar en el Distrito Metropolitano de Quito, se revisan las cifras generales de las denuncias que han sido registradas y consolidadas por la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial, del Consejo de la Judicatura durante el período 2019-2020:

Tabla 2. Denuncias en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2019-2020

CANTÓN	CAUSAS INGRESADAS 2019	CAUSAS INGRESADAS 2020	CAUSAS RESUELTAS 2019	CAUSAS RESUELTAS 2020
QUITO	6.147	2.040	4.743	2.028
<b>Total general</b>	<b>6.147</b>	<b>2.040</b>	<b>4.743</b>	<b>2.028</b>

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE).

Como se puede apreciar en la tabla 2, en el cantón Quito en el 2019 se registraron 6147 causas ingresadas, de las que fueron resueltas un total de 4743, resultado que equivale al 77 por ciento del total de denuncias. Para 2020 ingresaron 2040, de las que 2028 fueron resueltas, el 99 por ciento del total registrado. En el mismo contexto, como resumen general y con base en la totalidad reflejada en la tabla 2, se presenta la acción de las causas ingresadas en el Distrito Metropolitano de Quito, desagregado por 18 tipos de delitos como (tabla 3).

Tabla 3. Resumen general de denuncias por acción en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2019-2020

NOMBRE DELITO	CAUSAS INGRESADAS 2019	CAUSAS INGRESADAS 2020	CAUSAS RESUELTAS 2019	CAUSAS RESUELTAS 2020
156 VIOLENCIA FISICA	285	116	234	105
156 VIOLENCIA FISICA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR	25	7	57	8
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR, NUM. 1	41	8	82	20
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR, NUM. 2	1	-	2	-
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR, NUM. 3	-	-	3	1
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA INC. 1	231	77	175	64
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA INC. 2	7	-	4	1
157 VIOLENCIA PSICOLOGICA INC. 3	11	-	8	2
158 VIOLENCIA SEXUAL	31	15	19	6
158 VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR	2	1	2	1
159 CONTRA VENCIONES DE VIOLENCIA INC. 1	2	-	2	-
159 CONTRA VENCIONES DE VIOLENCIA INC.1	3.066	955	2.051	978
159 CONTRA VENCIONES DE VIOLENCIA INC.2	566	270	354	173
159 CONTRA VENCIONES DE VIOLENCIA INC.3	50	14	34	17
159 CONTRA VENCIONES DE VIOLENCIA INC.4	1.809	572	835	481
159 VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR	15	3	878	169
159 VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR INCISO 1	2	1	-	1
159 VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NUCLEO FAMILIAR INCISO 4	3	1	3	1
<b>Total general</b>	<b>6.147</b>	<b>2.040</b>	<b>4.743</b>	<b>2.028</b>

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE).

Las causas por medidas de protección ingresadas y registradas por la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura durante el período 2019-2020 se detallan en la tabla 4.

Tabla 4. Causas por medidas de protección cantón Quito. Enero de 2019 al 31 de julio 2020

Fecha Ingreso	Fecha Providencia	Cantón	Materia	Nombre Tipo de Acción	Nombre Delito	Nombre Providencia	Estado Juicio
16/09/2019	23/07/2020	Quito	Violencia contra la mujer y familia COIP	Medidas de protección	Oficio	Contravención (Art. 159)	Trámite
13/02/2020	16/07/2020	Quito	VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FAMILIA COIP	Medidas de protección	Providencia general	Contravención (Art. 159)	Trámite

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE)

Las sistematizaciones teóricas y referenciales realizadas en este capítulo a partir de la revisión bibliográfica documental y el análisis de datos obtenidos de organismos que tienen un impacto en el tratamiento de la violencia de género en Ecuador, constituyen la base sobre la cual se expondrán los resultados de la investigación. Atendiendo al estado del arte, se concluye que, a pesar de que la pandemia de COVID-19 se ha desarrollado aún en un corto período de tiempo, existen estudios relacionados con el tema de la violencia de género relacionada con el estado de emergencia, no solo en Ecuador, también en otros países.

Los investigadores consultados coinciden en que el impacto de la pandemia, como de otros eventos de crisis, no es neutral, sino que agudiza las desigualdades de género preexistentes. Los estudios muestran que durante el período de emergencia por COVID-19 se han incrementado las llamadas de auxilio en los diferentes canales dispuestos a tal efecto, pero se han reducido las denuncias interpuestas ante autoridades. Para las mujeres en situaciones de violencia de género en el hogar, la pandemia ha agravado su vulnerabilidad al verse obligadas al confinamiento junto al maltratador, al encontrarse aisladas de familiares y amigos, por la dificultad para acceder a servicios de asistencia o denuncia, por la presión psicológica, el cierre de escuelas, la pérdida de empleos, y el aumento del control sobre el acceso de estas a medios de comunicación.

Todos estos aspectos derivados del estado de excepción por la pandemia son compatibles con el concepto de violencia de género que asume la investigación, validado por la ONU en su declaración de 1993. Esta definición se tomó para regir el estudio pues entiende a la violencia de

género como una representación de los roles de género desiguales y como reproductora de la dominación de lo masculino sobre lo femenino. Se aborda la violencia de género fundamentalmente en su expresión intrafamiliar, al ser el hogar el escenario fundamental del confinamiento y, por tanto, del ejercicio de la violencia durante la pandemia de COVID-19. También se particulariza en cómo esa violencia afecta específicamente a niñas y adolescentes.

En este capítulo teórico-referencial se concluye que, con códigos sólidos que condenan y tipifican a la violencia de género como delito penado con severidad, como son la Constitución, el COIP y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, al menos en el plano formal se cuenta con un escenario legal favorable para la prevención y erradicación de este flagelo. Sin embargo, se detecta que el enfoque de interseccionalidad es aún una tarea pendiente y necesaria en los marcos regulatorios, para entender a la mujer en su diversidad, pues ello también redundaría en distintas formas de discriminación y violencia.

Para cerrar la contextualización del problema abordado en la investigación, se enuncian además las acciones de las judicaturas en el período de confinamiento, con las cifras de violencia registradas y las causas resueltas, estableciendo además comparaciones con el año 2019 para entender con mayor claridad el comportamiento de lo regulado en el estado de emergencia por la COVID-19.

### Capítulo 3

#### **Violencia de género en el Distrito Metropolitano de Quito durante la emergencia sanitaria nacional a causa de la COVID-19**

Para cumplir con el objetivo general de esta investigación, de describir la respuesta del Estado ecuatoriano ante la violencia de género en el período de la emergencia por COVID-19, en este capítulo se abordarán las acciones llevadas a cabo por diferentes organismos gubernamentales involucrados en la respuesta a ese flagelo.

