


¿Qué tensiones emergen entre la protección de datos y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables?

Quais tensões surgem entre a proteção de dados e a necessidade de rastreabilidade no acompanhamento de populações vulneráveis?

 **Daniela Alejandra Sagñay Ponce**
Subsecretaría de Protección Especial. Quito, Ecuador.

 **Vanessa Villavicencio Zambrano**
Subsecretaría de Protección Especial. Quito, Ecuador.

 d.alejandra.ps.12@gmail.com

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id157>

Resumen: El fortalecimiento de los sistemas de protección social en América Latina exige la consolidación de registros sociales dinámicos, interoperables y capaces de realizar seguimiento continuo a poblaciones vulnerables. Sin embargo, la necesidad de trazabilidad para garantizar la atención integral de niñas, niños y adolescentes, personas en movilidad humana y otros grupos de atención prioritaria plantea tensiones significativas con el derecho fundamental a la protección de datos personales. En el caso ecuatoriano, la implementación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (2021) y su Reglamento (2023) introduce obligaciones jurídicas y técnicas que desafían los mecanismos tradicionales de registro y monitoreo de poblaciones con altos niveles de riesgo. El objetivo de este artículo es analizar dichas tensiones desde una perspectiva jurídica, institucional y ética, mediante una metodología cualitativa basada en revisión normativa y análisis comparado, incorporando referencias del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD) y lineamientos internacionales sobre gobernanza de datos sensibles. Los hallazgos muestran que los procesos de trazabilidad pueden entrar en conflicto con los principios de minimización, proporcionalidad y finalidad, especialmente cuando intervienen múltiples instituciones que requieren acceso continuo a información sensible. Se concluye que la trazabilidad puede fortalecerse si se articula con un enfoque de derechos, modelos de gestión de riesgos y mecanismos de interoperabilidad segura que permitan avanzar hacia una trazabilidad responsable.

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)



Publicado en acceso abierto bajo la
Licencia Creative Commons.

Palabras clave: trazabilidad, protección de datos personales, poblaciones vulnerables, interoperabilidad, ética digital.

Resumo: O fortalecimento dos sistemas de proteção social na América Latina exige a consolidação de cadastros sociais dinâmicos, interoperáveis e capazes de realizar acompanhamento contínuo

de populações vulneráveis. Entretanto, a necessidade de rastreabilidade para garantir a atenção integral de crianças e adolescentes, pessoas em mobilidade humana e outros grupos de atenção prioritária levanta tensões significativas com o direito fundamental à proteção de dados pessoais. No caso equatoriano, a implementação da Lei Orgânica de Proteção de Dados Pessoais (2021) e seu Regulamento (2023) introduz obrigações jurídicas e técnicas que desafiam os mecanismos tradicionais de registro e monitoramento de populações com altos níveis de risco. O objetivo deste artigo é analisar essas tensões a partir de uma perspectiva jurídica, institucional e ética, por meio de uma metodologia qualitativa baseada em revisão normativa e análise comparada, incorporando referências do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (RGPD) e diretrizes internacionais sobre governança de dados sensíveis. Os achados mostram que os processos de rastreabilidade podem entrar em conflito com os princípios de minimização, proporcionalidade e finalidade, especialmente quando há intervenção de múltiplas instituições que exigem acesso contínuo a informações sensíveis. Conclui-se que a rastreabilidade pode ser fortalecida se for articulada com uma abordagem de direitos, modelos de gestão de riscos e mecanismos de interoperabilidade segura que permitam avançar em direção a uma rastreabilidade responsável.

Palavras-chave: rastreabilidade, proteção de dados pessoais, populações vulneráveis, interoperabilidade, ética digital.

I. Metodología

La metodología de este artículo se sustenta en un enfoque cualitativo de carácter analítico, cuyo objetivo es identificar y examinar las tensiones que emergen entre la protección de datos personales y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables en Ecuador. Para ello se empleó una estrategia combinada de revisión normativa, análisis comparado y observación institucional, lo que permitió triangular fuentes jurídicas, técnicas y operativas.

En primer lugar, se realizó una revisión normativa de la legislación ecuatoriana en materia de protección de datos personales, protección integral y gestión de información sensible, incluyendo la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (2021), su Reglamento (2023), la Constitución, el Código de la Niñez y Adolescencia y la normativa técnica relativa a acogimiento institucional. Este análisis se complementó con una revisión documental de guías, protocolos y lineamientos emitidos por autoridades de control, tales como la Superintendencia de Protección de Datos Personales.

En segundo lugar, se aplicó un análisis comparado con marcos internacionales relevantes, especialmente el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD), lineamientos de UNICEF sobre gobernanza de datos de la infancia, y recomendaciones de la OCDE sobre gestión del riesgo y tratamiento de datos sensibles. Este contraste permitió contextualizar los desafíos ecuatorianos dentro de estándares internacionales ampliamente aceptados.

