



## La pandemia en la sombra y las medidas de protección judicial en el Ecuador The Shadow Pandemic and Judicial Protection Measures in Ecuador

Silvia Patricia Saltos-Alcívar  
silvipatty875@hotmail.com

**Universidad San Gregorio de Portoviejo, Portoviejo, Manabí, Ecuador**  
<https://orcid.org/0009-0007-1685-9310>

Ronald Fabian Giler-Moreira  
ronaldgiler@hotmail.es

**Universidad San Gregorio de Portoviejo, Portoviejo, Manabí, Ecuador**  
<https://orcid.org/0009-0007-6202-7929>

### RESUMEN

El objetivo de la investigación es analizar las medidas de protección que se han dispuesto en el contexto legal del Ecuador para erradicar la pandemia en la sombra que también ha impactado a Ecuador. La metodología utilizada fue el estudio documental-bibliográfico con la revisión de 12 trabajos de distintas fuentes secundarias de información. Si este asunto fuera de interés prioritario como lo disponen los instrumentos internacionales y nacionales, no se explica como el Estado hasta la fecha no ha dispuesto una línea de atención estrictamente para las víctimas de violencia de género, tampoco se puede concebir que las mujeres no cuenten con refugios o servicios de apoyo a los cuales puedan tener acceso inmediato y de carácter permanente y que no se haya implementado el Registro Único de Violencia y el "Protocolo nacional para investigar femicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas" lo que implica transparentar el fenómeno y adoptar medidas adecuadas a este problema de salud pública que ya tiene proporciones pandémicas.

**Descriptores:** violencia de género; derecho público; derecho penal. (Fuente: Tesauro UNESCO).

### ABSTRACT

The objective of the research is to analyse the protection measures that have been provided in the legal context of Ecuador to eradicate the shadow pandemic that has also impacted Ecuador. The methodology used was a documentary-bibliographic study with the review of 12 works from different secondary sources of information. If this issue were of priority interest as stipulated in international and national instruments, it is hard to explain why the state has not yet set up a hotline strictly for victims of gender-based violence, Nor is it conceivable that women do not have shelters or support services to which they can have immediate and permanent access and that the Single Registry of Violence and the 'National Protocol for investigating femicides and other violent deaths of women and girls' have not been implemented, which implies making the phenomenon transparent and adopting adequate measures for this public health problem that already has pandemic proportions.

**Descriptors:** gender-based violence; public law; criminal law. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 12/04/2024. Revisado: 15/04/2024. Aprobado: 23/05/2024. Publicado: 28/05/2024.

**Sección artículos de investigación**



## INTRODUCCIÓN

La pandemia en la sombra es una denominación que se instrumenta para designar la violencia que sufren las mujeres y algunos miembros del grupo familiar luego de decretada la emergencia sanitaria mundial por la COVID-19. Este término lo acuñó la Organización de Naciones Unidas y es equivalente a la violencia contra la mujer. Así se asumirá en la investigación donde además se relacionará con las medidas de protección adoptadas en el contexto legal del Ecuador para garantizar los derechos de las víctimas de violencia (Agredo-Gómez & Ruano-Ibarra, 2023).

El estudio se sustenta en lo dispuesto en la Constitución de la República de Ecuador, texto que dispone los principios para su aplicación en el artículo 11 donde destaca la igualdad ante la ley que es un valor esencial para garantizar la legitimidad de todas las actuaciones del Estado. Particularmente este es uno de los ejes transversales de aplicación de cualquier política pública y de los objetivos y estrategias para su ejecución. Este principio de igualdad ante la ley se dispone como criterio de aplicación en el Código Orgánico de la Función Judicial, el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Integral Penal, fijando las condiciones para garantizar una eficaz y eficiente Administración de Justicia, específicamente a través de este se establecen claros límites para la actuación de los servidores judiciales (Castillo-Martínez & Ruiz-Castillo, 2021).

El Código Orgánico Integral Penal, con última reforma en el año 2019, en la exposición de motivos declara expresamente que el texto constitucional sancionado en el año 2008 impuso “obligaciones inaplazables y urgentes como la revisión del sistema jurídico para cumplir con el imperativo de justicia y certidumbre”, y en su artículo 5 numeral 5 dispone como principio procesal la igualdad, al señalar que: “es obligación de las y los servidores judiciales hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad” (Caraguay-Guailas et al. 2023).

En el año 2020, según ONU-MUJERES (2020), Ecuador decreta la emergencia sanitaria por la pandemia mundial por Covid-19, hecho que impacta en el orden social, político, económico, jurídico, entre otros, afectando el servicio de Administración de Justicia ya que las medidas de distanciamiento y aislamiento social que se adoptan para evitar el contagio entre las personas, no solo afectan el acceso a este servicio, sino que además se incrementan considerablemente las cifras de violencia en contra de las personas que conforman el núcleo familiar. A este evento se denomina “la pandemia en la sombra u oculta a diferencia de la pandemia visible que los distintos organismos registran diariamente y exponen con cifras puntuales al mundo” (ONU-MUJERES, 2021, p.1).