Uno de los organismos consultados para esta investigación fue el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y personas LGBTI, en todas las funciones del Estado y niveles de gobierno, en el marco de sus competencias de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública con enfoque de género. La consulta se realizó mediante el siguiente cuestionario:

1. Número de casos ingresados al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, en su jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, sobre violencia de género (mujeres, adolescentes y niñas) con corte al período 2019.
2. Número de casos ingresados al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, en su jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, sobre violencia de género (mujeres, adolescentes y niñas) con corte al 2020, resaltando la información en el contexto de la pandemia a causa de la COVID-19 que originó la emergencia sanitaria nacional.
3. Enunciar y detallar las medidas administrativas inmediatas de protección a través de la activación de protocolos emergentes en el contexto de la pandemia para garantizar la salud, la vida y el bienestar de mujeres, adolescentes y niñas, en la ciudad del Distrito Metropolitano de Quito. En el caso de existir protocolos, le solicito que los adjunte al correo de respuesta.
4. Conocer si el Consejo Nacional para la Igualdad de Género cuenta con un sistema de alertas tempranas para la detección de violencia intrafamiliar a mujeres, adolescentes y niñas.

5. Conocer si el Consejo Nacional para la Igualdad de Género cuenta con un registro único de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito y cuál es la normativa que la sustenta. En el caso de que la respuesta sea positiva, solicito se me remita la norma legal existente.

De acuerdo con los datos del número de casos ingresados al CNIG sobre violencia de género en el Distrito Metropolitano de Quito, con corte al período 2019, se registraron 46 casos en diferentes tipos de violencias de género contra mujeres, adolescentes y niñas en todas sus diversidades. En 2020, antes de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria, en marzo, se registraron seis casos en diferentes tipos de violencias de género contra mujeres, adolescentes y niñas en todas sus diversidades. Ya durante la emergencia sanitaria nacional por COVID-19, se registran 17 casos en diferentes tipos de violencias de género contra mujeres, adolescentes y niñas en todas sus diversidades.

Como ente observador, el CNIG no estructura medidas administrativas inmediatas de protección.

La competencia de emitir medidas administrativas inmediatas de protección le corresponde a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) del Distrito Metropolitano de Quito, estos son los correos electrónicos de las cuatro JCPD: [junta.quitumbe@quito.gob.ec](mailto:junta.quitumbe@quito.gob.ec) / [junta.calderon@quito.gob.ec](mailto:junta.calderon@quito.gob.ec) / [junta.ladelicia@quito.gob.ec](mailto:junta.ladelicia@quito.gob.ec) / [junta.centro@quito.gob.ec](mailto:junta.centro@quito.gob.ec) (CNIG 2020, en entrevista con la investigadora).

El CNIG tampoco cuenta con un sistema de alertas tempranas. Esto es competencia del ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público, así como de la Secretaría de Derechos Humanos, en conjunto con el ente rector del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. “Se recomienda contactarse con el abogado Lenin Dávila, Especialista de la Dirección de Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de las Leyes, Normas y Política Pública Contra las Violencias” (CNIG 2020, en entrevista con la investigadora).

En cuanto al Registro único de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas, el CNIG sugirió comunicarse con el contacto de la Secretaría de Derechos Humanos, conforme establece

el artículo 156 de la CRE (2008), así como el articulado de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

### **3.1. Políticas Públicas implementadas por la Secretaría de Derechos Humanos**

A fin de conocer las políticas públicas implementadas por el ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), de conjunto con el ente rector del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicitó información vía correo electrónico a la dirección, [lenin.davila@derechoshumanos.gob.ec](mailto:lenin.davila@derechoshumanos.gob.ec).

La petición enviada fue la siguiente:

Enunciar y detallar, dentro de la competencia de la Secretaría de Derechos Humanos, los instrumentos y protocolos emergentes en el contexto de la pandemia para garantizar la salud, la vida y el bienestar de mujeres adolescentes y niñas, en la ciudad del Distrito Metropolitano de Quito. En el caso de existir protocolos, le solicito que los adjunte al correo de respuesta (Correo electrónico enviado por la investigadora, 2020) [lenin.davila@derechoshumanos.gob.ec](mailto:lenin.davila@derechoshumanos.gob.ec).

A dicho requerimiento no se obtuvo respuesta, por tanto, se procedió a acceder a la página web de la SDH para consultar el documento “Protocolos de Atención a víctimas de violencia basada en género, contra la mujer y otros grupos de atención prioritaria en el marco de la pandemia por COVID-19”. Se obtuvo que, mediante cuatro seminarios online dirigidos a integrantes de los Sistemas Locales de Protección de Derechos por zonas, se dieron a conocer los protocolos establecidos para la atención de víctimas durante la emergencia sanitaria. En esos talleres se estableció la articulación de todas las instituciones que conforman el Sistema de Protección de Derechos para la prevención de la violencia, así como para la atención, protección y reparación de derechos cuando estos sean vulnerados. La secretaria de Derechos Humanos, Cecilia Chacón, manifestó: “es necesario fortalecer el territorio para dar una respuesta integral a las víctimas, es por ello que cada caso de violencia tiene que ser atendido a través de la activación de las instituciones” (SDH 2020).

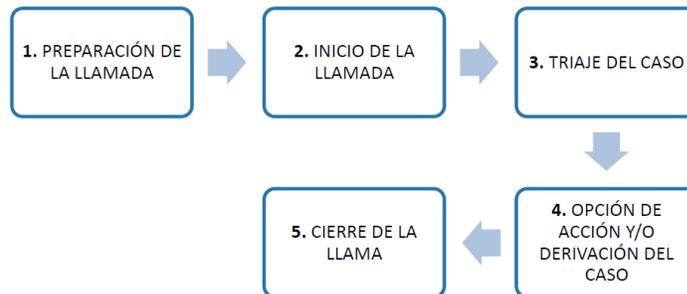
Al realizar la búsqueda de los protocolos implementados para la atención de casos de violencia de género durante la emergencia sanitaria de COVID-19, se toma como punto de referencia fundamental al *Protocolo de comunicación y atención de casos de violencia de género e intrafamiliar durante la Emergencia Sanitaria por CORONAVIRUS (COVID-19)* (2020). En la elaboración del documento participaron diversos organismos gubernamentales, liderados por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).

Los primeros pasos para la atención de los casos de violencia de género son tratados desde un enfoque de protección al cual se realiza un trabajo interinstitucional para la atención de casos de violencia de género e intrafamiliar. Por un lado, se define al Servicio Integrado de Seguridad (SIS ECU911) como el órgano encargado de la recepción de alertas de emergencia relacionadas con violencia de género e intrafamiliar y de género, y por otro, a la SDH para el momento en que se realizan las acciones de contención, orientación y apoyo.

