

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**La atención prioritaria de niños, niñas y adolescentes en delitos de  
violencia intrafamiliar en Ecuador**

Isabella Doménica Ponce Lara

**Jurisprudencia**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito  
para la obtención del título de Abogada

Quito, 28 de Noviembre de 2024

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Isabella Doménica Ponce Lara

Código: 00320673

Cédula de identidad: 1727979138

Lugar y fecha: Quito, 28 de Noviembre de 2024.

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>

**LA ATENCIÓN PRIORITARIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN DELITOS DE VIOLENCIA  
INTRAFAMILIAR EN ECUADOR<sup>1</sup>**

***PRIORITY ATTENTION FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS IN INTRAFAMILY VIOLENCE  
CRIMES IN ECUADOR.***

Isabella Doménica Ponce Lara<sup>2</sup>

Isadponcel@gmail.com

**RESUMEN**

La violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes (NNA) es un fenómeno crítico en Ecuador que vulnera los derechos humanos. El presente trabajo examinará la atención prioritaria hacia NNA en delitos de violencia intrafamiliar en Ecuador, evaluando la capacitación de los primeros intervinientes y la efectividad de la normativa existente. Los principales hallazgos arrojan que todavía existen deficiencias en la atención prioritaria de NNA, por lo que se proponen posibles soluciones para garantizar su desarrollo integral y pleno.

**PALABRAS CLAVE**

Violencia intrafamiliar, atención prioritaria, derechos de los NNA, normativa, capacitación.

**ABSTRACT**

*Intrafamily violence against children and adolescents is a critical phenomenon in Ecuador that violates human rights. This work will examine the priority attention given to children and adolescents in cases of domestic violence, evaluating the training of first responders, and the effectiveness of the existing regulations. The main findings reveal that there are still deficiencies in priority attention to children and adolescents, and possible solutions are proposed to ensure their comprehensive and full development.*

**KEY WORDS**

*Intrafamily violence, priority attention, NNA rights, regulations, training.*

---

<sup>1</sup>Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Norma Ivon Vallejo Aillón.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 28 de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2024

## **SUMARIO**

1. INTRODUCCIÓN. – 2. ESTADO DEL ARTE. – 3. MARCO TEÓRICO. – 4. MARCO NORMATIVO. – 5. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. – 5.1. CONCEPTOS CLAVE SOBRE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. – 5.2. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES E IMPACTO DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. – 5.3. ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN ECUADOR. – 6. ATENCIÓN PRIORITARIA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NNA. – 7. CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS PRIMEROS INTERVINIENTES EN CASOS DE VIOLENCIA CONTRA NNA. - 8. DISCUSIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS CAPACITACIONES Y DE LA NORMATIVA VIGENTE EN ECUADOR RESPECTO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA NNA. – 9. CONCLUSIONES. – 10. RECOMENDACIONES

### **1. Introducción**

La violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes, NNA, es un fenómeno presente a nivel mundial que vulnera múltiples derechos humanos e imposibilita el desarrollo integral pleno de las futuras generaciones. Las consecuencias de esta violencia pueden ser tanto directas como indirectas sobre las víctimas, afectando su bienestar físico, emocional y psicológico y su adecuado desarrollo. Además, dado que los NNA son la base del desarrollo social, económico y cultural de la sociedad, su afectación compromete el tejido social y el futuro de diversas comunidades. A corto plazo, las víctimas de violencia intrafamiliar pueden experimentar diversos problemas como dificultades escolares, aislamiento y comportamientos de riesgo. A largo plazo, los efectos se manifiestan en la participación en conductas delictivas, reproducción de patrones de violencia y limitación de sus capacidades para contribuir de manera positiva a la sociedad.

Con el objetivo de proteger a los NNA víctimas de violencia en el ámbito familiar y prevenir el desencadenamiento de las consecuencias mencionadas previamente, la mayoría de Estados han implementado diversos mecanismos de atención prioritaria destinados a velar por su seguridad, bienestar y desarrollo integral. Sin embargo, aún en la actualidad, varios de estos presentan deficiencias en sus normativas y en su aplicación práctica que ponen en riesgo el bienestar, la protección y el desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes maltratados y, por ende, de toda la sociedad.

Por este motivo, en el presente trabajo se identificará cuáles son los principales obstáculos al brindar adecuada atención prioritaria a los NNA víctimas de violencia intrafamiliar en Ecuador mediante el estudio de dos aspectos que generalmente son criticados. Es decir, mediante el análisis de la capacitación y formación de los primeros intervinientes en los casos de violencia contra NNA y la evaluación de la efectividad de la normativa existente con respecto a la protección frente a la violencia contra NNA.

En los últimos años, la violencia intrafamiliar contra NNA y mujeres ha estado más presente que nunca en el Ecuador. Entre 2023 y 2024, el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 presentó cifras alarmantes con un promedio mensual de 7.565 emergencias coordinadas desde julio del 2023 hasta marzo del presente año y el incremento de casos de hasta el 6% en algunos meses en comparación a las estadísticas del 2023<sup>3</sup>; sin contar los miles de casos de violencia intrafamiliar que no han sido denunciados por vergüenza social, miedo, dependencia económica de los agresores, desconfianza en las leyes, los funcionarios y el sistema en general, etc.

A pesar de los esfuerzos legislativos, la implementación de planes contra violencia hacia la infancia y adolescencia e incluso la intervención de organismos internacionales, como la UNICEF, la violencia intrafamiliar contra NNA persiste en el país. Al contrario, incrementa a lo largo de los años, evidenciando un problema sistemático y estructural que por diversos motivos, como falta de asignación de fondos para temas de niñez y adolescencia, poco interés de los gobiernos y de sus funcionarios en el tema, entre otros, no ha sido solucionado. Existe una evidente necesidad en la elaboración de un análisis que abarque tanto el ámbito práctico como el teórico e identifique las deficiencias en las actuaciones de los funcionarios públicos encargados de garantizar los enfoques de protección de las víctimas, especialmente en la atención prioritaria, y en las normativas sancionatorias y preventivas con respecto a la violencia intrafamiliar.

La metodología que se empleará para alcanzar el objetivo de investigación tendrá sus bases en los enfoques cualitativos, deductivos y en una investigación de campo realizada en la Dirección Nacional de Investigación contra la Violencia de Género, Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de migrantes y sus departamentos

---

<sup>3</sup> Revista Gestión. "Las Cifras del ECU 911 Revelan que la Violencia Intrafamiliar Recrudece en el Ecuador." Revista Gestión, abril 23, 2024. <https://revistagestion.ec/analisis-sociedad/las-cifras-del-ecu-911-revelan-que-la-violencia-intrafamiliar-recrudece-en-el>

dependientes. En cuanto al análisis de la capacitación y formación de los primeros intervinientes en casos de violencia intrafamiliar contra NNA, se examinarán minuciosamente datos brindados por los departamentos especializados en niñez y adolescencia y violencia intrafamiliar de la Dirección Nacional de Investigación contra la Violencia de Género, Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de migrantes con respecto a las capacitaciones de los servidores policiales preventivos por constituir la primera línea de atención prioritaria en la mayoría de casos de violencia intrafamiliar contra NNA y se realizará un razonamiento deductivo de sus deficiencias. Mientras tanto, para evaluar la efectividad de la normativa en Ecuador en la protección de NNA, se realizará un estudio cualitativo exhaustivo del diagnóstico del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Ecuador realizado por la UNICEF, el cual determina el grado de aplicación de las normas existentes en la actualidad y los posibles vacíos legales y normativos en la legislación ecuatoriana sobre este tema que permiten la vulneración a los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin sanciones.

## **2. Estado del Arte**

El siguiente apartado expondrá las discusiones actuales de la protección integral de los NNA, enfocada en la atención prioritaria en casos de violencia intrafamiliar, y sus principales desafíos en la aplicación práctica.

De acuerdo con Alejandra Montaña *et. al*, el nuevo paradigma de protección integral de NNA busca alcanzar su desarrollo pleno dentro de la familia a través de la implementación de normativas y políticas públicas<sup>4</sup>. Esta corriente asigna a los adultos del núcleo familiar la obligación de garantizar la protección, atención y cuidado de los NNA para alcanzar su óptimo desarrollo integral y su autonomía en un entorno adecuado y libre de violencia. Asimismo, otorga al Estado la responsabilidad de brindar a la familia los medios necesarios, según sus necesidades, e implementar mecanismos sociales y judiciales rápidos y eficaces destinados a la intervención y protección de los NNA cuando sus derechos sean vulnerados (atención prioritaria)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Alejandra Montaña, María Rambur, Sebastián Gauna, Yamila Rosignolo y Magali Tudela. “Del paradigma Tutelar al paradigma de Protección Integral. Accesibilidad a derechos y vigencia de las tensiones.” *Anuario Nueva Época*. (2022), 31.

<sup>5</sup> *Ibidem*

Siguiendo el mismo enfoque, Teodora Torres manifiesta que es indiscutible la necesidad de implementar respuestas socio-legales que permitan prevenir, proteger y brindar atención prioritaria a los NNA que lo requieran; especialmente en casos de violencia intrafamiliar. Esta autora considera que la familia es el primer escalón a la violencia debido a que es el primer lugar en el que los NNA experimentan u observan comportamientos violentos que afectan su desarrollo cognitivo, emocional y social<sup>6</sup>. Por esto, las normativas e intervenciones orientadas a fortalecer el papel protector de la familia y sancionar las conductas negligentes son la principal solución para evitar la vulneración al derecho a la vida, la integridad sexual, la salud física y mental y otros derechos de la infancia y adolescencia.