En tercer lugar, se incorporó una observación institucional directa, derivada de la experiencia en procesos de acogimiento institucional y familiar,

con énfasis en el manejo de expedientes, flujos de información y prácticas de gestión documental. La observación se realizó bajo criterios de confidencialidad y anonimización, priorizando el interés superior del niño y la protección de información sensible.

Finalmente, con el fin de clarificar la estructura operativa del sistema, se elaboró un esquema de actores e interacciones institucionales, que identifica los principales puntos de flujo de datos en los procesos de protección especial:

Actores intervinientes

Autoridad judicial o administrativa: Unidades Judiciales Especializadas en Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; Unidades Judiciales Multicompetentes, Juntas Cantonales de Protección.

Ministerio rector: Ministerio de Desarrollo Humano (antes MIES), responsable de políticas de protección especial y sistemas de información social.

Unidades de atención: equipos técnicos de acogimiento institucional y familiar encargados del registro, actualización y seguimiento del caso.

Flujos de información

Notificación de medidas de protección → transferencia de expedientes a unidades de atención.

Informes técnicos periódicos → envío a autoridad judicial y ministerio.

Actualización de historial social, psicológico y judicial → registro en bases de datos institucionales.

Derivaciones intersectoriales → interoperabilidad con sistemas de salud, educación y programas sociales.

Este esquema permite visualizar las interacciones donde emergen las tensiones analizadas, particularmente en los puntos donde convergen múltiples actores con distintos niveles de acceso a datos sensibles.

2. Resultados

Marco jurídico de protección de datos y trazabilidad

El marco jurídico ecuatoriano establece obligaciones claras respecto del tratamiento de datos personales, especialmente cuando se trata de información sensible vinculada a niñas, niños, adolescentes y otros grupos de atención prioritaria. La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021) define el tratamiento de datos como cualquier operación que permita identificar directa o indirectamente a una persona natural, y establece que dicho tratamiento sólo puede realizarse bajo bases legales específicas, como el consentimiento informado o el cumplimiento de una misión en interés público (art. 7).

El Reglamento de la Ley (Presidencia de la República del Ecuador, 2023) amplía estas obligaciones, exigiendo finalidades determinadas, mecanismos de conservación y eliminación, y medidas de anonimización cuando corresponda (arts. 8–9). Esta regulación dialoga directamente con los sistemas de protección especial previstos en el Código de la Niñez y Adolescencia (2025), cuyo artículo 11 consagra el interés superior del niño como principio rector.

A nivel internacional, el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD) constituye un referente para la gestión de datos sensibles, al establecer salvaguardias reforzadas, obligaciones de minimización y límites estrictos para el tratamiento con fines de protección social (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2016). La comparación evidencia que, al igual que en la experiencia europea, la legislación ecuatoriana reconoce bases de legitimación para el tratamiento de datos en contextos de protección especial, pero impone al Estado una carga elevada de justificación, proporcionalidad y documentación.

En este marco, la trazabilidad se vuelve un elemento indispensable para garantizar el desarrollo integral y la continuidad de la atención. La Norma Técnica para el Servicio de Acogimiento Institucional (MIES, 2023) requiere el registro sistemático de información relativa al historial judicial, situación sociofamiliar, evolución psicológica, visitas y derivaciones, lo que convierte a los sistemas de información interinstitucional en herramientas clave para el seguimiento del caso.

Tensiones éticas emergentes entre trazabilidad y protección de datos

La revisión normativa y comparada permite identificar un conjunto de tensiones éticas que superan

los dilemas jurídicos convencionales. Una de ellas es la tensión entre minimización de datos y necesidad de trazabilidad integral. Mientras la protección de datos exige recolectar únicamente información adecuada, pertinente y limitada, la protección integral demanda registros amplios y longitudinales que garanticen continuidad en la atención. Por ejemplo, la georreferenciación de familias de origen o los historiales psicológicos pueden ser indispensables para determinar medidas de protección, pero simultáneamente constituyen información altamente sensible capaz de generar discriminación o revictimización si no se maneja adecuadamente.

Otra tensión se relaciona con el consentimiento, especialmente en el caso de niñas, niños y adolescentes institucionalizados, quienes no pueden consentir libremente ni comprender el alcance del tratamiento de datos (UNICEF, 2021). En estos contextos, la base jurídica no puede ser el consentimiento, sino la misión estatal de protección. Sin embargo, esto obliga al Estado a desarrollar medidas reforzadas de confidencialidad y estricta delimitación del acceso a los datos.

También emergen tensiones asociadas al riesgo de vigilancia institucional. La acumulación de información sensible en sistemas interoperables puede generar usos secundarios no autorizados, perfilamientos o decisiones automatizadas opacas, especialmente cuando no existen protocolos comunes ni mecanismos de auditoría.