Así, para Pérez-Contreras (2005), la violencia en todos sus tipos afecta a las personas más vulnerables, es decir, “aquellas que tienen mayor riesgo de sufrir un menoscabo en sus derechos fundamentales y su dignidad humana, en su integridad física, psicológica y sexual” (p. 860), ubicándose en este grupo los niños, niñas, adolescentes, mujeres y ancianos, que tal como lo expresa el artículo 35 del texto fundamental, se dispone una atención prioritaria cuando estos sufran de violencia doméstica y sexual.

No obstante, fijamos los límites de esta revisión académica en la violencia de género, particularmente aquella que recae en las mujeres, las cuales se asumen como víctimas de protección especial conforme lo dispuesto en los artículos 35 y 66 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 11 y 441 del Código Orgánico Integral Penal. Interpretando lo expuesto por Arroyo (2007) asumimos que “la violencia de hombres sobre mujeres en la pareja presenta caracteres materiales, sociales y psicológicos bien distintos de las demás violencias interpersonales, inclusive de aquellas a quienes se tiende a tratar del mismo modo: las violencias sobre menores y ancianos” (p. 108). Por esta razón las acciones deben ser específicas y adecuadas para la protección de este vulnerable sector.



Adicionalmente, se explora un tema que, si bien es cierto es de larga data, se actualiza en el tiempo de pandemia mundial donde adquiere esta novedosa denominación de “pandemia en la sombra” que ha concebido la ONU-MUJERES (2020), y que asumen los autores para relieves su contenido y alcance, contrastando con los registros oficiales sobre las medidas que en el contexto legal se han dispuesto para brindar protección a las mujeres que viven violencia, subrayando que bajo el arqueo bibliográfico no fue posible coleccionar un estudio en el Ecuador que informe sobre el tópico seleccionado, ya que investigaciones consultadas como la de (López-Hernández & Rubio-Amores, 2020) reflexionan sobre los tipos de violencia en la situación actual generada por el COVID-19 y el trabajo de (Bueno-Ayala, 2021), se enfoca en el índice de mortalidad y de conductas violentas que sufren las mujeres asociadas a la ingesta de sustancias alcohólicas. Ante esto se desprende la relevancia científica, contemporánea y humana de la investigación, ya que este tema se consolida bajo la estricta mirada que supone la defensa de los Derechos Humanos de estos grupos prioritarios.

El objetivo de la investigación es analizar las medidas de protección que se han dispuesto en el contexto legal del Ecuador para erradicar la pandemia en la sombra que también ha impactado a Ecuador.

## **MÉTODO**

La metodología utilizada fue el estudio documental-bibliográfico con la revisión de 12 trabajos de distintas fuentes secundarias de información, es decir, textos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales, pero también se registraron estadísticas oficiales que informan acerca de la aplicación de las medidas de protección implementadas por los juzgados ecuatorianos en el tiempo de pandemia.

La investigación se adscribe a la modalidad del estudio de revisión donde se presentan los resultados de la selección, organización, integración, sistematización y evaluación crítica de otras investigaciones científicas realizadas que se encuentran en base de datos, dando a conocer el estado actual de las variables de estudio a través de su progreso, contradicciones y tendencias, examinando con carácter crítico- reflexivo la bibliografía existente.

## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

Se describen las líneas temáticas para cumplir con el objetivo de la investigación:

### **La pandemia en la sombra**

Para iniciar el estudio acerca de la denominada pandemia en la sombra es necesario referir algunos aspectos que involucra este constructo, en efecto Noel-Vaeza (2021) directora regional de ONU Mujeres para América Latina y el Caribe, señala que “detrás de la pandemia visible, hay una pandemia oculta: la de la violencia de género contra las mujeres” (p.1).

Del mismo modo, (Mlambo-Ngcuka, ONU, 2020), señala que las medidas de protección para evitar el contagio por COVID-19 han generado “otro peligro mortal: la violencia contra las mujeres” (p. 1), producto del confinamiento que se convierte en un detonante para el ejercicio del control y de la violencia de género, pero que además se convierte en un límite más para el acceso a la justicia y los servicios esenciales para su protección.

