

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Eficacia de la boleta de auxilio como medida de protección en casos de violencia intrafamiliar en Cuenca (2024-2025)


Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada

Autor:

Katherine Cristina Figueroa Flores

Director:

María Dolores Núñez Ávila

ORCID:  0000-0002-4705-8002

Cuenca, Ecuador

2026-03-31

Resumen

La violencia intrafamiliar y la de género son problemas estructurales y sociales que atañen a las más diversas civilizaciones y poblaciones, como sucede en Cuenca, Ecuador. Para combatir esta problemática, el Estado ha proporcionado a las víctimas de violencia diversos mecanismos para su protección; igualmente, ha destinado políticas enfocadas en su desenvolvimiento y desarrollo integral para su participación activa en la sociedad. Entre estas herramientas encontramos las medidas de protección, tipificadas en el artículo 558, numeral cuarto, del Código Orgánico Integral Penal, específicamente referente a la emisión de las boletas de auxilio en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. En la presente investigación se analizó la eficacia de la boleta de auxilio en casos de violencia intrafamiliar en el cantón Cuenca, esto debido a que si bien constituye un mecanismo jurídico urgente que tiene como finalidad evitar la consecución de los hechos de violencia. Desde un enfoque cualitativo, mediante el análisis doctrinario y normativo del ordenamiento jurídico, y cuantitativo, mediante el examen de información estadística. La metodología empleada incluyó revisión documental, normativa, análisis de datos y entrevistas a funcionarios encargadas de emitir dichas medidas administrativas de protección. Los hallazgos evidencian la ineficacia de las boletas de auxilio debido a múltiples factores que inciden en la multicompetencia al momento de su otorgamiento, como la falta de coordinación y de protocolos uniformes, lo que genera falencias en el sistema de justicia, sobrecarga procesal en los jueces y afecta la protección real y material de las víctimas.

Palabras clave del autor: multicompetencia, violencia de género, debida diligencia, revictimización, seguridad jurídica



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

Domestic violence and gender-based violence are structural and social problems that affect a wide range of civilizations and populations, as is the case in Cuenca, Ecuador. To address this issue, the State has provided victims of violence with various mechanisms for their protection. It has likewise implemented policies aimed at their empowerment and comprehensive development, promoting their active participation in society. Among these mechanisms are protection measures, as established in Article 558, paragraph four, of the Comprehensive Organic Criminal Code, specifically regarding the issuance of emergency protection orders in cases of violence against women or members of the family nucleus. This research analyzes the effectiveness of protection orders in cases of intrafamily violence in Cuenca, considering that, although they constitute an urgent legal mechanism intended to prevent the continuation of violent acts, their practical effectiveness is questionable. The study employs a qualitative approach, involving doctrinal and normative analysis of the legal system, as well as a quantitative approach that examines statistical data. The methodology used included documentary and legal review, data analysis, and interviews with public officials responsible for issuing these administrative protection measures. The findings reveal the ineffectiveness of protection orders due to multiple factors associated with institutional multi-competence at the time of issuance, including the lack of coordination and uniform protocols, which generate deficiencies in the justice system, procedural overload for judges, and a negative impact on the real and effective protection of victims.

Author Keywords: multi-competence, gender-based violence, due diligence, revictimization, legal certainty



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice

Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo I: Fundamentos teóricos y marco normativo.....	12
1. La violencia de género e intrafamiliar: definición, construcción social y naturalización. 12	
1.1 Definición de la violencia intrafamiliar y violencia de género.....	12
1.2 La naturalización de la violencia de género e intrafamiliar	12
1.3 El ciclo de violencia	13
2. Estándares internacionales de protección.....	13
2.1 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	14
2.2 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.....	14
2.3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará.....	14
2.4 Declaración y plataforma de Beijing.....	15
2.5 La obligación estatal frente a la violencia de género e intrafamiliar: la debida diligencia	15
3. La evolución histórica y normativa de la protección de los derechos de las mujeres en Ecuador	17
3.1 Antecedentes y primeras respuestas institucionales: las comisarías de la mujer y la familia.....	17
3.2 Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (ley 103).....	18
3.3 Constitución de 1998 y la protección familiar	18
3.4 Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007)	18
3.5 Constitución del 2008 y el reconocimiento de derechos	19
3.6 Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017.....	19
3.7 Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	20
Capítulo II: Mecanismos jurídicos y tutela estatal: las medidas de protección y la boleta de auxilio	20
1. Medidas de protección.....	20
1.1 Las medidas de protección fundamentos doctrinarios, naturaleza jurídica y finalidad preventiva.....	20
1.2 Regulación, fines y nociones generales.....	21
1.3 Características de las medidas de protección.....	22
2. Modalidades de las medidas de protección.....	23
3. Diferencias y semejanzas entre medidas de protección y medidas cautelares	26
Diferencias.....	26

4. Incumplimiento de las medidas de protección	29
5. Boleta de auxilio.....	29
5.1 Conceptualización, evolución y alcance.....	29
5.2 Antecedentes y marco legal actual	30
5.3 Consideraciones respecto de la boleta de auxilio: operatividad, vigencia y ejecución material	30
6. La dicotomía entre la validez normativa y eficacia fáctica en las medidas de protección	31
Capítulo III: Multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio y su incidencia en la eficacia procesal en Ecuador	32
1. Competencia institucional: sede judicial y administrativa.....	32
1. Estándares y reglas operativas para la emisión de la boleta de auxilio	33
2. Procedimiento para el otorgamiento de las boletas de auxilio	34
3.1 Procedimiento si se solicita en entidades judiciales (Unidades Judiciales de Violencia Contra la Mujer).....	34
3.2 Procedimiento en sede administrativa y órganos descentralizados	34
3.2.1 Solicitud	35
3.2.2 Recepción de la solicitud.....	36
3.2.3 Notificación:	37
3.2.4 Revisión por parte de la autoridad judicial	37
3.3 Parámetros para otorgar las boletas de auxilio	38
3.4 Principios rectores en el otorgamiento de boletas de auxilio en casos de violencia intrafamiliar.....	39
3.5 Guía para el otorgamiento de las medidas administrativas de protección.....	40
Capítulo IV: Evaluación de la eficacia de las boletas de auxilio: estudio de campo y análisis estadístico.....	41
1. Problemas jurídicos y procesales derivados de la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio.....	41
1.1 La visión administrativa en la ruralidad: entrevista al teniente político de la parroquia Victoria del Portete	41
1.2 La visión desde la defensa a técnica: entrevista a abogados.....	42
1.2.1 Entrevista a abogado en el libre ejercicio de la profesión	42
1.2.2 Entrevista a abogada en el libre ejercicio de la profesión	43
2. Resultados del trabajo de campo: factores estructurales que inciden en la ineficacia de la boleta de auxilio	45
2.1 La ausencia de protocolos unificados y la discrecionalidad operativa	45
2.2 La desarticulación institucional y la falla del Registro Único.....	46
2.3 Desafíos en la especialización técnica y problemas estructurales	47
3. Análisis cuantitativo de la eficacia procesal y judicial de las boletas de auxilio.....	49

3.1 Causas ingresadas en materia de violencia.....	49
3.2 Ingreso de causas según la dependencia judicial en Cuenca	50
3.3 Comparatividad en la modalidad de acceso al sistema de protección	51
3.4 Análisis de la eficacia y control judicial de las boletas de auxilio de Cuenca.....	54
3.5 Análisis de la aplicación de boletas de auxilio en procesos contravenciones por violencia intrafamiliar.....	55
3.6 Incumplimiento de boletas de auxilio y su judicialización a través del artículo 282 del COIP	57
4. Resultados del análisis estadístico sobre la eficacia de las boletas de auxilio.....	59
4.1 Limitaciones estructurales y déficit material de las boletas de auxilio	59
4.2 Desistimiento y su relación con la eficacia.....	60
4.3 Consecuencias jurídicas y prácticas.....	61
Conclusiones y recomendaciones.....	62

Índice de tablas

Tabla 1: Modalidades de las medidas de protección	23
Tabla 2: Modalidades de las medidas administrativas de protección	25
Tabla 3: Diferencias entre medidas cautelares y medidas de protección	26
Tabla 4: Causas ingresadas en materia de violencia	49
Tabla 5: Unidades judiciales que ingresan las medidas de protección	50
Tabla 6: Forma de solicitar (2024).....	52
Tabla 7: Forma de solicitar (2025).....	52
Tabla 8: Entidades a las que se puede solicitar virtualmente	53
Tabla 9: Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente en 2025	53
Tabla 10: Boletas de auxilio ratificadas/ revocadas otorgadas por las Juntas Cantonales...	54
Tabla 11: Boletas de auxilio en procesos contravencionales.....	56
Tabla 12: Estado procesal de las noticias del delito ingresadas por incumplimiento de decisiones legítimas.....	57

Índice de figuras

Figura 1: Causas ingresadas en materia de violencia	50
Figura 2: Causas ingresadas por concepto de medidas de protección	51
Figura 3: Forma de solicitar (2024)	52
Figura 4: Forma de solicitar (2025)	52
Figura 5: Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente.....	53
Figura 6:Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente en 2025	53
Figura 7: Boletas de auxilio ratificadas/ revocadas otorgadas por las Juntas Cantonales ...	54
Figura 8: Boletas de auxilio en procesos contravencionales	56

Agradecimientos

En primer lugar, expreso mi agradecimiento a Dios por guiar mi camino, y por ser mi soporte, pilar y guía en todo el proceso de aprendizaje de la universidad, así como por brindarme la fortaleza y sabiduría en mi preparación académica. De igual manera, y con el mismo ímpetu, doy las gracias a mis padres y a mi familia por su apoyo incondicional, comprensión y motivación constante a lo largo de toda esta etapa de mi vida, que está por finalizar, ya que fueron un pilar fundamental para lograr esta meta.

Y por supuesto, como parte de mi familia, no puedo, no dedicar este proyecto de investigación a mi mascota, Valky, que más que una mascota fue mi compañera de estudio, pues si debía trasnocharme estudiando, ella lo hacía conmigo a mi lado, constituyendo mi soporte emocional durante el largo proceso académico.

Finalmente, y no menos importante, agradezco a mis amigos de la universidad por su acompañamiento en todo este proceso, asimismo, por ser parte de mis jornadas de estudio, y por ser mis compañeros de aventuras y diversión.

Listado de abreviaturas y siglas

Código Orgánico Integral Penal (COIP)

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM)

Introducción

En Ecuador, según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y la Violencia de Género contra las Mujeres realizada en el año 2019, cuyo universo se conformó por las mujeres de 15 años en adelante, se determinó que el 64.9 % de ellas habían sufrido violencia de género a lo largo de su vida, siendo Azuay la provincia que tenía el mayor índice, ya que el 79.2% de las mujeres indicaron haberla sufrido (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2019).

Conforme la información estadística registrada en la encuesta, la violencia de género se materializaba en distintos ámbitos de análisis. Siendo uno de esos el ámbito social, en el cual el 32.6 % de la población nacional había sufrido violencia de género a lo largo de su vida, conforme los datos registrados en ese momento Azuay era la tercera provincia con mayores índices pues la cifra ascendía al 40.2% (INEC, 2019).

En el ámbito familiar a escala nacional, el 20.3% de las mujeres habían experimentado violencia de género, y en Azuay el porcentaje correspondía al 28.3%. Estas agresiones se manifestaban a través de las distintas formas, como la física (11.6%), psicológica (11.1%), sexual (3.7%) y la patrimonial (3.1%). El 42.8% de las mujeres a nivel nacional sufrió violencia de género ejercida por su pareja o expareja, y en la provincia azuaya el porcentaje fue del 52.7% (INEC, 2019).

En el año 2024 según las estadísticas publicadas por Fiscalía General del Estado en su plataforma Analítica Noticias del Delito, a nivel nacional se presentaron 24.860 noticias por violencia psicológica contra la mujer y miembros del núcleo familiar, 4883 por violencia física y 312 por violencia sexual. En Cuenca existieron 1359 noticias del delito de violencia psicológica; por el de tipo físico, 80 noticias, y el 17,5% en flagrancia; y por violencia sexual, 119 (Fiscalía General del Estado, 2024).

La Constitución de la República del Ecuador plasma múltiples principios, entre ellos el de la igualdad formal y material, consagrado en su artículo 66 numeral cuarto. Sin embargo, pese a los más variados avances que se han logrado como sociedad, aún persiste la violencia contra las mujeres, e incluso, lamentablemente, en algunos casos ha existido un aumento de la cifra de violencia perpetuada por los hombres contra las mujeres y los miembros de su núcleo familiar, variando inclusive en la forma de ejercerla.

Frente a esta problemática social, el Estado ha optado por distintos mecanismos que protejan a las víctimas, como las medidas de protección, especialmente las boletas de auxilio, que tienen como fin evitar que se repitan actos de violencia y precautelar la vida, la seguridad y la integridad de las mujeres víctimas de violencia y de sus dependientes.

El presente proyecto de investigación nace de una inquietud persistente, ante la pregunta de si: ¿En la actualidad son eficaces las boletas de auxilio como medida de protección en Cuenca? Con el fin de obtener una respuesta a dicha interrogante propuesta, se revisó normativa, opiniones de las autoridades facultadas para emitir boletas de auxilio, análisis de datos estadísticos, por lo que esta investigación tiene como fin comprender cómo funcionan y si son factibles a largo plazo los mecanismos que el Estado brinda a las víctimas.

El objetivo de este trabajo es determinar la eficacia de las boletas de auxilio y si estas cumplen su objetivo, o si, por el contrario, han sufrido una desnaturalización, un uso indebido o incluso, en algunos casos, un uso doloso. Y, si es así, saber cuál es el nivel de afectación o incidencia que genera la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio, así como determinar los mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones facultadas para emitirla, tales como las tenencias políticas del cantón Cuenca, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y las respectivas Unidades Judiciales.

El presente trabajo de investigación se estructura en cuatro líneas de análisis interconectadas para abordar el tema desde una perspectiva integral, destacando que son escasas las investigaciones a nivel local que evalúan e identifican el impacto material y formal de las boletas de auxilio en Cuenca desde un enfoque jurídico-empírico. Por lo cual no se puede tener una noción clara del funcionamiento del sistema de justicia; peor aún, proponer políticas públicas que contribuyan a solucionar los problemas existentes. Por ello, este trabajo de investigación busca aportar información objetiva y relevante respecto de las boletas de auxilio, mediante el análisis doctrinario, estadístico y normativo.

Para lo cual se han considerado tanto datos estadísticos como opiniones de expertos en el tema, por lo cual se ha optado tanto por el método cualitativo como por el cuantitativo. Con el objetivo de que, si se valida la hipótesis, se puedan proponer líneas de mejora desde los ámbitos jurídico, institucional y, por supuesto, técnico.

El interés por realizar el presente trabajo de investigación respecto de este tema fue darme cuenta de la multiplicidad de inconvenientes que enfrentan las personas tanto al solicitar la boleta de auxilio como al ejecutarla y lograr su efectividad. También fue debido al interés que se me presentó de determinar mediante datos estadísticos si está cumple con su fin de ser eficaz, y mediante la obtención de estos datos analizar si ha cumplido su rol preventivo, de protección y salvaguarda de los derechos de las víctimas.

Capítulo I: Fundamentos teóricos y marco normativo

1. La violencia de género e intrafamiliar: definición, construcción social y naturalización

La violencia de género e intrafamiliar atañe a todas las esferas de la sociedad, siendo la violencia intrafamiliar la que se ejerce en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar; y la violencia de género en la actualidad se la considera incluso como un problema de salud pública y como un “fenómeno multicausal que se presenta debido a la “cultura patriarcal” y sexista, reconociendo las diferencias entre los géneros y el machismo como causas de esta forma de violencia” (Arias Rodríguez & Cardona López, 2019, p. 5).

1.1 Definición de la violencia intrafamiliar y violencia de género

La violencia es la “sumisión de sujetos respecto de otros, naturalizada por elementos que forman parte del proceso de socialización, entre los que destaca la dependencia, específicamente emocional, ante la posible privación de lo que se considera como necesario” (López, 2015, p.3).

Asimismo, la violencia ejercida contra las mujeres debe ser vista en el contexto de la desigualdad sustantiva y material, teniendo que ser analizada desde las causas reales de una sociedad patriarcal que muestran a las mujeres como culpables de hechos violentos, sosteniendo que ellas mismas lo provocan por su modo de vestir, de comportarse o, de exponerse al andar sola por las calles a altas horas de la noche (López, 2015, p.3).

La violencia intrafamiliar es una problemática estructural que afecta a toda la sociedad en su conjunto, su origen no es reciente, ya que este tipo de violencia se ha sufrido desde las épocas antiguas, y se la define como “toda acción u omisión 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” (Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, art. 2).

La violencia de género es todo acto que “implica y promueve el menoscabo y desvalorización sistemática, de la dignidad, la autoestima y el respeto a la identidad física y mental de las mujeres de cualquier edad, estrato social o geográfico”, añade a esta definición que entre las víctimas se encuentran las “personas con una característica de género no ubicado en una especial categorización, y/o una sexualidad distinta a la generalidad” (Farah, 2023, p.2).

1.2 La naturalización de la violencia de género e intrafamiliar

La violencia contra la mujer, históricamente, se ha manifestado como una relación de poder desigual y de subordinación. Desde una perspectiva antropológica, su naturalización tiene su origen en la herencia cultural relativa a las relaciones entre hombre y mujer que trajo consigo

la sociedad española en el proceso de colonización, lo cual se ha transmitido mediante procesos de endoculturalización de generación en generación hasta formar parte del constructo histórico (Reyes-Tomalá et al., 2021).

La mujer a lo largo de su existencia, la de sus ascendientes y descendientes ha sido víctima de una serie de maltratos y humillaciones perpetrados por el hombre y por la sociedad en sí mismo, a través de la consecución de una serie de factores como el miedo, falta de redes de apoyo, indefensión (resaltando la económica), falta de confianza institucional, su educación, cultura, tradiciones. Al persistir el machismo en todas las esferas de la sociedad y en las clases sociales, agravado por el juicio de valor de sus miembros, es reflejo de que el criterio personal de la mujer aún está desvalorizado y restringido.

Las leyes promulgadas y publicadas en las gacetas judiciales con el objeto de salvaguardar los derechos de las mujeres no siempre las han considerado sujetos de derechos, sino que su objetivo ha sido “protegerlas” en su rol de cónyuge y reproductora. Actualmente, esta forma de pensar aún no se ha erradicado por completo, debido a que los hombres, incapaces de cambiar sus roles tradicionales, reaccionan violentamente contra las mujeres que sí pretenden liberarse de tales estereotipos (Macinnes & Díaz, 2014, p.57).

1.3 El ciclo de violencia

Las fases del ciclo de violencia son primero la tensión (aquí suelen suceder episodios menores de agresión como pellizcos, bofetadas, agresión verbal. Deseando la mujer que estos abusos cesen, convirtiéndose ese deseo en un arma de doble filo, ya que su comportamiento legítimo la creencia del agresor de que tiene derecho a maltratarla) (Walker, 2013).

La segunda fase se la denomina como la agresión aguda (existe salvajismo, naturaleza a descontrolada, destructividad, arrasamiento, daño y brutalidad hasta llegar incluso en algunos casos al punto de la muerte; la mujer piensa que estas agresiones son inevitables, no tiene el control); para posteriormente estar en la fase de calma y cariño (en la que la víctima se junta con el agresor mediante la ilusión de felicidad absoluta y de que este va cambiar) (Walker, 2013).

2. Estándares internacionales de protección

Ecuador es Estado parte de los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, tanto del Sistema Universal, como del Sistema Interamericano, los cuales reconocen el derecho de las mujeres y de los miembros del núcleo familiar a una vida libre de violencia y discriminación, y a que no sean objeto de maltrato por ninguna persona,

imponiendo a los Estados parte que opten por políticas, planes y programas en defensa de los derechos y garantías de las mujeres.

2.1 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

En el plano internacional, en noviembre de 1981, el Ecuador ratificó este tratado, lo que lo convirtió en un instrumento vinculante para su aplicación en el derecho ecuatoriano. Significó un gran progreso en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, al establecer la igualdad de facto y de jure entre los géneros en zonas rurales y urbanas del país.

Debiendo cada Estado suscriptor de la convención proporcionar los medios necesarios para erradicar la violencia contra la mujer, para lo cual promueve que se den cambios estructurales en todos los niveles de la sociedad como son las conductas, las percepciones, las estructuras de poder y por supuesto las practicas institucionales. Eliminando la discriminación en todas las esferas de la sociedad, públicas y privadas, los roles y estereotipos de género que se han fomentado desde generaciones pasadas.

