

UNIDAD DE OBSERVANCIA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

INFORME DE OBSERVANCIA CNIG-OBS-IO-055-2020

Fecha del informe: 07 de abril de 2021

Fecha de actualización del informe: 05 de mayo de 2021

Solicitante: Dra. Nelly Jácome, Secretaria Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género

Institución observada: Fiscalía General del Estado / Ministerio de Salud Pública

Derechos observados:

- Igualdad y no discriminación (artículo 11 numeral 2, y artículo 43 de la Constitución de la República del Ecuador)
- Derecho a la integridad personal (artículo 66 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador)
- Derecho a la tutela efectiva (artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador)

Hechos que motivaron la observancia:

Del informe *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe*, que se levantó con datos de Ecuador, en donde se revela que el embarazo en este grupo etario (10 a 14 años) viene además acompañado de distintas formas de violencia, entre ellas la violencia sexual, lo cual constituye al embarazo infantil y adolescente como una problemática de salud pública que genera desigualdad social y costos económicos a nivel nacional y regional.¹

El análisis, elaborado por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) y Unicef, indica que entre 400.000 y 500.000 nuevos embarazos adolescentes se registrarán en 2021 en toda la región. Así también, según cifras del Ministerio de Salud Pública (MSP), hasta octubre del año 2020 el número de atenciones en salud sexual y reproductiva de niñas y adolescentes de 10 a 14 años se redujo el 37,56 % en comparación al año 2019 en Ecuador.²

La disminución de este tipo de atención, más las medidas por el estado de excepción, el temor al contagio por Covid-19, y que las niñas y adolescentes menores de 14 años no informen lo sucedido a nadie, debido a la falta de credibilidad que sienten frente a las personas adultas, trae como resultado es que solo una tercera parte del total de niñas y adolescentes abusadas recibieran alguna respuesta o atención, es así que el MSP muestra que entre enero a octubre del 2020, se realizaron 3.390 primeras consultas de control prenatal a niñas y adolescentes entre 10 a 14 años³, lo cual de acuerdo al artículo 171, numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) configura el delito de violación.

¹Unfpa. Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en Ecuador. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe – Milena 1.0. Febrero de 2020. Fondo de Población de las Naciones Unidas - Oficina de país en Ecuador. Quito, 31.

²https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/13/nota/8078953/abortos-inseguros-violaciones-embarazo-adolescente-covid-19-ecuador?&utm_source=email&utm_medium=social-media&utm_campaign=adtoany

³Ibíd.

ATENCIÓNES EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN ECUADOR EN EL SISTEMA PÚBLICO

Año	Número de atenciones a niñas de entre 10 y 14 años	Número de atenciones a adolescentes de entre 15 y 19 años
2020*	92.343	129.835
2019*	147.896	169.956
Total	222.178	317.852

De enero a octubre*

PRIMERA CONSULTA CONTROL PRENATAL EN EL SISTEMA PÚBLICO

Año	Número de atenciones a niñas de entre 10 y 14 años	Número de atenciones a adolescentes de entre 15 y 19 años
2020*	3.390	54.370
2019*	4.320	73.714
Total	57.760	78.034

EMBARAZO ADOLESCENTE

Cada día dan a luz siete niñas de entre 10 y 14 años en Ecuador



Una mujer que fue madre adolescente gana 23% menos en comparación con una fémina que pospuso la maternidad hasta la edad adulta.

Entre 400.000 y 500.000 nuevos embarazos adolescentes se darían en América Latina producto de la pandemia en 2021.

Ecuador destina 270 millones de dólares anuales para solventar el embarazo adolescente.



Fuentes: Ministerio de Salud Pública y Naciones Unidas

EL UNIVERSO

Fuente: El Universo, 13 de diciembre, 2020 - 06h00

Competencia del CNIG:

El artículo 70 de la Constitución de la República dispone: “*El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público*”.

El artículo 156 de la Constitución de la República dispone: “*Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.*”

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

El artículo 3 de la Ley Orgánica para los Consejos Nacionales para la Igualdad señala que: "*Los Consejos Nacionales para la Igualdad, tendrán las siguientes finalidades:// 1. Asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. (...)*"

Los numerales 3 y 7 del artículo 9 de la Ley Orgánica para los Consejos Nacionales para la Igualdad mencionan que para ejercer sus atribuciones de observancia y seguimiento, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género tiene como funciones "*3. Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales (...)* 7. *Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.*" (El resaltado me corresponde)

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional para la Igualdad de Género

El literal c) del artículo 4 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional para la Igualdad de Género menciona que uno de sus objetivos es: "*Observar, recomendar, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de la debida garantía y protección de los derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación en razón de género, en el ámbito nacional y local*". (El resaltado me corresponde)

Consideraciones jurídicas:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR

El numeral 1 del artículo 3 de la Constitución dispone: "*Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)*" (El resaltado me corresponde)

El numeral 2 del artículo 11 de la Constitución dispone que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: "*2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación*". (El resaltado me corresponde)

El numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "*El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*" (El resaltado me corresponde)

Desde el artículo 44 al 46 de la Constitución de la República del Ecuador se reconoce a las niñas como un grupo de atención prioritaria, a quienes se atenderá sus derechos en aplicación del

principio del su interés superior, entre estos la integridad física y psíquica, así como la protección y atención contra todo tipo de violencia sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

El numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que se reconoce y garantizará a las personas: “(...) 4. *Derecho a la igualdad formal, **igualdad material** y no discriminación.* (...)” (El resaltado me corresponde)

El numeral 4 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que se reconoce y garantizará a las personas: “*El derecho a la integridad personal, que incluye: a) **La integridad física, psíquica, moral y sexual.** b) **Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.** El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes (...)*” (El resaltado me corresponde)

El artículo 75 de la Constitución de la República menciona que “*Toda persona tiene derecho al acceso (...) a la **tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos** intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*” (las negrillas y el resaltado me corresponden)

El artículo 78 de la Constitución de la República, menciona que “*Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les **garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas**, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación*” (El resaltado me corresponde)

CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

El numeral 3 del artículo 171 del Código Orgánico Integral Penal, señala que violación es “*el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo (...)* 3. **Cuando la víctima sea menor de catorce años (...)**” (El resaltado me corresponde)

El numeral 2 del artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal señala que las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito, tienen el deber de denunciar.