Ambos informes señalan que aun cuando esta problemática no es de reciente data, las medidas adoptadas en el mundo para afrontar el COVID-19, han generado más violencia por las tensiones que trae aparejada la declaratoria de emergencia sanitaria, entre las cuales se cuentan las pérdidas humanas, materiales y del empleo, la falta de provisión de alimentos, la incertidumbre y, en fin, las expectativas sobre el futuro, para ilustrar esta afirmación (López-Hernández & Rubio-Amores, 2020) registran que existe un: “incremento en las llamadas a los números de atención a la violencia de género y, en algunos casos, más personas pidiendo acceso a refugios u otros servicios de apoyo” (p.1), asume la representante de la ONU, conforme a la información parcial reportada por 33 países de América Latina y el Caribe que habrá un incremento de los casos de femicidios en la región.



Lo expuesto coloca en perspectiva el problema de la violencia en contra de la mujer en tiempos de COVID-19. En efecto, explican (López-Hernández & Rubio-Amores, 2020) que “la violencia de género engloba todos los tipos de violencia sobre la mujer basadas en la pertenencia al sexo femenino y que traspasa los límites de las relaciones familiares, domésticas y afectivas” (p. 314), pero además este problema “ha alcanzado proporciones epidémicas, y afecta al 30% de las mujeres alrededor de todo el mundo” (p. 314). Sobre las causas del incremento de la violencia contra la mujer refieren (López-Hernández & Rubio-Amores, 2020) se encuentran: “Las restricciones de movimiento, el encierro, los problemas y la inseguridad relacionados a la economía alienta a los abusadores a agredir a sus parejas, sienten que tienen poder y control, en especial si son los principales proveedores.” (p. 317). A partir de estas causas examinaremos si se ha producido el incremento de la violencia de género o denominada “pandemia en la sombra” en Ecuador, pero antes entraremos a identificar todas las medidas de protección que se disponen legalmente en la nación en favor de las mujeres víctimas de violencia.

### **Medidas de Protección en delitos de Violencia contra la Mujer en el contexto legal ecuatoriano.**

En el Capítulo sexto “Derechos de libertad”, el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, expresa que:

“Se reconoce y garantizará a las personas:

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

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

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres...”

Aunado a este derecho se dispone en el ordinal 4 del mismo artículo el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, el cual en nuestro criterio es un eje transversal que debe guiar las acciones que involucra la eliminación de todas las formas de violencia que se han perfilado en la ley en contra de las mujeres.

Respecto de las víctimas de violencia, el artículo 81 de la Carta Magna, asume como medida de protección el establecimiento de “procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar”, también se dispone el nombramiento de “fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley”.

Se disponen importantes medidas de protección para las víctimas de violencia, particularmente de las mujeres, lo cual es un signo del avance jurídico que ha ocurrido en la región Americana a partir de la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales entre los cuales destacan: La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra la Mujer (1981) y su Protocolo Facultativo (1999); la Recomendación No.19 de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres (1992); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993); la Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas (1999) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención Belem Do Para (1994), los cuales se convierten en orientaciones para la adopción y modificación de leyes, reglamentos o prácticas que respalden la lucha contra la violencia, como de los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a la justicia, resarcimiento y reparación del daño.

En el contexto ecuatoriano se promulga en el año 2018 la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, en la cual se hace alusión en la exposición de motivos a estos texto internacionales y algunas legislaciones de países como España, México, Perú y Colombia, con lo cual se busca atender de manera efectiva a las víctimas de este flagelo que



ha sido considerado como un problema grave de salud pública, cuyo origen se centra en un aspecto de carácter sociológico-antropológico como es el poder que ejerce ancestralmente el hombre sobre la mujer, lo que implica inequidad en estas relaciones y es el asidero de la violencia de género.

Se procura una institucionalidad pública que permita cumplir con estos objetivos que la ley dispone y además una política de Estado que erradique las causas estructurales que auspician la violencia de género, propósito que se pone en manos del Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU- organismo creado en 1997, para velar por los derechos de esta parte de la población.

No obstante, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se señala que han sido infructuosas las acciones que se han adoptado desde el año 1995, de este modo expresan su preocupación al registrar un dato recogido de la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres del año 2011, que señala:

“en el Ecuador, 6 de cada 10 mujeres habían sido víctimas de violencia, es decir, más de 3.2 millones de mujeres han sufrido algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres. Por otra parte, 1 de cada 4 mujeres ha vivido violencia sexual; sin embargo, la violencia psicológica es la forma más recurrente de violencia de género” (p.3).

Desde este tiempo se dispuso la necesidad de contar con un Registro Unificado que “recopile los datos cualitativos y cuantitativos actualizados de manera permanente sobre la situación de violencia contra las mujeres y que transparente la dimensión y magnitud de la problemática” (p.3), que coadyuve con la formulación de políticas públicas para el manejo de esta situación.

Entre las medidas de protección que dispone la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, en el artículo 1 se observa que deben adoptarse “políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas”; situando en 4 ejes estratégicos las medidas a implementar para cumplir con el compromiso internacional adquirido desde el siglo pasado en la erradicación de la violencia de género (Gaibor-Becerra & Yáñez-Carrasco, 2022).

