

## **INFORME TECNICO DE INCIDENCIA EN EL PROTOCOLO PARA PREVENIR EL ACOSO LABORAL Y LA VIOLENCIA DE GENERO EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

### **1. Antecedentes**

La Constitución del Ecuador, en el literal b de su artículo 66, establece que se reconoce y garantizará a las personas:

*Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.*

El artículo 331, menciona que:

*El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.*

El Código del Trabajo, en el numeral 36 del artículo 42, indica que una de las obligaciones del empleador es:

*Implementar programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades del acoso laboral, para prevenir el cometimiento de toda forma de discriminación, hostigamiento, intimidación y perturbación que se pudiera generar en la relación laboral con los trabajadores y de éstos con el empleador.*

El literal m del artículo 44, establece que una de las prohibiciones al empleador es “El cometimiento de actos de acoso laboral o la autorización de los mismos, por acción u omisión”.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en el literal 14 del artículo 9, indica que se comprende como parte de los derechos de las mujeres el que “se les reconozcan sus derechos laborales, garantice la igualdad salarial entre hombres y mujeres, sin ninguna discriminación y a evitar que por causas de violencia, tengan que abandonar su espacio laboral”.

El Ministerio del Trabajo, mediante Acuerdo No. MDT-2020-244 -publicado en el Registro Oficial No. 355 del 22 de diciembre de 2020- emite el *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo*, el cual es de obligatorio cumplimiento.

La Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, en sesión ordinaria realizada el 08 de junio de 2020, mediante Resolución No. 057-CIG-2020 dispone que:

*En el marco del “Acuerdo por un Quito sin Violencia de Género”, en el plazo de quince días, la Secretaría de Inclusión Social, la Administración General, con el apoyo del Consejo de Protección de Derechos y la Secretaría de Salud presenten a la Comisión de Igualdad Género e Inclusión Social una propuesta de protocolo para la erradicación y prevención de acoso laboral y de violencia de género, el cual, será aplicado en todas dependencias y empresas municipales.*

La Secretaria de Salud del DMQ, Dra. Ximena Abarca Durán, remite el Oficio No. GADDMQ-SS-2020-1237-OF del 17 de junio del 2020, mediante el cual remite a la Abg. Damaris Priscila Ortiz Pasuy, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito (E), la propuesta de protocolo para la erradicación y prevención de acoso laboral y de violencia de género. Este Oficio se encuentra copiado a la MSc. Verónica Moya Campaña, Secretaria Ejecutiva del Consejo de Protección de Derechos.

Con fecha 22 de junio, se remite al Consejo de Protección de Derechos una segunda versión de la Propuesta de Protocolo para Prevenir el Acoso Laboral y la Violencia de Género en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con una serie de modificaciones al documento anterior enviado por la Secretaría de Salud.

Con fecha 23 de julio, este Consejo envía sus aportes a la Secretaría de Salud mediante Oficio No. 384-CPD-SE-2020, mediante el documento *Informe sobre la Propuesta de Protocolo para Prevenir el Acoso Laboral y la Violencia de Género en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*.

A su vez, en sesión ordinaria del 21 de diciembre de 2020, mediante Resolución No. 096-CIG-2020, la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social del MDMQ, acordó:

*Solicitar que en treinta días la Administración General, todas las Secretarías y Empresas Públicas Metropolitanas del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Instituto Metropolitano de Capacitación; realicen una socialización y capacitación obligatoria sobre el “Protocolo para la erradicación y prevención de acoso laboral y de violencia de género, el mismo que será*

*aplicado en todas las dependencias y empresas municipales”; su aplicación será de obligatorio cumplimiento.*

Mediante Circular Nro. GADDMQ-ICAM-2021-0003 del 18 de enero de 2021, se comunica a la Secretaría Ejecutiva de esta institución que:

*(...) el ICAM ha procedido con la mediación pedagógica y virtualización del Protocolo, el mismo que se encuentra disponible para todas las dependencias y empresas municipales, y es de obligatorio cumplimiento y aprobación de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 096-CIG-2020 de CIGIS (...)*

## **2. Objetivo**

Presentar algunos argumentos técnico-operativos con el fin de retroalimentar el documento *Protocolo para prevenir el acoso laboral y la violencia de género en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*, emitido por la Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## **3. Análisis**

### **3.1 Sobre la participación del Consejo de Protección de Derechos en el proceso de elaboración de este protocolo**

Este Consejo conoció únicamente las dos primeras versiones de este protocolo y realizó sus aportes al mismo en el mes de julio del año 2020. La última versión de este protocolo -enviada por las secretarías de inclusión y de salud- a la Comisión de Género e Inclusión Social, en el mes de diciembre del año anterior, no fue conocida por esta institución.