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El artículo 17 del Código de la Niñez y Adolescencia señala que “**Toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas, que por cualquier medio tenga conocimiento de la violación de un derecho del niño, niña o adolescente, está obligada a denunciarla ante la autoridad competente, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas.**” en concordancia al artículo 72 que manda a “**Las personas que por su profesión u oficio tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de que hubiere sido víctima un niño, niña o adolescente, deberán denunciarlo dentro de las veinticuatro horas siguientes de dicho conocimiento ante cualquiera de los fiscales,**

autoridades judiciales o administrativas competentes, incluida la Defensoría del Pueblo, como entidad garante de los derechos fundamentales.”(El resaltado me corresponde)

CONVENCIÓN PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (BELÉM DO PARÁ)

El artículo 1 de la Convención para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer menciona que **violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género**, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

El artículo 7 de la Convención para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer dispone a los Estados Partes adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: *“a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación. b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.(...)”*(El resaltado me corresponde)

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

El artículo 1 señala que “(...) “Discriminación contra la mujer” es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer”

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL SEXTO INFORME PERIÓDICO DEL ECUADOR⁴

En el párrafo 14 de las últimas observaciones realizadas a país recomienda a Ecuador “(...) **redoblar sus esfuerzos para prevenir y combatir todos los actos de violencia contra la mujer e investigar, procesar y sancionar con penas apropiadas a quienes sean responsables de tales actos. El Estado parte debe también redoblar sus esfuerzos para fortalecer las capacidades de los operadores de justicia en todo el territorio a fin de garantizar una respuesta adecuada a las denuncias y velar por que todas las víctimas obtengan sin demora una reparación y medios de protección adecuados.**”(El resaltado me corresponde)

En el párrafo 16 señala recomienda a Ecuador revisar el Código Orgánico Integral Penal a fin de introducir excepciones adicionales a la interrupción voluntaria del embarazo, incluyendo cuando el embarazo sea consecuencia de un incesto o una violación,

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL CUARTO INFORME PERIÓDICO DEL ECUADOR⁵

⁴Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/ECU/CO/6, 11 de agosto de 2016.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, / E/C.12/ECU/CO/4, 14 de noviembre de 2019.

El párrafo 52 de las últimas observaciones realizadas a Ecuador recomienda al Estado *“Tomar todas las medidas necesarias para garantizar que la regulación de la interrupción del embarazo sea compatible con la integridad y autonomía de la mujer, en particular a través de la despenalización del aborto en casos de violación (...)”*(El resaltado me corresponde)

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, OBSERVACIONES FINALES SOBRE LOS INFORMES PERIÓDICOS OCTAVO Y NOVENO COMBINADOS DEL ECUADOR⁶

Observa con preocupación la elevada tasa de embarazos y de mortalidad materna en la adolescencia, a más de la gran incidencia de diversas formas de violencia contra la mujer, en particular violencia sexual, incluidas la violación que afecta más a las mujeres y niñas. Ante lo que recomienda en el párrafo 21 *“Perseverar en sus esfuerzos por mejorar el sistema de reunión sistemática de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados por edad, tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima (...)”* (El resaltado me corresponde)

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, OBSERVACIONES FINALES SOBRE LOS INFORMES PERIÓDICOS QUINTO Y SEXTO COMBINADOS DEL ECUADOR⁷

Ante la preocupación del Comité sobre la elevada tasa de embarazos en la adolescencia como consecuencia de la violencia sexual. Recomienda en el párrafo 35, que se *“Establezca una política nacional para hacer frente a los embarazos en la adolescencia, entre otras formas dando acceso a información actualizada sobre los métodos de planificación familiar y afrontando y combatiendo la violencia sexual por razones de género (...) y alerta temprana en las situaciones de violencia y abusos sexuales”* (El resaltado me corresponde)

Acciones realizadas

El CNIG en uso de sus competencias constitucionales y legales realizó varias gestiones para obtener información con respecto a los casos de violaciones a niñas y adolescentes entre 10 a 14 años, que llega a conocimiento de la Fiscalía General del Estado (FGE) por parte del MSP, de las que se detalla:

- Con fecha 17 de diciembre del 2020, se envió los Oficios Nro. CNIG-ST-2020-0718-O, Oficio Nro. CNIG-ST-2020-0717-O solicitando a la FGE y al MSP, respectivamente, información con respecto a los casos de violaciones a niñas y adolescentes entre 10 a 14 años, que llegan a conocimiento por parte del MSP y son notificados a la FGE.
- Con Oficio No.FGE-CGAJP-DDHPC-2020-005264-O, de fecha 28 de diciembre de 2020, la FGE dio respuesta al Oficio No. CNIG-ST-2020-0718-O y remitió la información requerida.
- Con fecha 12 de enero de 2021, mediante Oficio Nro. CNIG-ST-2021-0016-O se insistió al MSP, sobre la solicitud la información antes requerida el 17 de diciembre de 2021.

⁶Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/EU/CO/8-9, 11 de marzo de 2015.

⁷Convención sobre los Derechos del Niño, / CRC/C/EU/CO/5-6, 26 de octubre de 2017.