Asimismo, se consagra una medida adicional cuando ordena “la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades”, lo cual se logra a partir de una acción puntual que involucra la aplicación de las sanciones dispuestas en el Código Orgánico Integral Penal, de conformidad con las finalidades de las penas que se establecen en los artículos 1, 51 y 52, respectivamente.

Precisamente, el Parágrafo Primero de “Delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar”, incorpora en 4 normas alguna de las infracciones penales que se disponen a nivel mundial en este campo como es el maltrato físico, psicológico o sexual, pero también se reconoce el femicidio dentro de los delitos contra la Inviolabilidad de la Vida, como se apreciará de seguida.

El artículo 155 del Código Orgánico Integral Penal, ofrece una definición de la violencia en general que designa como “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”. En términos similares aparece definida la violencia en los instrumentos internacionales que le han servido de guía en su redacción, expresando en los artículos que siguen cada una de las tipologías acogidas en el Ecuador.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 156, 157 y 158 del el Código Orgánico Integral Penal, la violencia física se asume como las lesiones causadas a la mujer, mientras que la psicológica implica un “perjuicio en la salud mental por actos de perturbación, amenaza, manipulación, chantaje, humillación, aislamiento, vigilancia, hostigamiento o control de creencias, decisiones o acciones”, y la violencia sexual se asume como la imposición u obligación de “tener relaciones sexuales u otras prácticas análogas” que afectan la integridad



sexual y reproductiva. Como se aprecia estas tipologías se corresponden con las definiciones que se adoptan en el contexto internacional.

Respecto de la violencia sexual es importante señalar que en la reforma realizada en el año 2019 al texto del artículo 158 se dispone la imposición del máximo de la pena a la persona que incurra en dicha conducta, lo que evidencia la tendencia del legislador de cero tolerancias ante este tipo de infracciones en concordancia con las regulaciones que se han formulado en el ámbito internacional.

Igualmente en el Parágrafo Segundo del mismo texto se establece una “Contravención de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar”, en el artículo 159, que también es objeto de reforma en el año 2019, quedando redactado en los siguientes términos: “Será sancionada con pena privativa de libertad de diez a treinta días, la persona que hiera, lesione o golpee a la mujer o miembro del núcleo familiar, causando daño o enfermedad que limite o condicione sus actividades cotidianas, por un lapso no mayor a tres días”. Para esto se consagra un “Procedimiento expedito” en el artículo 643 eiusdem, el cual además contempla una serie de reglas para su sustanciación.

Adicionalmente se prevé una sanción más severa cuando estas acciones generen como resultado la muerte a una mujer “por el hecho de serlo o por su condición de género”, cuya pena privativa de libertad oscila entre los veintidós a veintiséis años, y así lo estipula el artículo 141 del texto penal integral. Este tipo penal recibe el nombre de Femicidio reconociendo los aportes de la doctrina y la jurisprudencia extranjera que lo concibe como una acción autónoma distinta de las ya planteadas como homicidio o asesinato. Esta condición expone Arroyo (2007), que es:

“el signo diferencial de la violencia de los hombres sobre sus parejas no es otra que la necesidad o deseo de dominio sobre la mujer. La acción violenta del hombre está psicológicamente orientada a someter a la mujer mediante un combinado de agresiones físicas y psíquicas que integran el elenco de las infracciones penales constitutivas de homicidio lesiones, malos tratos, amenazas y coacciones.” (p. 110)

En este contexto, puntualizamos algunas medidas de orden legislativo que se instrumentan en el vigente Código Orgánico Integral Penal, para lograr la atención debida de las mujeres víctimas de violencia, y que por su interés para los fines del estudio procederemos a señalar, entre estas el artículo 404, dispone como reglas de la competencia, en el numeral 11, que: “En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar no se reconocerá fuero”, esta medida agiliza la Administración de Justicia, y es un claro llamado a la consideración de que no existen posiciones de poder que obstaculicen su aplicación. Se suma a este propósito el contenido del artículo 412, que regula el principio de oportunidad, y le da la facultad al fiscal de abstenerse de iniciar la investigación penal o desistir de la ya iniciada, pero este principio no es viable en los casos de violencia contra mujer. Por el contrario, el numeral 4 del artículo 443 del Código Orgánico Integral Penal, reconoce como atribuciones de la Fiscalía el:

“Garantizar la intervención de fiscales especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores y, en las materias pertinentes que, por sus particularidades, requieren una mayor protección”.

Esta disposición expresa el mandato contenido en la Constitución de la República del Ecuador cuando refiere una especial protección de los grupos de atención prioritaria, donde como se señaló se ubican las mujeres víctimas de violencia. Ante esto se garantiza la práctica de los exámenes médicos y corporales que contempla el artículo 465 del Código Orgánico Integral Penal, en los casos de “infracciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar”, quienes deber ser atendidos por personal calificado y con alta sensibilidad para evitar su revictimización.