En contraposición, otros autores y organismos nacionales e internacionales consideran que la implementación de normativas y mecanismos para la protección de los derechos de los NNA no es suficiente, pues lo primordial es garantizar su aplicación en la práctica. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México indica que, a pesar de que la legislación mexicana contiene varias normativas y políticas públicas enfocadas en el bienestar y desarrollo integral de los NNA, los índices de violencia intrafamiliar siguen siendo sumamente altos en el país por los desafíos existentes al aplicarlas<sup>7</sup>. Dentro de estos se encuentran la insuficiencia presupuestal, la falta de preparación de los servidores públicos, la escasa información sobre derechos humanos, la poca coordinación entre autoridades gubernamentales y la falta de voluntad en la resolución de casos por parte de los encargados<sup>8</sup>.

De igual manera, Laura Ochoa *et. al* menciona que aunque los Estados y las entidades gubernamentales estén de acuerdo con precautelar los derechos de la infancia y la adolescencia, no hay un verdadero compromiso en generar y conservar un entorno adecuado para el desarrollo integral de los NNA<sup>9</sup>. En el caso del Estado ecuatoriano, este no ha logrado alcanzar un balance entre la creación de normativas y mecanismos y su aplicación efectiva

---

<sup>6</sup> Teodora Torres y Ana Pérez: Prevención y protección integral frente a la violencia infantil: un enfoque desde los derechos de niños, niñas y adolescentes, Tirant lo Blanch, Monografías”. *Anuario de Derecho Civil*. (2021), 1432.

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. Diagnóstico y propuestas para su protección y garantía*. (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2021), 18.

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Laura Ochoa, Alex Peñafiel, Nelly Vinuesa y Raúl Sánchez. “Interés superior de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador”. *Revista Conrado* (2021), 425.

para proteger los derechos de los NNA, pues aún en la actualidad miles de niños son víctimas de delitos a diario; entre los que se destacan la violación, la violencia doméstica, el infanticidio, entre otros<sup>10</sup>. Es decir, a pesar de que la ley nacional y los instrumentos internacionales reconoce mecanismos de protección y atención prioritaria, todavía existen desafíos que imposibilitan o dificultan su aplicación efectiva; dando paso a la revictimización y a la vulneración de los derechos fundamentales de los NNA, especialmente en delitos como la violencia intrafamiliar por estar arraigado a la cultura del país.

### **3. Marco teórico**

La violencia intrafamiliar es un fenómeno que afecta en gran medida a los sectores más vulnerables de la población, particularmente a niños, niñas y adolescentes (NNA). Por esta razón, desde hace décadas, diversas corrientes la han estudiado y han propuesto soluciones en base a su concepción de los NNA. Entre ellas, se destacan por su influencia la corriente de la situación irregular y la corriente de protección integral.

La corriente de la situación irregular clasifica a los NNA como objetos de tutela y protección, en lugar de sujetos de derechos, y justifica la intervención paternalista del Estado al contemplarlos como seres vulnerables e incapaces. Platón y Aristóteles fueron pioneros en esta teoría, puesto que consideraban que los menores de edad no tenían el suficiente carácter ni discernimiento para ser independientes o tomar decisiones por sí mismos al estar dominados por “la parte irracional del alma” por lo que sus padres o el Estado tenían la potestad de asumir el control total de sus vidas y decisiones y actuar como sus dueños<sup>11</sup>. Es decir, esta corriente perpetuaba un modelo de subordinación que impedía el ejercicio de sus derechos y limitaba su desarrollo.

Enoch Wines, un ministro y abogado penalista, también tuvo una gran influencia en esta corriente. Wines participó en la creación de las instituciones para “menores” (NNA que provienen de familias irregulares), ya que creía que el Estado los debía “salvar” de convertirse en criminales por no haber vivido en condiciones óptimas y equilibradas<sup>12</sup>. Además, los NNA que se encontraban en una situación irregular y aquellos que habían

---

<sup>10</sup> Laura Ochoa, Alex Peñafiel, Nelly Vinuesa y Raúl Sánchez. “Interés superior de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador”, 426.

<sup>11</sup> José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano. *Las Leyes 791e-792 . Platón*. (Madrid: Centro de estudios Constitucionales, 1999), 89.

<sup>12</sup> Anthony Platt. *The Child Savers. The Invention of Delinquency*. (Chicago: The University of Chicago Press, 1969), 10.

cometido un delito debían ser sometidos a las mismas medidas de protección y rehabilitación, como el internamiento, al representar un peligro para la sociedad que solo se podía solucionar con la intervención estatal<sup>13</sup>. Por lo tanto, se evidencia el uso de una política criminal tutelar y preventiva que proponía como única solución la intervención paternalista del Estado en la vida de NNA con familias irregulares, como es el caso de aquellos que sufren violencia intrafamiliar.

En contraposición, la corriente de protección integral reconoce a los NNA como sujetos de derechos y busca su desarrollo integral mediante la implementación de normativas y mecanismos legales de protección. Eglantyne Jebb fue la precursora de esta corriente al escribir la Declaración de Ginebra sobre los derechos de los niños<sup>14</sup>. Este documento reconoció a los NNA los mismos derechos de los adultos y sentó las bases para el posterior reconocimiento de un conjunto más amplio de derechos de la niñez y adolescencia con la aprobación de la Convención Internacional de Derechos del Niño en 1989 y otros documentos internacionales. Desde este momento, el modelo etiológico fue sustituido, permitiendo que los niños y adolescentes puedan ejercer sus derechos humanos y otros derechos específicos destinados a garantizar su protección, bienestar e interés superior<sup>15</sup>.

Emilio García Méndez, un reconocido defensor de los derechos de la niñez y adolescencia, manifiesta que esta corriente busca que la familia, la sociedad y/o el Estado establezcan mecanismos administrativos o judiciales eficaces para garantizar el desarrollo pleno de los derechos de los NNA<sup>16</sup>. Además, menciona que el papel del Estado no es ejercer una protección coactiva, sino promover, implementar y garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia para alcanzar su desarrollo en todos los ámbitos, incluyendo la salud, la protección frente toda clase de violencia y el respeto a su dignidad. Por consiguiente, al abarcar tanto los parámetros legales como sociales que la atención prioritaria de niños, niñas y adolescentes efectiva involucra, la corriente de protección integral es el ideal para el desarrollo del presente trabajo.

---

<sup>13</sup> Anthony Platt. *The Child Savers. The Invention of Delinquency*. 1969. 10

<sup>14</sup> María Sol Paniagua, Silvia Lara y María Luisa Ortega, *Eglantyne Jebb* (Madrid: Save The Children, 2014), 5 – 6.

<sup>15</sup> Mary Beloff, “Protección Integral de derechos del niño vs Derechos en situación Irregular”, *Los derechos del niño en el sistema interamericano* (2004), 110.

<sup>16</sup> Emilio García Méndez. *Derecho de la Infancia – Adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección integral* (Santa Fe de Bogotá: Forum Pacts, 1994), 84.

#### 4. Marco Normativo

La Constitución de la República del Ecuador establece que los niños, niñas y adolescentes y las víctimas de violencia doméstica o maltrato infantil se encuentran dentro del grupo de atención prioritaria y especializada<sup>17</sup>. Asimismo, determina la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia en el desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos de los NNA mediante la observancia del interés superior del niño<sup>18</sup>, de forma que sus derechos prevalecerán frente a los de las demás personas, y reconoce a los NNA los mismos derechos que los adultos, junto a otros específicos como la protección y el cuidado desde la concepción<sup>19</sup>. Finalmente, menciona medidas contra toda clase de violencia, explotación, maltrato o negligencia por parte de sus padres<sup>20</sup>, así como procedimientos expeditos y especiales para los casos de delitos de violencia intrafamiliar u otros crímenes que se cometan contra NNA por requerir mayor protección<sup>21</sup>.

Igualmente, el Código de la Niñez y Adolescencia, CONA, determina la responsabilidad del Estado en la formulación y aplicación de políticas públicas sociales y económicas para el ejercicio de los derechos de los NNA en su totalidad<sup>22</sup> e indica que los niños, niñas y adolescentes tendrán prioridad absoluta y acceso preferente a todos los servicios públicos que requieran para garantizar sus derechos<sup>23</sup>. Además, enumera los mecanismos de prevención y atención que se deben emplear para proteger a los NNA contra el maltrato infantil, el abuso sexual y otras conductas que vulneran sus derechos<sup>24</sup> y medidas de protección específicas sin perjuicio de las generales establecidas en otros códigos. Agregando la mención del Servicio de prevención de vulneración de derechos de los NNA para evaluar la efectividad de las actuaciones de los servidores públicos y de la normativa.

Dentro de la normativa nacional también se utilizará el Código Orgánico Integral Penal, COIP, al ser la normativa que establece la existencia del delito de violencia contra

---

<sup>17</sup> Artículo 35. Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformado por última vez el 30 de mayo del 2024.