- Con Oficio Nro. CNIG-ST-2021-0142-O, de fecha 03 de marzo de 2021, se realizó la segunda insistencia al MSP sobre la información requerida.
- Con Oficio Nro. MSP-SNPSI-2021-0059-O, de fecha 11 de marzo de 2021, el Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad señala que *“se ha logrado la generación e implementación del Formulario Obligatorio de Notificación de casos de Presunta violencia de género y graves violaciones a los Derechos Humanos, mismo que al momento es receptado por las Fiscalías Provinciales; con lo cual los primeros resultados de las notificaciones se visibilizarán en el mes de julio de 2021, para conocimiento de la ciudadanía, del CNIG y las diversas Carteras de Estado.”*
- Con Oficio Nro. MSP-MSP-2021-0939-O, de fecha 16 de marzo de 2021, el MSP remitió la información enviada por las Coordinaciones Zonales de Salud No. 1, 2, 5, 6, 7 y 8, dentro de la cual se dio contestación a lo requerido por el CNIG.

El análisis del caso:

Fiscalía General del Estado

Mediante memorando Nro. FGE-CGP-DESI-2020-00345-M, de fecha 25 de diciembre de 2020, la FGE menciona que *“se realizó un trabajo de levantamiento de data con las Fiscalías Provinciales para obtener la información solicitada, puesto que el Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales no cuenta con una variable que identifique automáticamente la derivación de noticias de delito del Ministerio de Salud Pública, además cabe indicar que, en la actualidad la Fiscalía General del Estado se encuentra desarrollando la Evaluación de Fiscales, proceso que consume importantes recursos humanos, por lo que de las 2650 víctimas de entre 10 y 14 años identificadas, se han validado 2376 registros, quedando pendientes de depuración aproximadamente 274 noticias de delitos, las que se concentran principalmente en Tungurahua y Pichincha, según se desprende del Memorando Nro. FGE-CGP-DESI-2020-00345-M remitido oportunamente el 25 de diciembre 2020, por la Dirección de Estadísticas y Sistemas de la Información.”*(El resaltado me corresponde)

Al no contar con una variable que identifique la derivación del caso de violación a una niña y adolescente menor de 14 años en el SIAF, se complejiza el levantamiento de información sobre este tipo penal y limita el análisis del nivel de cumplimiento de la obligación de denunciar de las instituciones de salud pública.

Mediante Oficio No. FGE-CGJAP-DDHPC-2020-005264-O, 28 de diciembre de 2020, la FGE remitió un documento consolidado de casos de violaciones a niñas y adolescentes entre 10 y 14 años de edad que llegaron a conocimiento de FGE por parte del Ministerio de Salud Pública. Es así que la Dirección de Estadísticas y Sistemas de Información Procesado de la FGE indicó que el SIAF registró 210 mujeres entre 10 a 14 años víctimas de violación derivados por el MSP durante enero a noviembre del año 2020, de un total de 2285 casos ingresados en el SIAF en el periodo señalado. Por tanto, se evidencia que de la totalidad de casos de violaciones a niñas y adolescentes menores de 14 años conocidos por FGE, únicamente el 9.2% provienen de las derivaciones realizadas por el MSP.

VÍCTIMAS ENTRE 10 Y 14 AÑOS DE VIOLACIÓN EN EL ECUADOR
Enero a noviembre 2020

Víctimas de violación registradas en el SIAF (hombre y mujer)	Víctimas de violación (mujeres)	Víctimas de violación mujeres reportadas por el MSP
2650	2285	210

Fuente: FGE, 2020

Ministerio de Salud Pública

Mediante Oficio Nro. MSP-SNPSI-2021-0059-O, de fecha 11 de marzo de 2021, el MSP menciona que *“en el marco de sus competencias y necesidades generó un proceso participativo para la elaboración y aprobación del Formulario Obligatorio, de Notificación de caso de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos Humanos, en el cual, intervinieron los equipos técnicos de la Fiscalía General del Estado y el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que finalizó el 25 de febrero de 2021, con la emisión de las Directrices a las Fiscalías Provinciales, para la recepción de las Notificaciones con el principal objetivo y evitar la impunidad de los casos de violencia de género. Este proceso, logró disponer de un instrumento que estandarice las notificaciones en esta Cartera de Estado y adicionalmente se generen datos específicos, entre ellos, el número de notificaciones.”* y señala que los primeros resultado se reflejaran en el mes de julio del 2021.

El MSP señala que este formulario evita la impunidad de los casos de violencia de género, fácil acceso para su investigación, y; proporciona datos que permitan generar políticas públicas. Además que se complementa con un Informe médico clínico e informe de hallazgos psicológicos.

Mediante Memorando Nro. FGE-CGAJP-DCJEAF-2021-00860-M , de fecha 25 de febrero de 2021, la FGE dispuso a los Fiscales Provinciales y Directores de Recursos Provinciales *“poner en conocimiento de los servidores de la carrera Fiscal y Fiscal administrativa (Secretario y Asistente) responsables del Servicio de Atención Integral SAI, el Convenio específico de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Salud Pública, Fiscalía General del Estado y el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el oficio Nro. MSP-MSP-2021-0435-O, de 12 de febrero de 2021, suscrito por el Dr. Juan Carlos Zevallos López, Ministro de Salud Pública, a fin de que se sirvan receptar el “Formulario, Obligatorio de Notificación de casos de presunta Violencia de Género y graves violaciones a los Derechos Humanos”, mismo que entrará en vigencia el lunes 01 de marzo de 2021.*

Formulario Obligatorio, de Notificación de caso de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos Humanos

D. ATENCIÓN A GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (Marque con una X)	
EMBARAZADA	PERSONAS CON PROBLEMAS DE SALUD
EMBARAZO EN NIÑAS MENORES O IGUALES A 14 AÑOS	PERSONA CON DISCAPACIDA
EMBARAZO EN ADOLESCENTES ENTRE 15 Y 19 AÑOS	PERSONAS CON ENFERMEDADES CATASTRÓRICAS RARAS
E. OTROS PRESUNTOS CASOS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS:	
GENOCIDIO	ESCLAVITUD
ETNOCIDIO	DEPORTACIÓN O TRASLADO FORZOSO DE PO
DELITOS DE LESA HUMANIDAD	DESAPARICIÓN FORZADA
EXTERMINIO	EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL

Fuente: MSP, 2021

El formulario elaborado en conjunto entre la FGE y MSP sí evidencia la violencia sexual, incluso la violación pues coloca un sección para identificar los embarazos en niñas y adolescentes menores a 14 años, lo cual aplica el principio de interés superior.