Determinar ante quién se inicia un procedimiento es relevante por varias razones: 1) ¿Quién garantiza a la víctima la accesibilidad a la justicia sin que esta sea revictimizada, es decir, que sea atendido por servidores públicos asequibles para todas las víctimas? 2) ¿Quién permite focalizar estrategias de sensibilización sobre la atención de casos de violencia al personal involucrado y capacitado para atender el protocolo implementado para la protección de violencia basada en género? 3) ¿Quién asegura la correspondencia entre las atribuciones de cada institución del Estado y el público al que van dirigidos sus servicios?

En este sentido la orientación que reciban las víctimas de violencia puede ser vital para su integridad psicológica y física dentro de un proceso que ayude a fortalecer su toma de decisiones frente a las alternativas que se le presenten. A nivel formal, el SIS ECU911 organizó un sistema que cumple con esas interrogantes a través de sus diferentes pasos (ver figura 2).

Figura 2. Protocolo de llamadas de emergencia ante violencia de género del SIS ECU911



Fuente: DAPERVVETT – Secretaría de Derechos Humanos

Para cada uno de estos pasos, se detallan un conjunto de actividades que incluyen una guía de preguntas claves, la identificación de la gravedad del caso de acuerdo con códigos que evalúan la sintomatología del caso desde leve, pasando por moderado hasta llegar a grave, y la opción de acción o derivación del caso a las instituciones o acciones correspondientes. Las instituciones pueden ser las redes de apoyo, la Fiscalía, el Departamento de Violencia Intrafamiliar, la Unidad de Policía Comunitaria y otras. Las acciones pueden ser el acompañamiento psicológico, el acompañamiento a acudir a poner la denuncia, la extracción del hogar del agresor, y otras (SDH 2020).

### **3.2. Balance entre las medidas administrativas inmediatas de protección y las cifras sobre la violencia**

Con el fin de identificar las medidas administrativas inmediatas implementadas durante la emergencia sanitaria de COVID-19 a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el Distrito Metropolitano de Quito, se solicitó información a las cuatro Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes, a las siguientes cuentas electrónicas: [junta.quitumbe@quito.gob.ec](mailto:junta.quitumbe@quito.gob.ec); [junta.calderon@quito.gob.ec](mailto:junta.calderon@quito.gob.ec); [junta.ladecia@quito.gob.ec](mailto:junta.ladecia@quito.gob.ec); [junta.centro@quito.gob.ec](mailto:junta.centro@quito.gob.ec). Estas juntas tienen competencias administrativas y funcionales respecto a la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes. A dicho requerimiento se recibió respuesta únicamente de la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes de La Delicia.

Además, se presentan cifras sobre denuncias y sobre femicidio que ilustran la situación de la violencia y la gravedad del aislamiento al que están expuestas las mujeres, así como el impacto de la pérdida de redes sociales que les permitan no solo hacer llamadas, sino efectivizar las denuncias contra los agresores.

### **3.2.1. Casos atendidos en la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes**

Para particularizar en el impacto de la violencia de género en menores, grupos especialmente vulnerables como se estableció en el marco teórico-referencial de esta investigación, se envió el siguiente cuestionario a las juntas antes mencionadas:

- Número de casos ingresados a la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes La Delicia, sobre violencia de género (mujeres adolescentes y niñas) con corte al período 2019, resaltando la información registrada durante la emergencia sanitaria.
- Número de casos ingresados a la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes La Delicia, sobre violencia de género (mujeres adolescentes y niñas) con corte al 2020, resaltando la información en el contexto de la pandemia a causa de la COVID-19 que originó la emergencia sanitaria nacional.
- Conocer si la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes La Delicia cuenta con un sistema de alertas tempranas para la detección de violencia intrafamiliar a mujeres adolescentes y niñas.
- Conocer si la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes La Delicia cuenta con un registro único de violencia contra las mujeres adolescentes y niñas dentro de la jurisdicción La Delicia y cuál es la normativa que la sustenta. En el caso de que la respuesta sea positiva, se solicita la norma legal existente.

- Enunciar y detallar las medidas administrativas inmediatas de protección a través de la activación de protocolos emergentes en el contexto de la pandemia para garantizar la salud, la vida y el bienestar de mujeres adolescentes y niñas, en la ciudad del Distrito Metropolitano de Quito jurisdicción La Delicia. En el caso de existir protocolos, se solicita adjunto al correo de respuesta.

De las respuestas procesadas se obtuvo que dentro de las funciones de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos está conocer los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito. También disponer medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Además, deben vigilar la ejecución de sus medidas, e interponer acciones necesarias ante los organismos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones. Debido a las competencias de las juntas, de acuerdo con lo que establece la ley, estas no cuentan con una desagregación de la información por género en niñez y adolescencia; la junta cuenta con información desde el 2003, y la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se aprobó en 2018.

En este sentido el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo municipio del Distrito Metropolitano de Quito son generalizadas y no desagregadas por género, lo cual no permite aplicar a cabalidad análisis interseccional de esta problemática. La junta cuenta solo con información del número de mujeres adultas, de los cuales se han atendido 40 casos. Respecto a niñez y adolescencia, no existen datos desagregados atendidos durante la pandemia. Tampoco se cuenta con un sistema de alertas tempranas para la detección de violencia intrafamiliar a adolescentes y niñas. No se cuenta con un registro único de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas dentro de la jurisdicción, pero sí existe un registro de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

Actualmente con la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se están dictando medidas en el contexto de pandemia. La norma utilizada en las juntas es el Código de la Niñez y Adolescencia, y las juntas que registran casos de violencia de género aplican la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En el Distrito Metropolitano de Quito se ha hecho un proceso de exigibilidad de derechos en la creación de una junta de mujeres específica, con varios motivos de acuerdo con las competencias y funciones desde una lectura constitucional, debido a que existe normativa en el COIP para determinar competencias de las juntas. Por otro lado, está lo regulado en la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la cual no reforma la competencia, pero aumenta funciones. En este sentido, al realizar un análisis jurídico constitucional, se puede hacer prevalecer los derechos de la niñez referente a sus principios de interés superior y el principio de prioridad absoluta en el caso que se encontraran dos casos que se contraponen entre el de una de mujer adulta y un menor, en ese caso prevalece lo determinado en el Código de Niñez y Adolescencia en la aplicación material de esa Ley.