<sup>18</sup> Artículo 44. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>19</sup> Artículo 45. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>20</sup> Artículo 46. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>21</sup> Artículo 81. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>22</sup> Artículo 8. Código de la Niñez y Adolescencia [CONA], R.O. Suplemento 737, del 3 de enero del 2003, reformado por última vez el 29 de marzo del 2023.

<sup>23</sup> Artículo 12. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003

<sup>24</sup> Artículo 74. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

miembros del núcleo familiar y sanciona estas conductas empleando agravantes cuando las víctimas son parte de un grupo de atención prioritaria<sup>25</sup>.

En cuanto a las normas internacionales que se emplearán para el presente trabajo, es fundamental mencionar la Convención sobre los Derechos de los Niños. Este documento otorga a los Estados el deber de implementar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para garantizar la protección y cuidado de todo NNA, independientemente de cualquiera que sea su condición<sup>26</sup>. Asimismo, manifiesta que todas estas medidas deberán tomarse en base al interés superior del niño y, en caso de que los progenitores o personas responsables no sean capaces de proteger y cuidar a los NNA, la responsabilidad de protección y el cuidado será trasladada al Estado y sus instituciones<sup>27</sup>. Por último, indica que los Estados parte son responsables de proteger a los NNA de cualquier clase de violencia ejercida por sus progenitores u otros responsables y de establecer medidas preventivas o de protección que incluyan programas sociales de asistencia y, dependiendo del caso, incluso otros mecanismos como la investigación, el tratamiento, etc.<sup>28</sup>

## **5. Niñas, niños y adolescentes en contextos de violencia intrafamiliar**

### **5.1. Conceptos clave sobre la niñez y adolescencia y la violencia intrafamiliar**

Para el desarrollo del presente trabajo es necesario abordar conceptos esenciales relacionados con la niñez y la adolescencia y su vínculo con la violencia intrafamiliar con el objetivo de definir los derechos y garantías de los NNA en estos casos. La Convención sobre los Derechos de los Niños en su primer artículo menciona que se considera como niño a todo individuo menor de 18 años de edad, a excepción de que la mayoría de edad sea distinta en la legislación aplicable<sup>29</sup>. Sin embargo, en el caso de Ecuador, se entiende que un niño o niña es un individuo menor de doce años de edad, mientras que un adolescente es aquel que se encuentra entre los doce y dieciocho años de edad<sup>30</sup>. En los casos en los que exista duda acerca de la edad de un individuo, se debe presumir que es un niño o niña antes que un

---

<sup>25</sup> Código Orgánico Integral Penal [COIP], R.O. Suplemento del 10 de febrero del 2014, reformado por última vez el 29 de julio del 2024.

<sup>26</sup> Artículo 2 Convención sobre los Derechos de los Niños, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, ratificada por Ecuador el 23 de marzo de 1990.

<sup>27</sup> Artículo 3. Convención sobre los Derechos de los Niños.

<sup>28</sup> Artículo 19. Convención sobre los Derechos de los Niños.

<sup>29</sup> Artículo 1. Convención sobre los Derechos de los Niños.

<sup>30</sup> Artículo 4. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

adolescente y un adolescente antes que una persona mayor de edad<sup>31</sup>. Así, se garantizará la máxima protección de sus derechos especiales y se evitarán posibles privaciones de protección legal, asistencia, etc.

Con respecto a la violencia intrafamiliar, esta es definida como “todas las formas de abuso que tienen lugar en las relaciones entre los miembros de una familia<sup>32</sup>”, pero observada desde el enfoque de protección integral de la niñez y adolescencia, es entendida como cualquier acción contraria al desarrollo físico, cognitivo y emocional de un niño cometida dentro del núcleo familiar<sup>33</sup>. Este tipo de violencia puede ser producida tanto por acciones como por omisiones de los progenitores, personas responsables u otros miembros de la familia, por lo que actos como el abandono, la negligencia y la exposición al maltrato hacia otros familiares, como las madres, también son considerados parte de ella.

De acuerdo con la UNICEF, las víctimas de maltrato infantil intrafamiliar son aquellos individuos menores de 18 años que sufren de manera ocasional o periódica agresiones físicas, sexuales o emocionales ejercidas por un familiar o cuidador<sup>34</sup>. Según esta organización, miles de niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de diversas clases de violencia familiar desde hace décadas por motivos sociales, culturales e interpersonales. No obstante, por la alta dependencia afectiva, económica y emocional con la persona maltratadora y/o la normalización de estas conductas, se dificulta en gran medida conocer y combatir estos casos.

Desde una perspectiva legal, Dalouh, González y Ayala indican que la violencia intrafamiliar infantil puede constituir cualquier tipo de maltrato (físico, sexual, psicológico o económico) ejercido hacia un NNA por un miembro de la familia o del núcleo de convivencia familiar, como padres, hermanos, parejas de hecho, etc<sup>35</sup>. Empero, los tipos de violencia reconocida y las personas consideradas miembros del núcleo familiar difieren dependiendo de la legislación. En el caso de Ecuador, el COIP determina que la violencia intrafamiliar es

---

<sup>31</sup> Artículo 5. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

<sup>32</sup> Jorge Corsi, “Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia familiar” en *Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia familiar*. (Buenos Aires: Paidós, 1994), 30.

<sup>33</sup> Jesús de la Rosa, Arlet Almeida, Ernesto Reina, Leonela Guerra y Giselle Vázquez. “Maltrato Infantil. Una revisión bibliográfica”. *Revista Científica Estudiantil 2 de Diciembre* (2020), 3.

<sup>34</sup> UNICEF, “*Estudio sobre el maltrato infantil en el ámbito familiar Paraguay*” (Asunción: Ade Comunicaciones, 2009), 7.

<sup>35</sup> Rachida Dalouh, Antonio González y Pilar Ayala. “Maltrato intrafamiliar infantil”. *Re-inventando la investigación en salud y educación para una sociedad transcultural* (2019), 8.

todo acto de “maltrato físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia<sup>36</sup>” y dentro del núcleo familiar se encuentran “la o el cónyuge, la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación<sup>37</sup>”

Del artículo previamente citado del COIP se desprende que los tipos de violencia reconocidos en Ecuador son la violencia física, la violencia psicológica y la violencia sexual. La violencia física es definida como la utilización de la fuerza física con el objetivo de ocasionar daños físicos o enfermedades<sup>38</sup>. Este tipo de maltrato se manifiesta de diversas maneras y con diferentes grados de gravedad, de manera que puede ir desde agresiones menores como golpes y sacudidas hasta actos sumamente violentos como apuñalamientos, tiroteos, entre otros.

La violencia psicológica es otro tipo de desprotección infantil muy presente en la actualidad. De acuerdo con la Asociación Internacional para la Prevención del Abuso y Negligencia Infantil (ISPCAN), esta es entendida como toda actuación que afecta negativamente a la salud mental y al desarrollo emocional y social de los NNA<sup>39</sup>. Entre estas se encuentran los gritos, el rechazo, los insultos, la denigración, la ridiculización y otras conductas de tratamiento hostil<sup>40</sup>. Además, dentro de este tipo de violencia también se incluyen la negligencia, las omisiones y las acciones irresponsables hacia las necesidades psicológicas de los NNA<sup>41</sup>, tales como la falta de afecto, la falta de reconocimiento a sus logros, la indiferencia hacia sus emociones, etc.

Según la UNICEF, la violencia sexual contra NNA implica toda interacción sexual sin el consentimiento del niño, niña o adolescente, ya sea porque este consentimiento no existe o porque no fue dado, con el propósito de estimular sexualmente a su agresor (adultos

---

<sup>36</sup>Artículo 155. Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014

<sup>37</sup> Artículo 155. Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014

<sup>38</sup> Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo, “Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú. Evidencia de Niños del Milenio”, *Grupo de Análisis para el Desarrollo* (2019), 11.

<sup>39</sup> International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect. *Preventing Child Maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*. (Francia: World Health Organization, 2006), 7.

<sup>40</sup> *Ibidem*

<sup>41</sup> María Ignacia Arruabarrena, “Maltrato Psicológico a los Niños, Niñas y Adolescentes en la Familia: Definición y Valoración de su Gravedad.”, *Psychosocial Intervention* (2011), 26.

conocidos o desconocidos, parientes u otro NNA) o satisfacer a un observador<sup>42</sup>. Entonces, se incluyen tanto los actos en los que no existe un contacto sexual directo (comentarios sexuales, exhibición de pornografía, grooming, entre otros), como aquellos en los que sí lo hay (penetración o su intento por cualquier vía con el miembro viril u objetos, los tocamientos, frotamientos y besos de carácter sexual, etc.).

## **5.2. Derechos de los niños, niñas y adolescentes e impacto de la violencia intrafamiliar**

En el marco de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes se reconocen múltiples derechos que tienen como objetivo salvaguardar su bienestar y seguridad, especialmente en situaciones de vulnerabilidad como los casos de violencia intrafamiliar. Dentro de los derechos más importantes en este ámbito se destacan el derecho intrínseco a la vida, supervivencia y desarrollo de los NNA; el derecho a la integridad física y psicológica; el derecho a vivir en un ambiente seguro que, además de permitir e impulsar su desarrollo a nivel físico, psicológico y social, se encuentre equiparado con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas; el derecho a una vida digna, empezando por el trato respetuoso, comprensivo y justo dentro del entorno familiar; el derecho a una vida libre de cualquier tipo de violencia; el derecho a poseer mecanismos de protección eficaces y especializados que garanticen su acceso a la justicia y a servicios integrales de apoyo; el derecho a la no discriminación frente a la sociedad ni frente a organismos/funcionarios del poder judicial; y el derecho a la participación en decisiones y en la toma de decisiones que afecten su vida y bienestar<sup>43</sup>.