2.2 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

Se adopta en 1993 y define a la violencia contra la mujer 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”, en la que además se incluye “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 privada” (Naciones Unidas, 1993, art.1).

Está declaración fue la primera en reconocer a la violencia ejercida en contra de las mujeres como una forma de discriminación y una violación a los derechos humanos, garantizando el derecho a las mujeres a la igual protección ante la ley, y a que estén libres de toda forma de discriminación. Imposibilitando al Estado, que goza de poder punitivo, de argüir, para su incumplimiento, factores como la costumbre, la tradición o la religión.

2.3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará

En 1995, el Ecuador se adhiere a esta convención, en la que se reconoce la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, que comprende aspectos físicos, psicológicos y sexuales que tienen lugar en la unidad doméstica o se derivan de una relación interpersonal que se efectúa en la comunidad.

Enfatiza que las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia que incluye que no sean objeto de discriminación, a que sean valoradas y educadas sin que medien estereotipos de

comportamientos, que las coloquen en situación de inferioridad o subordinación; siendo los Estados los encargados de sancionar esta forma de violencia y adoptar los medios y políticas adecuadas para erradicarla.

2.4 Declaración y plataforma de Beijing

Emitida durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995, tiene como objetivo la igualdad de género, comprende 12 áreas estratégicas de especial atención, entre esas, una abarca la violencia contra la mujer. Define la violencia contra la mujer como todo acto que resulte de la violencia de género, manifestándose en distintos planos, como el físico, el psicológico o el sexual, e incluyendo las amenazas, ya sea que se produzcan en el ámbito privado o público (Naciones Unidas, 1995).

Soslaya que las causas de que estas situaciones desfavorables sucedan son el resultado de las relaciones de poder de los hombres contra las mujeres. Siendo los primeros quienes han fomentado su dominación, producto de prácticas consuetudinarias y/o actos de extremismo; situación que se agrava por la falta de protección, asistencia jurídica y leyes que protejan a las víctimas, así como por la presión social ejercida contra la mujer, como la vergüenza al momento de denunciar ciertas conductas.

Después de 20 años de su aprobación se analizó si se consiguieron las metas propuestas y si se alcanzó la igualdad deseada, sin embargo, se verificó que aún persistían alarmantes niveles de desigualdad, debido a la falta de investigación suficiente respecto de la violencia doméstica, para lo cual se propuso como solución adoptar medidas eficaces para tratar las causas como las consecuencias (ACNUR, 2015).

Impone a los Estados el deber de condenarla, sin que sea válida la estrategia de abocar a una costumbre para abstenerse de cumplir; adoptar medidas para prevenir e investigar cualquier acto de violencia contra la mujer; y promover la integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de violencia contra la mujer.

2.5 La obligación estatal frente a la violencia de género e intrafamiliar: la debida diligencia

Históricamente, la violencia intrafamiliar y la violencia de género fueron relegadas al ámbito privado, en el que el Estado no intervenía; sin embargo, esta visión se ha transformado al reconocerse que no son hechos aislados, sino violaciones a los derechos humanos (Camacho, 2014, p.17). En la región se ha identificado que este fenómeno va en aumento, y aún es común la violencia ejercida contra su pareja.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), existen lineamientos específicos sobre el deber de protección de los Estados, el caso *Gonzales y otras vs México*, “Campo Algodonero” describe un caso de ineficiencia estatal frente a denuncias de desaparición de tres mujeres en distintos lugares, que fueron posteriormente asesinadas, siendo sus cuerpos hallados en Campo Algodonero, con signos de violencia sexual abrupta, debido a que las autoridades judiciales no actuaron con la debida diligencia.

De este modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció en la sentencia que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un marco jurídico de protección adecuado, con su aplicación efectiva y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral: prevenir los factores de riesgo y, a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva ante los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que resulta evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2009, párr. 258).

De igual forma la recomendación general No 19 de la CEDAW se caracteriza por ser la pionera en reconocer que la violencia contra la mujer como una forma de discriminación, que puede ser ejercida por particulares como por agentes del Estado. Siendo el Estado responsable tanto por actos directos como por no actuar, por la debida diligencia, al momento de prevenir, sancionar la violencia y reparar a sus víctimas (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW], 1992).

En la recomendación general No. 32 se establecen las obligaciones que deben tener los Estados respecto del acceso a la justicia para las mujeres, sosteniendo que las mujeres sufren violencia y la razón de ello son las barreras estructurales y culturales, garantizando la imparcialidad, efectividad con enfoque en perspectiva de género en los procesos judiciales, actuar oportuna y eficazmente en dichos casos, así como evitar la impunidad y revictimización. La debida diligencia se da a partir de realizar una investigación oportuna y seria, garantizar la no repetición, tener mecanismos efectivos de sanción y la reparación integral a la víctima. (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW], 2014).

3. La evolución histórica y normativa de la protección de los derechos de las mujeres en Ecuador

La historia del Ecuador nos indica que, ya existían manifestaciones previas orientadas a la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, como el familiar, laboral, social, fue a finales de la década de los 80 cuando empieza a darse un mayor reconocimiento en la defensa de los derechos de las mujeres ecuatorianas (Camacho, 2014).

3.1 Antecedentes y primeras respuestas institucionales: las comisarías de la mujer y la familia

La demanda de la creación de las comisarias especializadas en situaciones de violencia contra las mujeres, surge de la labor de los consultorios jurídicos alternativos implementados por el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de las Mujeres, los cuales percibían la violencia como un problema y fenómeno estructural que impacta a la sociedad en su conjunto (Corporación Utopía, 2000, p.16).

Fueron varias los factores que contribuyeran a que se consolide la creación de dicha institución, como la no susceptibilidad de intervención legal en los conflictos domésticos sostenido que esta situación pertenecía al ámbito privado; la falta de espacios para denunciar, debido a que si acudían a la Comisaría Nacional para denunciar eran objeto de maltratos, burlas y además se las culpabilizaba; y la inexistencia un tipo penal que lo sancione

Fueron varios los intentos para consolidar la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, donde participaron exponentes nacionales e internacionales, y que fallaron, debido a la resistencia de los juristas al cambio, al argumentar que la violencia sufre cualquier grupo de individuos, no solo las mujeres, y que su creación implicaría una forma de discriminación al resto de ciudadanos, y una modificación al marco legal (Corporación Utopía, 2000).

En 1994 se consolidaron las Comisarias de la Mujer y la Familia, cuyo objetivo era contar con instancias especializadas dentro de la administración de justicia para la atención de casos de violencia intrafamiliar, que incluyeran entre su personal profesionales y expertos en el campo de la orientación, del derecho y de la psicología, con el fin de garantizar una atención integral.

Tenía competencia preferente mas no excluyente en materia de violencia intrafamiliar y contravenciones contra la mujer, y radicaba en el lugar donde se encuentre la víctima, funcionaban en las provincias y en los cantones, siendo en estos últimos decisión del ministro de gobierno conforme al informe técnico presentado por la Dirección Nacional de Género.

3.2 Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (ley 103)

En 1994 se aprobó esta ley, cuyo objetivo era prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, e introdujo una innovación al añadir la violencia psicológica como parte de las manifestaciones de violencia intrafamiliar. No reconoció fuero en caso de violencia; sostenía que el juzgamiento de estas infracciones (si no se configuraba delito) les incumbía a los comisarios de la mujer y a los jueces de familia.

Los comisarios nacionales, intendentes y tenientes políticos eran competentes si en las localidades no existían ni jueces de familia ni comisarios de la mujer. En el caso de tratarse de delitos, la jurisdicción radicaba en los jueces y tribunales de lo penal. En todos los casos, para la competencia se consideraba el lugar de comisión de la infracción o el domicilio de la víctima.

3.3 Constitución de 1998 y la protección familiar

Garantizaba, promocionaba y fortalecía los derechos de las mujeres y la igualdad de género, al sostener que uno de los deberes primordiales del Estado era asegurar la vigencia de las libertades fundamentales y los derechos humanos de las mujeres; garantizaba el derecho a la integridad personal y prohibía todo tipo de violencia y tortura. Para lograrlo, el Estado debía adoptar las medidas que considerara necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra la mujer. Forjó la igualdad ante la ley y prohibió toda forma de discriminación, sostuvo que el Estado era el encargado de designar defensores públicos para las víctimas de violencia intrafamiliar en caso de que no contaran con recursos económicos.

Quintana *et al.* hasta 2006 se buscaba dar una respuesta a la violencia de género concentrándose solo en el plano de la administración de justicia, es decir, se perseguía la infracción penal, el panorama cambia cuando en 2007 con el Decreto Ejecutivo 620 se declara a la erradicación de la violencia de género como prioridad nacional, para lo cual se ordena la creación de un plan nacional (2014, p.17).

3.4 Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007)

Según Quintana *et al.*, a raíz de este plan surge el reconocimiento de que “la violencia basada en la condición de género es un problema que responde a las desiguales relaciones de poder que persisten en el marco de sociedades patriarcales y autoritarias” (2014, p.18). Transformándose en una problemática estructural que requiere una respuesta integral del Estado, mediante la coordinación intersectorial y multidisciplinaria.

Se estructuraba en 4 ejes; el primero se refería a la transformación del imaginario social y de patrones socioculturales; el segundo fue el sistema de protección integral para garantizar la

restitución de los derechos vulnerados a las víctimas, y su protección integral, mediante la aplicación de metodologías y enfoques integrales; el sistema de registro; el de acceso a la justicia gratuito para las víctimas, garantizando celeridad, intermediación, no revictimización y sanción; y el último fue el de la institucionalización.

García (como se citó en Quintana Zurita, Rosero Moncayo, Serrano Salgado y Pimentel Bolaños, 2014) señala que, si bien dicho plan significó un gran avance para la sociedad respecto del tratamiento integral que se debe dar a la violencia de género, al pasar de los años, esa política fue debilitándose, por múltiples factores como la disminución significativa de su presupuesto (p.18).

3.5 Constitución del 2008 y el reconocimiento de derechos

Los derechos de las mujeres están reconocidos en el derecho material de cada Estado, en su artículo 66 numeral tercero reconoce el derecho a la integridad personal que incluye según el literal b una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; para lo cual el Estado adoptará las medidas que considere necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia ejercida contra las mujeres.

En su artículo 81 se prevé que la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y la sanción de delitos de violencia intrafamiliar y sexual, en los que intervengan personas que, por sus particularidades, requieren mayor protección, para lo cual designará fiscales y defensores especializados para el manejo de estos casos.

3.6 Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017

Entre sus objetivos está la transformación de la justicia y fortalecimiento de la seguridad integral en apego estricto a los derechos humanos, a través de la prevención y erradicación de todas las formas de manifestación de la violencia de género, mediante la promoción del sistema integral de protección especial que “garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p.149).

Como medidas para satisfacer dicha meta propone la capacitación al personal de talento humano de las respectivas instituciones públicas respecto de la manera en cómo deben abordar y tratar a las víctimas de violencia de género; la implementación de acciones interinstitucionales que transformen los patrones socioculturales que origina este tipo de violencia; y la regulación de los medios de comunicación a que no se reproduzcan estos estereotipos en publicidad o programas.

3.7 Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

En su artículo 6 indica que el Estado debe garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a través del deber conjunto con la sociedad, por una parte el Estado debe encargarse de la elaboración de planes y programas que tengan como fin erradicar la violencia contra las mujeres en los diferentes niveles, la sociedad debe participar de manera activa en el diseño, evaluación y fiscalización de las políticas públicas creadas para el efecto.

Se plantea la creación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el objeto de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018, art. 14).

Capítulo II: Mecanismos jurídicos y tutela estatal: las medidas de protección y la boleta de auxilio

1. Medidas de protección

Después de realizar un breve análisis de la violencia de género e intrafamiliar y conceptualizarla como un fenómeno estructural, así como del deber de debida diligencia como obligación internacional de los Estados, es necesario analizar los mecanismos jurídicos diseñados para operativizar dicha protección. Las medidas de protección son aquellas herramientas que el Estado faculta a que las personas que lo requieran puedan solicitarla cuando se encuentren en riesgo, por lo que tiene como fin proteger a las víctimas, para evitar la repetición y consecución de actos violentos.

Este capítulo abarca desde la definición, tanto doctrinaria como legal, de las medidas de protección, su finalidad, su naturaleza jurídica y sus características, así como la diferencia, de manera adecuada, tanto de las medidas cautelares como de las de protección, debido a que muchas veces se confunden estos términos y se los utiliza como sinónimos erradamente.

1.1 Las medidas de protección fundamentos doctrinarios, naturaleza jurídica y finalidad preventiva

Las medidas de protección son mecanismos que tienen como objetivo asegurar un proceso penal adecuado a derecho, mediante la protección de las víctimas y demás partícipes del proceso penal que se encuentren en situación de riesgo; es decir, protegen a las personas y su integridad física, psicológica, sexual e incluso patrimonial (Rodríguez, 2025).

Persiguen la no reincidencia y/o continuidad de hechos violentos, percusiones, amenazas o cualquier manifestación de intimidación o afectación que sea provocada por el procesado contra la o el protegido, evitando represalias y revictimización que imposibiliten cumplir con la búsqueda de la verdad, que es objeto del derecho penal y de la justicia. Sostiene que tienen como fin pragmático “no desincentivar a la ciudadanía a enfrentar esta clase de procesos” (Rodríguez, 2025, p.275).

Para Jérvéz, son “los recursos más efectivos ante el peligro de lesión de bienes jurídicos trascendentales como lo son la integridad física, sexual y psicológica” (2023, p.238), que buscan brindarle seguridad a la víctima mediante la activación de servicios públicos que eviten causarle mayor sufrimiento, para que, oportunamente, auxilien a las víctimas de violencia de género e intrafamiliar.

Algunos autores denominan las medidas de protección órdenes de protección. Otros, como De la Rosa Cortina, a las órdenes de protección no las engloban ni como medidas cautelares ni de protección, sino como “el cauce formal por el que puede acordarse lo que podría identificarse como un cóctel de medidas cautelares” (2015, p.337). Siendo una cautela adicional que protege y tutela los derechos de la víctima en el proceso penal.

Sostiene, asimismo, que la orden de protección posee una naturaleza preventiva, goza de carácter provisional, requiere indicios fundados de la comisión de un delito o agresión contra la vida, libertad, integridad y seguridad, o de riesgos de la presencia de estos, y de la reiteración de actos de violencia, para poder, de cierto modo, irrumpir en el principio de inocencia.

1.2 Regulación, fines y nociones generales

Están reguladas en el título V del Código Orgánico Integral Penal, que en su artículo 519 indica sus fines: salvaguardar los derechos víctima y demás partícipes en el proceso penal; garantizar la presencia del procesado, el cumplimiento de la pena y la reparación integral de la víctima o víctimas; y evitar la destrucción de pruebas u obstaculización de la práctica de las mismas que tengan como fin desaparecer elementos de convicción.

Pueden ordenarse en delitos o en contravenciones, y en el caso de tratarse de este último supuesto se las puede disponer de oficio o a petición de parte; son de cumplimiento inmediato una vez ordenadas y notificadas a los sujetos procesales, el juzgador puede vigilar dicho cumplimiento con la ayuda de la Policía Nacional; en el caso de interponer algún recurso no se suspende las medidas de protección.

Para el otorgamiento de las medidas de protección, se deben considerar diversos aspectos, como su proporcionalidad a la gravedad del hecho, el daño sufrido por la víctima y sus circunstancias particulares. Entre sus características goza de ser inmediata y proporcional, y provisional, su objetivo es evitar o cesar cualquier amenaza o vulneración al derecho a la vida o a la integridad contra las mujeres.

Se dictan obligatoriamente e inmediatamente en los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva de niños, niñas y adolescentes, de femicidio y de muertes violentas por razones de género. En caso de delitos y contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en los que atenten contra la integridad y libertad personal o si se refiere a trata de personas el fiscal debe solicitar de manera urgente la adopción de estas, y el juez tiene la obligación de disponerlas inmediatamente sean solicitadas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

Son de aplicación inmediata para garantizar la vida, la integridad física, psicológica y sexual, así como los derechos patrimoniales, laborales y económicos de aquellas mujeres víctimas de violencia y de sus dependientes. Para la sustitución, revocación, revocatoria o suspensión no se requiere la solicitud del fiscal, y si desaparecen las causas que la originaron, el juzgador debe revocarlas o suspenderlas, ya sea de oficio o a petición de parte (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

1.3 Características de las medidas de protección

Existen muchos autores que, al momento de enunciar las características de las medidas de protección, varían; sin embargo, apegándonos a un gran catedrático en el Ecuador, como lo es Rodríguez (2025), destaca siete características importantes:

1. Son preventivas, ya que al ser dictadas buscan prevenir riesgos futuros;
2. Son flexibles, es decir, se adaptan a las circunstancias y necesidades específicas del caso concreto y de las víctimas;
3. Son inmediatas, debido a que el juez debe adoptarlas urgentemente una vez que sean solicitadas por el fiscal o la víctima;
4. Son temporales, es decir, no permanecen vigentes indefinidamente, persisten mientras subsistan las circunstancias que motivaron su adopción. Cabe la posibilidad de que sean modificadas, sustituidas o revocadas conforme la situación lo amerite
5. Protección integral: a la víctima directa, a su núcleo familiar, testigos y personas con discapacidad
6. Son aplicables a múltiples contextos, aunque lo más común es emplearlas en contextos de violencia de género, familiar o sexual.

7. Intervienen la fuerza pública, la policía nacional, ya que tienen la obligación de ejecutar las medidas, asistir a la víctima y remitir los partes informativos a la entidad jurisdiccional competente dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del delito o contravención (p.273).

El reglamento a la LOIPEVM indica que entre las características de las medidas de protección está la temporalidad, inmediatez, son preventivas (no significan un pre-juzgamiento), para su otorgamiento no se requiere de práctica de prueba, surten efectos legales desde que son emitidas por la autoridad competente, no significan una valoración jurídica concreta de la conducta del agresor y su incumplimiento acarrea responsabilidad civil, administrativa o penal (Presidencia de la República del Ecuador, 2018).

2. Modalidades de las medidas de protección

El COIP clasifica en su artículo 558 las modalidades de las medidas de protección en doce, pero nos referiremos a la clasificación que realiza Rodríguez, en la cual constan todas las modalidades del mencionado artículo:

Tabla 1: Modalidades de las medidas de protección

Según Rodríguez	Según el COIP
<p>Restricciones de desplazamiento y contacto: abarca las modalidades de los numerales del primero al tercero del art.558.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibición de la o del procesado de concurrir a determinados lugares o reuniones. 2. Prohibición del procesado de acercarse en cualquier localidad a la víctima, testigos y a determinadas personas 3. Prohibición del procesado de realizar por sí mismo o por terceros actos de persecución o de intimidación a la víctima o a miembros del núcleo familiar.
<p>Medidas específicas de auxilio y protección física:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Extensión de la boleta de auxilio a la víctima o a los miembros de su núcleo familiar, en el caso de violencia contra la mujer o de los miembros del núcleo familiar.

incluyen los numerales del cuarto al sexto.	<p>5. Orden de salida de la vivienda al procesado, si la convivencia significa un riesgo para la integridad física, psíquica o sexual de la víctima o del testigo.</p> <p>6. Víctima o testigo se reintegre a su domicilio y salga inmediatamente el procesado de este si comparten vivienda, para proteger su integridad personal de los involucrados.</p>
Protección de personas vulnerables: abarca el séptimo numeral del artículo	7.Privación del procesado de la custodia de la víctima, si está pertenece al grupo de niño, niña, adolescente o persona con discapacidad; y de considerarlo necesario nombrar a un tutora, tutor, curadora o curador, que sea idóneo para el cargo.
Medidas relativas a armas: comprende el numeral octavo	8. Suspensión del permiso de tenencia o de porte de armas del procesado, o retención de las armas.
Medidas terapéuticas: comprende lo dispuesto en el inciso noveno	9.Ordenar el tratamiento al que debe someterse el procesado o la víctima y, si el caso amerita, a los hijos menores de edad.
Protección ambiental: así lo expone el décimo numeral	10. En el caso de riesgo de daño a las personas, al ecosistema, a los animales o a la naturaleza, se dispondrá la suspensión inmediata de la actividad que provoca la contaminación o que esté afectando al ambiente. Sin excluir o limitar las órdenes que emita la autoridad competente en materia ambiental
Protección de propiedad pública o privada: como lo indica el penúltimo numeral del artículo	11. Con el fin de evitar e impedir invasiones o asentamientos ilegales, se puede emitir la orden de desalojo, en la que se podrá contar con el auxilio de la fuerza pública.
Medidas económicas comprende el último numeral	12. En el caso de infracciones en contra de la mujer o de los miembros del núcleo familiar, el juzgador deberá dictar las medidas de protección o cautelares correspondientes por la agresión sufrida y deberá fijar al mismo tiempo una pensión que garantice la subsistencia de los perjudicados, salvo que ya disponga de una pensión.