Con respecto a las medidas durante el estado de emergencia, las más frecuentes han sido la salida de los agresores de las viviendas, coordinadas con la policía especializada para niños, niñas y adolescentes, en medidas de alejamiento y entregando boletas de auxilio. También se ha hecho trabajo social y psicológico para poder tomar decisiones en función al interés superior del niño, niña y adolescentes, aunque con gran complejidad y esporádicamente, porque el sistema está colapsado y porque las medidas de distanciamiento han ocasionado que las trabajadoras sociales no visiten directamente los hogares. Esto se convierte en una limitante y debería pensarse, como política pública, la determinación de metodologías de abordaje en trabajo social y psicología durante el contexto de la pandemia.

En casos de mujeres adolescentes, han registrado casos con frecuencia, pero no extrema. Se manifiesta violencia de género en el contexto de pareja contra mujeres adolescentes, entre 16 y 17 años, muchas veces proveniente de parejas mayores de edad. En estos casos la salida de los agresores ha sido efectiva, sin embargo, es complejo debido a que los agresores suelen regresar. Se ha coordinado con Warmi Pichincha (Centro Integral de Protección de Derechos) para que realice un acompañamiento a mujeres adolescentes víctimas de violencia de género, al no poder estas ingresar a casas de acogida cuando son menores de edad. Las casas de acogida no las aceptan pues debe procederse entonces a la custodia de emergencia y acogimiento institucional, y esta no está pensado desde un enfoque de género.

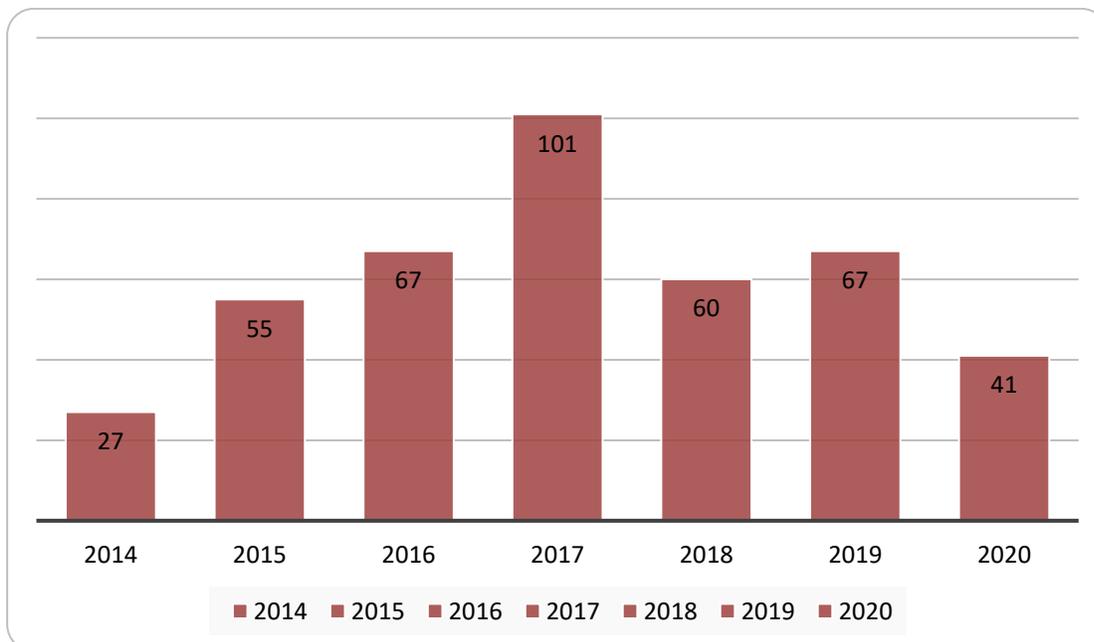
### 3.2.2. Las cifras de femicidio prenden las alarmas sobre los mecanismos de prevención

La Defensoría del Pueblo en un comunicado durante el mes de marzo reconoció:

(...) la vigencia de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como las acciones ejecutadas para ampliar el acceso a los servicios de justicia de la mujeres víctimas de violencia y evitar la impunidad, no han sido mecanismos suficientes para enfrentar la grave situación de violencia contra la mujer en el país, acaso porque todos los planes, proyectos, protocolos y cumplimiento de competencias colisionan con el hecho de fondo que es la carencia de recursos (Defensoría del Pueblo 2020, párr. 2).

Al analizar la información estadística acerca de los femicidios a nivel nacional, la cual se detalla a continuación, se percibe una importante falencia: los mecanismos para minimizar los riesgos están fallando. Los sistemas de alerta temprana no logran articular su funcionamiento y ello conlleva a que la vida de las mujeres, adolescentes y niñas esté en riesgo.

Gráfico 1. Número de femicidios en Ecuador entre 2014-2020



Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020.

Como se puede apreciar las cifras de femicidios hasta agosto de 2020 representan más de la mitad de los ocurridos en todo 2019. Esta situación puede apreciarse desagregada por mes en la siguiente tabla.

Tabla 5. Números de femicidios por mes en Ecuador, 2014-2020

Mes	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Enero	0	2	7	16	8	5	5
Febrero	1	2	7	10	6	5	4
Marzo	0	7	6	9	5	7	2
Abril	0	3	0	5	7	6	4
Mayo	0	6	8	7	7	6	11
Junio	0	3	7	10	6	8	3
Julio	0	6	3	8	2	3	6
Agosto	5	5	4	9	4	2	6
Septiembre	3	5	8	5	3	7	
Octubre	6	4	5	4	4	9	
Noviembre	5	5	8	6	3	4	
Diciembre	7	7	4	12	5	5	
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>101</b>	<b>60</b>	<b>67</b>	<b>41</b>
<b>Tasa de femicidios<sup>1</sup></b>	0,33	0,67	0,80	1,19	0,70	0,77	