### **3.2 Sobre la prevención**

- Sobre la prevención para evitar toda forma de acoso y violencia en el ámbito laboral se identifica que las directrices no son claras y precisas, lo cual constituye una limitación para que las instituciones conozcan los mecanismos y procedimientos que deben asumir y así implementarlos adecuadamente.
- Dentro de las acciones de prevención no se encuentra la **sensibilización**, estrategia fundamental de la lucha contra las violencias, y que debería estar dirigida a todo el personal que es parte de la gestión municipal, a fin de evitar la discrecionalidad o falta de enfoques en las propuestas que pudieran hacerse desde cada instancia.

- En cuanto a la prevención secundaria y terciaria, éstas obedecen más a respuestas de contención y atención frente a algún hecho concreto de acoso. Por tanto, no deberían ubicarse como acciones preventivas.

### 3.3 Sobre el procedimiento

- En el punto 5.1.1 se indica que únicamente la persona afectada podrá presentar una denuncia. Si bien esto pretende que las personas afectadas puedan ejercer su agencia, en muchos casos el temor a represalias, o el impacto de la violencia y el acoso, hace que estos casos no se denuncien. Por lo que es necesario evaluar esta decisión y considerar medidas que garanticen la protección a quienes pudieran sentirse afectado/as, motivar entornos laborales saludables y seguros, y promover una cultura de denuncia y cero tolerancia frente a todo tipo de maltrato y acoso.
- En el punto 5.1.2.1 se plantea la posibilidad de que frente a temas de acoso laboral, discriminación o violencia de género éstos sean resueltos mediante acuerdos internos a través de una *Gestión temprana abreviada*, lo cual contravendría la normativa nacional vigente. Misma que claramente indica que:

*(...) La Unidad de Administración del Talento Humano institucional o quien haga sus veces, en el término de diez (10) días, contados desde el conocimiento de la denuncia, remitirá al Ministerio del Trabajo el informe técnico que contenga toda la información denunciada, con el fin de que se realice el seguimiento; y, en caso de incumplimiento de las políticas, normas e instrumentos técnicos determinados en el "Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo", será comunicado inmediatamente a la Contraloría General del Estado, de acuerdo a lo señalado en la Disposición General Sexta de la Ley Orgánica del Servicio Público.<sup>1</sup>*

- El procedimiento de *Gestión temprana abreviada* propone que la persona denunciante entable un diálogo con el presunto agresor, lo cual puede ser revictimizante.
- En caso de que se generen espacios de atención y contención a la víctima es fundamental que se cuente con profesionales capacitados y una metodología que garantice que estos son espacios seguros para quienes participan en ellos y garantizar que estos no sean espacios de revictimización.

---

<sup>1</sup> Artículo 5 del *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo*, emitido por el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo No. MDT-2020-244, publicado en el Registro Oficial No. 355 del 22 de diciembre de 2020.

- En el punto 5.1.2.2 se establece que este Consejo hará observancia y acompañamiento a las denuncias que ingresen sobre estos casos. Lo cual no corresponde, en tanto las atribuciones de observancia de esta institución -tal como lo establece el Código Municipal en su artículo 1.3.76- están destinadas a políticas públicas distritales para la igualdad y no discriminación. Adicional a ello, el *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo* -emitido por el Ministerio del Trabajo- establece que el seguimiento de la información denunciada es competencia del Ministerio de Trabajo<sup>2</sup>.
- En la etapa de resolución del procedimiento se habla únicamente del tipo de sanciones al presunto agresor; adicional a ello, es necesario considerar e incorporar medidas de reparación a la víctima, tales como: atención psicológica, apoyo emocional, generación de ambientes laborales óptimos, entre las más importantes.

### **3.4 Sobre los casos de violencia de género o acoso sexual**

- Se plantea seguir la Ruta de Atención, Protección y Restitución de Derechos de Mujeres en Situación de Violencia en el marco del Sistema de Protección Integral, realizada por este Consejo de Protección de Derechos. Cabe señalar que dicha ruta se encuentra desactualizada, debido a que fue publicada en julio del año del 2017 y, por ende, no incorpora las modificaciones realizadas por la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, misma que fue aprobada por la Asamblea Nacional posteriormente a la publicación de la ruta señalada.
- El Protocolo analizado no expone los procedimientos internos ni responsabilidades institucionales de prevención y actuación frente a posibles casos de violencia de género o acoso sexual en el ámbito laboral. Para el caso es fundamental generar un protocolo de respuesta frente a casos de abuso sexual en el ámbito laboral donde las Instituciones tienen la obligación de acompañar la denuncia.