Dado, que hace dos meses se socializó el formulario a las Fiscalías Provinciales, por lo que no se cuenta con evidencia de los resultados de su aplicación, aunque el MSP menciona que se ha realizado un plan piloto sobre la aplicación de este y ha sido validado por las 9 Coordinaciones Zonales. Habría que esperar hasta julio que se obtienen los primeros resultados de la aplicación.

En el Memorando Nro. MSP-VGVS-2021-0105-M, de fecha 03 de febrero de 2021, del Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud Pública menciona que *“En el marco de la Política contra la violencia de género que desarrolla el Ministerio de Salud, ha procedido a la construcción técnica interinstitucional del formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los Derechos Humanos (...) Oportunamente pondremos en vuestro conocimiento los formatos de informe médico clínico y formato de informe psicológico que forma parte del formulario de notificación, que nos proporcionará la Subsecretaría de Provisión de Servicios (...)”* No obstante, no se ha remitido el informe médico clínico e informe psicológico que forma parte del formulario de notificación para observarlos desde el enfoque de género.

Entre otros documentos que remitió el MSP, se encuentra el Acuerdo Ministerial N° 0267-2018 (octubre 2018), en el que se dispone la implementación del "Servicio de primera atención", y señala *“(...) Art.- 3 Aprobar el “Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos” y su Modelo de Gestión, Art.- 4 Disponer que el “Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos” sea aplicado con carácter obligatorio a nivel nacional por parte de los profesionales de la salud del Sistema Nacional de Salud, Art.5 .- Disponer a los profesionales de la salud de los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud, implementar las acciones necesarias que aseguren la detección oportuna, atención integral, notificación legal y seguimiento de los casos de presunta violencia y graves violaciones a los derechos humanos identificados o atendidos en los establecimiento de salud, Art.- 6 Disponer a los profesionales de la salud de los referidos establecimientos del Sistema Nacional de Salud el uso del “Flujograma de conocimiento de autoridad correspondiente” (...) Art-7 Disponer la inclusión de las variables del “Formulario obligatorio de notificación de*

casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos” tanto en la parte diario de emergencia, como en el de consulta externa” (el resaltado me corresponde)

Y dentro de las transitorias, el acuerdo ministerial mencionado, *señala “(...) SEGUNDA.- En el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contados a partir del presente Acuerdo Ministerial en el Registro Oficial, La Dirección Nacional de Estadísticas y Análisis de la Información generará el Registro Nominal del “Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos” en la Plataforma de Registro de Atención en Salud-PRAS y en el Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias –RDACAA, TERCERA.- Hasta la actualización de los instrumentos PRAS y RDACAA, los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud registrarán de forma manual las notificaciones, registro que estará a cargo de la instancia competente de levantar los datos estadísticos de casa establecimiento de salud, CUARTO.- En el plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo Ministerial en el Registro Oficial, el Ministerio de Salud Pública, la Fiscalía General del Estado suscribirán un Convenio de Cooperación para la implementación operativa del “Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos” a fin de asegurar los mecanismos de articulación interinstitucional”*(el resaltado me corresponde)

De lo mencionado en el Acuerdo Ministerial del MSP, no se ha remitido información sobre la efectiva actualización de los instrumentos PRAS y RDACAA en el Registro Nominal de acuerdo a las variables del *“Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos”* y al revisar los *“Lineamientos para el uso del Formulario Obligatorio de Notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los Derechos Humanos”*, se confirma que es un proceso manual. Es así que el MSP menciona que *“(...) en los meses intermedios del año 2020 y parte del 2021, el Ministerio de Salud Pública con la convicción, de cumplir con las Leyes, y principalmente evitara la impunidad de los casos de violencia de género, nos proveímos de 30.000 Formularios”*

En cuanto al Informe técnico de la Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud se detallan otras acciones que ha realizado el MSP para garantizar la atención a víctimas de violencia de género y el acceso al Sistema de Justicia, no obstante, no son específicas para la notificación a la FGE sobre casos de violaciones a niñas y adolescentes menores de 14 años, pues son en general sobre violencia basada en el género.

De los datos estadísticos mostrados por el MSP entre enero a diciembre 2020, se remitieron a nivel nacional cifras de las atenciones generales que se brinda a niñas y adolescentes menores de 14 años, sin especificar si fueron violaciones y notificadas a la FGE, lo que no compete al caso de observancia actual. No obstante, se envió de forma desagregada por Zonales las notificaciones a la FGE sobre el tipo penal mencionado, de las cuales se detallan los siguientes resultados:

Zonal 1: Entre enero a diciembre del 2020, se reportaron **15** casos a la FGE desde el MSP durante el año 2020. El dato representa entre los dos sexos.

Zonal 2: Entre enero a diciembre del 2020, se reportaron **65** casos a la FGE desde el MSP durante el año 2020. La cifra corresponde a ambos sexos, no está clara, porque en la matriz que se recibió, muestra 37 casos, mientras que en el oficio, se detalla que son 65 casos.

Zonal 3: (No se envió información)

Zonal 4:(No se envió información)

Zonal 5:Entre enero a diciembre del 2020, se reportaron **16** casos a la FGE desde el MSP durante el año 2020. Dato que no está segmentado por edades, ni por sexos.