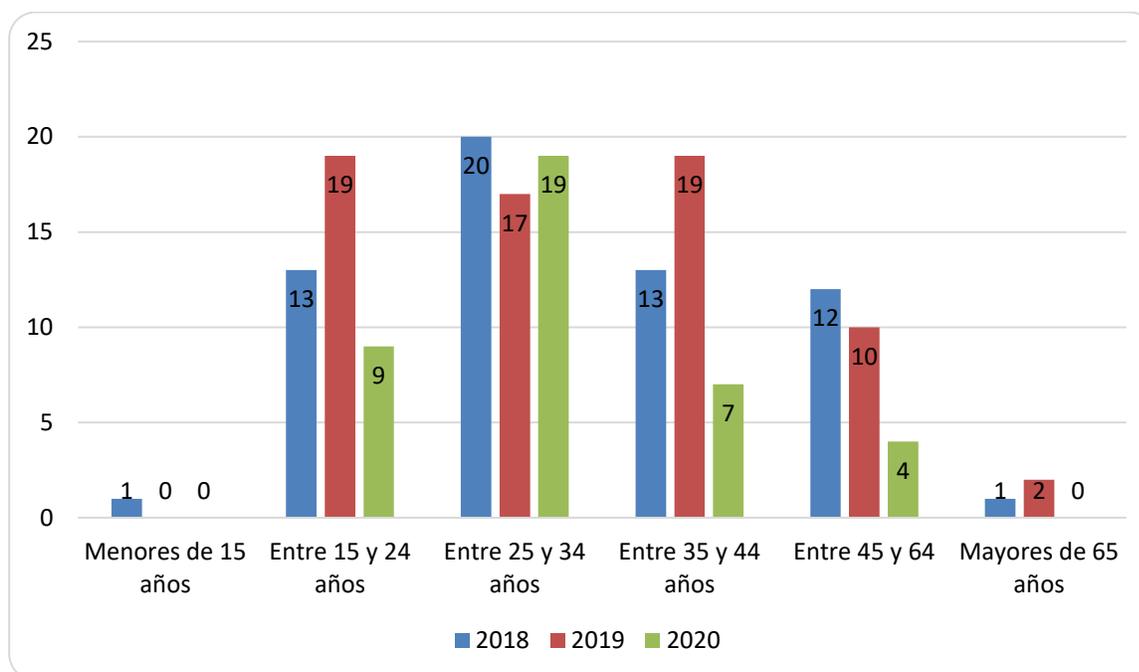
Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020

Con base en la tabla 5 se puede conjeturar que en el momento donde se ha acumulado el estrés por el encierro (mayo, ya que han pasado dos meses desde la declaración de la confinación), el número de femicidios supera drásticamente el resto de las cifras mensuales. Ello correlaciona el estrés a causa de la pandemia con el punto más alto de violencia contra las mujeres.

Desde la perspectiva interseccional vale la pena revisar los datos de femicidio según diversas categorías como la edad, la etnia, la provincia de pertenencia y la nacionalidad. Se inicia con los grupos etarios comparando las cifras de 2018, 2019 y 2020 (ver gráfico 2). De la revisión de estos datos se concluye que las mujeres jóvenes y adultas jóvenes son quienes afrontan el mayor riesgo ante esta problemática. En cuanto a etnia las cifras señalan a las mujeres mestizas con el mayor número de víctimas por femicidio (ver tabla 6), seguidas de las indígenas y afrodescendientes.

Gráfico 2. Comparación de femicidios según grupos etarios: 2018, 2019 y 2020



Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020

Tabla 6. Víctimas de femicidios según etnia: 2014-2020

Etnia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Afroecuatoriana	3	2	3	5	0	1	0	14
Blanca	0	2	2	5	1	0	1	11
Indígena	1	4	4	4	6	7	2	28
Mestiza	21	45	57	84	53	57	37	354
Montubia	1	1	0	1	0	1	0	4
Mulata	1	1	1	2	0	1	0	6
Otro	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Total general</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>101</b>	<b>60</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>418</b>

Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020

En la tabla 7 constan los datos de las víctimas según la provincia; se ha señalado Pichincha como la provincia con mayor número de casos, y que además motiva este análisis.

Tabla 7. Víctimas de femicidios según la provincia: 2014-2020

Provincia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Azuay	0	2	3	8	4	1	3	21
Bolívar	0	0	1	2	1	0	3	7
Cañar	0	1	2	1	0	1	0	5
Carchi	0	0	0	0	0	2	1	3
Chimborazo	1	3	0	4	1	0	0	9
Cotopaxi	1	0	0	6	0	6	2	14
El Oro	1	3	4	5	2	5	3	23
Esmeraldas	1	2	1	6	6	0	0	16
Guayas	4	8	13	15	13	17	7	77
Galápagos	0	0	0	0	0	0	1	1
Imbabura	1	1	4	1	2	1	1	11
Loja	0	2	4	3	1	2	0	12
Los Ríos	1	1	3	8	0	3	2	18
Manabí	2	7	5	10	10	5	5	44
Morona Santiago	0	0	0	0	2	2	1	5
Napo	0	1	0	0	0	0	0	1
Orellana	0	3	1	3	3	1	1	12
Pastaza	1	0	0	0	0	1	0	2
Pichincha	5	13	16	18	8	12	7	79 ↓
Santa Elena	1	1	1	3	0	1	0	7
Santo Domingo de los Tsáchilas	4	2	4	1	3	2	2	18
Sucumbios	1	2	3	2	2	3	2	15
Tungurahua	3	3	2	4	2	2	0	16
Zamora Chinchipe	0	0	0	1	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>101</b>	<b>60</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>418</b>

Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020.

En cuanto a la nacionalidad, cifra importante pues el Ecuador ha sido uno de los destinos migratorios más importantes en los últimos tiempos y se debe preservar la vida de las mujeres también migrantes, son las de nacionalidad ecuatoriana el mayor número de víctimas. Sin embargo, llama la atención que mujeres de varios países también hayan sido asesinadas en el Ecuador, para ellas puede ser importante que se divulguen los medios que tienen para protegerse ya que sus redes de apoyo resultan más limitadas (ver tabla 8).

Tabla 8. Víctimas de femicidios según la nacionalidad: 2014-2020

País de origen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totales
Colombia	0	1	0	0	0	2	0	<b>3</b>
Cuba	0	0	0	1	0	0	0	<b>1</b>
Ecuador	27	54	66	99	58	64	40	<b>408</b>
El Salvador	0	0	1	0	0	0	0	<b>1</b>
Perú	0	0	0	0	1	0	0	<b>1</b>
Sin dato	0	0	0	0	0	1	0	<b>1</b>
Ucrania	0	0	0	1	0	0	0	<b>1</b>
Venezuela	0	0	0	0	1	0	1	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>101</b>	<b>60</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>418</b>

Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia

Nota: Esta información es desde el 10 de agosto de 2014 hasta el 30 de agosto de 2020.

Las estadísticas demuestran la existencia de una problemática sistemática y generalizada que vulnera los derechos de las mujeres. Si bien existen protocolos de acción como se analiza en el subtítulo que sigue, resta pasar de lo formal a otras vías más asertivas para que tales protocolos pasen del papel al accionar.

### 3.2.3 Análisis de Registro Único de Violencia Contra la Mujer

La información obtenida sobre los casos de violencia contra las mujeres y las niñas ha sido un reto pues proviene de las distintas instituciones responsables del tema. En algunos casos la han concedido de manera incompleta, contradictoria e insuficiente, que no permite realizar un estudio real que apruebe e identifique los nudos críticos en su funcionamiento respecto a la situación de violencia de género, especialmente del Distrito Metropolitano de Quito, población base de esta investigación.