De igual manera, legislaciones internacionales y nacionales determinaron deberes y responsabilidades a los Estados con el objetivo de salvaguardar los derechos de los NNA. La Convención sobre los Derechos de los Niños establece que los Estados tienen el deber de implementar medidas administrativas, legislativas, sociales y de otros tipos en base al interés superior del niño para garantizar su protección y cuidado; principalmente cuando sus progenitores o personas responsables no se encuentren en sus facultades o el permanecer con ellos represente una violación de derechos<sup>44</sup>, como sucede en los casos de violencia

---

<sup>42</sup> UNICEF. *Abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes. Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos*. (Buenos Aires: UNICEF, 2016), 7.

<sup>43</sup> Convención Sobre los Derechos de los Niños. 1989.

<sup>44</sup> Convención Sobre los Derechos de los Niños. 1989.

intrafamiliar. Adicionalmente, la Constitución de la República del Ecuador y el CONA señalan la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia en el desarrollo de los NNA<sup>45</sup> e indican las medidas de protección que deben ser aplicadas para garantizar los derechos. Es necesario recalcar que las conductas contrarias al desarrollo integral de los NNA, como la violencia física, psicológica y sexual son castigadas por la ley penal (COIP).

Tanto la violencia intrafamiliar como la violencia escolar, al ser el segundo tipo de violencia contra NNA más común en el país con 3.300 denuncias entre 2014 y 2018, no solo tienen un impacto inmediato en el desarrollo y derechos de estos sino que también comprometen en gran medida cada aspecto de su vida hasta la adultez<sup>46</sup>. Al encontrarse en pleno desarrollo, los NNA que viven en un entorno de violencia intrafamiliar o son víctimas de violencia escolar (acoso, intimidación, agresiones físicas o verbales, exclusión social, etc.) poseen una mayor tendencia a presentar dificultades a nivel emocional, cognitivo y social.

Entre estos destacan problemas emocionales, como autoestima baja y miedo constante; trastornos mentales (trastornos de ansiedad, depresión, etc.); comportamientos peligrosos y adicciones (abuso de sustancias, prácticas sexuales de riesgo, entre otros); y problemas sociales (bajo rendimiento académico, participación en actos violentos o de delincuencia, etc)<sup>47</sup>. Algunas consecuencias específicas de la violencia escolar contra NNA, además de las mencionadas previamente, son problemas de aprendizaje, dificultades para realizar actividades cotidianas o resistencia frente estas, problemas de salud mental, entre otras<sup>48</sup>. Estas repercusiones de la violencia intrafamiliar y escolar vulneran múltiples derechos fundamentales de los NNA contemplados en normativas internacionales y nacionales mencionadas anteriormente. Por ejemplo, el derecho a la vida, libertad y seguridad; a tener un desarrollo pleno; a no ser expuesto/a a ninguna clase de violencia, explotación, tratos degradantes o abuso<sup>49</sup>; entre otros.

### **5.3. Estadísticas de violencia intrafamiliar en Ecuador**

---

<sup>45</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>46</sup> Observatorio Social del Ecuador. *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS*. (Ecuador: Observatorio Social del Ecuador, 2019), 173.

<sup>47</sup> Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia contra los niños 2020: resumen de orientación. Organización Mundial de la Salud, WHO/NMH/NVI/20.6, 18 de junio de 2020, párr. 3.

<sup>48</sup> Karla Mora, Borys León, Gardenia Ramírez, Kerly Álvarez y Yasmery Chiluisa. “Violencia escolar y su influencia en el comportamiento: una revisión de estudios.” *Revista Ciencia Latina Internacional* (2024), 5301.

<sup>49</sup> Liliana Millán y Fabio Reyes. “Violencia Intrafamiliar: Un delito que vulnera los derechos humanos” en *Garantías de los Derechos Humanos frente a las Violencias y el principio de Igualdad y Equidad de Género*. (Sincelejo: Corporación Universitaria del Caribe, 2020), 53.

Al igual que en otros países de América Latina, la violencia intrafamiliar en Ecuador es un fenómeno realmente presente. El Observatorio Social del Ecuador (OSE), junto a diversas organizaciones (CARE, ChildFund International, UNICEF, entre otras) estudiaron la situación de la niñez y adolescencia en el país y demostraron que el maltrato hacia los NNA sucedía principalmente en los dos espacios que deberían ser sinónimos de seguridad y protección: el hogar y las instituciones educativas<sup>50</sup>. Desde el 2000 hasta el 2015, 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes sufrió maltratos, incluyendo golpes, encierros, insultos y burlas, baños en agua fría, privación de alimento y de hogar, entre otros, por parte de al menos uno de sus padres<sup>51</sup>.

Dentro de la misma línea, 3 de cada 10 niños afirmaron haber sido víctimas de castigos corporales extremos infringidos por sus progenitores o cuidadores, y entre el 6% y el 8% de la población infantil del país también declaró haber sido golpeado por un docente<sup>52</sup>. Agregando que en este país la violencia afecta en mayor medida a niños y niñas entre 5 y 11 años de edad, con una mayor incidencia en zonas rurales (42%) que en zonas urbanas (36%), y se presenta con mayor frecuencia en comunidades afroecuatorianas (52%), seguido por población indígena (48%) y mestiza (34%)<sup>53</sup>.

La normalización y aceptación de los castigos físicos en la cultura ecuatoriana, ha permitido que estos se perpetúen de generación en generación en las diversas regiones del país. Las estadísticas muestran que los castigos corporales tienen una prevalencia de 35% en la Sierra, 34% en la Amazonía y 31% en la Costa, y casi el 40% de NNA que han sido víctimas de violencia intrafamiliar provienen de familias en los que los progenitores también fueron víctimas de sus cuidadores<sup>54</sup>. Asimismo, los índices de violencia sexual en el país son realmente altos. De acuerdo con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, en el Ecuador, 6 de cada 10 víctimas de violación son NNA, en el 65% de estos casos el agresor

---

<sup>50</sup> Observatorio Social del Ecuador. *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS*, 168.

<sup>51</sup> *Ibidem*

<sup>52</sup> *Ibidem*

<sup>53</sup> UNICEF Ecuador. "Violencia, el Principal Desafío para la Infancia en Ecuador." Comunicado de prensa. 29 de marzo del 2016. <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/violencia-el-principal-desaf%C3%ADo-para-la-infancia-en-ecuador>

<sup>54</sup> UNICEF Ecuador. "Violencia, el Principal Desafío para la Infancia en Ecuador.", 2016.

es un familiar y en el 14% los abusos sucedían periódicamente<sup>55</sup>. Igualmente, de 2.470 niñas entre 10 y 14 años de edad que quedaron embarazadas, el 80% fue producto de una violación de una persona de su entorno más cercano<sup>56</sup>. Como último punto, se estima que 1 de cada 4 casos nunca son denunciados, y que el entorno de solo 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes les cree cuando cuentan el abuso sufrido<sup>57</sup>; ya sea por vergüenza social, miedo o dependencia económica/emocional hacia el agresor.

Conocer en profundidad quiénes conforman la población de niños, niñas y adolescentes en Ecuador, así como comprender la definición de violencia intrafamiliar, sus distintos tipos, y su devastador impacto sobre los derechos de los NNA, permite establecer una base sólida para su protección. Por lo tanto, estos conceptos son esenciales para el análisis posterior del enfoque de atención prioritaria en el país destinado a garantizar la protección y el bienestar de NNA en situaciones de vulnerabilidad, como en casos de violencia doméstica.

## **6. Atención prioritaria y protección de los derechos de los NNA.**

La atención prioritaria es clave en la protección de los derechos de los grupos vulnerables, como los NNA, puesto que asegura su atención rápida, adecuada y eficaz mediante diversos mecanismos en situaciones de peligro o necesidad. Si bien es cierto que la legislación ecuatoriana no contempla una definición exacta de atención prioritaria, se entiende como un enfoque que involucra un conjunto de medidas y acciones urgentes y específicas destinadas a garantizar que las personas pertenecientes a grupos vulnerables reciban un tratamiento preferencial y gocen de acceso rápido a servicios fundamentales (salud, protección, etc.) para salvaguardar su bienestar físico, psicológico, emocional y social. En la misma línea, los grupos de atención prioritaria son “aquellos que por su condición social, económica, cultural y política, edad u origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de vida<sup>58</sup>”. Por lo tanto, se busca la eliminación de las barreras que estos grupos poseen

---

<sup>55</sup> Red contra la violencia a niñas, niños y adolescentes. *Encuentro Nacional de la Red contra la violencia a niñas, niños y adolescentes*. Ponencia presentada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional de Niñez y Adolescencia. Cuenca, Ecuador. 19 de abril del 2020.

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Ministerio de Trabajo. *Dirección de Atención a Grupos Prioritarios: Rendición de cuentas 2016*. (Quito, Ministerio del trabajo, 2016), 1.

mediante la implementación de mecanismos especiales que les permitan acceder a las mismas oportunidades que el resto de personas, tomando en cuenta sus condiciones y características.