Nota: la columna izquierda hace referencia a una clasificación doctrinaria propuesta por Rodríguez (2025), mientras que la derecha detalla los numerales correspondientes al art.558 del COIP.

Fuente: elaboración propia

Es así como se refleja en la tabla, al realizar una comparación en base a lo que indica la doctrina y la ley, se puede mencionar que el legislador ecuatoriano ha diseñado un catálogo amplio de medidas de protección que protegen los bienes jurídicos, que van desde la integridad física hasta el ambiente. Constituyendo un mecanismo para su operatividad y de amparo la práctica de la boleta de auxilio, que se lo aplica en la práctica judicial.

El reglamento de la LOIPEVM, clasifica las medidas administrativas de protección inmediata en dos tipos:

Tabla 2: Modalidades de las medidas administrativas de protección

<p>1.Las previstas en la LOIPEVM</p>	<p>Están previstas en el artículo 51, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emisión de la boleta de auxilio y orden de restricción de acercamiento en espacios públicos y privados a la víctima en contra del presunto agresor • Prohibición al agresor /a/ de esconder, trasladar o cambiar la residencia o domicilio a sus hijos o hijas o dependientes • Ordenar la realización del inventario detallando los bienes muebles e inmuebles que sean de propiedad común o que la víctima sea la poseedora legítima • Disponer que en la vivienda de la mujer víctima de violencia se instalen dispositivos de riesgo, alerta • Disponer el seguimiento con el fin de verificar la rectificación de las conductas de violencia en contra de la mujer • Prohibición al agresor de ocultarle o retenerle bienes, objetos o documentos de los que la víctima es propietaria; • Disponer de considerarlo pertinente que se reduzca o flexibilice el horario de trabajo de la víctima, sin que se afecten sus derechos salariales o laborales • Ordenar que se suspendan temporalmente las actividades desarrolladas por el presunto agresor en las instituciones deportivas, artísticas, de educación o de cuidado en las que imparta
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Entre otras
<p>2. Otras que sean adoptadas por las entidades competentes del Sistema que tengan como fin evitar o cesar el riesgo de violación o vulneración a los derechos de las víctimas de violencia contra la mujer, sin que impliquen vulneración al debido proceso o a los derechos humanos</p>	

Nota: En la parte superior se detallan las medidas previstas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPVM), conforme al reglamento expedido para el efecto; mientras que en la parte inferior se presentan aquellas que corresponden a una multiplicidad de medidas.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos mencionar que las medidas previstas en la LOIPEVM son casi las mismas que señala el COIP, adicionando algunas con el fin de brindar una protección real y eficaz a la víctima, en todos los aspectos, conforme a la realidad de las personas; por asimismo, se pueden otorgar otras medidas administrativas de protección que son más amplias.

3. Diferencias y semejanzas entre medidas de protección y medidas cautelares

Es de vital importancia realizar una diferenciación entre las medidas cautelares y las de protección, ya que existen muchas personas que las confunden o las utilizan como sinónimos cuando tienen fines diferentes, pues la primera se enfoca más en el proceso. Sin embargo, sí comparten ciertas características que se mencionarán a continuación.

Diferencias

Con el fin de confundirse en la terminología, se realizará a continuación una diferenciación tanto de medidas cautelares como de protección

Tabla 3: Diferencias entre medidas cautelares y medidas de protección

	Medidas cautelares	Medidas de protección
Objetivo	Proteger el proceso y sus fines	Proteger a las personas y su integridad
Modalidades	-Prohibición de ausentarse del país -Presentación periódica ante él o la juzgadora que conozca del proceso o ante la institución o autoridad que le designe.	Todas las indicadas en la tabla 1

	<ul style="list-style-type: none"> -Arresto domiciliario -Dispositivo de vigilancia electrónica -Detención -Prisión Preventiva 	
Alcance	Se puede ordenar en delitos	Se ordenan en delitos y contravenciones
Solicitud	Puede solicitar el fiscal solo mediante solicitud fundamentada	En caso de contravenciones la solicitud es a petición de parte o de oficio
Naturaleza jurídica	Son restrictivas de derechos, limitan el derecho de libertad y movilidad del procesado con el fin de garantizar la eficacia del proceso penal.	Gozan de carácter preventivo y urgente en favor de la víctima
Momento de aplicación	Por lo general, se solicitan desde la etapa de formulación de cargos hasta la de juicio.	No es necesario que exista un proceso penal iniciado para que la víctima la solicite y la haga uso, pudiendo pedirlo incluso durante se tramite el juicio o después.
Principios que lo rigen	Se rige por los principios de idoneidad y razonabilidad.	Se rige por los principios de potencial riesgo e inmediatez
Incumplimiento	Dependiendo de la medida otorgada puede cambiarse a una más gravosa, incluida la prisión preventiva	Su incumplimiento acarrea responsabilidad civil, administrativo o penal, e incluso si amerita el caso puede encajar en el tipo penal incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.
Autoridad competente de dictarla	Juez penal competente	Además del juez, pueden hacerlo los tenientes políticos, las juntas cantonales de protección de derechos, quienes deberán poner en conocimiento

		de los órganos judiciales para que ratifiquen dichas medidas.
Duración	Tienen un período definido por la ley para su duración	Su vigencia permanece en el tiempo mientras subsista el riesgo y las causas que dieron origen
Imposición	Requiere audiencia	No requiere audiencia pues se las dicta de forma inmediata

Nota: en la columna izquierda constan todas las peculiaridades de las medidas de protección, mientras que en la columna de la mitad se refiere respecto de las medidas cautelares

Una de las más importantes diferencias es la finalidad que cada una de ellas persigue siendo de las medidas cautelares proteger en sí a todo el proceso judicial, mientras que las de protección son para proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar, así como su duración, y sobre todo la entidad o entidades facultada para emitir las, como se explicará a más detalle en el siguiente capítulo.

Semejanzas:

A continuación, es necesario a más de conocer las diferencias saber respecto de las semejanzas, pues esto nos ayudará a una mejor y más adecuada comprensión de las medidas de protección, para lo cual se basará en el COIP.

1. Persiguen los mismos fines, los cuales son proteger los derechos de las víctimas y demás partícipes del proceso penal; garantizar la reparación integral a la víctima; garantizar que el procesado esté presente en el proceso penal y que cumpla su pena; y evitar la obstaculización o destrucción de práctica de pruebas, con la intención de desaparecer elementos de convicción.
2. Al momento del otorgamiento de las medidas de protección o cautelares, se deben observar los criterios de proporcionalidad y de necesidad de dicha medida.
3. Son de cumplimiento inmediato una vez que hayan sido ordenadas y notificadas a los sujetos procesales.
4. No se suspende su ejecución así se halla interpuesto algún recurso.
5. El juzgador vigila su cumplimiento con la ayuda de la intervención de la Policía Nacional.
6. En caso de que desaparezcan las causas que dieron origen a que se emite alguna de ellas o si se cumple el plazo previamente previsto en la Constitución, el juzgador puede revocarlas o suspenderlas de oficio o a petición de parte

4. Incumplimiento de las medidas de protección

Si sucede el supuesto en el que el procesado incumplió las medidas dictadas en contra de él, el juzgador tiene la obligación de remitir los antecedentes a fiscalía a que inicie la acción correspondiente. Surge, para algunos profesionales del derecho, la duda de cómo proceder en caso de que, a una víctima de violencia física que goza de la boleta de auxilio, su agresor, tiempo después, incumpla esta medida y la agrede físicamente.

Al absolver esta consulta realizada por la presidencia de la Corte Provincial del Azuay, la Corte Nacional de Justicia resuelve con criterio no vinculante, que fiscalía debe investigar tanto la agresión física como la del incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, tipificada en el Código Orgánico Integral Penal en su artículo 282, lo que genera un concurso real de infracciones, se concluyó que afectaría la seguridad jurídica, el debido proceso y violaría el principio de *non bis in idem*, ya que no existen dos conductas independientes, sino una acción; además de que protegen el mismo bien jurídico.

5. Boleta de auxilio

Entre las diferentes modalidades de las medidas de protección analizadas anteriormente, la boleta de auxilio es de gran trascendencia en la defensa y protección de las mujeres víctimas de violencia, constituyéndose en una medida de protección oportuna si se otorga oportunamente y se realiza una adecuada valoración del riesgo. Es un instrumento operativo, en el cual el Estado busca cumplir su deber de debida diligencia. A continuación, se analizará su naturaleza jurídica, su evolución normativa y los desafíos prácticos que se presentan al momento de su ejecución.

5.1 Conceptualización, evolución y alcance

La boleta de auxilio es una medida de protección dispuesta por el juez, cuya finalidad es garantizar los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar y sus garantías, para evitar la prolongación de las agresiones efectuadas en su contra (Castillo & Martínez, citados en Portilla Paguay et al., 2021).

Paillacho sostiene que las boletas de auxilio tienen un valor material y simbólico para las personas beneficiarias, el primero se da debido a que pueden hacer uso realmente en contra de sus parejas, dando lugar consecuentemente a los efectos jurídicos pertinentes; y respecto del valor simbólico este se da porque se convierte en un instrumento de poder y no en un mero papel. Además, que les proporciona a las víctimas sentimiento de estar acompañadas y no estar desprotegidas, seguridad (2011).

Para Vélez es una medida de protección emitida por autoridad competente a favor de la víctima, que evita futuros hechos de violencia que puedan practicarse o perpetuarse contra ella en cualquier parte del territorio nacional, que en caso de que el agresor cometa nuevos

actos de violencia contra la víctima, faculta la autoridad correspondiente a su detención inmediata (2022, p.1848)

5.2 Antecedentes y marco legal actual

En la ley 103 se concibe por primera ocasión la boleta de auxilio como medida de amparo, específicamente en su artículo 13 que indicaba que los jueces de familia, los comisarios de la Mujer y la Familia, los jueces y tribunales de lo penal, los intendentes, los tenientes políticos y los comisarios nacionales cuando esté en su conocimiento un caso de violencia intrafamiliar debían inmediatamente imponer a favor de la víctima una a varias medidas de amparo, entre las que estaba “Conceder las boletas de auxilio que fueren necesarias a la mujer o demás miembros del núcleo familiar” (Ley No. 103, art. 13).

En la actualidad se encuentra regulada por la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la mujer, que dispone como una de las medidas administrativas inmediatas de protección la emisión de las boletas de auxilio y orden de restricción del presunto agresor de acercarse a la víctima, radicando la competencia para emitirlas en los tenientes políticos, juntas cantonales de protección de derechos o en las Comisarías Nacionales de Policía.

5.3 Consideraciones respecto de la boleta de auxilio: operatividad, vigencia y ejecución material

Según la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en caso de que una de las autoridades administrativas facultadas emita una boleta de auxilio, debe entregarla a la víctima antes de que abandone las oficinas de la dependencia. Posteriormente debe notificar a la presunta persona agresora (personal e inmediatamente, mediante la entrega de la boleta por el funcionario que la emitió, salvo que esta tarea se la haya encargado a la Policía Nacional y cuente con la respectiva) y a las entidades del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Vélez, al referirse a las boletas de auxilio, indica que dicha “boleta no tiene fuerza coercitiva para erradicar la violencia” (2022, p.1835). El mismo autor sostiene que es una de las medidas más comunes en los casos de violencia contra la mujer y su núcleo familiar. Su activación se produce cuando la víctima que posee esta boleta se encuentra en situación de riesgo por parte de su agresor y obtiene auxilio inmediato de la Policía Nacional.

Constituye “una garantía personal válida en todo momento y sin efectos de prescripción. Esta boleta tiene validez en todo lugar y no prescribe, con lo que la víctima tiene una protección eficaz en todo momento” (Vélez,2022, p.1846). No tienen un periodo de caducidad, por lo que no se renuevan periódicamente; es posible su revocación, ratificación o sustitución.

La emisión de boletas de auxilio se clasifica como una de las medidas administrativas inmediatas de protección, siendo deber de la Policía Nacional, al formar parte de una acción

urgente, acompañar a la víctima ante la autoridad competente en la emisión de boletas de auxilio, para que lo solicite si es su voluntad, en el supuesto de que se genere, provoque, exista una vulneración al derecho a la integridad, vida de la víctima (Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018).

Los beneficiarios son las víctimas de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar; y las víctimas de violencia de género que hayan sufrido violencia física, psicológica o sexual, sean personas ecuatorianas o extranjeras.

Según la Defensoría Pública del Ecuador (2022) la beneficiaria de esta medida de protección puede realizar una llamada al ECU 911 o acudir directamente a la Policía Nacional y solicitar ayuda a que se materialice la boleta de auxilio, para lo cual debe mostrarla misma de manera física o digital, en caso de que acuda al lugar, pero no presenta la boleta porque la perdió, la policía deberá buscarla en el sistema y brindar atención y ayuda a la víctima.

6. La dicotomía entre la validez normativa y eficacia fáctica en las medidas de protección

En lo analizado hasta el momento respecto del marco normativo, de la competencia, del procedimiento a seguir para la emisión de las boletas de auxilio y del alcance de estos instrumentos en el marco de la tutela estatal, se debe realizar un análisis no solo de la legalidad, sino también de la materialidad. A continuación, se abordan los fundamentos teóricos que sientan las bases para el análisis crítico de la protección de las víctimas.

Kelsen (1960, como se cita en Almonacid, 2023) señala que “un orden jurídico es considerado válido, cuando sus normas, en términos generales y a grandes rasgos, son eficaces, es decir, son fácticamente acatadas y aplicadas” (p.224). Navarro (2017, como se cita en Almonacid, 2023) “la eficacia es una condición necesaria para la existencia fáctica de un sistema jurídico” (p.47).

Según Almonacid (2023, como se citó en Hart, 1961, p.142), sostiene que para que las normas sean eficaces, es decir, que sean obedecidas por los ciudadanos, deben ser válidas a raíz de la regla de conocimiento. El mismo autor en base a lo expuesto por Hart sostiene que se debe entender a la eficacia como cumplimiento, o por lo menos, como acatamiento.

Según Chávez (2017, como se citó en Cobos del Rosal, 1988) la eficacia procesal se refiere al logro de la conducta prescrita, a la coherencia entre el comportamiento exigido por el ordenamiento jurídico y el que efectúan las personas sometidas a ese orden, considerando la aplicación efectiva de las sanciones previstas que deben ser aplicadas por los órganos facultados para aquello, en el supuesto de que se transgreda el ordenamiento vigente.

Para Moreno la “validez se refiere a la existencia jurídica basándose en valoraciones normativas; y la vigencia a la conformidad sustancial con normas de rango superior que dictan las formas y limitaciones al contenido del poder normativo del Estado, basándose en observaciones empíricas” (2007)

Según Rubio para que una norma esté vigente, solo se requiere que haya sido emanada por el órgano competente y según los procedimientos mínimos previamente previstos en el ordenamiento jurídico, y al referirse a la validez indica que debe ser coherente y conforme a las normas formales y materiales que tienen como función regular el proceso de su producción jurídica (2005, p.8). El “efecto práctico de la vigencia de la norma es su eficacia. Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho” (p.9).

Para Mendieta y Parra (2011, como se citó en Kelsen, s.f) la vigencia de la norma forma parte del deber ser y se refiere a la existencia en específico de una norma, se refiere a la norma como objeto del derecho; y la eficacia es aquel acto que verifica que dicha norma es en realidad aplicada, que pertenece al orden del ser, de los hechos. Sosteniendo que la norma primero entra en vigencia antes de ser eficaz y que su vigencia requiere, a la vez, un mínimo de eficacia.

Analizando el caso ecuatoriano, podemos concluir que, si bien las leyes y reglamentos expedidos con el fin de erradicar y prevenir la violencia intrafamiliar y de género gozan de validez, por ser emitidas por la respectiva autoridad competente; y de vigencia porque existe específicamente esa norma; no son eficaces porque no existe armonía entre el comportamiento del agresor y del exigido por el ordenamiento jurídico. Constituye una flaqueza, un punto crítico entre la ley y la protección de las víctimas.

Capítulo III: Multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio y su incidencia en la eficacia procesal en Ecuador

1. Competencia institucional: sede judicial y administrativa

Las Unidades Judiciales Especializadas en Violencia contra la Mujer o los miembros del núcleo familiar que conozcan de delitos de violencia intrafamiliar pueden emitir la boleta de auxilio, debiendo llevar el control judicial de las medidas administrativas de protección urgente, como la boleta de auxilio, mediante su ratificación, modificación o revocatoria.

Entre las entidades facultadas para el otorgamiento de las boletas de auxilio como medidas administrativas inmediatas de protección están las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, a nivel cantonal, y las respectivas Tenencias Políticas, estas últimas en el ámbito parroquial. Aclarando que, en el supuesto de que no existan en la localidad las Juntas

Cantones de Protección de Derechos, el órgano competente para su otorgamiento serían las Comisarías Nacionales de Policía (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Ninguna de las autoridades facultadas para emitirlos pueden negar su otorgamiento arguyendo razones de incompetencia por ámbito territorial. Tienen el deber de otorgarles a las víctimas la boleta de auxilio que solicitan, de manera inmediata, si se da la premisa de que el presunto agresor ha vulnerado o está vulnerando su integridad personal y vida digna, para lo cual considerarán de manera específica e individualizada las circunstancias del caso en concreto.

1. Estándares y reglas operativas para la emisión de la boleta de auxilio

Con el fin de garantizar la efectividad de las boletas de auxilio, las autoridades administrativas deben cumplir ciertos estándares y reglas que deben seguir las distintas autoridades administrativas para el otorgamiento de este tipo de medida de protección, como las que se mencionan a continuación, conforme al Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia

- ✓ Solo se requiere el relato de la víctima o del solicitante
- ✓ Se considerará las circunstancias específicas de la víctima (es decir sus necesidades, características, contexto) en todas sus actuaciones, es decir, en todo momento, no solo cuando se decide emitir dicha medida
- ✓ No pueden negar justificando que existe un proceso jurisdiccional activo
- ✓ Puede ser otorgada simultánea o sucesivamente con otra medida administrativa de protección en un mismo caso
- ✓ No es de interés y no constituye motivo para negar el otorgamiento el que está sea dictada en un lugar distinto al domicilio de la víctima o del lugar del cometimiento de la conducta delictiva
- ✓ Si el domicilio de la víctima o el lugar donde se cometió la conducta típica, antijurídica y culpable es distinto a la circunscripción territorial de la autoridad, no será un factor relevante para impedir que se la dicte. Siendo obligación de dicha autoridad coordinar la ejecución de la boleta con la autoridad competente del domicilio de la víctima
- ✓ Las autoridades competentes para emitirla no pueden negar su otorgamiento alegando el incumplimiento de meras formalidades, son responsables de la vulneración de los derechos de la víctima que resulte de su omisión.

- ✓ Las autoridades facultadas para su emisión tienen prohibido revictimizar, juzgar, desacreditar o culpabilizar a las víctimas, y realizar sus labores apoyándose en estereotipos o prejuicios
- ✓ Tienen plena vigencia desde su otorgamiento hasta su ratificación, modificación o revocatoria (2018).

2. Procedimiento para el otorgamiento de las boletas de auxilio

Debido a la multicompetencia en el otorgamiento de las medidas de protección, surgen diferentes procedimientos a seguir por parte de la autoridad emisora de la boleta de auxilio, ya que puede otorgarla tanto la autoridad judicial como administrativa, sin embargo, en este último la decisión de ratificar la boleta de auxilio recae en la autoridad judicial.

3.1 Procedimiento si se solicita en entidades judiciales (Unidades Judiciales de Violencia Contra la Mujer)

La víctima de violencia intrafamiliar o cualquier persona que tenga conocimiento de actos de violencia contra la mujer puede acudir a la Unidad de Violencia contra la Mujer. Los funcionarios deberán ver en las condiciones en las que llega la víctima para poder atenderle, si presenta lesiones o golpes evidentes o se encuentra en estado de crisis se la dirige a la sala de primera acogida, donde el psicólogo y el trabajador social le realizan la correspondiente entrevista con el fin de que sea atendida (Fernández, 2018, p.45).