Para determinar los datos de la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura durante el período 2019-2020, expuestos en la presente investigación, es preciso indicar que el resumen general de denuncias por acción de delito en el Distrito Metropolitano de Quito se resume en los siguientes marcos legales: Código Orgánico Integral Penal, 156, Violencia física, Violencia física contra la mujer o miembro del núcleo familiar; 157 Violencia psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar, NUM 1, Violencia psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar; NUM 2, Violencia

psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar; NUM 3, Violencia psicológica; INC 1, Violencia psicológica; INC2, Violencia psicológica, INC3; 158 Violencia sexual, Violencia sexual contra la mujer o miembro del núcleo familiar, 159 Contravenciones de violencia INC 1, Contravenciones de violencia INC 2, Contravenciones de violencia INC 3, Contravenciones de violencia INC 4, Violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar, Violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar INC 1, Violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar INC. 4.

Tabla 9. Registro de casos de violencia de género según datos obtenidos en la investigación

<b>Registro de atención de casos por institución Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres</b>									
<b>Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura durante el período 2019-2020</b>						<b>Consejo Nacional para la Igualdad de Género</b>		<b>Junta Metropolitana de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes (La Delicia).</b>	
<b>Causas Ingresadas 2019 Quito</b>	Causas Ingresadas 2020 Quito	Causas Resueltas 2019 Quito	Causas Resueltas 2020 Quito	Medidas De Protección 2019	Medidas De Protección 2020	Casos Ingresados 2019	Casos Ingresados 2020	Derechos De Niñas Y Adolescentes Mujeres.	Mujeres Adultas
<b>6.147</b>	2.040	4.743	2.028	1	1	46	23	No existen datos desagregados por género	40

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos.

La disminución marcada, de casi el doble, en el registro de casos con respecto de un año a otro, evidencia los retos anteriormente expuestos. El confinamiento ha llevado al silenciamiento de los casos, pero la expresión de la violencia no se ha detenido, como se evidencia en los datos sobre el femicidio. Hasta agosto de 2020, ya se había registrado un 61 por ciento de la cifra del total de casos acumulados en todo 2019.

El análisis de los resultados obtenidos en la investigación permite responder a la pregunta de investigación planteada en el Capítulo 1. El Estado ecuatoriano sí organizó la respuesta a la violencia de género durante la emergencia por COVID-19 y estableció mecanismos a nivel

formal para garantizar los derechos de mujeres, niñas y adolescentes víctimas de este flagelo. Se crearon protocolos de atención con sistemas de llamadas de emergencia, se activaron medidas para remover a las víctimas de los hogares del agresor y facilitar los procesos de denuncia. Se mantuvieron abiertas las casas de acogida y se establecieron servicios de apoyo psicológico por diferentes vías de comunicación ante la necesidad de mantener el confinamiento y el distanciamiento social.

Sin embargo, dentro de esos protocolos se detectaron falencias derivadas de la propia situación de emergencia. El temor a salir del hogar ante la posibilidad de contagio, y el control dentro de este de los medios de comunicación por parte del agresor, constituyen barreras para estrategias que dependen fundamentalmente del accionar de la víctima para su activación. Sin un enfoque interseccional, estas estrategias tampoco se adentran en la variedad de escenarios que las mujeres enfrentan en su cotidianidad de acuerdo además con su raza o clase social. Además, el recorte presupuestario de las casas de acogida significó una limitación importante para brindar albergue a aquellas mujeres que debían abandonar la convivencia con su agresor.

## Conclusiones

En Ecuador la violencia de género ha sido un problema estructural que afecta la calidad de vida de las mujeres y que el Estado debe enfrentarla a través de políticas públicas desde un enfoque de justicia, utilizando estadísticas actualizadas, exactas y fiables, las cuales hagan prevalecer la magnitud de la violencia contra las mujeres, solo así se podrá prevenir y erradicar este problema.

La situación de la violencia contra la mujer en Ecuador, desde una perspectiva de género ha permitido traer a discusión las causas, tipos e impacto de la violencia, así como las barreras que les dificultan salir de los escenarios de violencia en los cuales se encuentran atrapadas y los caminos de la intervención social limitados que no les permite acceder a una justicia justa. Las políticas orientadas a abordar el maltrato se han desarrollado bajo una perspectiva sexista que les ha impedido remarcar al género como una cuestión decisiva para entender la violencia desde un punto de vista más amplio.

Las políticas públicas deben realizarse desde un enfoque interseccional que permita ampliar y profundizar la mirada sobre la violencia de género que viven las niñas, mujeres adolescentes, adultas mayores, mujeres racializadas, mujeres pobres y mujeres con discapacidad.

En períodos de crisis, como la emergencia por COVID-19 que se ha tomado como marco referencial de esta investigación, las desigualdades de género preexistentes, y con ello las desigualdades específicas mencionadas, se intensifican. La violencia es una de esas expresiones que, como se ha demostrado, ha aumentado a la par que se ha hecho más difícil para denunciar durante la pandemia. Se han incrementado las llamadas de auxilio en los diferentes canales dispuestos a tal efecto, pero se han reducido las denuncias interpuestas ante autoridades y las causas resueltas. Los protocolos de atención con sistemas de llamadas de emergencia no han resultado eficientes del todo. A pesar de que se activaron medidas para remover a las víctimas de los hogares del agresor y facilitar los procesos de denuncia, se obvia que al encontrarse las mujeres en situaciones de violencia y aisladas de familiares y amigos, se les dificulta acceder a servicios de asistencia o denuncia, además de que, en muchos casos, el agresor mantiene el control sobre el acceso de estas a medios de comunicación. El Estado debe crear zonas públicas

de contención que garanticen su hospedaje durante su proceso de restauración a las víctimas de violencia de género.

Además, el temor a salir del hogar ante la posibilidad de contagio, constituye otra barrera para la acogida a estrategias que dependen fundamentalmente del accionar de la víctima para su activación. Del mismo modo, la pandemia ha evidenciado la inoperancia de mecanismos como la valoración de riesgos que alertaría de posibles feminicidios.

Todos estos aspectos derivados del estado de excepción por la pandemia son compatibles con el concepto de violencia de género que asume la investigación, validado por la ONU en su declaración de 1993. Esta definición se tomó para regir el estudio pues entiende a la violencia de género como una representación de los roles de género desiguales y como reproductora de la dominación de lo masculino sobre lo femenino. Se aborda la violencia de género fundamentalmente en su expresión intrafamiliar, al ser el hogar el escenario fundamental del confinamiento y, por tanto, del ejercicio de la violencia durante la pandemia de COVID-19. Sin embargo, también se incluyen cifras de femicidio pues resulta preocupante que más del 60 por ciento de los feminicidas fueron parejas o exparejas y casi un 10 por ciento fueron padres o padrastros.