Según la Constitución de la República del Ecuador, los NNA son parte de los grupos de atención prioritaria, por lo que deberán recibir atención especializada en el ámbito público y privado y el Estado les brindará protección especial en caso de una doble vulneración de derechos<sup>59</sup>. Asimismo, determina que los NNA poseen derechos que la sociedad y, principalmente, el Estado deben garantizar para alcanzar el buen vivir. Por ejemplo, la protección especializada contra cualquier tipo de explotación y la protección y atención inmediata frente a toda clase de violencia, maltrato, abuso o negligencia<sup>60</sup>; incluyendo aquella que suceda en el núcleo familiar. De igual forma, el CONA recalca la importancia de proteger a NNA en casos de violencia, maltrato y abuso y menciona las medidas de protección que se deben aplicar en casos de vulneración de derechos, como la atención psicológica y especializada<sup>61</sup>. Es decir, los NNA víctimas de violencia intrafamiliar tienen el derecho a recibir atención prioritaria para su protección física, psicológica y social de manera inmediata y efectiva.

La atención prioritaria se guía de manera general bajo principios internacionales, constitucionales y legales. Los principales son: la priorización del interés superior de las víctimas; la confidencialidad, ya que la información tiene carácter reservado y únicamente se puede hacer uso de esta para precautelar la integridad física, psicológica y/o sexual de víctima; la equidad y no discriminación por raza, religión, u otras condiciones; la inmediatez y celeridad en la atención para garantizar que los procesos judiciales y administrativos se desarrollen de forma rápida y eficaz, evitando demoras no justificadas o formalidades innecesarias que retrasen la resolución y el acceso a la justicia; la calidad en la atención, considerando las necesidades emocionales de la víctima; la articulación a los servicios esenciales para la supervivencia y el buen vivir (la salud, educación, seguridad social, etc.); la no revictimización; y la gratuidad<sup>62</sup>. Con estos principios se busca comprometer al Estado y a la sociedad a proteger y promover los derechos de quienes se encuentran en una situación

---

<sup>59</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>60</sup> Artículo 46. Constitución de la República, 2008.

<sup>61</sup> Artículo 79. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

<sup>62</sup> Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a víctimas de violencia, explotación, trata, tráfico y otros grupos de atención prioritaria. *Protocolo para atención a víctimas de violencia de género y/o intrafamiliar reportadas en la base de datos ECU 911*. (Quito, Secretaría de Derechos Humanos, 2020), 2.

de vulnerabilidad, cerciorando que puedan disfrutar de una vida digna y acceder a las mismas oportunidades que el resto de la población.

En el ejercicio de la atención prioritaria hacia NNA se deben observar y aplicar principios específicos para alcanzar su protección plena. Entre estos se destacan tres: la prevalencia de los derechos de los NNA, la observancia del interés superior del niño, y la aplicación e interpretación más favorable. El primer principio mencionado es un mandato constitucional y legal que hace referencia a que los derechos de los NNA siempre deben prevalecer frente a los derechos del resto de las personas debido a su condición de vulnerabilidad y necesidad de protección especial<sup>63</sup>. El segundo principio consiste en que todos los individuos que se encuentren en una posición de servicio público y privado en el que sus decisiones puedan afectar a los derechos de la niñez y adolescencia deben velar por la garantía y protección de estos derechos ante todo, escuchar la opinión de los NNA y brindar prioridad especial a los niños/as menores de 6 años<sup>64</sup>. Finalmente, la aplicación e interpretación más favorable implica que en todo procedimiento que involucre a NNA se deben aplicar e interpretar las normas en beneficio de su desarrollo integral y pleno<sup>65</sup>.

En cuanto a los mecanismos para garantizar la atención prioritaria a NNA en situaciones de vulnerabilidad en Ecuador se pueden reconocer varios. Estos se dividen en proyectos, estrategias, planes, políticas públicas y servicios desarrollados por el MIES, la Subsecretaría de Protección Especial (SPE), la Policía Nacional y otras instituciones que se enfocan en brindar atención, proteger y restablecer los derechos de NNA expuestos a riesgos como abuso, maltrato, abandono, explotación y otras formas de violencia. Las intervenciones de cada sistema se desarrollan mediante procesos coordinados entre instituciones del Estado y diferentes organizaciones para lograr la identificación temprana de riesgos, la prevención, y la recuperación de los niños, niñas y adolescentes afectados.

Entre los mecanismos de atención prioritaria y protección especial se encuentra el Servicio de Protección Especial, el cual incluye la orientación, la atención según las necesidades de la víctima, la asesoría legal y el acceso a servicios de protección social, asegurando una respuesta integral para grupos vulnerables como los NNA. En el área de

---

<sup>63</sup> Programa Si-Frontera. *Manual para la protección de derechos en las Juntas cantonales de protección de derechos*. (Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2021), 19.

<sup>64</sup> *Ibidem*

<sup>65</sup> *Ibidem*

primera infancia, se ofrecen servicios de búsqueda activa, estimulación temprana, controles de salud, entre otros elementos fundamentales para un desarrollo pleno en las primeras etapas de vida. Además, las actuaciones de las Juntas de Protección de Derechos son fundamentales, pues estas se encargan de velar específicamente por los derechos de los NNA y actuar en defensa de su bienestar junto a la Policía Nacional tanto en flagrancia como en la investigación de estos casos<sup>66</sup>.

Adicionalmente, el Estado implementa programas específicos y campañas para abordar problemáticas críticas como la erradicación del trabajo infantil y la prevención de la mendicidad, donde se prioriza la restitución de derechos y la mejora en la calidad de vida de los NNA a través de acciones educativas, de salud y asistencia psicosocial. Por ejemplo, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil fundado en 2019 o la campaña “Da Dignidad por un Ecuador sin Mendicidad y sin Trabajo Infantil” creado por el MIES con el objetivo de desnaturalizar la práctica de entregar dinero en la calle, especialmente a niños, e incentivar a los ciudadanos a realizar donaciones en centros estratégicos para prevenir los riesgos y las consecuencias de la mendicidad en NNA y personas mayores<sup>67</sup>.

En resumen, la atención prioritaria es un enfoque esencial para salvaguardar los derechos de los grupos vulnerables como niños, niñas y adolescentes en contextos de violencia intrafamiliar. Mediante sus principios y mecanismos, se determina la manera en la que los diferentes actores deben intervenir para garantizar estrategias de protección efectiva; principalmente en los casos de los primeros intervinientes, los cuales serán analizados en el capítulo siguiente.

## **7. Capacitación y formación de los primeros intervinientes en casos de violencia intrafamiliar contra NNA**

El éxito de la atención prioritaria en casos de violencia doméstica contra NNA depende en gran medida de la formación adecuada de los primeros intervinientes, por lo que es importante analizar tanto las capacitaciones como el material empleado para estos casos. Los primeros intervinientes en casos de violencia intrafamiliar contra NNA en Ecuador

---

<sup>66</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador. *"Servicios de Protección Especial."* Última modificación: 2024. <https://www.inclusion.gob.ec/servicios-de-proteccion-especial>

<sup>67</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. *Documento Comparativo: Políticas, programas y actividades para la erradicación de la mendicidad en América Latina.* (Quito, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2014.), 8.

pueden pertenecer a diversas instituciones. Entre estas se encuentran el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU-911, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) del MIES, profesionales de salud de centros tanto públicos como privados y profesores/autoridades de instituciones educativas particulares, públicas o fiscomisionales, pues todos los miembros de la comunidad educativa tienen el deber de identificar y denunciar posibles hechos de violencia. Incluso, para garantizar la efectividad de las denuncias de actos de violencia en el ámbito educativo cometidos a nivel interno o externo que hayan sido de conocimiento de un maestro o autoridad, se han establecido sanciones penales y administrativas en el COIP y en la Ley Orgánica de Educación Intercultural respectivamente.

Sin embargo, en la mayoría de casos quien cumple con este rol al tener un contacto directo con las víctimas de delitos de violencia intrafamiliar es la Policía Nacional pues los miembros de las unidades de policía comunitaria (UPC) son los encargados de responder, intervenir y realizar el levantamiento de información en flagrancia. Además, son responsables de la derivación de estos casos a las unidades especializadas de la Dirección Nacional de Investigación contra la Violencia de Género, Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de migrantes cuando sea necesario.

Dentro de los lineamientos generales para brindar atención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar o de género se establece que todo funcionario de las instituciones competentes del Estado tiene el deber de actuar con perspectiva de género y enfoques en derechos humanos, intergeneracionalidad e interculturalidad desde la recepción de la alerta, la cual puede darse por las líneas de emergencia del ECU 911, el 1800 DELITO, o cualquier otro medio tecnológico o electrónico. En flagrancia, las alertas de casos de violencia de género e intrafamiliar son comunicadas inmediatamente a la Policía Nacional con el fin de que la UPC más cercana se dirija hasta el lugar de los hechos y alerte a la unidad especializada si la situación lo requiere.