Zonal 6: Entre enero a diciembre del 2020, se reportaron **71** casos a la FGE desde el MSP durante el año 2020. El dato no se desagrega por sexo.

Zonal 7: No se envió información, pues en el Memorando Nro. MSP-CZ7-S-2021-0876-M, suscrito por la Coordinadora Zonal 7, se detalla un enlace⁸ en el que se encuentra la información, pero no se puede acceder.

Zonal 8:Entre enero a diciembre del 2020, se reportaron **47**casos a la FGE desde el MSP durante el año 2020. El dato no está segmentado por sexos.

Zonal 9: (No se envió información)

De las zonales del MSP que enviaron la información, se totaliza 214casos notificados a FGE durante el año 2020. No obstante, se evidencia que se encuentra desordenada la información, y que no se consolida a nivel nacional en un sistema con variables específicas para evidenciar y denunciar el delito de violación a niñas y mujeres adolescentes menores de 14 años, pues los datos remitidos no cuentan con segmentación uniforme, algunas zonales no segmentaron por sexo o edad las denuncias presentadas a la FGE.

Adicionalmente, la Coordinación General de Planificación, de la Dirección Nacional de Estadística y Análisis de Información de Salud, señala que se han realizado 1638 atenciones y 2682 consultas a mujeres entre 10 a 14 años por violencia sexual, las cuales han sido registradas en los establecimientos de Salud del Ministerio de Salud Pública en el año 2020. Esto no concuerda con el número de casos denunciados a la FGE, porque la matriz en la que se registra esta atención y consultas realizadas, no considera el registro de la notificación presentada a la FGE y no concreta si es atención ginecológica, obstétrica, sino en general todo el tipo de atención y consultas médicas.

Ante la falta de claridad sobre cuántas son las atenciones ginecológicas, obstétricas a niñas y adolescentes menores de 14 años, el CNIG solicitó al Ministerio de Salud Pública el número de primeras consultas por control de mujeres embarazadas menores de 14 años, en establecimientos de salud pública entre el 2018-2020, de lo que se desprende que en el año 2018 fueron atendidas 60 816 niñas y adolescentes menores de 14 años, en el 2019 fueron 55 221 y en el 2020 existieron 44 619, si bien se evidencia un decrecimiento en el número de atenciones, que significaría menos niñas y adolescentes embarazadas, se comprende que por el contexto de la pandemia por COVID-19 se habría dejado de asistir a las primeras consultas por control.

En la siguiente imagen se visibiliza el porcentaje por cada grupo de edad, lo que evidencia un marcado decrecimiento en niñas menores de 10 años, durante el año 2020, que como se mencionaba podría ser por no asistir a las consultas en el contexto de pandemia.

Grupo de edad	2018	%	2019	%	2020	%
De 10 a 14 años	60.653	99,70%	55.097	99,78%	44.614	99,99%
Menores de 10 años	183	0,30%	124	0,22%	5	0,01%
Total general	60.836	100,00%	55.221	100,00%	44.619	100,00%

Fuente: MSP, 2021

⁸<https://almacenamiento.msp.gob.ec/index.php/s/GGpdRIE5epRIOz6>

Conclusiones:

De acuerdo a los artículos 44 y 46 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), las niñas y adolescentes forman parte de atención prioritaria del grupo de vulnerabilidad, por tanto, gozan de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad y su atención debe ser especializada. Además, conforme establece el artículo 3 de la CRE, es deber del Estado asegurar y garantizar los derechos fundamentales, en los cuales se encuentra el derecho a la integridad sexual, física y psicológica de las niñas y adolescentes menores de 14 años.

Los embarazos en niñas y adolescentes menores de 14 años, tienen una relación directa con la violencia sexual, en el que el sistema de salud tiene la obligación de denunciar y trabajar articuladamente con la Fiscalía General del Estado. Es así, que aplicando el principio del artículo 11 numeral 9 de la CRE, en concordancia al artículo 422, numeral 2 del COIP, toda persona que actúe en ejercicio de potestad pública, en este caso las y los profesionales de la salud de establecimientos públicos, que conozcan de la comisión de un presunto delito, tienen la obligación de denunciar la violación a niñas y adolescentes menores de 14 años y la FGE el iniciar la investigación previa y proceso penal correspondiente, contemplando la no revictimización de la niña y adolescente y llevar un registro en conjunto de las notificaciones realizadas.

Con lo antes señalado, y acorde al artículo 33 del Código Orgánico de Salud, que dispone “***La autoridad sanitaria nacional en coordinación con el Ministerio Fiscal y otros organismos competentes implementará acciones para armonizar las normas de atención e instrumentos de registro de los distintos tipos de violencia y delitos sexuales, unificándolos en un manual de procedimientos de aplicación obligatoria en los distintos niveles de salud y en el Sistema Nacional de Salud***”. (El resaltado me corresponde).

El MSP ha realizado avances en relación a la Política Pública contra la Violencia de Género, entre ellos la articulación con la Fiscalía General del Estado y con el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para lograr generar el Formulario Obligatorio de Notificación de Casos de Presunta Violencia de Género y Graves Violaciones a los Derechos Humanos y los lineamientos para su aplicación, con el cual se notificarán los casos de presunta violencia de género, que permitirá levantar información de forma segmentada, y cuenta con un apartado para levantar la información de mujeres menores de 14 años embarazadas.

En contraste, la FGE evidencia que no cuenta con una variable que identifique la derivación de casos por delito de violación a niñas y adolescentes menores de 14 años provenientes del MSP. Por lo que se considera que la implementación del Formulario Obligatorio de Notificación de Casos de Presunta Violencia de Género y Graves Violaciones a los Derechos Humanos podría mejorar la coordinación interinstitucional y la evaluación sobre el cumplimiento del deber de denunciar. A julio del presente año se podría evaluar la efectividad en su aplicación, que inició el 01 de marzo del 2021.