La violencia de género en Ecuador es la expresión de un hecho cultural transformado en violencia tradicional que se normaliza como expone Segato (2003) y que durante la pandemia se focaliza como un problema más cuando necesita especial atención. Proviene de diferentes causas estructurales, condición que obliga al Estado a crear políticas públicas que coadyuven a la prevención, donde cada tipo de violencia sea analizada de forma minuciosa y responsable. Esas políticas deben garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas desde un enfoque real de violencia evidenciada en estadísticas levantadas en la base de datos que muestra el sistema de justicia ecuatoriana.

Además, se debe trabajar coordinadamente con la sociedad civil, implementado estrategias adecuadas en protección a los derechos de la mujer a fin de eliminar patrones naturalizados a lo largo de la historia. También resulta vital la ayuda social y psicológica a mujeres adolescentes y

niñas víctimas de violencia de género a fin de que las sobrevivientes recuperen su proyecto de vida.

La Constitución (2008) en su artículo primero declara: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social”, lo que supone que el Estado es garante de ellos. A pesar de las cifras mostradas en esta investigación, las políticas públicas emergentes que garanticen los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas en el contexto de la emergencia sanitaria COVID-19 han resultado insuficientes.

Los protocolos de violencia, creados como principios orientadores de la conducta, tienen un rol transversal en su ejecución frente a la actuación de la violencia de género. Están llamados a dar soporte a las diferentes instituciones del Estado encargadas de la aplicación y actuación de estos derechos de forma adecuada, a fin de que las víctimas puedan retomar su proyecto de vida de forma digna y sin violencia, una de las aspiraciones que proyecta este análisis del maltrato en tiempos de COVID-19 con énfasis en la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas de Quito, Ecuador.

## Lista de referencias

- Adam, Aurora. 2013. "Una revisión sobre violencia de género. Todo un género de duda". *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses* 9. [https://www.uv.es/GICF/4A1\\_Adam\\_GICF\\_09.pdf](https://www.uv.es/GICF/4A1_Adam_GICF_09.pdf)
- Aguilar, Luis. 1992. *La hechura de las Políticas*. México D.F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ALDEA (Asociación Latinoamérica para el Desarrollo Alternativo). 2020a. "Feminicidios en el Ecuador - 1 de enero al 16 de noviembre de 2020". <https://t.co/i8AucZcoVM?amp=1>
- \_\_\_\_\_. 2020b. "Listado de centros de atención y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia de género en Ecuador". <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/f5xzjg56rjbhmeeljkdnbd4hw3f7w>
- Alonso Álvarez, Alba. 2010. "El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 47: 47-70. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533679002.pdf>
- Aler. 2020. "Ecuador: En la cuarentena se dispara violencia doméstica contra la mujer", 19 de mayo. <https://www.aler.org/node/7381>.
- Amorós, Celia. 1994. *Feminismo: igualdad y diferencia*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arroyo, Roxana. 2019. *Política de Igualdad de Género de la Fiscalía de Chile*. Chile: Ministerio Público de Chile.
- Bareiro, Line y Lilian Soto. 2015. "La hora de la igualdad sustantiva: participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano". En *Historia, mujeres y género*: 1-144. Ciudad de México: ONU mujeres.
- Bedoya Paucar, Mariela del Pilar, Bélgica Olinda Bedoya Paucar y Otto Xavier Baquero Piloso. 2020. "COVID-19 y la violencia contra la mujer". *RECIMUNDO* 4: 242-249. doi: 10.26820/recimundo/4(4). octubre.2020.242-249
- Carrasco, Liliana y Matías José Martínez Reina. 2020. "Riesgos inminentes, cuerpos descorporizados, silencios que gritan, luchas colectivas o muerte. Efectos de la pandemia COVID-19 en la configuración de las violencias contra las mujeres". *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales* 7 (2): 46-57.

<https://ri.unlu.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/rediunlu/749/8.-Riesgos-inminentes-cuerpos-descorporizados-silencios-que-gritan-luchas-colectivas-o-muerte.-Efectos-de-la-pandemia-COVID-19-en-la-configuraci%c3%b3n-de-las-violencias-c.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CEDAW. 1999. *Recomendación General N.º 25, sobre el párrafo 1 del art. 4*. Nueva York: Naciones Unidas

Cedeño Garcés, Eva María y Julissa Mireya Vera Lindao. 2020. “Caracterización de la intervención de trabajo social en el ámbito sociojurídico en los casos de violencia de género durante la crisis sanitaria COVID-19, en la ciudad de Guayaquil.” Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

<http://192.188.52.94:8080/bitstream/3317/15628/1/T-UCSG-PRE-JUR-TSO-141.pdf>

Cevallos Aguirre, María Mariela y Natasha Andreina Jara Peñaherrera. 2020. “La movilización feminista: Acciones, sororidad y resistencias frente a la violencia de género en tiempos de COVID-19 en Guayaquil”. Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <http://192.188.52.94:8080/bitstream/3317/15627/1/T-UCSG-PRE-JUR-TSO-140.pdf>

CNIG. 2014. *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Quito: CNIG.

COIP (Código Orgánico Integral Penal). 2014. *Registro Oficial (RO) 180* del 10 de febrero de 2014.

Consejo de Derechos Humanos. s.f. “Mujeres”. Acceso el 15 de septiembre de 2020.

[https://proteccionderechosquito.gob.ec/grupos/informacion-basica-mujeres/#top\\_pagina](https://proteccionderechosquito.gob.ec/grupos/informacion-basica-mujeres/#top_pagina)

Cotarelo Comerón, Laura. 2015. “Vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género en contexto de desastres naturales en Latinoamérica y Caribe”. *Trabajo Social hoy* 76: 7-34.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5416656>

Cresswell, John W. 2013. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 4.<sup>a</sup> ed. Thousand Oaks: Sage.