Los servidores policiales deben realizar el acompañamiento de la víctima a: 1) un centro de salud, el cual deberá entregar un certificado médico que indique todas las repercusiones de la violencia sufrida, incluyendo los días de incapacidad para determinar si es delito o contravención; 2) a la unidad judicial especializada más cercana, a una Junta Cantonal de Protección de Derechos o a la Fiscalía, si la víctima desea presentar una denuncia, o realizar la denuncia personalmente en los casos de violencia contra NNA; y 3) a

obtener medidas de protección<sup>68</sup>. Mientras tanto, en los casos que no son flagrantes y las denuncias son presentadas por las víctimas, sus familiares o un tercero que conozca los hechos de violencia o maltrato en Juntas Cantonales de Protección de Derechos, la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN, o directamente en la Fiscalía General del Estado en casos de delitos, se sigue el procedimiento especializado de cada institución.

Con respecto a los casos de violencia escolar, el personal docente, el departamento de Consejería Estudiantil (DECE) y la comunidad educativa en general tienen el deber de detectar posibles casos de violencia mediante el análisis de signos a nivel físico, cognitivo y en la conducta y prácticas de los NNA, al igual que sus factores de riesgo a nivel individual (poseer discapacidades, haber sufrido de experiencias de rechazo/humillación, etc.); familiar (consumo de sustancias psicotrópicas por partes de los progenitores, ruptura familiar, entre otros.); y escolar (desigualdades sociales y/o de género, condiciones de pobreza extrema, etc.)<sup>69</sup>. Frente a cualquier indicio, el personal responsable debe llenar una ficha de reporte de violencia y denunciar el posible hecho frente a la Fiscalía o la Subsecretaría de Educación, el Ministerio de Educación, la autoridad de la institución, la dirección distrital o la coordinación zonal y tomar medidas de prevención, protección y restitución de manera inmediata<sup>70</sup>. En caso de existir inconvenientes para presentar la denuncia de manera presencial, también podrán realizarla en línea a través de la página oficial del Ministerio de Educación. Una vez las autoridades competentes tengan conocimiento del hecho, se deben solicitar medidas de protección como la separación inmediata del agresor cuando pertenece a la unidad educativa u otras de carácter psicológico y pedagógico destinadas a garantizar la orientación del niño o adolescente y de su familia<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Dennys Maigua, Jessica Rosas, José Pozo, Jessica Murquincho, Andrea Álvarez, Christina Jácome, Andrés Mayor y Fernanda Yépez, *Protocolo de Comunicación y Atención de casos de violencia de género e intrafamiliar durante la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID 19)*, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, 2020. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Protocolo-de-comunicacion-y-atencion-de-casos-de-violencia.pdf>

<sup>69</sup> Ministerio de Educación. “Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo.” Quito, Ecuador: Ministerio de Educación, 2023. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Protocolos-situaciones-de-violencia.pdf>

<sup>70</sup>Ministerio de Educación. “Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo.”, 2023.

<sup>71</sup> *Ibidem*

Al constituir la primera línea de atención prioritaria, es necesario que los servidores policiales preventivos se encuentren capacitados en temas de violencia intrafamiliar, primordialmente en contra de NNA pues estos requieren un tratamiento especial y diferenciado debido a su vulnerabilidad. Según la DINAPEN, desde Enero del 2023 hasta Octubre del 2024 se han brindado un total de 1365 charlas de sensibilización en todo el territorio ecuatoriano para tratar casos de violencia contra NNA en diferentes ámbitos, incluyendo el familiar<sup>72</sup> (Ver Anexo I). Las subzonas con la mayor cantidad de charlas son el Oro con 157 charlas, el Distrito Metropolitano de Quito con 134 charlas, el Distrito Metropolitano de Guayaquil con 133 charlas, Esmeraldas con 96 charlas y Guayas con 88 charlas<sup>73</sup>. Mientras, las subzonas con menor número de charlas realizadas incluyen Napo y Galápagos, con 18 charlas cada una, Santo Domingo de los Tsáchilas con 24 charlas, e Imbabura y Carchi con 26 y 25 charlas, respectivamente. Estas capacitaciones han beneficiado a un total de 42.873 servidores policiales y se espera que en un futuro el número sea mayor para lograr proteger, garantizar y restaurar los derechos de los NNA<sup>74</sup>.

Conjuntamente a las charlas de la DINAPEN, el Departamento de Violencia Intrafamiliar y Género, DEVIF, ha impartido numerosas capacitaciones a servidores policiales preventivos desde el 2023 hasta la actualidad. En este periodo de tiempo, se realizó un total de 1.051 capacitaciones a 39.888 servidores policiales en el territorio ecuatoriano; 13.204 mujeres y 26.684 hombres<sup>75</sup> (Ver Anexo II). Dentro de los contenidos de las capacitaciones, los temas tratados con mayor frecuencia fueron: tipos de violencia, medidas de protección para las víctimas, consecuencias de la violencia intrafamiliar, sensibilización en violencia intrafamiliar, servicios que presta el DEVIF, procedimientos de violencia intrafamiliar, rutas de atención y canales de denuncia, derechos de las víctimas, protocolos en caso de violencia intrafamiliar y ejecución de boletas de apremio<sup>76</sup>. En promedio, al menos una capacitación del DEVIF se imparte diariamente en diversas unidades policiales del país y aproximadamente cada 2 meses tiene lugar en la misma unidad policial, permitiendo una

---

<sup>72</sup>“Charlas de sensibilización personal policial”. Tabla de información oficial obtenida de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), 2024.

<sup>73</sup>“Charlas de sensibilización personal policial”, 2024.

<sup>74</sup>*Ibidem*

<sup>75</sup>“Base capacitaciones DEVIF”. Cuadro de información oficial obtenida del Departamento de Violencia Intrafamiliar y Género (DEVIF), 2024.

<sup>76</sup>“Base capacitaciones DEVIF”, 2024.

cobertura amplia de los temas tratados y promoviendo la capacitación de la mayor cantidad de servidores policiales posibles de un mismo subcircuito<sup>77</sup>. Por lo tanto, se evidencia un fuerte interés en la sensibilización de los servidores policiales y en el correcto manejo de situaciones relacionadas con la violencia intrafamiliar y la protección de las víctimas.

El material de las capacitaciones y talleres sobre violencia intrafamiliar con énfasis en atención y protección de derechos de los NNA impartidas tanto por la DINAPEN como por el DEVIF carece de parámetros específicos en cuanto a su contenido, por lo que este queda a criterio de los responsables de su implementación. Con el objetivo de ilustrar dicha flexibilidad, se hará referencia al material de dos capacitaciones y un taller realizados por servidores policiales de estas unidades especializadas. La primera capacitación, titulada “Procedimientos en violencia intrafamiliar”, abarca los procedimientos específicos y el marco legal que detalla el rol de la Policía Nacional en la protección de los individuos pertenecientes a los grupos de atención prioritaria<sup>78</sup> (Ver Anexo III). Asimismo, explica los tipos de violencia junto a sus sanciones y el enfoque de atención integral para las víctimas e instruye sobre las medidas de protección, los derechos de las víctimas y el uso de protocolos expeditos para la intervención policial en caso de flagrancia<sup>79</sup>.

La segunda capacitación, titulada “Capacitación sobre maltrato intrafamiliar DEVIF” (Ver Anexo IV) , aborda las definiciones y procedimientos legales para la protección de las mujeres y miembros del núcleo familiar en base a lo dispuesto en el COIP y en la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres<sup>80</sup>. También, define los tipos de violencia y sus implicaciones legales y detalla medidas de protección disponibles y procedimientos específicos para denunciar según las instituciones competentes como las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la Fiscalía.

Por último, el taller denominado “Taller para la sensibilización de violencia intrafamiliar para los servidores policiales a nivel nacional” (Ver Anexo V) busca realizar una crítica a la violencia de género y sus implicaciones en el entorno policial y familiar. Este incentiva a los servidores policiales a cuestionar estereotipos de género y analizar cómo estos

---

<sup>77</sup> *Ibidem*

<sup>78</sup> “*Procedimientos en violencia intrafamiliar*”. Material de capacitaciones brindado por el Departamento de Violencia Intrafamiliar y Género (DEVIF), 2024.

<sup>79</sup> “*Procedimientos en violencia intrafamiliar*”, 2024.

<sup>80</sup> “*Capacitación sobre maltrato intrafamiliar DEVIF*”. Material de capacitaciones brindado por el Departamento de Violencia Intrafamiliar y Género (DEVIF), 2024.

afectan sus relaciones y comportamientos, utilizando conceptos claves como violencia, violencia de género, revictimización, relación de poder, roles de género, entre otros<sup>81</sup>. De igual forma, presenta las consecuencias de la violencia intrafamiliar y las medidas de protección disponibles.

Para finalizar, los servidores policiales preventivos que intervengan en casos de violencia intrafamiliar contra mujeres y NNA deben guiarse por el “Manual de Proceso de Gestión de Investigación de Infracciones penales de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar”. Este documento establece lineamientos específicos para garantizar la protección y atención prioritaria de las víctimas, en particular los NNA, mediante protocolos que incluyen medidas de protección inmediatas y acciones urgentes en caso de riesgo a la integridad física o psicológica<sup>82</sup>. De igual manera, subraya la importancia de que los primeros intervinientes mantengan una comunicación clara, respetuosa y empática con las víctimas para evitar cualquier acción que pueda percibirse como revictimizante e instruye a los servidores policiales a promover un ambiente de seguridad y confianza al tratar con estas, en especial si es que son NNA o se encuentran en situación de crisis<sup>83</sup>. Como último punto, el manual recalca la necesidad de una estrecha coordinación que los miembros de la policía deben tener con las autoridades competentes para obtener medidas de protección de las víctimas<sup>84</sup>. Con estas disposiciones, se busca estandarizar las intervenciones de los primeros intervinientes y de los cuerpos especializados para asegurar una respuesta efectiva y adecuada en los casos de violencia intrafamiliar.