Se realiza una valoración primaria del riesgo; se redacta la denuncia; se informa a la víctima respecto del consentimiento informado y testimonio anticipado; se ingresa la causa al sistema; y se otorga la boleta de auxilio, pero si llega con la denuncia redactada se dirige hacia el área de ingreso de causas; y si desea interponer la denuncia verbal en la sala de primera acogida debe hacerlo mediante turno (Fernández, 2018, p.45)

3.2 Procedimiento en sede administrativa y órganos descentralizados

Al no ser parte de las autoridades judiciales, y al ejercer sus funciones en sede administrativa, como lo hacen los tenientes políticos y los miembros de las juntas cantonales de protección de derechos, el procedimiento varía, ya que están sujetos a una revisión posterior de la medida de protección que previamente otorgaron.

Será ágil, sin necesidad de que la víctima cuente con patrocinio legal. La petición para solicitar la boleta de auxilio puede realizarla cualquier persona o grupo de personas que conozcan acerca del cometimiento de hechos o actos de violencia contra la mujer; puede ser de forma verbal o escrita. Aclarando que, si son urgentes, será ante la Policía Nacional; y, si son administrativas, ante las Juntas Cantonales o las Tenencias Políticas.

3.2.1 Solicitud

Previamente, se informará al solicitante en qué consiste la boleta de auxilio; se le indicará que la solicitud no constituye una denuncia, que su emisión no significa una sanción al agresor y que, una vez otorgada, se remitirá al juez con el fin de que avoque conocimiento. La solicitud verbal se reducirá a escrito, según el artículo 47 del reglamento de la LOIPEVM, deberá contener la siguiente información que goza de carácter reservado:

- ✓ Nombres, apellidos, número telefónico y domicilio de la persona solicitante
- ✓ Nombres, apellidos, y en caso de tener conocimiento el domicilio, número telefónico, edad, situación socioeconómica, autoidentificación étnica, nivel de instrucción, si posee o no discapacidad, orientación sexual, estado civil, condición migratoria de la víctima, si realiza labores de cuidado y si existen personas dependientes a su cargo
- ✓ Si es de conocimiento del solicitante los nombres y apellidos del agresor o posible agresor, su teléfono de contacto, edad, domicilio, autoidentificación étnica, datos de sexo, identidad de género, orientación sexual, si posee o no discapacidad, su estado civil, nivel de instrucción, condición migratoria.
- ✓ La relación que mantiene la víctima o posible víctima con el agresor o posible agresor.
- ✓ Síntesis de los hechos violentos
- ✓ Tipo de violencia sufrida
- ✓ Identificación de las condiciones específicas y de los factores de riesgo por los que se requiere que la víctima reciba atención preferencial
- ✓ Solicitud de la emisión de la boleta de auxilio, como medida de protección, que tiene como fin proteger la vida e integridad de la víctima
- ✓ Firma o huella digital de la persona solicitante

La autoridad competente no puede negar el otorgamiento de la boleta de auxilio arguyendo la falta de uno o más datos del contenido de la solicitud, ya que solo debe basarse en la descripción de los hechos. Si los funcionarios de las Juntas Cantonales, Tenencias Políticas o Comisarías Nacionales de Policía consideran que la víctima que requiere de intervención en crisis, deben realizarlo con antelación a obtener la información requerida para la solicitud (Presidencia de la República del Ecuador, 2018).

Recibida la solicitud, se da lectura a la misma, garantizando la confidencialidad de quien sería la beneficiaria, para ratificar y verificar la información recibida, en especial en lo referente a los datos personales de la víctima y del agresor, al tipo de violencia sufrida y al relato de los hechos.

3.2.2 Recepción de la solicitud

Según el Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la solicitud puede ser presentada ante:

- ✓ Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos: a la persona que realiza la primera acogida, ayudando al solicitante a llenar la información requerida, quien será la encargada de remitir el expediente a los miembros de la Junta, para que ellos resuelvan inmediatamente
- ✓ Tenencias Políticas: la solicitud en este caso la recepta el secretario, quien a la vez ayudará a la persona solicitante a llenar los datos, para posteriormente remitir el expediente al teniente político, con el fin de que lo resuelva inmediatamente
- ✓ Comisarías Nacionales de Policía: la recepta el secretario, quien además ayudará al solicitante a completar los datos, para como paso subsiguiente remitir el expediente al Comisario Nacional de Policía, para que lo resuelva inmediatamente (2018)

Después de recibida la solicitud, la autoridad correspondiente deberá conocer la causa y dictar la boleta de auxilio, si lo considera pertinente. Para lo cual ordenará que se notifique a la víctima, al presunto agresor o agresora y a las entidades correspondientes de esta situación; emitirá una resolución administrativa motivada, en la que se señalará de manera clara si la boleta de auxilio es una medida de prevención o de protección inmediata. Debiendo entregar la boleta de auxilio al solicitante antes de que abandone las instalaciones (Presidencia de la República del Ecuador, 2018)

Luego de emitida la resolución, la autoridad administrativa que otorgó la boleta de auxilio con el fin de detener o cesar la violencia deberá remitir el expediente a la autoridad judicial competente en el plazo de 24 horas y, si el fin era prevenirla, el plazo será de 3 días. Debiendo especificar la manera en que debe cumplirse, es decir, el tiempo, el modo y el lugar, para lo cual se considerarán el riesgo y la vulnerabilidad de la víctima.

Cabe mencionar, que el expediente estará foliado y numerado, y contendrá la solicitud de la boleta de auxilio, todos los documentos anexados, la respectiva resolución administrativa, los

oficios o cualquier otro documento que forme parte del expediente. Recalcando que respecto de la resolución donde se otorga la boleta no cabe recurso alguno

3.2.3 Notificación:

Se notificará por medios físicos o electrónicos, a las entidades del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y al presunto agresor/a/. A este último se lo hará inmediata y personalmente, a través del funcionario designado por las Juntas Cantonales, Tenencias Políticas y Comisaría Nacional de Policía para dicha labor, salvo que por disposición de la autoridad competente en las juntas y tenencias esa labor sea encargada a la Policía Nacional (Presidencia de la República del Ecuador, 2018)

Notificarán personalmente a la agresora mediante la entrega de una boleta si la encuentran en su lugar de trabajo o domicilio; si no, deberán dejar tres boletas en su lugar de trabajo o domicilio. En caso de no conocer ninguno de estos lugares, se le notificará a través de la colocación del documento en la cartelera de la autoridad que emitió dicha boleta.

Asimismo, si el agresor o la agresora se niega a recibir la notificación, el personal encargado de notificarle deberá sentar razón de ello. En ningún caso la víctima será la encargada de realizar las notificaciones. Igualmente se deberá notificar a la Defensoría del Pueblo, con el fin de que colabore en el seguimiento y control de dichas medidas (Presidencia de la República del Ecuador, 2018)

3.2.4 Revisión por parte de la autoridad judicial

Las autoridades competentes para la revisión de la boleta de auxilio son los juzgadores encargados de conocer los casos de violencia contra las mujeres ocurridos en el lugar donde se cometieron los hechos. Siendo los encargados de ratificarla, revocarla o modificarla; pudiendo convocar, de oficio o a petición de parte, a audiencia inmediata para ello, si lo considera pertinente y necesario, garantizando la no revictimización de la víctima ni la confrontación de esta con el presunto agresor o agresora.

Revisada la medida de protección, el juez devolverá el expediente a la autoridad administrativa que lo conoció en primer lugar. Si en la resolución judicial se ratifica la boleta de auxilio, la autoridad administrativa a la que se le devolvió el expediente será la encargada de darle seguimiento. De considerar necesario, el juez podrá fijar una pensión alimenticia (teniendo en cuenta las necesidades de subsistencia de la víctima) que el presunto agresor deberá satisfacer mientras dure la boleta de auxilio (Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018).

Si el juez, en su resolución, niega el otorgamiento de la boleta de auxilio, la autoridad administrativa que la otorgó y a la que se le devuelve el expediente tendrá que archivarlo. Sin que ello signifique que la víctima no pueda solicitar nuevamente dicha medida u otras por la consumación de nuevos hechos (Presidencia de la República del Ecuador, 2018).

Si la autoridad judicial considera que se trata de un delito, debe remitir el expediente a fiscalía, con el fin de que inicie el respectivo trámite; pero si presume la existencia de una contravención, estará facultada para iniciar el proceso correspondiente. En ningún caso implica el desconocimiento de la medida de protección otorgada. Recalcando que, para la revisión de la boleta de auxilio, no se requiere patrocinio jurídico.

3.3 Parámetros para otorgar las boletas de auxilio

Entre los parámetros para otorgar las boletas de auxilio se encuentran dos: el de valoración del riesgo y el de las condiciones específicas de la víctima. Sirven para justificar el tiempo, la forma y el lugar en que debe cumplirse, y para determinar si la beneficiaria requiere atención prioritaria, según sus circunstancias particulares. Según el Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el parámetro de valoración del riesgo que tiene la víctima abarca los siguientes supuestos:

- ✓ Previamente la víctima en situación de riesgo solicitó el otorgamiento de medidas de protección, sean estas administrativas, judiciales o acciones urgentes
- ✓ El agresor o agresora le ha proferido amenazas a la víctima respecto de su integridad personal, dignidad o vida y/o la de sus dependientes
- ✓ La presunta persona agresora ha amenazado a la víctima con llevarse a sus hijos o a sus dependientes.
- ✓ El agresor amenazó o ha amenazado con llevarse u ocasionar daño a los bienes o a los animales domésticos de la víctima, como animales de compañía.
- ✓ La persona agresora tiene un consumo excesivo y abusivo de drogas o alcohol
- ✓ La persona agresora ha realizado actos de violencia contra la víctima en lugares públicos o bajo la presencia de sus hijas, hijos o familiares
- ✓ El agresor ha amenazado a la víctima con intentarse suicidarse o cualquier otra medida intimidante
- ✓ El agresor o agresora tiene antecedentes psiquiátricos
- ✓ El presunto agresor o agresora goza de formación militar o policial

- ✓ El agresor o agresora tiene conocimiento y acceso al manejo de armas de fuego (2018)

Todos estos parámetros ayudan a que el alcance de la boleta de auxilio sea amplio, esto debido a que consideran ciertos presupuestos para que se pueda emitirla, los cuales comprenden las más variadas situaciones que pueden fortalecer el maltrato a las mujeres víctimas de violencia, realizando una valoración de riesgo conforme cada situación en particular, el cual se presenta debido al peligro al que está expuesta la víctima.

El segundo parámetro a considerar al momento de otorgar cualquier medida administrativa de protección, incluidas las boletas de auxilio, son las condiciones específicas de las víctimas, las cuales se detallan en el Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y son las siguientes:

- ✓ El temor que tiene de que el agresor vuelva a atacar en contra su vida, integridad personal, dignidad o la de sus dependientes
- ✓ Su vulnerabilidad, por formar parte de un grupo de atención prioritaria, por su condición migratoria y/o económica, y por su identidad de género
- ✓ Que el agresor le haya tenido o la tenga aislada o reclusa contra su voluntad
- ✓ Que como producto de las agresiones sufridas la víctima se encuentre recibiendo o haya recibido tratamiento y atención médica o psicológica
- ✓ Intento de suicidio por parte de la víctima
- ✓ La víctima mantenga una dependencia económica respecto de la persona agresora (Presidencia de la República del Ecuador, 2018)

3.4 Principios rectores en el otorgamiento de boletas de auxilio en casos de violencia intrafamiliar

Entre los principios que rigen el otorgamiento de las boletas de auxilio como medidas administrativas inmediatas de protección está el de impugnabilidad, es decir las medidas se otorgarán a las víctimas de violencia de género, sin que se lo prohíba o impida porque previamente exista un proceso judicial activo (no solo incluye el de sede ordinaria sino también el de justicia indígena (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

El principio de igualdad y no discriminación, todas las mujeres, sin distinción alguna por su raza, religión, etnia o condición económica, pueden ser beneficiarias de una boleta de auxilio si cumplen el presupuesto previamente establecido, sin que la autoridad facultada para emitirla pueda negársela. Está también vinculado al principio de empoderamiento, ya que, a

través de este, las mujeres pueden recuperar el control de sus vidas y decisiones, y ejercer plenamente sus derechos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Las mujeres víctimas de violencia pueden acudir a solicitar una boleta de auxilio gracias al principio de autonomía, que garantiza que ellas puedan tomar sus propias decisiones en cada ámbito de su vida, sin que los funcionarios que emiten dicha medida las criminalicen ni revictimicen.

Asimismo, el personal encargado de emitir la boleta de auxilio debe guardar confidencialidad de la información contenida en la solicitud, del otorgamiento de la medida y en sí de la información que consta en el expediente; es decir, se prohíbe la divulgación de dicha información. Si lo hace, se podrá seguir un juicio por divulgación de información restringida.

La emisión de la boleta de auxilio se rige por varios principios como el de gratuidad, que significa que la persona que solicita la boleta no debe cancelar ningún estipendio por solicitarla ni por el servicio o ayuda recibida; enlazado con los principios de oportunidad y celeridad, es decir su otorgamiento debe ser inmediato y ágil, a través de la eliminación de trámites administrativos innecesarios tendientes a retardar su emisión (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018)

El principio de proporcionalidad exige que se emita las boletas de manera proporcional y apropiada a los daños sufridos por la víctima, las circunstancias particulares y la gravedad del hecho que vulnera o amenaza los derechos de las víctimas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018). Según Cuji y Quinzo “este principio equilibra la protección de la víctima con la limitación de derechos del agresor, asegurando una intervención estatal justa y necesaria” (2024, p.49)

Finalmente, no debemos olvidarnos del principio de necesidad, que según Cuji y Quinzo sirve para “justificar claramente por qué es esencial otorgar la boleta de auxilio junto con otras medidas de protección para garantizar su eficacia” (2024, p.37). Este axioma valora para la emisión de esta medida de protección: el riesgo potencial, la urgencia y la inmediatez, evitando la revictimización.

3.5 Guía para el otorgamiento de las medidas administrativas de protección

Esta guía fue expedida por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Es un instrumento pedagógico que sirve de base a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Tenencias Políticas y a las Comisarías Nacionales de Policía (Consejo de la Judicatura, 2018).

Sugiere y solicita que cada institución tenga un enfoque de género, es decir, que reconozcan y consideren las distintas formas de ser mujer u hombre y las desigualdades creadas entre hombre y mujeres por las asimétricas relaciones jerárquicas de poder y la prevalencia de lo masculino sobre lo femenino; y un enfoque de interseccionalidad, que implica visibilizar y considerar de manera profunda y contextualizada las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad que sufren las mujeres.

Entre los deberes de las autoridades facultadas de otorgar las boletas está brindarle a la víctima toda la información necesaria para que tome una decisión, recalcando que a ninguna de estas entidades les corresponde analizar la credibilidad de la víctima. Asimismo, deben promover que su personal esté capacitado; asegurar que se registren todos los incidentes de violencia que narra la víctima; y garantizar el otorgamiento de la boleta a partir solo del relato de la víctima o del solicitante.

Capítulo IV: Evaluación de la eficacia de las boletas de auxilio: estudio de campo y análisis estadístico

Para determinar con exactitud y en base a un análisis estadístico la eficacia de las boletas de auxilio, se estudiará en primer lugar la información obtenida por las respectivas autoridades, al ser estas quienes de primera mano conocen respecto de los problemas que se presentan después de emitida esta modalidad de medida de protección; así como contrarrestar y comparar esto en base a un análisis estadístico.

1. Problemas jurídicos y procesales derivados de la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio

1.1 La visión administrativa en la ruralidad: entrevista al teniente político de la parroquia Victoria del Portete

Nos comenta que lleva ejerciendo este cargo alrededor de seis años, que ha recibido varias capacitaciones y talleres respecto de la violencia de género y de la emisión de las medidas de protección a mujeres en situación de violencia; sin embargo, señala que no existe un protocolo específico de la institución que le sirva como herramienta de referencia a la que deba acatarse para emitir boletas de auxilio, sino que se basa en la LOIPEVM.

Sostiene que no existen dificultades jurídicas y/o procesales fruto de la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio, y enfatiza que, en especial, no existen dificultades con otras tenencias políticas, ya que existen mecanismos de coordinación y comunicación con sus respectivos dirigentes e incluso con la comunidad.

Asimismo, arguye que la multicompetencia es un beneficio para las víctimas, los sujetos pasivos que solicitan cualquier medida de protección, en especial la boleta de auxilio, puesto

que al acontecer hechos de violencia en zonas rurales se debe considerar la situación socio-económica de las víctimas, que en muchas ocasiones dificulta que estas personas se trasladen a Cuenca para solicitar que se le emita una boleta a su favor, no genera duplicidad o contradicción en los procesos, al argumentar que una vez emitidas las boletas de auxilio se ponen en conocimiento del juez.

La multicompetencia colabora con el cumplimiento de la eficacia de las boletas de auxilio y no afecta dicho principio debido a la coordinación que tienen entre las instituciones que las emiten, inclusive con otras tenencias políticas. Así, por ejemplo, sostiene que la coordinación se ve reflejada en el proceso de notificación que realiza una tenencia política con otra tenencia, para que se le notifique al agresor al respecto.

Al preguntarle acerca de los mecanismos de coordinación que tiene la tenencia política en la que ejerce sus funciones con el resto de instituciones que otorgan boletas de auxilio, se refirió en sí solo a como coordinan las Tenencia Política con la Policía Nacional, para realizar la notificación al agresor; y mencionó también la coordinación interna entre tenientes políticos.

Finalmente, sostiene que, si existe un mal uso de las boletas de auxilio, pero que a pesar de aquello las boletas benefician a la protección real e inmediata de la víctima. Ejemplifica algunos casos en los que se ha hecho mal uso de éstas, en especial en conflictos amorosos o familiares, pues sostiene que muchas veces acuden mujeres a solicitar la boleta contra el padre de sus hijos, producto de una venganza o de la solicitud por parte del padre de un régimen de visitas sin que medie en sí una situación de riesgo; o por problemas con temas de linderos.

Sostiene que otra situación a considerar es que las mujeres a quienes se les otorgó la boleta de auxilio, después de un tiempo, suelen volver a tener una relación sentimental con el individuo contra quien emitieron la boleta, acudiendo después al teniente para que revoque la boleta, sin estar facultado para ello.

1.2 La visión desde la defensa a técnica: entrevista a abogados

1.2.1 Entrevista a abogado en el libre ejercicio de la profesión

El profesional en el derecho a quien se le entrevistó lleva doce años en el libre ejercicio de la profesión y se ha dedicado a litigar en el área penal, varias veces en la semana litiga casos relacionados con boletas de auxilio, sostiene que la boleta de auxilio en la práctica no es eficaz, ya que no cumple con los fines de proteger a la víctima.

Sostiene que la multicompetencia afecta la eficacia de las boletas de auxilio, que si bien, el fin de que varias instituciones adscritas al Estado puedan otorgarla era ampliar la

competencia para que más personas en situación de violencia puedan solicitarla sin que se les dificulte por temas económicos o de distancia, esto ha sucedido parcialmente conforme se planteaba, volviendo inclusive ineficaz las boletas de auxilio.

Sostiene que las razones de su falta de eficacia son la creación de boletas de auxilio contradictorias por hechos que, por un lado, no ameritaban su emisión; suele ocurrir en las Juntas Cantonales de Protección de Derechos o en las Tenencias Políticas. Menciona que es ineficaz por el mismo hecho se han emitido dos o más boletas de auxilio; o inclusive en algunos casos no se otorgan cuando la situación si lo amerita.

Considera que el problema surge a raíz de que si bien después de la emisión de las boletas de auxilio, la respectiva autoridad emisora remite el expediente al juzgado a que se designe y sortee un juez a que conozca la causa y ratifique la medida, el problema radica justo en el sorteo, ya que no siempre el mismo juzgador conoce de ambos expedientes, sino se percatará de que se trata de un mismo hecho y dispusiera la acumulación de procesos.

Menciona que otra dificultad jurídico-procesal que surge como producto de la multicompetencia es la impertinencia al momento de su emisión, es decir, se emiten cuando no amerita la situación, generando un cúmulo de procesos que no llegan ni a la etapa de juicio, quedándose muchas veces en investigación previa.