Conforme el Acuerdo Ministerial 267, R.O. 598 y la normativa especializada penal y de salud, se enfatiza la obligación de notificar a la FGE presuntos hechos de violencia, entre estos la violación a niñas y adolescentes menores de 14 años, cuando se brinda atención médica, incluso se manda el seguir el “Flujograma de conocimiento de autoridad correspondiente” . No obstante, no se tiene claro si el registro PRAS y RDACAA y la notificación e información del Formulario se consolida en un sistema compartido con la FGE, sobretodo en casos de atenciones en primeras consultas por control de mujeres embarazadas menores de 14 años., pues al revisar el “Flujograma de conocimiento de autoridad correspondiente” y “Lineamientos para el uso del Formulario Obligatorio de Notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los Derechos Humanos, en el marco del Acuerdo Ministerial 267, R.O. 598”, se entiende que es un proceso manual. Es así que el MSP menciona que “(...) en los meses intermedios del año 2020 y parte del 2021, el Ministerio de Salud Pública con la convicción, de cumplir con las Leyes, y principalmente evitara la impunidad de los casos de violencia de género, nos proveímos de 30.000 Formularios”

Además, el MSP no ha remitido información (evidencia) sobre la efectiva actualización de los instrumentos PRAS y RDACAA en el Registro Nominal de acuerdo a las variables del “Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos”.

En cuanto a las cifras de casos notificados por parte del MSP a la FGE sobre violación a niñas y adolescentes menores de 14 años, se visibiliza que estas no concuerdan entre las instituciones y que existe complejidades en el levantamiento de información, pues el MSP ha remitido los datos de forma segmentada por zonales (no en su totalidad o las atenciones generales realizadas a las niñas y adolescentes), mientras que la FGE, menciona que fue un trabajo adicional con las Fiscalías Provinciales, lo que confirma que no existe un sistema o registro sobre esta temática entre las instituciones. A más de verificar que existen zonas donde no se ha denunciado un solo caso de violación en este contexto durante un año (2020) cuando se conoce de sociedad civil que sí han existido casos de violación a niñas y adolescentes menores de 14 años. La inconsistencia de datos entre instituciones, constituye omisión del deber de garantizar el derecho a la integridad personal de las niñas y adolescentes, pues sin data, el mejorar o elaborar política pública para abordar la problemática es compleja.

Además, existe inconsistencia y contradicción de información entre el número de primeras consultas de control prenatal a niñas y adolescentes (10 a 14 años) y las notificaciones presentadas desde el MSP a la FGE. El número de notificación a la FGE es mínimo en comparación al número de atenciones de primeras consultas prenatal a niñas y adolescentes entre 10 a 14 años, y se evidencia cuando Distritos del MSP (ejemplo Guaranda) señala que no se han notificado a la FGE, y sí han atendido 159 consultas a mujeres menores de 14 años, que según el artículo 171 del COIP se configura como violación.

Al no contar con un registro claro sobre los casos notificados por parte del MSP a la FGE sobre violación a niñas y adolescentes menores de 14 años, el Estado por la omisión de la obligación de proteger está vulnerando los derechos de las niñas y adolescentes y sosteniendo la discriminación estructural, naturalizando la violación al no poner en conocimiento de FGE todos los casos que atiende el MSP y visibilizar la problemática.

Con los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Salud Pública, se confirma que el número de denuncias presentadas por el ente rector de políticas de salud a la Fiscalía General del Estado no coinciden, son apenas el 210 denuncias presentadas hasta noviembre del año 2020, frente a 44 619 primeras consultas por control de mujeres embarazadas menores de 14 años realizadas en el año 2020.

Recomendaciones y acciones a realizarse dentro de la observancia:

Bajo estos preceptos se recomienda realizar las siguientes acciones:

- Coordinar la elaboración de una variable que identifique la derivación de noticias de delito violación a niñas y adolescentes menores de 14 años por parte del MSP en el Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF)
- Remitir los resultados del primer reporte de la aplicación del “Formulario Obligatorio de Notificación de caso de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos”, segmentado por embarazos de niñas y adolescentes menores de 14 años.
- Coordinar con la FGE y MSP la elaboración del registro de violencia sexual contra niñas y adolescentes menores de 14 años o constatar que lo que se ha realizado desde el MSP es suficiente para el registro mencionado.
- Crear un sistema interconectado entre la FGE y el MSP con base al “Formulario Obligatorio de Notificación de caso de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos”
- Socializar los resultados del informe con de organizaciones sociales que realizan defensa técnica en estos casos o trabajan en la temática, para plantear recomendaciones.
- Observar desde el enfoque de género si se ha actualizado las variables del registro en la Plataforma del Registro de Atenciones en Salud –PRAS y en el Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias –RDACAA y si existe un registro vinculado a la FGE

ANEXO

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

FORMULARIO OBLIGATORIO DE NOTIFICACIÓN DE CASOS DE PRESUNTA VIOLENCIA DE GÉNERO Y GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