CRE (Constitución Política de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial N.º 449. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Defensoría del Pueblo Ecuador. 2020. *Cuestionario: COVID-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres*. Quito: Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza.
- Echeverri Caballero, Luisa Fernanda y Claudia Marcela Bernal Villada. 2015. “Violencia de género, algunas aproximaciones teórico-referenciales”. *Revista de Investigaciones UCM* 15 (25): 160-169. doi: <http://dx.doi.org/10.22383/ri.v15i1.40>
- ECU 911 (Servicio Integrado de Seguridad). s.f. “ECU 911 apoya operativa y estadísticamente a la asistencia de la emergencia nacional sanitaria”. <https://www.ecu911.gob.ec/ecu-911-apoya-operativa-y-estadisticamente-a-la-asistencia-de-la-emergencia-nacional-sanitaria/>
- El Telégrafo*. 2020. “ECU 911 atendió durante la pandemia 37.000 llamadas menos que en 2019”. *El Telégrafo*, 29 de mayo. <https://bit.ly/3tvUat9>
- Prensa Latina. “Ecuador vive jornada final de estado de excepción por Covid-19”. *Prensa Latina*, 13 de septiembre de 2020. <https://www.prensalatina.cu/index.php?o=rn&id=396218&SEO=ecuador-vive-jornada-final-de-estado-de-excepcion-por-covid-19>
- Heredia, Valeria. “Presidente Moreno emitió Reglamento a la Ley contra la violencia a la mujer”. *El Comercio*, 17 de mayo de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-emite-reglamento-contralaviolencia-mujer.html>
- Herrera, Fanny Elizabeth. 2020. “COVID y violencia de género en la cuarentena: análisis de la prensa ecuatoriana”. #PerDebate 4: 18-45. Quito: USFQ Press. <https://doi.org/10.18272/pd.v4i1.2016>
- Ferrer, Dunia, y María Suz. 2014. “La violencia. Apuntes para su comprensión.” En *Secretos de convivencia. Comunicación, violencia y relaciones humanas*, 9-18. Villa Clara: Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- Función Judicial de Pichincha. 2020. “Judicatura de Pichincha conformó Mesas Técnicas de Justicia y Género, y a favor de Niñas, Niños y Adolescentes”. <https://bit.ly/3a0Q44L>
- Fundación Desafíos. s.f. “La pandemia tiene impactos en las mujeres y niñas”. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.facebook.com/fundacion.desafio/videos/-rueda-de-prensa-la-pandemia-tiene-impactos-distintos-en-las-mujeres-en-su-acces/164791714885724/>.

- INEC (Instituto de Estadísticas y Censo). 2019. *Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) / Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- La Barbera, María Caterina. 2016. “Interseccionalidad, un ‘concepto viajero’: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea”. *Inter Disciplina Revistas UNAM* 4 (8).  
<http://revistas.unam.mx/index.php/inter/article/view/54971>
- Labrador, Francisco, Paulina Paz Rincón, Pilar de Luis y Rocío Fernández Velasco. 2004. *Mujeres víctimas de violencia doméstica*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Lagarde, Marcela. 2008. *Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lagarde, Marcela y Amelia Valcárcel. 2011. *Feminismo, género e igualdad*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.
- Lamas, Marta, comp. 1997. *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. 2018. *Registro Oficial* N.º 175, febrero de 2018.
- Lieber, Eli y Thomas Weisner. 2010. “Meeting the practical challenges of mixed methods research”. En *Handbook of Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Lombardo, Emanuela. 2003. “El mainstreaming de género en la Unión Europea”. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* 10-15: 6-11.  
[http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdrdocuments/publicaciones/doc\\_181\\_Mainstreaming-genero-UE.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdrdocuments/publicaciones/doc_181_Mainstreaming-genero-UE.pdf)
- Mora Mora, Alejandra y Tatiana Rein. 2020. “La violencia contra las mujeres frente a las medidas dirigidas a disminuir el contagio del COVID-19”. *Revista Cuaderno Jurídico y Político* 15 (6): 108-120.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). s.f. *Convención do Belém do Pará*. Acceso el 10 de octubre de 2020. <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2017. “Violencia contra la mujer”. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

- \_\_\_\_\_. s.f. a. “Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- \_\_\_\_\_. s.f. b. “Violencia”. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.who.int/topics/violence/es/>
- ONU Mujeres. 2020. “Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra”. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>
- Pérez Amigo, Julia. 2017. “Mainstream de género. La igualdad como necesidad social y política”. *Revista digital INESEM*. <https://revistadigital.inesem.es/educacion-sociedad/mainstreaming-genero/>
- Pérez del Campo, Ana María. 2009. “Las jóvenes frente a la violencia de género”. *Revista de Estudios de Juventud* 86. <http://www.injuve.es/sites/default/files/RJ86-07.pdf>
- Poggi, Francesca. 2018. “Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho”. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 42. doi: 10.14198/DOXA2019.42.12
- Ruiz-Pérez, Isabel y Guadalupe Pastor-Moreno. 2020. “Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19”. *Gaceta Sanitaria*. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.04.005>.
- Salgado, Judith. 2008. *Reapropiación del cuerpo: derechos sexuales en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional; Ediciones Abya Yala.
- SDH (Secretaría de Derechos Humanos Ecuador). 2020. “Estadísticas sobre femicidios”. Acceso el 10 de octubre de 2020. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/estadisticas-sobre-femicidios/>
- Segato, Rita. 2003. *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status de la violencia*. Brasil: Brasilia.
- SNGRE (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), DINAPEN (Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes), DEVIF (Departamento de Violencia Intrafamiliar), SDH (Secretaría de Derechos Humanos) y MSP (Ministerio de Salud Pública) y FF. AA (Fuerzas Armadas). 2020. *Protocolo de comunicación y atención de*

- casos de violencia de género e intrafamiliar durante la Emergencia Sanitaria por CORONAVIRUS (COVID-19)*. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/mujeres-y-covid19/>
- Suárez, Michelle. 2012. *Hacia una igualdad sustantiva. Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual*. Montevideo: MYSU.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. “La violencia de género en situaciones de emergencia”. Acceso el 10 de octubre de 2020.  
[https://www.unicef.org/spanish/protection/57929\\_58001.html](https://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58001.html)
- Valladares, Lola Marisol. 2017. “La violencia de género basada en situaciones de emergencia: experiencias en Ecuador”. En *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*, coordinado por Andrea Carrión, Isabella Giunta, Anita Mancero y Gualdemar Jiménez, 231-253. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Viveros Vigoya, Mara. 2016. “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”. *Debate Feminista* 52: 1-17.
- Walby, Sylvia. 2004. “Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica”. Ponencia, Jornadas *Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas*. Andalucía, 26 y 27 de octubre de 2004. Acceso el 10 de octubre de 2020.  
<https://bit.ly/3mJL8oy>
- Zurbano Berenguer, Belén, Irene Liberia Vayá y Beatriz Campos Mansilla. 2015. “Concepto y representación de la violencia de género: reflexiones sobre el impacto en la población joven”. *Oñati Socio-legal Series* 5 (2): 822-845. <http://ssrn.com/abstract=2612467>