A lo que se suma otro problema que acontece cuando se incumple la boleta, ya que provoca la creación de un proceso, cuyo tiempo mínimo de duración es de dos años, que inclusive en algunos casos ni se cierra el proceso. Generando procesos innecesarios que colapsan el sistema y generando inseguridad jurídica, en los que ambos sujetos son víctimas, planteándonos el problema de cómo debe juzgarse.

Sostiene que muchos de los problemas jurídico-procesales se deben a la falta de coordinación entre las instituciones que emiten las boletas de auxilio. Siendo una posible solución frente a la multicompetencia, no la emisión de protocolos, ya que estos podrían tornarse en limitativos de derechos para el acceso de todas las personas, sino una preparación adecuada para todos los funcionarios encargados de emitirlos.

1.2.2 Entrevista a abogada en el libre ejercicio de la profesión

Lleva más de 20 años ejerciendo la profesión, considera que la multicompetencia afecta la eficacia de las boletas de auxilio, debido a que quienes deben otorgarlas tendrían que ser funcionarios capacitados, como lo son los jueces de violencia contra la mujer, debido a que, si la persona que la emite no está lo suficientemente capacitada, no gestiona de manera adecuada el proceso, provocando que las boletas de auxilio sean inválidas.

Asimismo, a su parecer, existen varios casos en los que se produce duplicidad o contradicción en las boletas de auxilio, en los que, por ejemplo, la duplicidad no tiene eficacia alguna, debido a que no se realiza la notificación al presunto agresor. Sostiene que una posible solución sería contar con personal especializado en violencia intrafamiliar, con conocimiento de todo el andamiaje de lo que significa la protección integral a las víctimas, y que se garantice una adecuada notificación al agresor con el fin de que la boleta de auxilio tenga validez jurídica.

Por lo que propone implementar más unidades de violencia, ya que ni los tenientes políticos ni la Junta Cantonal tienen conocimiento de género, de violencia, de derecho o de la normativa; en varias ocasiones, para el otorgamiento de esta medida de protección, solo se copian modelos. A su parecer, uno de los problemas más frecuentes en las boletas de auxilio son los errores ortográficos en los nombres del agresor o de la víctima, o en alguna condición, lo que las vuelve ineficaces.

Entre una de las dificultades jurídicas que encuentra a raíz de la multicompetencia, está que las instituciones que la emiten no lo hacen desde una perspectiva de género, desconocen de la norma, de las relaciones de poder. En la que, muchas veces, las autoridades facultadas para otorgar estas medidas no ayudan a las víctimas, minimizan la violencia y el riesgo, o, erróneamente, creen que la única forma de manifestación de la violencia es física.

Suma a esta situación que actualmente la sociedad ha minimizado la violencia, lo que provoca que la víctima sea agredida de manera más virulenta, inclusive en estos espacios se les revictimiza con cometarios, para lograrlo es necesario preparar a los administradores de justicia, a los colaboradores, como son psicólogos, trabajadores sociales, pero señala que esto es complicado porque económicamente como Estado no se tiene los recursos suficientes. Todos estos problemas son a raíz de la falta de coordinación entre las instituciones que emiten las boletas de auxilio y de aprendizaje y capacitación a su personal.

Finalmente arguye que los protocolos creados para el efecto no son eficaces, que pueden mejorarse, pero sostiene que el problema radica en que a pesar de tener normativa legal que nos brinda los lineamientos para poder acceder a la administración de justicia, a la protección como víctimas, está no se aplica porque es norma copiada del extranjero, que no sirve en nuestro contexto social, por lo que se debe aplicar una norma de acuerdo a nuestro sistema y también es necesario dar a conocer las redes de apoyo a las víctimas.

1.3 La perspectiva de los órganos de protección: Entrevista miembro de la Junta Cantonal de Protección de Derechos

La persona entrevistada nos comenta que no existen protocolos para el otorgamiento de boletas de auxilio, sino que, para emitir esta medida de protección, se realiza una valoración del riesgo para la vida e integridad de la persona protegida, con base en la LOIPEVM. Considera que la multicompetencia no genera problemas jurídicos o procesales porque cada entidad tiene competencias diferentes, que no generan incompatibilidad, sino complejidad al momento de hacer efectiva la boleta de auxilio.

Propone fortalecer los procesos de notificación de las medidas de protección, con el fin de que éstas sean válidas al momento de exigir su cumplimiento; y señala que se debe dejar de utilizar términos no adecuados como es la coordinación entre las distintas instituciones que emiten medidas de protección, y se los debe cambiar por el vocablo cooperación, que es más adecuado a la situación, mencionando que hay una línea delgada entre la competencia y la autonomía legal de la institución.

Sostiene que la multicompetencia si genera duplicidad o contradicción en ciertos procesos, menciona que frecuentemente se dan casos en los que las madres solicitan en la junta cantonal una boleta de auxilio para sus hijos contra su progenitor, y se les otorga; pero el progenitor va a la fiscalía, pone una denuncia por violencia psicológica y alega que la madre violenta al niño, otorgándole allí una boleta de auxilio a favor del niño en contra de la madre.

Lo que provoca un abuso del sistema, que se complementa con la falta de comunicación entre las tenencias políticas, las juntas cantonales, y las Unidades Judiciales, lo que a su vez se ve reflejado en el aumento de casos en los que se solicitan medidas de protección solo con el fin de obtener un interés en particular.

Indica que la multicompetencia no afecta el principio de eficacia de las boletas de auxilio porque cada entidad posee distintas competencias, pero que, con el fin de evitar y contrarrestar los problemas de duplicidad y contradicción, es necesario estandarizar un sistema, donde cada entidad facultada de emitir la boleta pueda verificar si con anterioridad ya se emitió la boleta de auxilio, contra quien y cuáles fueron los hechos.

2. Resultados del trabajo de campo: factores estructurales que inciden en la ineficacia de la boleta de auxilio

2.1 La ausencia de protocolos unificados y la discrecionalidad operativa

Según la información recopilada la multicompetencia si incide en la eficacia de las boletas de auxilio, pero que pese a los problemas con los que nos encontramos cuando tratamos un caso referente a esta, no debemos olvidar que esta tiene como fin que el Estado delegue funciones a otros funcionarios que no sean jueces, para proteger a las víctimas de violencia y así la justicia permee en todas las esferas de la sociedad.

El fin que buscó el Estado al facultar a los tenientes políticos, a las juntas cantonales de protección de derechos, en ciertos casos inclusive a los Comisarios de Policía fue garantizar una protección y a una vida libre de violencia a las mujeres víctimas de violencia que por su condición socio económica y/o porque viven en la ruralidad, no pueden acceder fácilmente a la ciudad para interponer una denuncia y/o para solicitar la boleta de auxilio.

Respecto de si cada institución posee entre su normativa interna algún protocolo general o específico para la emisión de las boletas de auxilio, se puede sostener que en sí que no existen protocolos, sino que existen lineamientos en los que se basan para el otorgamiento de las boletas de auxilio, pues las autoridades facultadas para emitir las se acogen a la LOIPEVM y en su reglamento.

La falta de protocolos entra en contradicción con el reglamento de procedimiento para ordenar medidas administrativas de protección inmediata para detener y prevenir la vulneración de derechos de las mujeres en toda su diversidad, que indica que desde el comienzo hasta el final del proceso el personal que emite las boletas debe aplicar los distintos protocolos de atención e instructivos internos creadas para dicha situación, siempre que no tengan disposiciones contradictorias con la LOIPEVM y su respectivo reglamento. (Reglamento SDH-SDH-2019-0023-R, 2019)

El problema no radica en la falta de protocolos para el otorgamiento de las boletas de auxilio, porque disponer que las autoridades emitan las medidas de protección conforme a protocolos, de cierta manera, limita y restringe el derecho de protección de las víctimas. Porque se debe enfatizar que no todos los casos de violencia de género e intrafamiliar son iguales, y que la violencia se manifiesta de distintas formas.

2.2 La desarticulación institucional y la falla del Registro Único

Una dificultad que es producto de la multicompetencia es la falta de coordinación entre instituciones, pese a que a los funcionarios a los que se entrevistó sostienen la inexistencia de falta de coordinación, en las respuestas a las preguntas realizadas, cuando nos comentan respecto de los problemas que deben afrontar, se verifica que en sí no existe una adecuada coordinación, ya que más hacen énfasis al proceso de coordinación que tienen con la policía nacional para notificar a los agresores.

Empero, en sí ya con las otras instituciones facultadas de emitir una boleta de auxilio no existe coordinación, sino que su coordinación podríamos decir que se enfoca más con los miembros de la propia institución que laboran, pero en otra sede en caso de las juntas cantonales, o con otras autoridades administrativas como es el caso de los tenientes políticos, quienes tienen mecanismos de colaboración para el proceso de notificación.

Respecto de los problemas jurídicos y procesales que encontramos en la eficacia de las boletas de auxilio podemos indicar que entre estos encontramos la duplicidad y la contradicción de las boletas de auxilio, que son a raíz de la multicompetencia, lo cual sucede porque no existe un programa, un sistema en el que se pueda verificar por parte de quienes emiten las boletas si previamente no se otorgó una boleta de auxilio a la misma persona contra el mismo agresor y por los mismos hechos.

La creación de un sistema informático que permita aquello, que esté vigente y sobre todo que sea accesible a los funcionarios encargados de emitir las boletas de auxilio, sería un gran avance para la real y material protección de los derechos de la víctima, y en sí rompería el esquema de solo la protección formal, que acontece debido a que pese a los grandes avances en la normativa ecuatoriana respecto del tema de violencia contra la mujer, violencia de género, estos se han quedado en solo instrumentos de papel.

Si bien conforme consta en el reglamento de la LOIPEVM se supone que existe el Registro Único de Violencia contra las Mujeres en el que se deberían registrar todas las medidas administrativas de protección inmediata, incluidas las boletas de auxilio, el cual es concebido con el fin de garantizar la articulación interinstitucional y tener un seguimiento de las medidas de protección, esto no sucede.

Uno de los motivos a que esto no acontezca es debido a que su operatividad está limitada y fragmentada, ya que las medidas administrativas inmediatas de protección no siempre constan en este registro, por múltiples motivos, como su falta de obligatoriedad para que sean subidas al sistema, o su falta de registro oportuno, lo que en algunos casos podría provocar lagunas de información. Lo que podría ser producto de la falta de un protocolo claro y uniforme que así lo imponga.

Contribuyendo a casos en los que se den duplicidad o contradicción en las medidas de protección, debilitando la finalidad del otorgamiento de una boleta de auxilio: proteger a la víctima y evitar su revictimización. La falta de funcionalidad de este registro acontece también por la desarticulación interinstitucional, al existir falta de coordinación entre las múltiples autoridades facultadas de emitir boletas de auxilio, sumado a criterios disímiles y actuaciones variadas por parte de las distintas autoridades emisoras.

2.3 Desafíos en la especialización técnica y problemas estructurales

Entre los desafíos para que funcione este registro está la falta de especialización técnica así como la falta de sanciones para los funcionarios que otorgan las boletas y que no registran en el Registro Único de Violencia contra la Mujer, o registran de manera incompleta y tardía, pero aquí acontece otro inconveniente como sancionarlo si no tienen un acceso directo al

sistema y/o no han sido capacitados para su uso, y quién sería el facultado para sancionar si no existe una autoridad fiscalizadora.

Una solución óptima para el problema de la multicompetencia sería no solo que el RUV funcione adecuadamente, sino que en sí se cree un sistema, programa informático para que se registren las boletas de auxilio otorgadas, con datos esenciales, como el motivo por el que se emitieron, la persona contra quien se emitió, quien es el beneficiario; en las que consten también las emitidas y ratificadas por las unidades judiciales, para así llevar un adecuado manejo y seguimiento de éstas.

Serviría para que se verifique si no se otorgaron dos boletas incompatibles entre sí, evitando que se generen un sin fin de problemas en la práctica para los agentes ejecutores, situación que si sucede en la actualidad provocaría demasiadas dudas a los agentes ejecutores respecto de cómo deben proceder en caso de incumplimiento, lo que convierte a las boletas en ineficaces.

Esta labor de registro en el programa informático estaría a cargo de los jueces de las respectivas unidades judiciales y de las autoridades administrativas que otorgan las boletas de auxilio. Considero que esta labor no debería limitarse solo a los jueces, porque, si se considera la carga procesal que tienen, se tardaría demasiado en ratificar o revocarla, pudiendo, en ese tiempo, el presunto agresor acudir a otra autoridad administrativa o incluso a la unidad judicial de violencia y solicitarla.

Es necesario destacar que otro problema producto de la multicompetencia es la otorgación de boletas de auxilio impertinentes, que genera un cúmulo de procesos, y que en algunas ocasiones ni por lo menos llegan a juicio, quedando en investigaciones previas, y en el caso de que lleguen a juicio el tiempo para obtener una resolución es excesivo, provocando inclusive en algunos casos que no lleguen a su fin.

La multicompetencia también afecta la eficacia de las boletas de auxilio debido a que los funcionarios encargados de la primera acogida o los tenientes políticos no gozan de conocimiento en el derecho, ni acerca de lo que engloba la violencia en sí, peor aún la violencia de género o la violencia intrafamiliar, sumado a que en la valoración que se realiza a la víctima no se cuenta con gente especializada en psicología o en trabajo social, consecuencia de la falta de presupuesto del Estado.

Inclusive en otras ocasiones está falta de especialización sumado al machismo imperante en las conductas y pensamientos de los funcionarios emisores de las boletas de auxilio provoca otro problema, el cual es que aquellos que deben ayudar a la víctima (que solicita la medida

de protección) no lo hacen y por el contrario las revictimizan y minimizan la violencia o el riesgo que sufren, impartiendo comentarios inapropiados en los que dan a concluir que fue por su culpa o que no fue una agresión tan grave.

La multicompetencia afecta la eficacia de esta medida de protección, pero no solo por culpa de como maneja el Estado la situación, sino también por la falta de educación de los ciudadanos, al hacer un uso conveniente de éstas, al utilizarlas un mecanismo de chantaje, en muchas ocasiones en contra de su pareja o como señala uno de los entrevistados inclusive suelen solicitar la boleta de auxilio indicando que sufren de violencia de género, sin embargo, no es así y lo hacen para obtener beneficio en un problema de linderos.

Otro problema que surge a raíz de que varias instituciones emitan medidas administrativas de protección y estas resulten ineficaces es respecto de la notificación, ya que en varias ocasiones no se realiza a la persona presunta agresora, lo que las convierte en boletas de auxilio ineficaces, al no poder exigírsele su cumplimiento.

3. Análisis cuantitativo de la eficacia procesal y judicial de las boletas de auxilio

Con el objetivo de evaluar la eficacia material de las boletas de auxilio, resulta imperativo analizar, además de la dimensión cualitativa-empírica, la cuantitativa. A continuación, se examinarán las causas de violencia intrafamiliar ingresadas en el cantón Cuenca durante el periodo de 2024, con el fin de dimensionar la carga procesal y la respuesta institucional frente a esta problemática.

3.1 Causas ingresadas en materia de violencia

Como se puede observar a continuación en la tabla 4 y en la figura 2, se presentan las causas ingresadas en materia de violencia, conforme al tipo de infracción penal cometida, permitiendo identificar las diferentes formas de violencia y cuál de aquellas es la que prevalece.

Tabla 4: Causas ingresadas en materia de violencia

Causas ingresadas en materia de violencia	Cantidad
Violencia física contra la mujer o miembros del núcleo familiar	27
Violencia psicológica contra la mujer o miembros del núcleo familiar	248
Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar	150
Contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar	2238
Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente inciso primero	129
Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente inciso final	1
Solicitud medidas de protección	717

Figura 1: Causas ingresadas en materia de violencia



Como se puede observar en la figura 2 la mayor cantidad de causas ingresadas, marcando un total de 2238 fueron por motivo de contravenciones de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, que se encuentra tipificado en el artículo 159 del COIP; seguida de la revisión de medidas administrativas de protección de la LOIPEVM con un total de 1372 casos; la tercera causa más ingresada es por solicitud de medidas de protección con un total de 717 casos; luego sigue la violencia psicológica; el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente con un total de 130 casos, dentro del cual se encuentra el incumplimiento de boletas de auxilio.

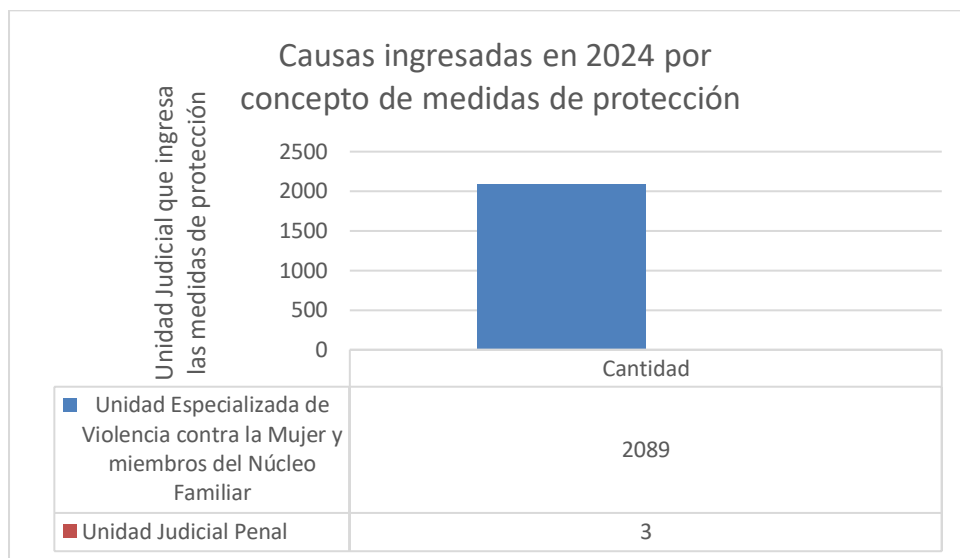
3.2 Ingreso de causas según la dependencia judicial en Cuenca

De igual manera y con el fin de relacionar los datos estadísticos oficiales del Portal de Estadística Judicial de la Función Judicial del Ecuador, establecidos por el sistema del Consejo de la Judicatura, se realizó un análisis de la cantidad de causas ingresadas en las distintas unidades judiciales por concepto de medidas de protección, en el mismo lapso de tiempo y espacio geográfico, el cual es detallado en la tabla 5 y en la tercera figura

Tabla 5: Unidades judiciales que ingresan las medidas de protección

Unidad judicial que ingresa las medidas de protección	Cantidad
Unidad Especializada de Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar	2089
Unidad Judicial Penal	3

Figura 2: Causas ingresadas por concepto de medidas de protección



Así, en el año 2024, en Cuenca, se ingresaron, por las distintas Unidades Especializadas de Violencia contra la Mujer y por miembros del núcleo familiar, 2089 causas, frente a 3 causas que tramitó la Unidad Judicial Penal. En la Unidad Especializada de Violencia existen 7 jueces asignados para tramitar todo lo referente a la violencia contra la mujer, por lo que la carga promedio de cada juez fue de aproximadamente 298 medidas de protección, lo que equivaldría a que aproximadamente resolvieron 25 cada mes.

Lo que refleja que los jueces tuvieron una carga constante y excesiva de trabajo, ya que se debe considerar que estos datos solo son referentes a las medidas de protección, y que los juzgadores de las unidades de violencia contra la mujer resuelven más casos relacionados con otros delitos y contravenciones, por lo que se imposibilita que puedan realizar un análisis especializado y realicen el seguimiento respectivo a las boletas de auxilio que otorgaron o ratificaron.

3.3 Comparatividad en la modalidad de acceso al sistema de protección

Respecto de la modalidad en la que la víctima solicitó las medidas de protección a las distintas instituciones facultadas para emitirlas, dentro de las cuales se incluye la boleta de auxilio, se realizó el análisis en base a dos variables, la primera fue si lo solicitaron de manera virtual, y la segunda si lo hicieron a través de ventanilla, esto lo encontramos en la tabla 6 y en la cuarta figura respecto del año 2024, y del año 2025 está en la tabla 7 y en la figura 5.