---

<sup>2</sup> Ibídem.

#### 4. Conclusiones

- Este Consejo no volvió a ser contactado por las instituciones responsables de la elaboración de este documento después del mes de julio del año 2020, por lo cual no conoció la versión final enviada a la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, por lo que no tuvo la posibilidad de realizar estos aportes de manera oportuna.
- Se ha podido evidenciar que algunos elementos planteados por el procedimiento de este protocolo no guardan concordancia con el *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo*, emitido por el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo No. MDT-2020-244, publicado en el Registro Oficial No. 355 del 22 de diciembre de 2020; mismo que es de obligatorio cumplimiento.
- El procedimiento planteado no incorpora medidas que garanticen la no revictimización ni la reparación de las personas que pudieran sentirse afectadas por casos de acoso laboral y violencia de género en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- El protocolo no incorpora procedimientos internos de las instancias municipales en caso de presentarse situaciones de violencia de género o acoso sexual en el ámbito laboral.
- La denuncia no puede ser asumida únicamente por la persona violentada, es importante que quien conozca sobre un caso determinado también pueda denunciar, a fin de evitar la impunidad en este tipo de comportamientos.
- No se expone de manera clara el acompañamiento a víctimas por parte de las instituciones municipales cuando las situaciones de violencia, acoso laboral y abuso sexual derivan en ámbitos legales.
- Es importante que el protocolo -conforme lo planteó inicialmente el Consejo de Protección de Derechos- sea validado con un grupo focal para asegurar la pertinencia o, de ser el caso, realizar los ajustes correspondientes.

#### 5. Recomendaciones

En virtud de las observaciones realizadas, y a fin de contribuir a contar con una herramienta lo más elaborada y eficiente, nos permitimos recomendar:

- Suspender el proceso de capacitación propuesto a través de la plataforma virtual del ICAM hasta que se procesen éstas y otras posibles observaciones que pudieran surgir de la validación del instrumento con eventuales grupos focales.

- Actualizar el documento, en concordancia por lo planteado por el *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo*, emitido por el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo No. MDT-2020-244, publicado en el Registro Oficial No. 355 del 22 de diciembre de 2020; mismo que es de cumplimiento obligatorio.
- Separar las temáticas en dos documentos diferenciados, de modo que existan procedimientos internos específicos para los casos de acoso laboral, y otros para los casos de violencia de género en el ámbito laboral.
- Incorporar medidas que garanticen la no revictimización y la reparación de las personas que pudieran sentirse afectadas por casos de acoso laboral y violencia de género en alguna dependencia o instancia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Garantizar la participación de las instituciones designadas en las resoluciones de las Comisiones Municipales a lo largo de los procesos de elaboración de normativa e instrumentos de política pública, de tal manera que sus aportes puedan ser conocidos e incorporados de manera oportuna.
- Enmarcar el proceso de capacitación en una estrategia integral, sostenida y a largo plazo que incida en el cambio de la cultura institucional; con el objetivo de erradicar los casos de acoso laboral y violencia de género en las instancias o dependencias municipales.
- Actualizar la Ruta de Atención, Protección y Restitución de Derechos de Mujeres en Situación de Violencia en el marco del Sistema de Protección Integral, considerando la normativa actual vigente; y difundir la misma en el Distrito Metropolitano de Quito; esto como una recomendación al Consejo de Protección de Derechos.
- Elaborar e incorporar un flujograma institucional interno de atención en casos de violencia de género y acoso sexual en el ámbito laboral de las instancias municipales.
- Retirar el nombre de este Consejo de Protección de Derechos del material de capacitación publicado, ya que este organismo no formó parte de todo el proceso de elaboración y no conoció la versión final hasta que éste fue publicado.

Como Consejo de Protección de Derechos ratificamos nuestro compromiso de contribuir en la producción, implementación y observancia de todo instrumento, herramienta, estrategia, etc., orientada a erradicar toda forma de violencia de género en el ámbito público y privado del DMQ.



ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	DPV	21-01-2021	FPSTE	
Revisado por:	SH	21-01-2021	CT	
Aprobado por:	SH	21-01-2021	CT	