La capacitación adecuada de los primeros intervinientes en casos de violencia intrafamiliar contra NNA es crucial para garantizar su bienestar y protección en Ecuador. Por esto, a lo largo de los años la Policía Nacional y sus unidades especializadas han realizado esfuerzos significativos en dicho ámbito. No obstante aún en la actualidad existe una

---

<sup>81</sup> “Taller para la sensibilización de violencia intrafamiliar para los servidores policiales a nivel nacional”. Material brindado por el Departamento de Violencia Intrafamiliar y Género (DEVIF), 2024.

<sup>82</sup> Unidad Nacional de Investigación Contra la Violencia de Género, Mujer o Miembros del Núcleo Familiar. *Manual de Proceso de Gestión de Investigación de Infracciones Penales de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar*. Versión 3, Código PNE-GIP-PS-004-002-MP, Quito, Ecuador, 2021.

<sup>83</sup> Unidad Nacional de Investigación Contra la Violencia de Género, Mujer o Miembros del Núcleo Familiar. *Manual de Proceso de Gestión de Investigación de Infracciones Penales de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar*. 2021.

<sup>84</sup> *Ibidem*

discusión acerca de la implementación de mejoras tanto a nivel práctico como legal que serán abarcadas en el capítulo posterior para alcanzar una protección efectiva y adecuada.

## **8. Discusión sobre la efectividad de las capacitaciones y de la normativa vigente en Ecuador con respecto a la protección frente a la violencia contra NNA.**

Los grandes esfuerzos y avances en la atención prioritaria en casos de violencia intrafamiliar por parte de la Policía Nacional y sus unidades especializadas (DINAPEN y DEVIF) en los últimos años son innegables. Las capacitaciones en temas de violencia de género e intrafamiliar contra NNA se han vuelto indispensables con el incremento de casos. Sin embargo, es fundamental abordar ciertas áreas de mejora con el fin de optimizar la formación y efectividad de las actuaciones de los primeros intervinientes en estos contextos.

En primer lugar, de los datos obtenidos sobre las Charlas de Sensibilización a servidores policiales en violencia intrafamiliar se puede observar que el alcance de las capacitaciones de violencia contra NNA no es homogéneo en todas las subzonas del país, lo que resulta en una cobertura desigual en subcircuitos como Napo, Galápagos, Santo Domingo de los Tsáchilas, y otros con una menor frecuencia de charlas<sup>85</sup>. Esta disparidad en la capacitación y formación de servidores policiales puede limitar su capacidad de respuesta en dichas áreas por falta de conocimientos y, por ende, generar irregularidades en la debida protección de los NNA y otros grupos vulnerables.

De igual manera, las capacitaciones actuales presentan una carencia de lineamientos estandarizados en cuanto a su contenido. El sargento Juan Diego Vargas del departamento de capacitaciones del DEVIF mencionó en una entrevista para Radio Vigía FM que en la mayoría de capacitaciones se aborda primero la sensibilización y luego se profundiza otros temas, como el concepto de violencia intrafamiliar, los tipos de violencia reconocidos por el COIP y la Ley Orgánica para Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, etc<sup>86</sup>. No obstante, las capacitaciones, el tipo de material y su contenido varía dependiendo lo que les soliciten<sup>87</sup>. Si bien es cierto que esta flexibilidad en los temas abordados brinda a los instructores autonomía en la implementación de las capacitaciones y talleres, también puede

---

<sup>85</sup> “Charlas de sensibilización personal policial”. Tabla de información oficial obtenida de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), 2024.

<sup>86</sup> Juan Diego Vargas, entrevistado por Martha Vilatuña y Jaime Tubón, 24 de julio de 2024, transcripción: <https://www.facebook.com/RadioVigia/videos/1037177671425471>. (Último acceso: 18/11/2024)

<sup>87</sup> Juan Diego Vargas, entrevistado por Martha Vilatuña y Jaime Tubón.

resultar en la omisión de conocimientos críticos y temas esenciales para una intervención adecuada. Especialmente en los casos que involucran NNA, puesto que requieren un tratamiento especializado y diferenciado debido a su alta vulnerabilidad.

Por último, de la Base de Capacitaciones del DEVIF analizada previamente se puede observar que las capacitaciones son impartidas de manera regular en las diversas partes del país, pero carecen de un marco de periodicidad. Es decir, no se evidencia una programación semanal, mensual, ni anual o un calendario fijo que asegure que todos los servidores policiales preventivos van a recibir la misma cantidad de formación o que los policías de los diversos circuitos y subcircuitos de todo el país fueron capacitados en los temas más recientes. Esto puede llegar a atentar contra la eficacia de las capacitaciones ya que los temas relacionados con violencia intrafamiliar, especialmente en casos de NNA, exigen una revisión y actualización continua que demuestre la realidad sociocultural del país y las necesidades de las víctimas. Así, se podrá brindar una atención prioritaria informada y sensibilizada y construir una protección robusta y eficiente frente a la violencia intrafamiliar.

Con respecto a la efectividad de la normativa, de acuerdo con el Diagnóstico del Sistema de protección de la Niñez y Adolescencia de Ecuador realizado por la UNICEF todavía existe una brecha significativa entre la legislación y su aplicación práctica<sup>88</sup>. Ecuador ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y cuenta con el CONA, y legislaciones complementarias destinadas a garantizar el bienestar de los NNA. Sin embargo, expertos en derechos de la niñez como Benedito Rodrigues, Patricia Calero y Marcia Guedes enfatizan la existencia de fallas a nivel normativo y práctico, basándose en el incremento exponencial de las denuncias de violencia contra NNA dentro de sus hogares, especialmente las de carácter sexual<sup>89</sup>. Además, manifiestan que debido a la inexistencia de un sistema de monitoreo eficaz, conocer los resultados de las metas de eliminación de la violencia contra NNA propuestas por estas normativas resulta muy complicado.

A lo largo del informe, la UNICEF realiza diversas críticas a la legislación ecuatoriana en materia de protección de niñez y adolescencia y su aplicación práctica. Una de las

---

<sup>88</sup> Benedito Rodrigues dos Santos, Patricia Calero Terán, and Marcia Guedes Vieira. *Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia: Un Análisis de Situación en el Ecuador*. (Quito: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII), 2019), 6.

<sup>89</sup> Benedito Rodrigues dos Santos, Patricia Calero Terán, and Marcia Guedes Vieira. *Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia: Un Análisis de Situación en el Ecuador*, 7

principales observaciones es la utilización de un marco normativo caótico sobre la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria debido a la implementación del enfoque de intergeneracionalidad, pues este fragmenta la estructura normativa de protección de los derechos de los NNA y atenta contra la especialidad y especificidad al mezclarlos con otros grupos<sup>90</sup>. Este sistema híbrido ha debilitado la aplicación de leyes, planes y políticas diseñadas para brindar atención prioritaria y protección a niños, niñas y adolescentes debido a la dilución de atención especializada que requieren los NNA y a la confusión sobre las responsabilidades de las instituciones encargadas de la protección de los grupos prioritarios en diversas situaciones, incluyendo los casos de violencia intrafamiliar.

Igual evidencia otros problemas prácticos que amenazan la adecuada aplicación de normativas de niñez y adolescencia en contextos generales. Los principales son: 1) el desconocimiento de los legisladores y asambleístas acerca del funcionamiento de cada institución y sus limitaciones y 2) la falta de intervención y participación de los actores implicados o afectados en las promulgaciones de nuevas leyes o reformas de la legislación previa para garantizar normativas coherentes entre sí y de aplicación sencilla.

De la misma manera, el diagnóstico subraya las dificultades prácticas que enfrentan los organismos responsables de la atención y protección de los NNA y que resultan en la vulneración de sus derechos al impedirles tener la atención prioritaria de calidad, rápida y eficiente que estipulan las normativas de niñez y adolescencia y la Constitución. Un estudio realizado por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional a todas las Juntas Cantonales demuestra que la gran mayoría de estas presenta un funcionamiento regular o insuficiente (73.44%), mientras un poco más de la cuarta parte (25.99%) ha alcanzado resultados buenos y solo el 0.56% logró el mayor desempeño<sup>91</sup>.

La investigación también expuso que las Juntas no poseen un presupuesto asignado y solo en cantones en los que hay voluntad política del alcalde y/o administradores regionales, como sucede en la Junta de “La Delicia” en Quito, existe inversión e interés en ellas<sup>92</sup>. Haciendo énfasis en que los miembros de las Juntas Cantonales opinan que las instalaciones no son adecuadas para los procesos de NNA, ya que no hay privacidad para registro de

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, 96.

<sup>91</sup> Benedito Rodrigues dos Santos, Patricia Calero Terán, and Marcia Guedes Vieira. *Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia: Un Análisis de Situación en el Ecuador*, 47.

<sup>92</sup> *Ibidem*, 50.

denuncias, ni espacio para su atención especializada y privada, y muchas de carecen de personal (miembros principales, suplentes, citadores, etc.) que limitan su adecuado funcionamiento<sup>93</sup>. De esta forma, se puede observar la falta de aplicación de las normativas que regulan la atención prioritaria y establecen la necesaria protección de los NNA frente a cualquier tipo de violencia, incluyendo la violencia intrafamiliar.