Tabla 6: Forma de solicitar (2024)

Forma de solicitar (2024)	Cantidad
Solicitud en el módulo virtual	17
Solicitud en ventanilla	2090

Figura 3: Forma de solicitar (2024)

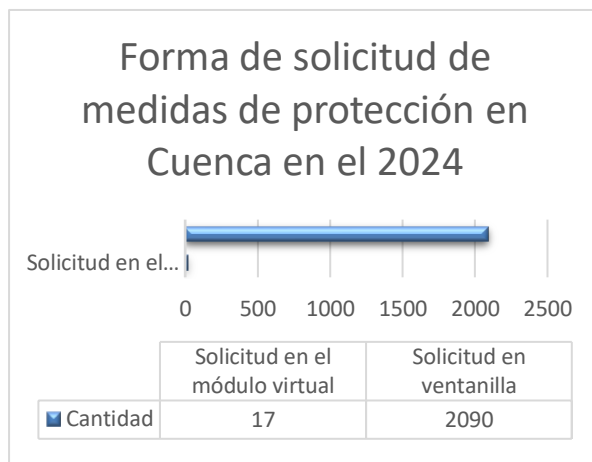
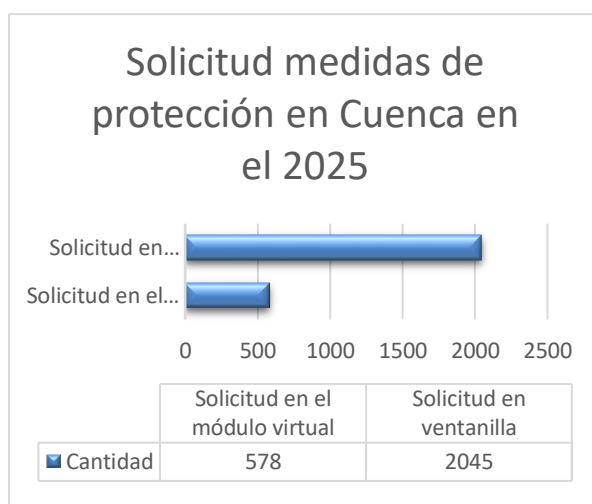


Tabla 7: Forma de solicitar (2025)

Forma de solicitar (2025)	Cantidad
Solicitud en el módulo virtual	578
Solicitud en ventanilla	2045

Figura 4: Forma de solicitar (2025)



Es así que, según los datos arrojados, se puede concluir que en 2024 un total de 2090 personas solicitaron la medida de protección en ventanilla, mientras que 17 lo hicieron a través del módulo virtual, lo que representa un 0,81 %. Pero esta situación cambia en el año 2025, ya que se produce un aumento considerable en el número de solicitudes en el módulo virtual, que asciende a 578.

Estos datos reflejan un incremento significativo en las solicitudes a través del módulo virtual, lo que evidencia que se ha logrado el objetivo de acceder de manera oportuna a los distintos mecanismos de justicia como lo son las medidas de protección, pudiendo garantizar en un primer momento que sea oportuna en casos de urgencia o de dificultades de poder acudir ante las distintas instituciones facultadas de emitir medidas de protección.

Sin embargo, este avance hacia los mecanismos digitales también presenta desafíos, ya que se plantean las interrogantes sobre cómo las autoridades que, por ejemplo, emiten las boletas

de auxilio, verifican el riesgo y realizan la coordinación interinstitucional, lo cual es de vital importancia para asegurar la eficacia de las medidas de protección.

En la tabla 8 y figura 6 encontraremos las instituciones del año 2024, que tenían la facultad y los medios necesarios para que las personas acudan a los sitios web y lo soliciten, respecto del año 2025 se encontrará en la tabla 9 y figura séptima.

Tabla 8: Entidades a las que se puede solicitar virtualmente

Entidad que solicita (2024)	Cantidad de solicitudes
Fiscal	15
Junta Cantonal	2

Figura 5: Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente

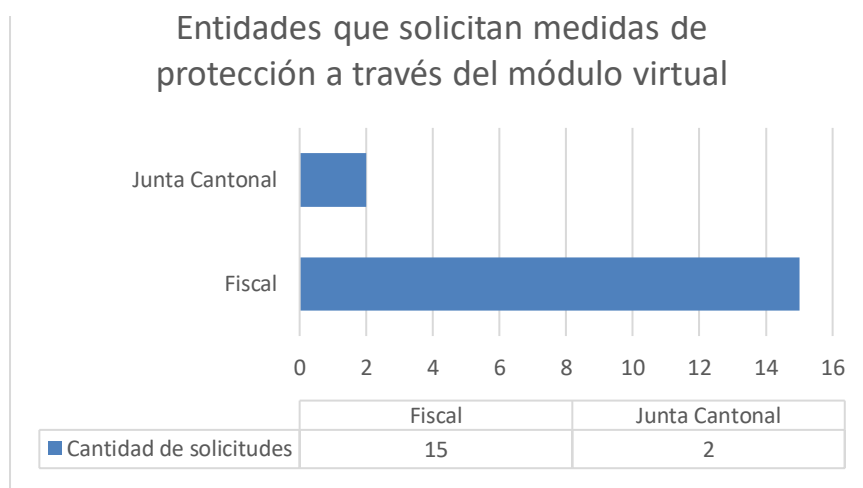
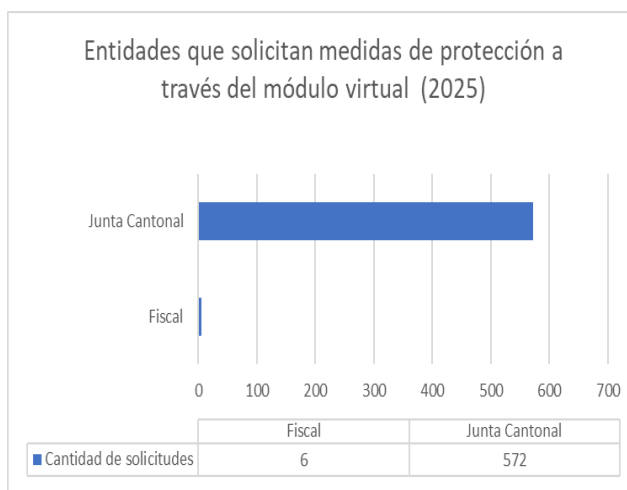


Tabla 9: Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente en 2025

Entidad que solicita (2025)	Cantidad de solicitudes
Fiscal	6
Junta Cantonal	572

Figura 6: Entidades a las que se puede solicitar medidas de protección virtualmente en 2025



Es así que como se evidencia en las gráficas las entidades a las cuales se les puede solicitar de manera virtual la emisión de medidas de protección son a la Fiscalía y a la Junta Cantonal de Protección de Derechos, siendo quien más recibe solicitudes virtualmente en el año 2024 la fiscalía, y en el 2025 la Junta Cantonal aumentando de 2 a 572 solicitudes

3.4 Análisis de la eficacia y control judicial de las boletas de auxilio de Cuenca

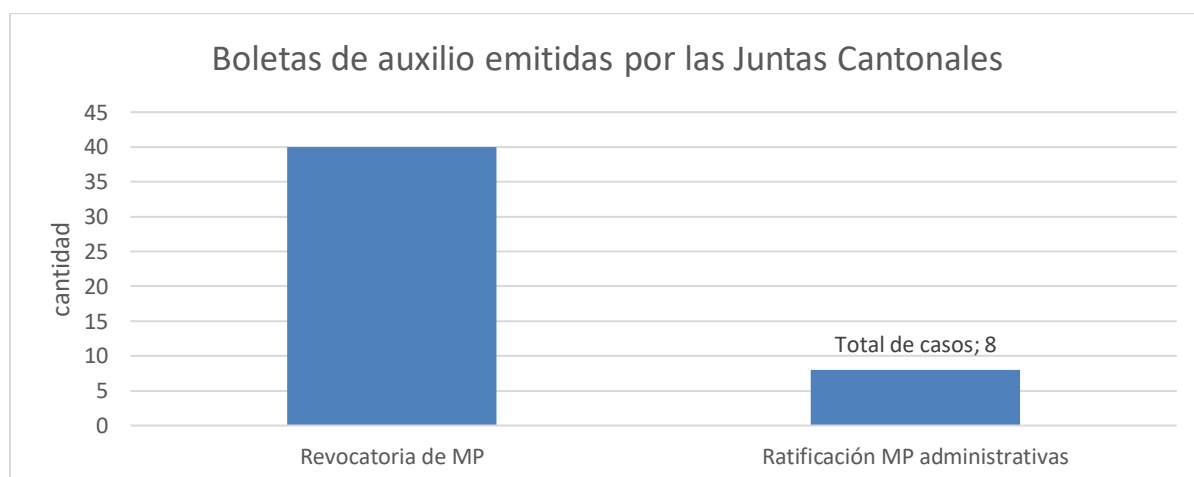
Se solicitó al Consejo de la Judicatura información respecto de las boletas de auxilio, en específico, sobre la cantidad de boletas emitidas en Cuenca por las distintas instituciones facultadas para emitir las, como las tenencias políticas y las juntas cantonales de protección de derechos. Sin embargo, no se obtuvo información respecto de las tenencias políticas, pues indicaron que esa información no está registrada en una base de datos.

De la información remitida se desprende que el número de los procesos judiciales en los que se han ratificado y revocado las boletas de auxilio otorgadas previamente por la Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón Cuenca, son los que se detallan a continuación, en la tabla 10:

Tabla 10: Boletas de auxilio ratificadas/ revocadas otorgadas por las Juntas Cantonales

Tipo de providencia	Forma de terminación	Total de casos
Auto interlocutorio	Revocatoria de MP	40
Auto resolutivo	Ratificación MP administrativas	8

Figura 7: Boletas de auxilio ratificadas/ revocadas otorgadas por las Juntas Cantonales



Nota: en el lado izquierdo se encontrará las boletas de auxilio que fueron revocadas por el juzgador, y en el lado derecho las que fueron ratificadas, datos obtenidos de Consejo de la Judicatura (noviembre-2025). Fuente: elaboración propia

Se evidencia que en el control posterior que realiza el juez un total de 40 boletas de auxilio emitidas por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos fueron revocadas, y solo 8 de aquellas fueron ratificadas, demostrando que los funcionarios encargados de emitir las boletas de auxilio no lo hacen conforme la normativa pertinente expedida para el efecto, no realizan una adecuada valoración al riesgo.

Lo que afecta su eficacia, ya que demuestra que las boletas de auxilio otorgadas como medidas administrativas de protección inmediata son altamente ineficaces al no poder justificar el control judicial posterior que se realiza en base a la normativa ecuatoriana, pudiendo concluir que existe una deficiente e inclusive inexistente evaluación del riesgo a la supuesta víctima, como causa de la ausencia de protocolos destinados para instruir a los funcionarios respecto de cuando deben emitir una boleta de auxilio.

Se puede pensar que producto de la revocatoria de las boletas de auxilio se genera una inseguridad o fragmentación en la protección de los derechos de las víctimas, sin embargo, esto no es así, ya que, no se debe olvidar que varias de las autoridades o servidores administrativas que emiten la boleta de auxilio no están en ciertos casos capacitados ni gozan de experticia ni conocimiento en las leyes. Por lo que la solución sería que un funcionario que sí conozca y esté capacitado tenga encomendada esta labor.

Surge así otro inconveniente referente a cómo se puede sostener que las boletas de auxilio son eficaces si en la mayoría de los casos se las revoca, en caso contrario, pierden su finalidad preventiva, y de cierta manera se convierten en mecanismos transitorios e inciertos, que reflejan la debilidad estructural del sistema. Reflejando una gran brecha entre los criterios que la autoridad administrativa utiliza para emitir las boletas y los que exige la autoridad judicial, convirtiéndola en un instrumento simbólico, sin efectos jurídicos.

Desnaturalizando la boleta de auxilio, no acatándose a la finalidad que buscaba el ordenamiento jurídico, que era garantizar la protección efectiva a las víctimas, y lamentablemente, se convierte en uno más de los trámites administrativos sujetos a posteriores revisiones

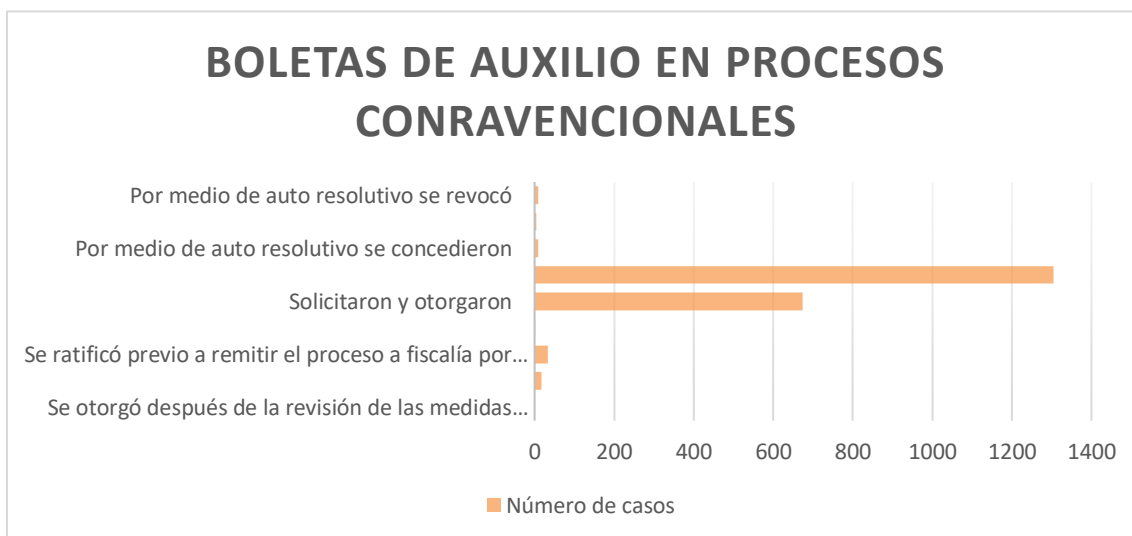
3.5 Análisis de la aplicación de boletas de auxilio en procesos contravenciones por violencia intrafamiliar

Respecto de los casos contravencionales en materia de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar los números de procesos judiciales en los que se han otorgado, ratificado o revocado boletas de auxilio como medidas de protección o medidas administrativas de protección, se detalla a continuación en la tabla 11 y en la figura 10, para lo cual se tomó en consideración el número de casos registrados en cada supuesto.

Tabla 11: Boletas de auxilio en procesos contravencionales

Forma de revocar, ratificar u otorgar la boleta de auxilio	Número de casos
Se otorgó después de la revisión de las medidas administrativas de protección	2
Se otorgó previo a remitir el proceso a fiscalía por constituir un delito	18
Se ratificó previo a remitir el proceso a fiscalía por constituir un delito	33
Se ratificó después de que se rechazará el recurso de apelación	1
Solicitaron y otorgaron	674
Ratificó después de la revisión de las medidas administrativas de protección	1305
Por medio de auto resolutivo se concedieron	9
Se archivaron por duplicidad de procesos	4
Por medio de auto resolutivo se revocó	10

Figura 8: Boletas de auxilio en procesos contravencionales



Con los datos antes referidos en la tabla 11 y figura 10, se puede concluir que, en 2 ocasiones en las respectivas unidades judiciales después de la revisión de las medidas administrativas de protección adicionalmente otorgaron a la víctima la boleta de auxilio como otra medida de protección. También, existieron 18 casos que fueron puesto en conocimiento directo de las unidades judiciales, en los que se otorgó la boleta de auxilio, previo a remitir el proceso a fiscalía por considerar que la conducta constituía un delito.

En un total de 33 casos, el respectivo juez ratificó la boleta de auxilio previamente otorgada por las distintas instituciones facultadas para hacerlo, antes de remitir el proceso a la fiscalía por configurarse como un delito; existió un caso en Cuenca en el que se presentó recurso de apelación, la Sala Provincial lo negó, subsistiendo la boleta de auxilio.

Existieron 674 casos en los que la víctima solicitó al juez la emisión de la boleta de auxilio y, efectivamente, se otorgó; en 1305 casos, la revisión por parte del juzgador se ratificó posteriormente. Se registraron 4 ocasiones en las que se archivaron los casos por duplicidad en el sorteo. Finalmente, en 9 casos se concedieron las boletas de auxilio a través de un auto resolutivo. Y en 10 casos se revocaron.

3.6 Incumplimiento de boletas de auxilio y su judicialización a través del artículo 282 del COIP

De la misma manera se solicitó a Fiscalía General del Estado, que se me remitiera información respecto de las Noticias del Delito que estén registradas en su sistema por concepto de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en materia de violencia intrafamiliar, esto en razón de que al momento de incumplir una boleta de auxilio se materializa lo que tipifica el artículo 282 del COIP y que no existe un registro único de incumplimiento por boletas de auxilio.

Tabla 12: Estado procesal de las noticias del delito ingresadas por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en materia de violencia intrafamiliar

ESTADO PROCESAL	TOTAL NOTICIAS DEL DELITO
investigación previa	1.197
archivo solicitado	223
sentencia condenatoria	213
Sobreseimiento	208
dictamen acusatorio	189
archivo aceptado	161
llamamiento a juicio	95
dictamen abstentivo	72
procedimiento abreviado	57
sentencia ratifica estado de inocencia	24
instrucción fiscal	16
suspensión condicional de la pena cumplida	15

extinción del ejercicio de la acción penal - una vez que se cumpla de manera íntegra con los mecanismos alternativos de solución de conflictos al proceso penal	11
muerte de la persona sospechosa – procesada	7
principio de oportunidad aceptado	6
Prescripción	2
principio de oportunidad solicitado	2
muerte de la persona condenada	1
procedimiento directo	1
Total general	2.500

En el año analizado existieron alrededor de 2500 noticias del delito que ingresadas por violencia intrafamiliar de las cuales 1197 (47.9%) se encontraban en estado de investigación previa. Un buen porcentaje de noticias del delito no llegan a juicio: alrededor del 23,7 % (lo que representa que en 223 ocasiones se solicitó el archivo); en 161 casos el archivo fue aceptado; en 208 casos el juez dictó sobreseimiento; se alegó y aceptó la prescripción de la acción en 2 ocasiones.

Existía dictamen acusatorio en 189 casos; se llamó a juicio en apenas 95 noticias del delito; la fiscalía realizó un dictamen abstentivo en 72 casos; 16 casos quedaron en instrucción fiscal; en 15 casos se solicitó suspensión condicional de la pena; en 7 casos murió la persona sospechosa/procesada; en 1 caso falleció la persona condenada.

Un 8,5 % de la muestra de casos obtuvo sentencia condenatoria, lo que representa 213 casos; por el contrario, el 0,9 % (24 casos) obtuvo sentencia ratificatoria de inocencia. También se usaron mecanismos alternativos al proceso penal, como lo usaron 57 sujetos al acogerse al procedimiento abreviado, 1 persona se acogió al procedimiento directo, en 11 casos hubo extinción del ejercicio de la acción penal, en 8 ocasiones el agresor se solicitó al principio de oportunidad (soló en 6 ocasiones se lo acepto).

Si bien previo a la solicitud realizada para que se brindara la información correspondiente, Fiscalía supo remitir información respecto del incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en contexto de violencia intrafamiliar en general, esto debido a que no existe en sí un registro que permita sostener ni identificar cuantos de estos procesos iniciaron por incumplimiento de una boleta de auxilio, lo que refleja travas en el acceso a la información y sobre todo una limitación estructural y tecnológica por parte de sus funcionarios, lo que dificulta determinar su eficacia.

4. Resultados del análisis estadístico sobre la eficacia de las boletas de auxilio

4.1 Limitaciones estructurales y déficit material de las boletas de auxilio

La respuesta por parte del Estado frente a la situación de violencia, se caracteriza por ser tardía, dado que el tiempo en el que el proceso se resuelve y se obtiene una sentencia es demasiado, lo que implica que muchos procesos no lleguen a su final, y queden en etapas previas, disminuyendo los índices de la resolución definitiva.

Existen varias solicitudes y revisiones que deben realizar los jueces, en el primer caso para otorgar la boleta de auxilio, y en el segundo para ratificar o revocar las mismas que fueron otorgadas por las respectivas instituciones administrativas facultadas para hacerlo o también para revisarlas en el supuesto de que hayan desaparecido las circunstancias que les dieron origen.

También se puede a manera de conclusión indicar que a pesar de que las Juntas Cantonales de Protección de Derechos están facultadas para emitir boletas de auxilio, éstas no lo hacen acorde a una adecuada valoración del riesgo, lo que es preocupante debido a que, éstas dejan de gozar de eficacia al momento de ser revocadas por el juez, lo que se traducen en decisiones judiciales en las que se revoca esta medida de protección por no superar los estándares jurídicos exigidos.