Respecto de las medidas judiciales, el artículo 537 eiusdem, establece una excepción de sustitución del arresto domiciliario y el uso del dispositivo de vigilancia electrónica, en los



siguientes casos: “En los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, el arresto domiciliario no podrá cumplirse en el domicilio donde se encuentra la víctima”. A la vez que no se admitirá caución, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 544 del mismo texto penal integral.

Las medidas de protección se contemplan en el artículo 558 del Código Orgánico Integral Penal, entre un amplio catálogo resalta el numeral 4 que prevé la: “Extensión de una boleta de auxilio a favor de la víctima o de miembros del núcleo familiar en el caso de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar” y la contenida en el numeral 12 que expresa: “además de las medidas cautelares y de protección prevista en este Código, la o el juzgador fijará simultáneamente una pensión que permita la subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión de conformidad con la normativa sobre la materia”. Adicionalmente, el fiscal:

“de existir méritos, solicitará urgentemente a la o al juzgador, la adopción de una o varias medidas de protección a favor de las víctimas, quien de manera inmediata deberá disponerlas. Cuando se trate de contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, la o el juzgador de existir méritos, dispondrá de forma inmediata una o varias medidas señaladas en los numerales anteriores. Los miembros de la Policía Nacional deberán dispensar auxilio, proteger y transportar a las víctimas de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y elaborar el parte del caso que será remitido dentro de las veinticuatro horas siguientes a la autoridad competente”

Es imperioso referir que en el artículo 570 del Código Orgánico Integral Penal, se establecen las reglas especiales para el juzgamiento del delito de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, al señalar:

“En el juzgamiento de delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar se aplicarán las siguientes reglas:

1. Son competentes las y los jueces de garantías penales.
2. Intervienen fiscales, defensoras y defensores públicos especializados.
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”.

Finalmente, el artículo 630 del texto legal en examen expresamente prohíbe la Suspensión condicional de la pena en los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, y el artículo 663 excluye del procedimiento de conciliación “en aquellos delitos contra la inviolabilidad de la vida, integridad y libertad personal con resultado de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva y delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar”.

La primera impresión que surge de la revisión de la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y del Código Orgánico Integral Penal es que ambos textos normativos representan un tejido bien articulado de acciones y medidas que de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas de violencia de género, el nudo gordiano es la materialización de estos postulados jurídicos en la realidad, los cuales se estimaran mediante la revisión de acciones puntuales que se han acometido en el Ecuador, atendiendo con mayor interés el tiempo de emergencia sanitaria que, como se señaló, ha sido un detonante para el incremento de estas conductas que afectan a un sector vulnerable de la nación.

### **La pandemia en la sombra y su relación con la aplicación de las medidas de protección en Ecuador.**

Una de las acciones más usuales de las mujeres que sufren violencia es la utilización del ECU 911, que según explica Bueno-Ayala (2021), es una “línea que atiende y provee servicios emergentes a la población” (p. 31), pero no estrictamente a las víctimas de violencia de género. No obstante, explica Bueno-Ayala (2021) que según:



“el director del Servicio Integrado de Seguridad ECU, Ing. Juan Zapata (2020): Desde el 12 de marzo, fecha en la que inició la emergencia sanitaria, hasta el 31 de mayo, se han atendido 28.367 episodios relacionados con temas de violencia intrafamiliar, lo que se traduce en 268 coordinaciones diarias realizadas por el ECU 911 tras pedidos de ayuda hechos a través del 9-1-1. (párr. 2)

Estos resultados corresponden a dos meses y medio de confinamiento, no se especifican las causas de la violencia...” (p. 31)

Un registro más frecuente de este Servicio Integrado de Seguridad señala que:

“de enero a junio, el ECU 911 a nivel nacional ha articulado la asistencia de 53.123 emergencias por violencia; la mayor parte violencia contra la mujer, tenemos una frecuencia diaria de 316, lo que significa que hoy 316 personas especialmente mujeres llamaron al 9-1-1 en el país a reportar haber sido víctimas de violencia, existe un incremento del 3% respecto al año anterior que se registraron 51.630” (Ecuadorenvivo, 04 de julio de 2021, p. 1)

De acuerdo con esto existe un incremento del número de llamadas que han recibido en el ECU, y aunque no se discrimina con exactitud entre la violencia que sufre la mujer de la violencia que afecta a otro miembro del grupo familiar, es válido admitir que este problema de salud pública alcanza niveles altos con grave afectación de bienes jurídicos relevantes como la vida y la integridad personal. Por su parte, en el año 2021, el comunicado de prensa de la Organización de Naciones Unidas señala que “Ecuador pone en marcha Registro Único de Violencia”, mismo que estará operativo para mediados del año 2022, es decir, han transcurrido, pero más de dos décadas, para materializar el imperativo legal que permite la formulación y ejecución de políticas públicas coherentes y eficaces.