A. DATOS DEL ESTABLECIMIENTO										B. NÚMERO DE SERIE	
INSTITUCIÓN DEL SISTEMA		ESTABLECIMIENTO DE SALUD		UNICÓDIGO	ZONA	NÚMERO DE HISTORIA CLÍNICA ÚNICA (Tipo documento de identificación / 17 dígitos temporales)					
C. DATOS DEL USUARIO/A											
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO		PRIMER NOMBRE		SEGUNDO NOMBRE		SEXO H-M-I	IDENTIDAD DE GÉNERO (Masculino - Femenino - Transmasculino- Transfemenino)		
									Femenino		
ORIENTACIÓN SEXUAL				NACIONALIDAD		FECHA DE NACIMIENTO dd-mm-aaaa		EDAD	CONDICIÓN DE LA EDAD Describe en letras si la edad corresponde a horas o días o meses o años		
LESBIANA	GAY	BISEXUAL	HETEROSEXUAL	NO SABE/NO RESPONDE							
AUTO IDENTIFICACIÓN ÉTNICA							TIPO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN				
INDÍGENA	MULTATO/A	BLANCO/A		AFROECUATORIANO/A AFRODESCENDIENTE	NO SABE / NO RESPONDE		CÉDULA DE IDENTIDAD O CIUDADANÍA	PASAPORTE			
MONTUBIO/A	NEGRO/A	MESTIZO/A		OTRO/A				VISA	CARNÉ DE REFUGIADO		
DATOS DE RESIDENCIA											
PROVINCIA		CANTÓN		PARROQUIA		BARRIO/SECTOR		CALLE PRINCIPAL		CALLE SECUNDARIA	
REFERENCIA DOMICILIARIA						CORREO ELECTRÓNICO			No. TELÉFONO		
D. ATENCIÓN A GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (Marque con una X)											
EMBARAZADA		PERSONAS CON PROBLEMAS DE SALUD MENTAL			NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES			PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD			
EMBARAZO EN NIÑAS MENORES O IGUALES A 14 AÑOS		PERSONA CON DISCAPACIDAD			PERSONAS POR DESASTRES ANTROPOGÉNICOS			NO APLICA			
EMBARAZO EN ADOLESCENTES ENTRE 15 Y 19 AÑOS		PERSONAS CON ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS Y RARAS			ADULTAS Y ADULTOS MAYORES						
E. OTROS PRESUNTOS CASOS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS (Marque con una X)											
GENOCIDIO		ESCLAVITUD			PERSECUCIÓN			NO SABE / NO RESPONDE			
ETNOCIDIO		DEPORTACIÓN O TRASLADO FORZOSO DE POBLACIÓN			APARTHEID						
DELITOS DE LESA HUMANIDAD		DESAPARICIÓN FORZADA			AGRESIÓN						
EXTERMINIO		EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL			NO APLICA						
F. DATOS DE ATENCIÓN (Marque con una X)											
SERVICIO DE ATENCIÓN		PRESUNTOS CASOS DE VIOLENCIA Recuerde que todos los casos de violencia desencadenan en LESIÓN:					LA LESIÓN DERIVÓ EN:				
CONSULTA EXTERNA	EMERGENCIA	FÍSICA	SEXUAL	PSICOLÓGICA	DAÑO	ENFERMEDAD	INCAPACIDAD				
G. DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN											
PRESUNCIÓN DE LOS HECHOS REFERIDOS POR EL USUARIO/A (Se llenará cuando el usuario/a informe):											
IDENTIFICA AL PRESUNTO AGRESOR/A (Se llenará cuando el usuario/a informe)		SI / Cuál?	FAMILIAR	AMIGO	VECINO	CONOCIDO	NO	NO SABE/NO RESPONDE			
SE TOMA MUESTRAS				SI	NO	SE GUARDÓ CADENA DE CUSTODIA (Sólo aplica cuando se toma muestras)				SI	NO

H. FIRMA DE RESPONSABILIDAD DEL PROFESIONAL DE SALUD QUE BRINDA LA ATENCIÓN						
FECHA DE ATENCIÓN Dd-mm-aaaa	HORA DE ATENCIÓN	NOMBRES Y APELLIDOS		NÚMERO DE CÉDULA DE IDENTIDAD O CIUDADANÍA	FIRMA	SELLO DEL PROFESIONAL DE SALUD

I. FIRMA DE RESPONSABILIDAD DE LA MÁXIMA AUTORIDAD QUE SE ENCUENTRE EN EL ESTABLECIMIENTO DE SALUD QUE NOTIFICA A LA AUTORIDAD COMPETENTE						
FECHA DE NOTIFICACIÓN dd-mm-aaaa	FECHA DE NOTIFICACIÓN	NOMBRES Y APELLIDOS DE QUIÉN NOTIFICA		NÚMERO DE CÉDULA DE IDENTIDAD O CIUDADANÍA	CARGO	FIRMA
TELÉFONO			CORREO ELECTRÓNICO			
AUTORIDAD A LA QUE SE NOTIFICA		FISCALÍA	POLICÍA	OTRO ¿Cuál?		