Además de las deficiencias en la aplicación de la normativa existente, existen vacíos normativos que permiten la vulneración de los derechos de los NNA tanto de manera directa como de manera indirecta. Uno de estos es la falta de tipificación del castigo corporal, pues aunque el COIP sanciona la violencia física los castigos corporales siguen siendo una práctica aceptada y replicada de generación en generación por la naturalización de la violencia contra NNA en Ecuador. Tanto en este país como en el resto de América Latina y el Caribe, los castigos físicos son concebidos como métodos de corrección y formación adecuada (actos edificantes), por lo que no se perciben como formas de maltrato y en muchos casos no se denuncia hasta que ponen en riesgo la integridad física y/o emocional de las víctimas.

Empero, estos actos de violencia exteriorizan una concepción de los niños y adolescentes como “propiedad privada” u objetos de los padres y otros familiares propia de la corriente de la situación irregular, representando un retroceso de derechos monumental que pone en peligro el desarrollo y el ejercicio pleno de derechos de los NNA. Con la prohibición de los castigos corporales se podrá evitar la vulneración de los derechos de los NNA y se incentivará la aplicación de otros métodos de crianza respetuosa que beneficien su desarrollo pleno.

Se evidencia un vacío legal igual en la falta de creación de un sistema nacional de monitoreo que registre y supervise los avances de las políticas y planes de protección de la niñez y adolescencia. La Convención sobre los Derechos de los Niños y legislaciones nacionales, como el CONA, mencionan en varios de sus artículos la obligación que tienen los Estados parte de adoptar medidas a nivel administrativo, legislativo y de cualquier otra índole para garantizar y proteger los derechos de los NNA. Por este motivo, a lo largo de los años se han implementado planes y programas de prevención y atención para NNA víctimas de violencia, políticas públicas que determinan su acceso preferente a servicios públicos y

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, 51.

atención especial en diversas áreas, entre otras cosas. No obstante, ninguna normativa ecuatoriana ha establecido un sistema o un organismo responsable de analizar y realizar un seguimiento de los resultados de las medidas implementadas por lo que, a pesar de cumplir con las disposiciones internacionales y nacionales, no se puede verificar su eficiencia al brindar atención prioritaria y protección a NNA. La falta de este sistema incluso fue criticada severamente por la UNICEF, ya que puede derivar en la perpetuación de violaciones de los derechos de los NNA, mal uso de recursos, ausencia de correcciones en las estrategias adoptadas, entre otras cosas<sup>94</sup>.

Igualmente, es esencial la implementación de una normativa específica de sanción administrativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, por incumplimiento de los objetivos y deberes establecidos tanto en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) como en la Constitución. Según la legislación ecuatoriana, no es posible interferir con las actuaciones y decisiones de los GAD al ser entidades con autonomía política, administrativa y financiera. Sin embargo, la falta de un marco regulatorio y sancionatorio en caso de incumplimiento de sus deberes y responsabilidades frente a sus dependencias, como las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, limita la posibilidad de exigir de manera efectiva la protección y restitución de los derechos de los grupos de atención prioritaria. Esto representa un peligro inminente debido a que por la omisión o negligencia de los GAD y de sus autoridades los derechos de los grupos de atención prioritaria pueden verse vulnerados.

La evaluación de las capacitaciones, el material empleado y la normativa vigente han revelado que existen deficiencias que atentan contra la adecuada protección de los NNA en situaciones de violencia. Esto resalta la necesidad de modificaciones prácticas y legales que aseguren una atención prioritaria debida y una protección más robusta. A continuación, se discutirán posibles soluciones para mejorar tanto la formación de los primeros intervinientes como el marco normativo y asegurar una respuesta eficaz frente a la violencia intrafamiliar.

## **9. Conclusiones**

Actualmente, se pueden identificar algunos obstáculos que limitan la adecuada atención prioritaria de NNA en el contexto de delitos de violencia intrafamiliar con respecto

---

<sup>94</sup> Benedito Rodrigues dos Santos, Patricia Calero Terán, and Marcia Guedes Vieira. *Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia: Un Análisis de Situación en el Ecuador*, 6.

a las capacitaciones de los primeros intervinientes y a deficiencias normativas. Por esto, es pertinente tomar acciones inmediatas y coordinadas para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar y escolar. Si bien es cierto que los avances en las capacitaciones de la Policía Nacional, de la DINAPEN y del DEVIF pueden observarse año tras año, aún existen tres problemas principales: 1) limitaciones en la cobertura de las capacitaciones a nivel nacional, 2) ausencia de lineamientos estandarizados y 3) falta de un marco regular en la periodicidad de las capacitaciones.

Estas deficiencias representan obstáculos que afectan directamente en la capacidad de los primeros intervinientes y vulneran principios como la protección efectiva y homogénea de NNA en todo el territorio nacional, la utilización de conocimientos críticos necesarios para una intervención informada y especializada en la atención a NNA y la adaptación a necesidades cambiantes y mejoras en las prácticas de protección infantil en situaciones de violencia intrafamiliar.

Por otra parte, también se han identificado vacíos normativos que representan barreras para una atención prioritaria efectiva. La falta de tipificación de la prohibición de los castigos corporales es uno de los vacíos legales más relevantes pues permite que casos de abuso no sean denunciados ni sancionados por la normalización de la violencia en la cultura ecuatoriana; resultado de la falta de educación integral en derechos humanos, la presencia de estigmas que trivializan la violencia, entre otras cosas. Este problema se ha solventado en otras legislaciones latinoamericanas, como sucede en Argentina con el artículo 647 de su Código Civil y Comercial el cual prohíbe cualquiera de las formas de castigo corporal al igual que toda acción que lesione de manera física o psíquica a los niños<sup>95</sup>, y en Bolivia en el artículo 146 del Código Niña, Niño y Adolescente que hace énfasis en el derecho de los NNA a recibir una crianza respetuosa y no violenta y prohíbe los castigos físicos, violentos o humillantes<sup>96</sup>.

La falta de determinación de un sistema nacional de monitoreo que supervise el cumplimiento de políticas y programas de protección de la niñez en el CONA también puede ser considerado como un vacío legal al permitir que deficiencias o desatenciones, como la

---

<sup>95</sup> Artículo 647. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley 26.994. Anexo al Decreto 235975, publicado en el Boletín Oficial el 7 de octubre de 2014.

<sup>96</sup> Artículo 146. Ley N° 548 Código Niña, Niño y Adolescente del 17 de junio de 2014. Coordinadora de la Mujer.

falta de presupuesto y de personal en las Juntas Cantonales o la cobertura desigual en las capacitaciones, persistan sin consecuencias al no exigir una rendición de cuentas sobre su efectividad.

Por último, la ausencia de sanciones administrativas específicas para los GAD en caso de incumplimiento de sus responsabilidades hacia los grupos de atención prioritaria también afecta en gran medida la eficacia de los sistemas de protección en el ámbito local y facilita la violación de derechos de los NNA víctimas por no contar con una respuesta uniforme y efectiva ni las herramientas necesarias en cada localidad.

#### **10. Recomendaciones:**

Con el objetivo de superar los obstáculos mencionados previamente, se realizarán recomendaciones con respecto a las capacitaciones de los primeros intervinientes en casos de delitos de violencia intrafamiliar contra NNA y a posibles implementaciones normativas. Con a las capacitaciones de los primeros intervinientes en casos de delitos de violencia intrafamiliar contra NNA y a posibles implementaciones normativa, se propone aumentar el número de charlas y capacitaciones en subzonas que no cuenten con las suficientes herramientas para alcanzar una formación más equitativa y un fortalecimiento de las capacidades de los servidores policiales en todas las áreas del país.

Asimismo, se recomienda la creación de un marco de contenidos mínimos obligatorios en las capacitaciones para primeros intervinientes para garantizar que los temas esenciales y los enfoques específicos, como la atención diferenciada a NNA según su edad y sus condiciones, se aborden en todos los instrumentos de capacitación independientemente del instructor. Al igual que implementar un programa de capacitaciones con periodicidad predefinida en el territorio ecuatoriano con el fin de mantener una actualización continua de la información relevante y un esquema de formación que refleje la evolución de las realidades sociales y las posibles mejoras prácticas en la atención prioritaria.

Dentro del refuerzo del marco normativo para la protección de los NNA se recomienda la implementación de un artículo tanto en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia como en el COIP destinado a sancionar los castigos corporales con el fin de contrarrestar periódicamente la normalización de la violencia que existe en la cultura ecuatoriana, pues estos suelen ser el inicio del maltrato infantil por parte de miembros del núcleo familiar.

Se recomienda crear un Sistema nacional de monitoreo y evaluación para la protección de NNA en casos de violencia intrafamiliar, mediante una normativa específica que defina de manera clara sus funciones, deberes y responsabilidades en la supervisión y seguimiento de políticas y programas de protección infantil.

En último lugar, es una necesidad urgente la creación de un marco sancionatorio administrativo para los GAD en caso de negligencia o incumplimiento de sus deberes hacia los grupos de atención prioritaria para promover la responsabilidad institucional en todos los niveles de gobierno y fortalecer la exigibilidad y efectiva aplicación de los derechos de los NNA en el ámbito local.