Lo cual es reflejo de una debilidad estructural en sí del sistema de protección a víctimas, en lo referente a la emisión de boletas de auxilio, producto de la falta de capacitación a su personal, de la ausencia de protocolos, la deficiente coordinación entre las distintas instituciones y la escasa articulación con el sistema judicial, lo que fragmenta la protección generando inseguridad y desprotección a las víctimas.

Esta situación que se presenta con las Juntas Cantonales demuestra la disparidad de criterios entre las autoridades administrativas y las judiciales al momento del otorgamiento de la boleta de auxilio; por el contrario, se transforma en un instrumento carente de estabilidad y seguridad jurídica, volviéndose transitorio. El problema no radica en que el juzgador revise sino en la forma en que las otras autoridades la otorgan sin cumplir con la verificación del riesgo, debido a su falta de especialidad y preparación.

Situación que no puede analizarse en el caso de los tenientes políticos debido a la falta de manejo y organización de dicha información por parte de la entidad encargada, como el Consejo de la Judicatura. Respecto de las boletas de auxilio otorgadas en procesos contravencionales si bien un número considerable han sido ratificadas por los juzgadores, también existen procesos en los que se han revocado debido a las deficiencias en su

otorgación, demostrando que su eficacia no depende por el número de boletas que se hayan otorgado, sino en cómo se fundamentan y evalúan el riesgo de estas.

Demostrando que según la información remitida por fiscalía en caso de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, recalcando como se señaló anteriormente no responde solo a incumplimiento de boletas de auxilio, se observa que la mayoría de casos se traban o culminan en etapas iniciales, sin que exista una sentencia condenatoria o ratificatoria de inocencia, debido a la alta carga que tienen los funcionarios o a la falta de cumplimiento de su labor, demostrando que la respuesta del Estado frente a su incumplimiento es limitada.

Pudiendo sostener en base al análisis estadístico que la eficacia en las boletas de auxilio es limitada, y cumple un rol meramente formal antes que material, que es de cierto modo, el fin que se busca al proteger a las víctimas, debido a la concurrencia de múltiples factores, entre ellos la falta de protocolos uniformes, de coordinación y la deficiente respuesta frente a su incumplimiento.

4.2 Desistimiento y su relación con la eficacia

Una de las causas para que no se continúe con la vigencia de las boletas de auxilio o en su caso el proceso por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente de la boleta de auxilio, se debe al desistimiento de las víctimas, debido a que solicitan, pero posteriormente son ellas mismas quienes desean revocarlas, o por el contrario no comparecen al proceso.

Si se permitiera el desistimiento no se garantizaría que efectivamente haya cesado el riesgo o la situación de violencia en contra de la víctima, que puede haberse provocado sea por la dependencia económica que tiene la víctima con su agresor, por la presión social, una reconciliación forzada, el miedo a represalias que recaigan contra ella, sus hijos o sus familiares, por la revictimización institucional, lo que afecta directamente su eficacia.

Surge así un problema de difícil solución sobre lo que debe prevalecer si la autonomía de la víctima o el deber del Estado para prevenir la violencia, y una respuesta a ello es que la víctima no goza de autonomía absoluta, pues el Estado entre sus deberes y obligaciones tiene prevenir y sancionar cualquier tipo de violencia, incluida la de género y la intrafamiliar.

No existen datos estadísticos que reflejen en sí la cantidad de casos de violencia intrafamiliar o de género en los que se otorgó boleta de auxilio, y posteriormente se revocó por desistimiento de la víctima, en los que ha sucedido se le puede tomar como un indicador de ineficacia porque las autoridades al facilitar esta situación no realizaron un correcto manejo del caso, ni evaluaron la situación de riesgo en sí, no brindaron una sensación real de protección a la víctima al no modificar las condiciones estructurales de violencia.

4.3 Consecuencias jurídicas y prácticas

Consecuencias jurídicas

- ✓ Desnaturalización de la boleta de auxilio como medida de protección y de su finalidad preventiva
- ✓ Incertidumbre respecto de la vigencia de la boleta de auxilio, generando inseguridad jurídica
- ✓ Debilitación del sistema de justicia y de su carácter de obligatorio, lo que favorece a que se normalice su incumplimiento, reduciendo su función disuasiva
- ✓ Sobrecarga laboral de jueces y fiscales, debido a la incorrecta otorgación de las boletas de auxilio, lo que provoca que su incumplimiento genere dificultades respecto de la manera en cómo se debe proceder, generando una sobrecarga innecesaria en el sistema, y una errónea interpretación sobre su eficacia
- ✓ Falta de confianza en la labor de los funcionarios de otras instituciones facultadas para emitir las boletas, distintas a las unidades judiciales de violencia contra la mujer y a los miembros del núcleo familiar.
- ✓ Judicialización innecesaria de procesos al no existir un control adecuado en la fase administrativa, contraviniendo el principio de economía procesal

Consecuencias prácticas:

- ✓ Boletas de auxilio ineficaces perdiendo su esencia, la cual es ser un instrumento de prevención, contención y cesación inmediata del riesgo y de la violencia
- ✓ Víctima expuesta a que sea víctima de nuevos episodios o actos de violencia por parte de su agresor, por no gozar de la protección que debería brindar el Estado
- ✓ Revictimización a las víctimas, que, en ciertas ocasiones, deben enfrentar no solo los estereotipos de la sociedad y de las autoridades que emiten las boletas de auxilio, sino también de los funcionarios ejecutores de éstas, teniendo que justificar nuevamente a ellos el riesgo que corre su vida o integridad personal, o inclusive demostrar que son las verdaderas víctimas por acontecer que existen dos boletas de auxilio contradictorias.
- ✓ Desconfianza en el sistema de justicia y su abandono, provocándoles un mayor desgaste emocional
- ✓ Conversión de las boletas de auxilio en meros instrumentos simbólicos, que no garantiza ni estabilidad ni seguimiento.

Conclusiones y recomendaciones

La boleta de auxilio al ser un mecanismo creado con el fin de proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar o de género, y al estar regulado en distintos cuerpos normativos como lo son la Ley Orgánica para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Miembros del núcleo familiar, conjuntamente con su reglamento y con el COIP, debemos calificarlo, evaluarlo, analizarlo para determinar si cumple con su objetivo y es eficaz.

Es así que después de un análisis profundo tanto doctrinal, cuantitativo a través de datos estadísticos, y cualitativo por medio de la obtención de opiniones de expertos en el tema, se puede llegar al siguiente resultado, las boletas de auxilio en Cuenca, Ecuador en el periodo 2024-2025 son ineficaces, pero no por completo, esto en razón a los motivos que se explicarán en las posteriores líneas.

Son ineficaces porque las víctimas en sí no se sienten protegidas en el momento de la obtención de la boleta de auxilio, esto a raíz de la multicompetencia en el otorgamiento de este tipo de medida de protección, ya que como se señaló anteriormente, el problema no radica en la facultad que otorgó la ley para que varias autoridades de diferentes instituciones la otorguen, como los jueces de la unidad de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, los tenientes políticos, las juntas cantonales de protección de derechos, en algunos casos incluso los comisarios de policía.

Por el contrario, esto contribuye a que la potestad del estado de ejercer el ius puniendi se expanda a todas las esferas y espacios de la sociedad, ayudando y contribuyendo a que la mujer, sujeto de derechos históricamente relegado en su papel de progenitora y esposa, pueda acceder a espacios de ayuda y obtenga un mecanismo que la proteja frente a su agresor, pero que este sea eficaz no solo formalmente, sino materialmente,

A lo que me refiero, es que efectivamente si analizamos desde el plano formal la boleta de auxilio es eficaz desde que el ordenamiento jurídico y penal ecuatoriano la califico en el artículo 558 como una de las medidas de protección que puede ordenar el juzgador, o si no en la LOIPEVM que la cataloga como una medida administrativa de protección, que puede ser otorgada por más funcionarios.

Pero en el aspecto material se lo debe evaluar, analizar, y es así que se puede concluir que no cumple con ninguna de sus finalidades como la primordial, que es proteger y precautelar los derechos de las víctimas, si no que por lo contrario debido a la multicompetencia se ha afectado y violado un sinnúmero de los derechos de las víctimas, ya que en los espacios mayormente administrativo donde se les puede otorgar, revictimizan a las víctimas, y no les facilitan la boleta de auxilio en algunos casos, dejándolas desprotegidas.

O, por lo contrario, otorgan una boleta de auxilio sin que exista una adecuada valoración del riesgo, y es allí donde aparte de producirse la duplicidad de proceso, también se genera una contradicción en ciertos casos, ocasionando una traba y tardanza en la resolución de procesos en el sistema de justicia, esto debido a la falta de protocolos uniformes para otorgar boletas de auxilio por parte de las distintas instituciones.

Pero aquí surge otro inconveniente como emitir y regular la vigencia del cumplimiento de protocolos, si esto se entendería como una limitación al acceso de la justicia, al imponer que para ciertas circunstancias se exija el cumplimiento de ciertos requisitos, cuando esto no debe suceder en las boletas de auxilio. Lo que se suma a la falta de coordinación entre todas las instituciones para evitar estos problemas jurídicos y/o procesales, generando caos jurídico y falta de confianza en el sistema.

Pues si bien existe el Registro Único de Violencia contra la Mujer este no está en completo funcionamiento, además que surge un inconveniente aún mayor, como basarnos en este registro, en el que se supone que se deben registrar también las boletas de auxilio emitidas, si no es de obligatorio cumplimiento, además surge plantearse la interrogante de cómo obligar a todas las autoridades administrativas a que lo hagan si no tienen la suficiente tecnología, herramientas y conocimiento, debido a la falta de presupuesto del Estado.

Por lo que la propuesta que planteo para solucionar este problema es la creación de un registro en una base de datos informáticos, con el fin de que toda autoridad facultada para emitir boletas de auxilio incluido los jueces, suba dicha información al sistema, el motivo, hecho por el que se otorgó, y contra quien se otorgó, con el fin de que previamente revisen está información antes de su emisión, con el fin de evitar duplicidad, contradicción y que se propague el mal uso que se le ha dado, y que lamentablemente se ha normalizado.

Está información si bien se subiría al sistema, no se estaría vulnerando el principio de confidencialidad debido a que no se está exponiendo los datos públicamente a cualquier persona, sino a la encargada de otorgar la boleta y de realizar la primera acogida a la víctima, que a su vez tiene el deber de guardar confidencialidad, caso contrario se le seguiría un proceso penal por divulgación, circulación de información restringida. Pero para ello se debe fortalecer la asignación presupuestaria del Estado destinada al seguimiento y control de las medidas de protección, y de la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

También, otro problema que se presenta al momento de analizar la eficacia de las boletas de auxilio es su falta de registro en el sistema del consejo de la judicatura, respecto de cuantas fueron otorgadas, ratificadas y/o revocadas por la autoridad judicial, en especial, en el caso

de las tenencias, donde debido a la cantidad que existen de aquellas, no se tiene un registro detallado.

Finalmente, como se evidencia existió un aumento considerable en las medidas de protección, que incluyen las boletas de auxilio que fueron solicitadas a través del módulo virtual, lo cual significa una representación de la realidad actual, sin embargo, si se debe tener más enfoque en esta situación, con la finalidad que quien la emita pueda hacer una adecuada valoración del riesgo.

Referencias

Referencias Doctrinarias

- (Almonacid-Almarza, D. (2023). Principio de eficacia e imperio de la ley: Observaciones en torno a su relación. *Isonomía*, (58), 1–31. <https://doi.org/10.5347/isonomia.58/2023.469>
- Arias Rodríguez, G. M., y Cardona López, L. (2019). Hacia una comprensión psicosocial de la violencia basada en el género: Una mirada desde las categorías de legitimación, naturalización e ideología. *Textos y Sentidos*, (5), 41–64. <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/textosysentidos/article/view/984/966>
- Chávez Chocca, J. K. (2017). *Principio de oportunidad y eficacia procesal en la Primera Fiscalía Corporativa Penal de Huancavelica – 2015* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Huancavelica]. Repositorio UNH. <https://repositorio.unh.edu.pe/handle/UNH/1292>
- Corporación Utopía. (2000). *Fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia*. CEPAM/USAID.
- Cuji Real, L. A., y Quinzo Girón, S. G. (2024). *Los principios de necesidad y proporcionalidad en la emisión de la boleta de auxilio en los delitos de violencia intrafamiliar* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Chimborazo]. Repositorio digital UNACH.
- De la Rosa Cortina, J. M. (2015). *Las medidas cautelares personales en el proceso penal*. Bosch.
- Elósequi, M. (2014). Contexto jurídico. En M. P. Rivas Vallejo, C. Serrano Falcón y G. L. Barrios Baudor (Dirs.), *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense* (2.ª ed., pp. 47–53). Thomson Reuters Aranzadi.
- Farah García, C. S. (2023). ¿Qué es la violencia de género? *Alternativas*, 24(1), 39–54.
- Fernández Malliquinga, D. R. (2018). *La boleta de auxilio en violencia psicológica en contra de la mujer y miembros del núcleo familiar y los derechos del supuesto agresor* [Tesis de pregrado, Universidad de Los Andes]. Repositorio digital UNIANDES. <http://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8825>
- Jerves Puentes, C. (2023). Medidas de protección como mecanismo de tutela de derechos: La tensión entre eficacia y presunción de inocencia. *Revista Iuris*, 18(1), 227–244. <https://doi.org/10.18537/iuris.18.01.13>
- López Safi, S. B. (2015). La violencia simbólica en la construcción social del género. *ACADEMO: Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 2(2).
- MacInnes, J., Pérez Díaz, J., y Sánchez Aranda, J. J. (2014). Contexto social. En M. P. Rivas Vallejo, C. Serrano Falcón y G. L. Barrios Baudor (Dirs.), *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense* (2.ª ed., pp. 55–86). Thomson Reuters Aranzadi.

- Mendieta Pineda, L. M., y Parra Calixto, C. A. (2011). Eficacia, vigencia y positividad de la norma. *Derecho y Realidad*, (18), 113–129.
- Moreno Cruz, R. (2007). El modelo garantista de Luigi Ferrajoli: Lineamientos generales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(120), 825–852.
- Paccha-Chuñir, M. E., y Gómez de la Torre-Jarrín, G. L. (2022). Tratamiento y medidas de protección para la víctima en la legislación ecuatoriana. *593 Digital Publisher CEIT*, 7(3–2), 278–290. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.3-2.1181>
- Paillacho Yar, M. G. (2011). *La boleta de auxilio en el entorno familiar de las mujeres violentadas* [Tesis de maestría, FLACSO Sede Ecuador]. Repositorio FLACSO. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/>
- Portilla Paguay, R. E., Santander Moreno, J. J., Montenegro Altamirano, V. L., y Menza Ortega, E. J. (2021). Los efectos perjudiciales del uso inapropiado de las boletas de auxilio en la integridad personal y moral de los individuos sometidos a proceso. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*.
- Real Academia Española. (s. f.). Eficacia. En *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). Recuperado el 5 de enero de 2026, de <https://dle.rae.es/eficacia>
- Rodríguez Moreno, F., y Naranjo Rivadeneira, G. S. (2025). *Tratado de derecho procesal penal* (Tomo 2). Cevallos Editora Jurídica.
- Rubio Correa, M. (2005). La vigencia y validez de las normas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *THEMIS Revista de Derecho*, (51), 7–18.
- Vélez López, L. M. (2022). La boleta de auxilio como garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 1830–1852. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.1997
- Walker, L. E. (2013). *Amar bajo el terror*. Queimada Ediciones.

Referencias Legales

- ACNUR. (2015). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; Declaración política y documentos de resultados de Beijing+5*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*. Registro Oficial Suplemento 175, 5 de febrero de 2018.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1992). *Recomendación general núm. 19: La violencia contra la mujer*. Naciones Unidas.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2014). *Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiado, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres*. Naciones Unidas.
- Consejo de la Judicatura. (2023). *Violencia* [Visualizador estadístico]. Portal de Estadística Judicial. <https://fsweb.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscj/violencia.html>
- Constitución de la República del Ecuador* [Const.]. (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador* [Const.]. (1998). Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. (1979). Naciones Unidas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Defensoría Pública del Ecuador. (2022). *¿Cómo puedo hacer efectiva una boleta de auxilio?* https://www.defensoria.gob.ec/?epkb_post_type_1=como-puedo-hacer-efectiva-una-boleta-de-auxilio
- Fiscalía General del Estado. (s. f.). *Analítica noticias del delito*. Recuperado el 5 de enero de 2026, de <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica-noticias-del-delito/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres*. INEC.
- Ley contra la violencia a la mujer y la familia*. (1995). Registro Oficial 839, 11 de diciembre de 1995.
- Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*.
- Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.
- Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Reglamento general de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*.
- Quintana Zurita, Y., Rosero Moncayo, J., Serrano Salgado, J., y Pimentel Bolaños, J. L. (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador*. Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
- Secretaría de Derechos Humanos. (2019). *Reglamento de procedimiento para ordenar medidas administrativas de protección inmediata* (Resolución SDH-SDH-2019-0023-R). Registro Oficial 157, 9 de marzo de 2020.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan nacional para la erradicación de la violencia contra la niñez, adolescencia y mujeres*. Gobierno de la República del Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan nacional para el buen vivir 2013–2017*. Gobierno de la República del Ecuador.

Anexos

Anexo A: Entrevista: Abg. José Luis Pizarro Atariguana, abogado en el libre ejercicio de la profesión

¿Cuánto tiempo lleva en el libre ejercicio de la profesión?

Llevo exactamente 12 años en libre ejercicio de la profesión.

En el tiempo que lleva ejerciendo la profesión, ¿A atendido casos relacionados con las medidas de protección en materia penal? Si es así, ¿Con qué frecuencia intervine en casos relacionados con boletas de auxilio como medida de protección?

Sí, de hecho, en estos años me he dedicado al área penal. Respecto de la frecuencia con la que intervengo en casos relacionados con las boletas de auxilio, es a diario, debido a que casi todos los días de la semana en el Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad de Cuenca obtenemos este tipo de casos, ya sea solicitándolas, o inclusive suele suceder que vienen personas contra quiénes se han solicitado con el fin de conocer su situación, o pasamos audiencias vinculadas con medidas de protección.

Desde su experiencia, ¿podría indicarme cómo afecta la multicompetencia institucional a la eficacia de estas boletas de auxilio?

Para responder la pregunta que me plantea, debo partir indicando que una medida de protección es eficaz cuando tiene como fin proteger a la víctima, evitar su revictimización, evitar que se repitan esos episodios de violencia. Si es que cumplirían ese fin, la medida se tornaría eficaz, pero en la práctica no lo es.

Y es justamente por la multicompetencia, que implica que varias instituciones reguladas por el Estado o adscritas al Estado otorguen las medidas de protección. Que en principio es bueno, porque la lógica de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género, que es la que otorgó estas facultades a otras instituciones, era no limitar que sólo los jueces hagan, sino que pueda solicitar cualquier persona sea a los jueces o en las Tenencias Políticas o en las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

La lógica inicial era que el teniente más cercano a la población rural, que todos los habitantes de esa parroquia conocen, concediera la boleta de auxilio evitando que el juez tuviera que trasladarse hasta aquel lugar, que muchas veces no sabe ni dónde queda. Pero el problema es que justamente esa multicompetencia puede generar, entre otros problemas, boletas contradictorias por hechos que no ameritan medidas de protección, e incluso, muchas veces, por ese mismo hecho, se solicitan dos o tres veces. O lo más común es que, por ejemplo, en

las tenencias o en las juntas cantonales se otorguen boletas de auxilio sin que las circunstancias lo ameriten. Y en otros casos, cuando deberían dárseles, no se las otorgan.

Usted me indica que ha presenciado casos de duplicidad o contradicción de boletas emitidas por diferentes autoridades. ¿Qué solución propone para que esto deje de acontecer?

Existen varios casos en los que he encontrado y presenciado con frecuencia que, por ejemplo, frente a un episodio de violencia, el uno se acerca a la unidad de violencia y saca su boleta, pero igualmente el otro se va a la junta, por el mismo hecho, y le otorgan, a su vez, una boleta de auxilio. Y sucede que después de otorgar esta medida, las instituciones facultadas para ello, mandan al juez para que las ratifique. Pero si el juez donde se sortea para la ratificación fuera el mismo, de repente se alertará, al percatarse de que se trata de este mismo hecho. Pero comúnmente esto no sucede porque existen varios jueces.