Este RUV, de acuerdo con el comunicado de prensa de la ONU (2021) se alimentará de 2 herramientas claves: de las medidas de protección de víctimas de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes adoptadas por entes administrativos y del proyecto denominado “femicidios.ec” que contiene datos recopilados por el Consejo de la Judicatura. Otra medida que interesa destacar consiste en la activación en el mes de septiembre de 2021, del “Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, conformado por veintidós instituciones que coordinarán múltiples acciones, entre ellas, prevenir, atender, sancionar, erradicar la violencia y reparar los derechos vulnerados de las mujeres.” (ONU, 2021, p.1). Este Sistema Nacional Integral, tiene el deber de articular cada una de las acciones que el Estado va a implementar para el logro del objetivo común de prevención y erradicación de la violencia, pero también de atención de las víctimas de violencia, especialmente cuando se está ante la comisión de un delito contemplados en el Código Orgánico Integral Penal.

Respecto de los femicidios expone Bueno-Ayala (2021), que se han incrementado durante el COVID-19, así: “Cada 72 horas una mujer, niña o adolescente es víctima de la violencia femicida en el Ecuador. En el 72% de los casos, los agresores eran parte del círculo familiar de las víctimas, exparejas o parejas” (pp. 31-32), con lo cual los sujetos pasivos de estas infracciones penales han quedado a merced de sus victimarios producto del confinamiento. ONU-MUJERES (2021), reporta en este sentido que:

“En Ecuador, las estadísticas oficiales reportan que 65 de cada 100 mujeres entre 15 a 49 años ha experimentado alguna forma de violencia, y se registran 512 casos de femicidio desde agosto de 2014 a noviembre de 2021. Por otro lado, datos de la sociedad civil revelan que cada 44 horas una mujer es asesinada y que el 2021 es uno de los años más violentos en términos de reportes de violencia basada en género y femicidios, desde la tipificación del delito en 2014” (p.1).

De acuerdo con esta información actualizada se reconoce un incremento en la cifra de este delito. Ante esto se asume la “Iniciativa Spotlight” que junto a la fiscalía general del Estado desarrolló el “Protocolo nacional para investigar femicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas”, que se postula como una herramienta “teórica y práctica para que la investigación



penal respecto a muertes de mujeres cumpla con los estándares internacionales y con lo estipulado en el marco normativo nacional” (p. 1).

En el reporte de la CEPAL (2021), se recoge la recomendación del secretario general de las Naciones Unidas António Guterres quien “instó en 2020 a todos los Gobiernos a hacer de la prevención y la adopción de medidas frente a la violencia de género contra las mujeres y las niñas una parte clave de sus planes nacionales de respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)” (p.1).

Sin embargo, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, para el año 2021, reporta que en algunos países decreció la cifra de femicidio (Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay), en otros se mantuvo (Argentina, Chile, México y Nicaragua) pero lamentablemente en “tres países (Ecuador, Costa Rica y Panamá) registraron un aumento en comparación con el año anterior; de ellos, Panamá declaró el incremento más significativo” (p.3).

Finalmente, informa la ONU (2020) que “al tiempo que los sistemas sanitarios se esfuerzan al límite, los refugios para la violencia doméstica alcanzan también su máxima capacidad, agravándose el déficit de servicio al readaptar dichos centros a fin de ofrecer una respuesta adicional al COVID” (p. 3). Se extrae de esta cita que un servicio tan esencial para la mujer que sufre violencia no debe estar bajo déficit, por el contrario, debe contar con un financiamiento especial y prioritario para que las víctimas puedan contar con el mismo en todo tiempo, recordemos que el agresor en la mayoría de los casos se encuentra conviviendo con esta.

Como explica Yeliz Osman (ONU; 2021), se reconoce como un acierto acciones puntuales como establecer alianzas con hoteles para que brinden espacios gratuitos a las mujeres víctimas y sobrevivientes, como lo hiciera Argentina e Inglaterra, no obstante, esta situación termina por revelar la insuficiencia de financiamiento para contar con refugios, albergues y casas de acogidas para las mujeres que enfrentan alto riesgo de violencia, que es una recomendación de los organismos internacionales en esta materia.