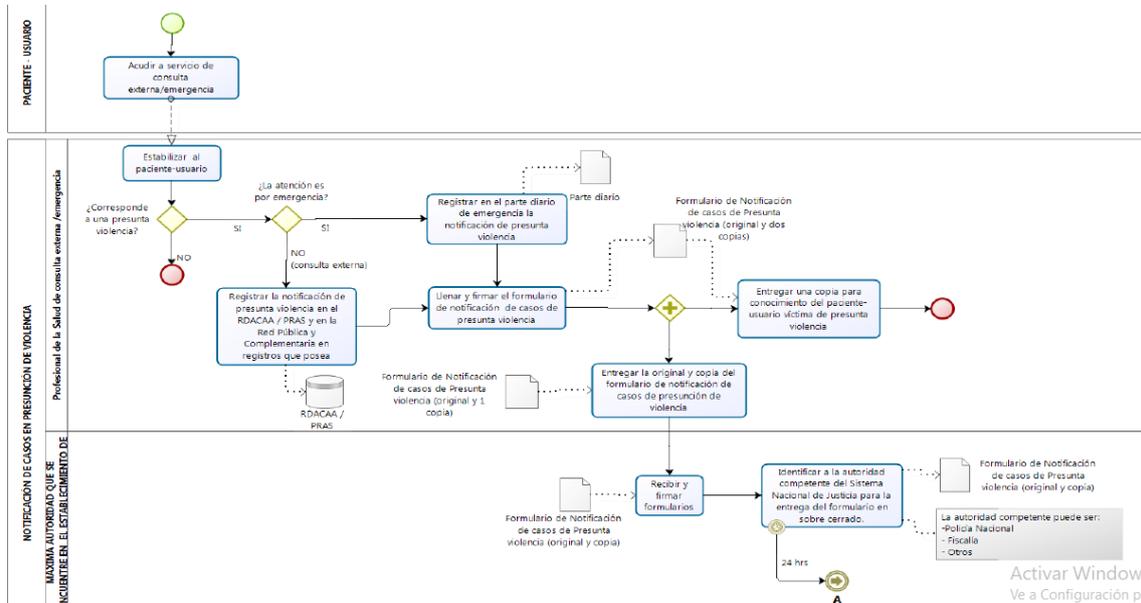
J. RECEPCIÓN DE LA NOTIFICACIÓN						
FECHA DE RECEPCIÓN dd-mm-aaaa	HORA DE RECEPCIÓN	INSTITUCIÓN QUE RECEPTA LA NOTIFICACIÓN (Marque con una X)			NOMBRE DE LA DEPENDENCIA / UNIDAD / INSTANCIA / ÁREA QUE RECEPTA	DIRECCIÓN DE LA DEPENDENCIA / UNIDAD / ÁREA QUE RECEPTA
		FISCALÍA	POLICÍA	OTRO ¿Cuál?		
NOMBRES Y APELLIDOS DE QUIÉN RECEPTA			NÚMERO DE CÉDULA DE IDENTIDAD O CIUDADANÍA		FIRMA	SELLO DE LA DEPENDENCIA

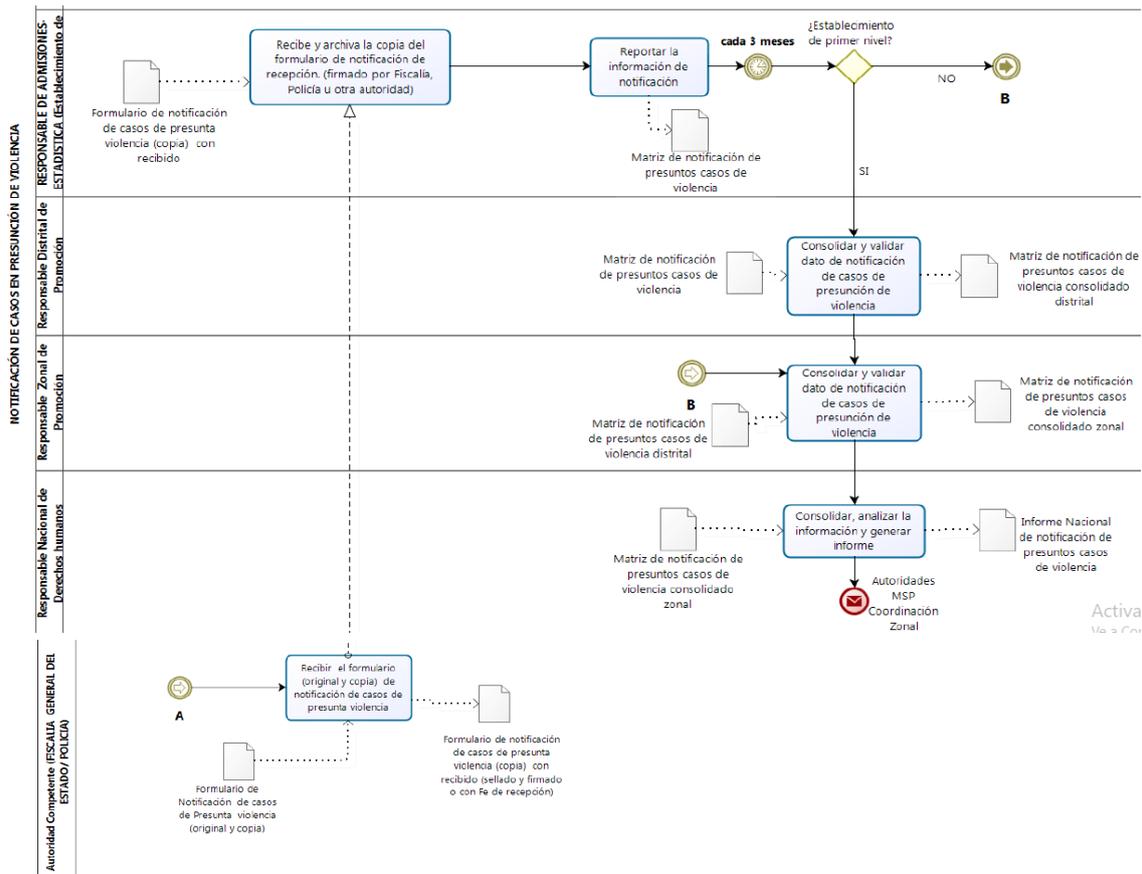
NOTA: EN CASO DE REQUERIR MAYOR INFORMACIÓN PARA EL TRÁMITE O GESTIÓN ADMINISTRATIVA FAVOR COMUNICARSE A LA ZONA / DISTRITO (registre el código de zona o distrito al que pertenece el establecimiento de salud que genero la notificación)

SNS-MSP/ Form. 094 / 2018

Fuente: MSP, 2021

Flujograma de conocimiento de autoridad correspondiente





Fuente: MSP, 2021

Actividad	Nombre	Fecha
Elaborado por:	Carmen García	07/04/2021
Actualizado por:	Carmen García	05/05/2021 /
Revisado por:	Soledad Puente	07/04/2021
Revisado actualización:	Soledad Puente	05/05/2021
Aprobado por:	Alexandra Andrade	08/04/2021
Aprobado actualización:	Alexandra Andrade	05/05/2021