Lo que haría para solucionar este problema sería, primero, limitar el otorgamiento de medidas de protección. Con eso no me refiero que se quite esa facultad a las tenencias políticas o a la junta cantonal, sino que se prepare a los funcionarios encargados de dar las boletas de auxilio, ya que un protocolo si bien podría guiar mejor sería limitante.

Además, considero que en las unidades de violencia debería crearse un filtro o una base de datos. Pongámoslo en analogía: imagínese los ríos de Cuenca; sus aguas confluyen, por ejemplo, en distintos lugares, pero en un momento dado se unen y terminan formando un conjunto. Imagínese que uno de los ríos es la junta cantonal que otorga la boleta de auxilio, y otra es la tenencia política; y que el lugar donde estas confluyen son los jueces de violencia, quienes podríamos considerarlos como filtro, por lo que aquellos jueces deberían crear un sistema de registro de otorgamiento de medidas de protección, en donde conste en qué fecha y a quién se le otorgó, contra quién y el hecho que motivo la emisión de la medida.

Para así, cuando me denuncien ante el juez, aquel revise el filtro y diga, este hecho ya se denunció, creando un filtro, a través del registro. Pero también considero que se debe brindar una preparación adecuada tanto a las juntas como a las tenencias políticas.

Aparte de lo que me indica acerca de la duplicidad, ¿usted encuentra alguna otra dificultad, sea jurídica, procesal, producto de esta multicompetencia al momento de otorgar las boletas de auxilio?

Sí, la impertinencia. Hay veces que, por naturalezas totalmente diferentes; familia, conflictos, entre otras, les dan medidas de protección. Provocando que impertinente se de esta

medida de protección, causando un cúmulo de procesos, que ni siquiera llegan a juicio, quedando muchas veces inclusive en investigaciones previas, provocando su acumulación.

A lo que se suma otro problema, que sucede cuando se otorga no solo está medida de protección, sino todas, y es que cuando se incumple, provoca que se cree todo un proceso de por lo menos dos años de duración, pero lo lamentable es que el incumplimiento ni siquiera llega y se termina cerrando esos procesos. El problema también radica a su vez en la creación de procesos innecesarios, otorgación innecesaria de estas, y a su vez esto colapsan el sistema.

Esto se corrobora con una entrevista reciente en la que la fiscal sostenía que, en cada fiscalía, al menos el 60% de los expedientes se vinculaban con medidas de protección por su incumplimiento, lo que colapsa el sistema.

Los problemas jurídicos y procesales que nos menciona en la anterior pregunta, ¿podrían generar inseguridad jurídica?

Por supuesto. Lo que pasa es que, en un momento en el que por un mismo caso se dan dos medidas de protección en las que ambas son víctimas, se genera inseguridad, lo que a su vez genera otro problema referente a la manera en que debe juzgarse.

Los problemas que usted nos menciona que existen respecto de las boletas de auxilio, ¿podrían ser a raíz de la falta de coordinación entre estas instituciones?

Personalmente, considero que la falta de coordinación sí es un problema, dado que existen múltiples instituciones encargadas del otorgamiento de medidas de protección.

Considera que una posible solución para la multicompetencia ¿sería la creación de protocolos que deban utilizar todas las instituciones por igual?

Inicialmente se podría considerar que sí, pero si se analiza a fondo no, ya que podría terminar resultando limitativo de derechos porque los protocolos al crear pasos provocan que las personas se limiten a acceder a estos sistemas. Por lo tanto, considero que debería ser lo más simple. Considero que, más que en la creación de un protocolo, se debe enfocar en la preparación de los tenientes, de los miembros de la Junta, inclusive de los comisarios, para que puedan otorgar en los casos que en verdad lo ameritan.

Anexo B: Entrevista: Abg. Ana Lucía Lazo, abogada en el libre ejercicio de la profesión

¿Cuánto tiempo lleva en el libre ejercicio de la profesión?

En el libre ejercicio de la profesión llevo más de 20 años.

En el tiempo que lleva ejerciendo la profesión ¿A atendido casos relacionados con las medidas de protección en materia de violencia de género? Si es así, ¿Con qué frecuencia intervine en casos relacionados con boletas de auxilio como medida de protección?

Sí, de hecho, he tenido varios casos, porque anteriormente trabajaba en el consultorio jurídico gratuito de la Universidad de Cuenca, entonces allí atendíamos a víctimas de violencia. La frecuencia con la que intervenía en estos casos era alrededor de dos a tres veces por semana.

Desde su experiencia, ¿podría indicarme cómo afecta la multicompetencia institucional a la eficacia de estas boletas de auxilio?

Partamos indicando que la multicompetencia sí afecta la eficacia de las boletas de auxilio. A mi parecer, la emisión de las boletas de auxilio como medida de protección a víctimas de violencia debe hacerlo un juez competente, porque muchos de los problemas que surgen de las boletas de auxilio son que estas quedan en el aire y no se gestionan de manera adecuada.

¿Ha presenciado casos de duplicidad o contradicción de boletas emitidas por diferentes autoridades? ¿Qué solución propone para que esto deje de acontecer?

Sí, los casos de duplicidad, suelen suceder porque a veces la gente va y, por ejemplo, pone una denuncia en la junta cantonal y posteriormente también acude a la unidad de violencia y pone otra denuncia, y se le otorga otra boleta por los mismos hechos. Lo preocupante es que, en algunas ocasiones, a pesar de esta duplicidad, en sí mismas no sirven como medidas de protección, porque no se notifica al presunto agresor.

Considero que una óptima solución es formar a gente especializada en violencia intrafamiliar y que se realice notificación a los denunciados para que ellos conozcan del hecho y la víctima pueda ejercer este derecho de protección con la boleta, ya que tiene validez jurídica. En caso contrario, si no se le notifica, la boleta de auxilio no sirve de nada.

Por lo que se necesitaría implementar más unidades de violencia y más personal especializado, porque, lamentablemente, la Junta Cantonal y los tenientes políticos no tienen conocimiento sobre violencia o género, ni de la normativa, ya que muchas veces lo que hacen es copiar un modelo. El problema radica en que las personas que emiten las boletas no tienen idea de derecho; no están preparadas. Lo que no sucede en las Unidades de Violencia.

En cuanto a las boletas de auxilio, uno de los problemas frecuentes es el error en el nombre de la víctima o del agresor, o en alguna condición de la boleta, que la hace ineficaz al

momento de ejecutarla. Entonces, una cosa es una boleta inválida y otra, una boleta ineficaz; esta última es aquella que contiene estos errores ortográficos.

Aparte de lo que me indica acerca de la duplicidad, ¿usted encuentra alguna otra dificultad, sea jurídica, procesal, producto de esta multicompetencia al momento de otorgar las boletas de auxilio?

Considero que una de las dificultades es la ausencia de perspectiva de género, la falta de conocimiento de la norma, de las relaciones de poder y de todo aquello que involucra que una persona acuda a solicitar una boleta de auxilio. Teniendo en consideración que cuando las mujeres denuncian, solicitan está medida u otras es cuando están en una condición, caso contrario no. Sin embargo, cuando se llega a una institución donde se solicita esta ayuda, muchas veces no se obtiene porque se minimizan la violencia y el riesgo.

Por ejemplo, hay gente a la que no se le otorga la boleta, sosteniendo que no tiene lesiones, pensando que la violencia solo puede manifestarse físicamente, olvidando que esta tiene distintos tipos, ya que puede ser psicológica, sexual, económica. Dejando de observar, lamentablemente, la necesidad y los indicios. Lo que sucede se debe a que quien la otorga no tiene el conocimiento ni la experticia.

Sumado a que actualmente minimizamos esa violencia, lo que provoca que la víctima sea agredida de manera más virulenta o incluso le provoque la muerte. Por lo tanto, se debe prevenir para no sancionar. También se debe evitar revictimizar a la víctima, con comentarios como que piense bien no le ha hecho nada tan grave, o que piense que es del padre de los hijos, que él es el proveedor del hogar, que solo le insulto, que solo le ha gritado, o que de la cachetada que le dio ya no tiene ni huella.

Ese es el riesgo cuando se va a entregar la boleta. Hay que asegurarse de que quien le ayude a la persona sepa de género, conozca. Y para eso tenemos que estar siempre preparándonos, preparando a los administradores de justicia, a los colaboradores, como psicólogos y trabajadores sociales, y a la Unidad Especializada de Violencia contra la Mujer y Víctimas de Violencia. Lo que es complicado porque económicamente como Estado no tenemos los recursos suficientes para solventar esto.

¿Los problemas que usted nos menciona respecto de las boletas de auxilio podrían deberse a la falta de coordinación entre estas instituciones?

Sí. Pero no solo por la ausencia de coordinación, sino también por la falta de un aprendizaje constante y de capacitaciones. Por ejemplo, cuando trabajé en la Corporación Mujer a Mujer, trabajábamos siempre capacitándonos para poder ayudar a las mujeres a empoderarse, a

salir de los círculos de violencia, para poder incluso ayudarles a veces no legalmente, pero sí psicológica y socialmente, porque son personas que económicamente dependen del agresor, para sacarles de ese entorno y para que ellas puedan generar un recurso y se sientan más independientes. Entonces, la desidia, la falta de interés del administrador de justicia impiden esa ayuda a la víctima.

Considera que una posible solución para la multicompetencia ¿sería la creación de protocolos que deban utilizar todas las instituciones por igual?

Debo sostener que sí existen ciertos protocolos, pero no son eficaces; tendrían que mejorarse. Además de los protocolos, porque nosotros tenemos normativa legal que nos da los lineamientos para poder acceder a la administración de justicia y a la protección como víctimas, se debe realizar un enfoque para capacitar al personal. Para que la norma pueda funcionar, debemos tener un personal adecuado y capacitado, con conocimiento de todo el andamiaje de lo que significa la protección integral a las víctimas, para que ellos puedan tener líneas de acceso y que puedan tener estos canales para poder llegar hasta, ya sea a la boleta de auxilio o a que se haga justicia. Lamentablemente, no nos sirven estas redes de apoyo.

El problema no son las leyes, porque nosotros tenemos una normativa excelente en el Ecuador, pero no se aplica porque es una norma copiada del extranjero, que no sirve porque nuestro contexto social es diferente. Entonces, nosotros tenemos que elaborar una normativa de acuerdo con nuestra realidad social, nuestra idiosincrasia, nuestra manera de pensar y el machismo imperante que tenemos en el Ecuador. No nos falta norma, sino aplicar la norma de acuerdo con nuestro sistema y dar a conocer las redes de apoyo a las víctimas. Lo que se suma a que, lamentablemente, el Estado también ha mermado los presupuestos, lo que provoca que estas redes vayan desapareciendo.

Anexo C: Entrevista: teniente político de la parroquia de Victoria del Portete - Johny Gerardo Vázquez Guzmán

¿Cuánto tiempo lleva ejerciendo como teniente político? Y si ¿ha recibido formación especializada respecto de la emisión de las boletas de auxilio?

Llevo como teniente político alrededor de unos seis años. Sí, hemos tenido varias capacitaciones, talleres sobre la emisión de las medidas de protección a mujeres en situación de violencia.

¿existe algún protocolo que tenga la Tenencia Policial de Victoria del Portete para el otorgamiento de las boletas de auxilio? Y si es así podría describírmelo

Protocolo en específico no, sino que nos acatamos a lo que indica la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su respectivo reglamento. Lo primero que hacemos es atender en la tenencia a la persona que acude para dar a conocer respecto de un caso en el que alguna mujer es víctima de violencia, sea una forma verbal o escrita que solicita la medida de protección, para lo cual detalla sus nombres completos, los datos de agresor en caso de que los conozca, la descripción de los hechos, el lugar y la fecha de los mismos, y las medidas de protección que cree necesitar, si es que no conoce del tema, nosotros le indicamos cuáles son las medidas que estamos facultados para otorgar.

Igualmente, se le informa que no necesita de abogado para iniciar el trámite, se le entrega la medida a través de una resolución administrativa, posterior se procede con la notificación al agresor, como paso subsiguiente enviamos (las mapis) el expediente a la Corte para que se haga primero sorteo y luego el juez avoque conocimiento, pudiendo el juez modificar revocar o ratificar la medida.

A lo largo de su trayectoria como funcionario de dicha institución, ¿existen dificultades o problemas jurídicos y/o procesales producto de la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio?

A lo largo de mi tiempo como teniente, no he tenido dificultades jurídicas ni procesales. Por lo general, nosotros, en las reuniones que tenemos con dirigentes de la parroquia, con la gente, se les explica e indica que las tenencias políticas tienen la competencia de emitir medidas de protección, porque se considera que para los habitantes de la parroquia, incluso por temas económicos, se les dificulta ir hacia Cuenca para solicitarlas.

¿Considera usted que la multicompetencia genera duplicidad de procesos o contradicciones entre ellos?

No, porque en el caso de la duplicidad, tanto los tenientes políticos como los de la junta cantonal, al emitir medidas de protección, ponemos inmediatamente en conocimiento del juez, por lo que el sistema con el que se manejan revisa si la mujer en situación de violencia ya tiene algún proceso en contra de la misma persona.

¿La multicompetencia afecta o no al principio de eficacia de las boletas de auxilio?

Personalmente, considero que mientras exista una coordinación adecuada entre las instituciones, no puede afectar este principio. Ya que nosotros, como tenientes políticos, siempre estamos coordinando, igual con los comisarios de policía. Incluso en otros momentos, cada teniente coordina con el respectivo teniente político de la parroquia del agresor para que le realice la respectiva notificación.

¿Existen mecanismos de coordinación entre la tenencia política de Victoria del Portete con las distintas instituciones que otorgan boletas de auxilio? Explíquelos

Sí, cuando emitimos una boleta de auxilio, por ejemplo, primero coordinamos con la Policía Nacional para que nos acompañe en la notificación al agresor. Pero nuestra labor termina allí, ya que entregamos el expediente al juez y notificamos a la Defensoría del Pueblo. Pero, por ejemplo, me sucedió que la anterior teniente política de una parroquia emitió medidas a una señora que vivía en la parroquia en la que ejerzo mis funciones de teniente, pero el agresor era de Cumbe, entonces este es un ejemplo de cómo los tenientes estamos en frecuente comunicación y coordinación, para contribuir a la solución del caso sin duplicar procesos.

¿Usted considera que la multicompetencia beneficia o caso contrario perjudica la protección real e inmediata de las víctimas?

Desde mi visión beneficia, sin embargo, cabe indicar que me ha tocado constatar casos en los que veces de ha hecho mal uso de la medida que se les ha otorgado, a veces por venganza, por ejemplo, existen padres que están al día pagando pensiones alimenticias y que suelen solicitar a un juez que le fije un régimen de visitas, entonces en base a esto suele suceder que algunas mujeres mal utilizan o solicitan dicha medida de protección. Obviamente, nosotros otorgamos porque es nuestra obligación, pero, ya cuando el juez conoce la causa, por lo general, siempre rechaza.

Suele también suceder el mal uso de las boletas de auxilio en temas de linderos, porque hay mujeres que se pelean por estos temas y suelen querer asociar el conflicto con un tema de violencia y solicitan medidas de protección, como la boleta de auxilio, y como es nuestra obligación nosotros la otorgamos, pero ya cuando el juez la rechaza.

Otro caso también es cuando varias mujeres que han solicitado en mi parroquia boleta de auxilio, se las concede, pero pasado un tiempo se regresan con su pareja, es decir, contra quienes sacaron la boleta, e inclusive suele suceder que ha llegado a la oficina solicitando que se revoque las medidas, personalmente en ese caso les informo que eso no está dentro de mis competencias, que tiene que solicitar al juez que conoció la causa.

Anexo D: Entrevista: Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón Cuenca

¿Existe algún protocolo que tenga la Junta Cantonal de Protección de Derechos para el otorgamiento de las boletas de auxilio? Y si es así descríbalos

En sí, más que protocolos, existe una valoración de riesgo. Hay que recordar que, para la emisión de las boletas de auxilio, debe existir un riesgo para la integridad física de la persona

protegida. En el caso específico de las mujeres víctimas de violencia, tenemos los artículos de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su reglamento, que nos indican cómo debemos realizar la valoración del riesgo.

A lo largo de su trayectoria como funcionario de dicha institución, ¿existen dificultades o problemas jurídicos y/o procesales producto de la multicompetencia en el otorgamiento de las boletas de auxilio?

No hay dificultades, en realidad, todas las entidades que emiten en sí medidas de protección poseen competencias diferentes. Por ejemplo, la Junta Cantonal lo hace en caso de riesgo o de vulneración de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

No hay incompatibilidad. De cierta forma, se podría hablar de una complejidad de ejecutar las medidas de protección, en este caso, de hacer efectiva la boleta de auxilio. Por ejemplo, las juntas cantonales necesitan fortalecer el proceso de notificación, que es un tema netamente procesal. Se fortalecerían para que estas sean válidas al momento de exigir su cumplimiento.

¿Considera usted que la multicompetencia genera duplicidad de procesos o contradicción en los mismos?

Sí. En diferentes casos que manejamos, por ejemplo, lo que hacen las madres de niños y adolescentes es que muchas veces solicitan la boleta de auxilio para sus hijos o hijas contra su progenitor y les la otorgan. Pero el progenitor contra quien se emitió la boleta, va a la fiscalía, pone una denuncia por violencia psicológica, y en cambio allí le dan boleta de auxilio a favor del niño en contra de la madre alegando que ella violenta al niño.

Inmediatamente, hay que mencionar que la boleta de auxilio se da solamente en caso de un alto riesgo para la vida o la integridad personal del sujeto de protección. Puede que, en el caso indicado, no otorguemos una boleta de auxilio, pero sí otras medidas que solicitan.

Si hay duplicidad, pienso, con base en la experiencia que tengo, que sí se abusa del sistema, lo cual se complementa con la falta de comunicación con la Fiscalía, la Unidad Judicial y los tenientes. Porque existen diferentes actuaciones. Además, porque cada quien solicita una medida de protección con el fin de obtener un interés particular, y eso ya no es protección.

Para usted, ¿la multicompetencia afecta o no al principio de eficacia de las boletas de auxilio?

No, cada entidad tiene competencias distintas. La Fiscalía tiene una competencia muy distinta de la de las juntas cantonales e incluso respecto de los tenientes políticos, al momento de otorgar auxilio a las víctimas.

Considero que lo que se podría hacer para evitar y contrarrestar los problemas antes mencionados es estandarizar un sistema o el acceso a un sistema, donde podamos verificar si se emitieron boletas de auxilio contra esa persona y cuáles fueron los hechos que las motivaron. Para, precisamente, evitar que los usuarios, por ejemplo, que acuden a la Fiscalía para el otorgamiento de estas medidas, donde les niegan, vengán a las juntas, cambien los hechos, para, de cierta forma, engañar a la Junta, con el fin de que se emita la medida que desean, beneficiándose de que estas son inmediatas. Recordando que nosotros no hacemos análisis de los hechos, sino únicamente de los riesgos implícitos en ellos.

Para tratar de aminorar este régimen, se podría crear un sistema en el que todas las entidades puedan registrar si existen boletas de auxilio, cuáles son los hechos por los que se emitieron, para que los empleados de cada institución que las emite realicen un análisis integral.

¿Existen mecanismos de coordinación entre las Juntas Cantonales de Protección de Derechos con las distintas instituciones que otorgan boletas de auxilio? Explíquelos

No se debe hablar de un tema de coordinación, porque hay una línea bastante delgada, entre lo que es la competencia y la autonomía legal de la institución. La Fiscalía no depende de las Juntas Cantonales, así como las juntas cantonales no dependen de la Fiscalía, ni de las unidades policiales. No podríamos hablar de una coordinación concreta sino tal vez de una cooperación para hacer más efectivo el trabajo.

¿Usted considera que la multicompetencia beneficia o caso contrario perjudica la protección real e inmediata de las víctimas?

En realidad, beneficia porque debemos tener en consideración que cada institución tiene competencias distintas; por ejemplo, la Fiscalía no dicta medidas, pero solicita a las Unidades Judiciales, y estas últimas lo hacen en el marco de un proceso investigativo que se activa por delito o contradicción. En cambio, en las juntas tenemos una competencia totalmente distinta. Lo que creo es que nos complementamos para proteger los derechos de los beneficiarios.

La multicompetencia en realidad está bien, lo que afecta y se debe afrontar son las flaquezas del sistema, las situaciones que permiten a los usuarios, tal vez abusarlas, porque en sí el problema es el abuso de los usuarios, cuya solución sería el registro de medidas de protección, para que nosotros, con el conocimiento de que se han solicitado u otorgado en otra institución, tomemos una decisión.