Ante esto, se articula una acción mundial para abordar la pandemia en la sombra por la ONU bajo el rotulo “ÚNETE de aquí al 2030 para poner fin a la violencia contra las mujeres” bajo los cuatro ejes principales que propuso esta institución que se centran en: financiar, prevenir, responder y recopilar datos. Respecto de las medidas de protección dispuestas en favor de las mujeres que sufren violencia, encontramos la necesidad de fortalecer los principales servicios, como son el apoyo integral, los refugios y las líneas de atención ya que son esenciales para las víctimas. Para esto es indispensable contar con los recursos económicos, humanos y materiales para su debida implementación. Empero, este no es un deber que le compete únicamente al Estado, por el contrario, la sociedad civil es clave en la erradicación de la violencia y la desigualdad.

Así, la educación conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de la República, debe centrarse en el ser humano, en el marco del respeto a los derechos humanos, donde se debe impulsar la equidad de género y la igualdad, constituyéndose en un eje estratégico para el desarrollo nacional y la democracia. Ante esto es insoslayable que la política y programas educativos asuman un enfoque que radique los estereotipos y la violencia, disponiendo como una prioridad acciones que aseguren la visión sobre la igualdad de género.

Desde este punto hay que iniciar la comprensión del tema, una política educativa inclusiva de toda la diversidad que resalte la igualdad como un valor ético, avanzando hasta la consolidación de políticas de inclusión social, laboral, económica y sanitaria que reduzca las tensiones que generan violencia, sin descuidar aquellas estrategias necesarias para la pacificación de los conflictos que convergen en la disminución de los índices delictivos en países donde estos se encuentran en los mínimos manejables (Mejía-Hernández, 2021).

Los resultados apuntan a erradicar los factores exógenos y endógenos presentes en la generación de violencia de género para evitar el grave problema socio-jurídico que deja la pandemia en la sombra, la cual a pesar de su nombre no ha quedado oculta, por el contrario ha sido evidente el incremento de las llamadas a los números de atención, de solicitudes a



refugios, o servicios de apoyo y del número de femicidios que se han producido desde la declaratoria de emergencia sanitaria por pandemia mundial, como lo han informado los distintos organismos internacionales y nacionales (Bedoya-Paucar et al. 2020).

En este campo es indispensable contar con programas de atención idóneos evitando revictimizar a las mujeres que sufren violencia, respecto de lo cual los servidores públicos deben tener una alta sensibilidad para tratar con estas especiales víctimas, quienes requieren un tratamiento integral que le permita superar las condiciones estructurales que las hacen vulnerables. Las soluciones pasan por cinco acciones necesarias que propone CARE (2021) entre las cuales destacan que:

1. las mujeres cuenten con un apoyo integral que incluye “servicios de salud de calidad, apoyo psicosocial, justicia y servicios legales, albergues y espacios seguros y asistencia económica,
2. programas de empoderamiento económico y medios de vida, protección social y redes de seguridad que apoyan a mujeres y niñas y el acceso a una educación segura y equitativa para niñas y niño,
3. Apoyar y ampliar políticas, programas y estrategias que promuevan la igualdad de género en las normas, actitudes y comportamientos sociales y que aborden las causas fundamentales de la violencia,
4. Aumentar la financiación, el apoyo y el espacio para las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres y las niñas,
5. Asegurar que los procesos públicos de planificación y presupuestación y los sistemas financieros públicos integren los principios de igualdad de género” (s/p).

Corresponde al Estado el deber primordial de garantizar la igualdad formal y material de las personas, erradicando todas las formas de violencia, a través de la implementación de políticas públicas coherentes y adecuadas para suprimir los factores exógenos y endógenos que propician este fenómeno de orden mundial, y que afecta a millones de mujeres. El compromiso con el respeto y defensa de los Derechos Humanos debe ocupar el primer lugar de la agenda política y todos los ciudadanos, bajo el principio de corresponsabilidad, deben velar por su cumplimiento ya que es un imperativo ético-moral que se articula con el desarrollo social y el afianzamiento de la democracia.

En efecto, la sociedad civil y la academia han participado en dos iniciativas fundamentales como son el Registro Único de Violencia y el “Protocolo nacional para investigar femicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas”, pero lamentablemente estas acciones se adoptan en el último trimestre del año 2021, lo cual revela que estas acciones no son de carácter prioritario a pesar de que son necesarias para brindar una protección especial.

## CONCLUSIÓN

La falta de políticas públicas del Ecuador para erradicar el flagelo de la violencia y la desigualdad de género ha quedado evidenciada en estos tiempos de COVID-19, respecto de lo cual el Estado debe acoger las recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales que ilustran sobre la adopción de medidas que permiten prevenir ante todo su proliferación. Para esto es necesario que disponga de suficientes recursos materiales, económicos, tecnológicos, humanos y de infraestructura para atender con eficacia y eficiencia a las víctimas de la pandemia en la sombra, pero esto requiere de una voluntad política que convierta este asunto en un deber primordial del Estado.

No se trata de contar con un adecuado marco legal, es imperioso que estas acciones se articulen en una política coherente y eficiente que se materialice en la praxis. En este sentido, se desprende de lo expuesto que luego de casi 2 décadas de haber suscrito los instrumentos internacionales y adoptar normas específicas para la atención de las mujeres víctimas de violencia, no se han articulado debidamente las instituciones ni las acciones para su protección, basta con subrayar que el incremento de estos casos se debe a la falta de una educación



integral con enfoque de género, e instancias para dar respuestas idóneas a las peticiones de ayuda que realizan estas.

Si este asunto fuera de interés prioritario como lo disponen los instrumentos internacionales y nacionales, no se explica como el Estado hasta la fecha no ha dispuesto una línea de atención estrictamente para las víctimas de violencia de género, tampoco se puede concebir que las mujeres no cuenten con refugios o servicios de apoyo a los cuales puedan tener acceso inmediato y de carácter permanente y que no se haya implementado el Registro Único de Violencia y el “Protocolo nacional para investigar femicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas” lo que implica transparentar el fenómeno y adoptar medidas adecuadas a este problema de salud pública que ya tiene proporciones pandémicas.

Corolario el mandato constitucional y legal que es un imperativo para la formulación y ejecución de políticas públicas no se ha cumplido a cabalidad, postergándose por años su cumplimiento, lo que advierte sobre la necesidad de actuar de inmediato para acabar con la “pandemia en la sombra” brindando una protección efectiva a la mujer víctima de violencia, evitando el incremento en el delito de femicidio como ha quedado registrado.

## FINANCIAMIENTO

No monetario

## CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

## AGRADECIMIENTOS

A las personas e instituciones que se dedican a la prevención de la violencia de género.

## REFERENCIAS

- Agredo-Gómez, D. C., & Ruano-Ibarra, L. E. (2023). La otra cara de la pandemia: la violencia contra la mujer. Consecuencias en la salud mental [The other side of the pandemic: violence against women. Consequences on mental health]. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 4(1), 2639–2654. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.443>
- Arroyo, Luis (2007). La violencia de género en la pareja en el Derecho Penal español [Gender-based intimate partner violence in Spanish criminal law]. *Revista brasileira de ciencias Crimais*. N° 64, 99-127.
- Bedoya-Paucar, M. D. P., Bedoya Paucar, B. O., & Baquero Piloso, O. X. (2020). Covid-19 y la violencia contra la mujer [Covid-19 and violence against women]. *RECIMUNDO*, 4(4), 242-249. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(4\).octubre.2020.242-249](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(4).octubre.2020.242-249)
- Bueno-Ayala, V. E. (2021). Consumo de alcohol y violencia en contra de la mujer en la emergencia sanitaria de la covid-19 [Alcohol consumption and violence against women in the health emergency of covid-19]. *Revista Científica Retos De La Ciencia*, 5(11), 25–35.
- Caraguay-Guailas, N. B., Álvarez Gavilanes, J. E., & Cárdenas Lata, B. J. (2023). Femicide: a latent reality in Ecuador. *Runas. Journal of Education and Culture*, 4(8), e230130. <https://doi.org/10.46652/runas.v4i8.130>
- CARE (2021). *Cinco acciones necesarias ahora para acabar con la violencia de género* [Five actions needed now to end gender-based violence]. Disponible en: <https://www.care.org/es/news-and-stories/health/5-actions-needed-now-to-end-gender-based-violence/>



- Castillo-Martínez, E. X., & Ruiz-Castillo, S. V. (2021). La eficacia de las medidas de protección en los casos de violencia intrafamiliar en Ecuador [The effectiveness of protective measures in cases of domestic violence in Ecuador]. *REVISTA DE DERECHO*, 6(2), 123–135. <https://doi.org/10.47712/rd.2021.v6i2.147>
- Gaibor-Becerra, A. M., & Yáñez-Carrasco, J. C. (2022). Ley Orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres [Organic Law to prevent and eradicate violence against women]. *Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 100–113. <https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.236>
- López-Hernández, Edenia & Rubio-Amores, Dominique. (2020). Reflexiones sobre la violencia intrafamiliar y violencia de género durante emergencia por COVID-19 [Reflections on domestic and gender-based violence during emergencies by COVID-19]. *CienciAmérica*, 9(2), 312-321.
- Mejía-Hernández, M. C. (2021). Confinamiento y Violencia de Género en el Contexto de la Pandemia Covid-19 [Confinement and Gender-Based Violence in the Context of the Covid-19 Pandemic]. *JUEES*, (1), 19–41.
- Noel-Vaeza, M. (2021). *Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra* [Violence against women: the pandemic in the shadows]. ONU MUJERES ECUADOR. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>
- Pérez-Contreras, M. (2005). Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar [An approach to a study of vulnerability and family violence]. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 38(113), pp. 845-867.

**Derechos de autor: 2024 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

**<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>**