Estas tensiones éticas no fueron explícitamente previstas en la normativa ecuatoriana, pero surgen del análisis de las interacciones institucionales y de la observación de prácticas cotidianas en servicios de acogimiento. Su identificación constituye uno de los hallazgos centrales del estudio.

Modelos de gestión del riesgo y vulneraciones identificadas

La Superintendencia de Protección de Datos Personales (2025) ha desarrollado un enfoque de gestión de riesgos que distingue vulneraciones de confidencialidad, integridad y disponibilidad. Estas vulneraciones tienen implicaciones significativas en el ámbito social:

- Confidencialidad: exposición de historiales médicos o judiciales a actores no autorizados.
- Integridad: alteración involuntaria de datos que afecta decisiones judiciales o técnicas.
- Disponibilidad: pérdida de información que impide garantizar continuidad en la atención.

Dichos riesgos se amplifican cuando los titulares pertenecen a grupos con autonomía limitada, como niñas, niños y adolescentes en acogimiento institucional.

La Guía de Gestión de Riesgos propone cinco etapas, contexto, identificación, análisis, evaluación y tratamiento, que permiten implementar una trazabilidad responsable. En la práctica, estos pasos pueden aplicarse de la siguiente forma:

- Contexto: identificar flujos de información entre unidades de atención, autoridad judicial y ministerio rector.
- Identificación: detectar riesgos como uso de sistemas no cifrados.
- Análisis: valorar impactos potenciales, incluyendo estigmatización y revictimización.
- Tratamiento: implementar protocolos de confidencialidad, segmentación de accesos y anonimización de informes.

La gestión del riesgo permite equilibrar la obligación estatal de trazabilidad con la protección de los derechos fundamentales, evitando un enfoque meramente administrativo o tecnológico.

Metarregulación e interoperabilidad segura

La noción de metarregulación, introducida en la Guía de Gestión de Riesgos (SPDP, 2025), plantea que la autoridad de control supervisa la capacidad de autorregulación de las instituciones responsables del tratamiento. Esto implica que cada entidad pública debe diseñar mecanismos de cumplimiento adaptados a su operación, documentar sus decisiones y demostrar responsabilidad proactiva.

En el sistema de protección especial, la corresponsabilidad interinstitucional exige protocolos comunes de interoperabilidad segura. Cada caso involucra al menos tres actores, autoridad judicial, ministerio rector y unidades de atención, lo que requiere estándares unificados sobre quién accede a la información, con qué finalidad y durante cuánto tiempo. En ausencia de lineamientos claros, la trazabilidad podría derivar en vulneraciones de derechos o en acumulación excesiva de datos sin justificación.

La interoperabilidad segura no sólo facilita la coordinación entre instituciones, sino que da contenido operativo al principio del interés superior del niño, al permitir decisiones informadas sin sacrificar la privacidad ni la autonomía progresiva.

3. Discusión

El análisis realizado permite identificar tensiones que no habían sido anticipadas plenamente en el planteamiento inicial del estudio. Si bien se preveía que la protección de datos y la trazabilidad podían entrar en conflicto en términos de proporcionalidad,

minimización y control del flujo de información, la revisión normativa y comparada reveló dinámicas más profundas vinculadas a la arquitectura institucional y a los modelos de gobernanza de datos aplicados en los sistemas de protección especial.

Uno de los resultados no esperados es la constatación de que la trazabilidad, entendida como seguimiento longitudinal del caso, no se limita a un problema técnico o jurídico, sino que introduce nuevas tensiones éticas, particularmente en contextos donde los titulares de los datos no pueden consentir libremente, como sucede con niñas, niños y adolescentes institucionalizados. Este hallazgo amplía el alcance del estudio, mostrando que la necesidad de trazabilidad no sólo compite con los principios de proporcionalidad y minimización, sino también con la autonomía progresiva, el derecho a la intimidad y la dignidad, dimensiones que suelen quedar diluidas en los debates regulatorios.

Asimismo, la revisión comparada permitió observar que las tensiones no se producen únicamente por el volumen de información tratada, sino por la interacción entre múltiples instituciones que operan con criterios dispares de documentación, custodia y acceso. Este fenómeno, visible en Ecuador pero también documentado por organismos como UNICEF (2021), refuerza la importancia de contar con lineamientos comunes de interoperabilidad segura que prevengan usos secundarios, duplicación de datos o transferencias no justificadas.

Otro resultado no previsto inicialmente es la identificación del riesgo de vigilancia institucional no intencional. Si bien la trazabilidad se justifica en función del interés superior del niño y del deber estatal de protección, la acumulación de información sensible en sistemas interoperables puede generar escenarios donde la información histórica se convierta en un factor de estigmatización o desigualdad, especialmente cuando los sistemas carecen de mecanismos robustos de anonimización, eliminación o segmentación de accesos. Este aspecto, que no aparece explícitamente en la normativa nacional, emerge con fuerza al contrastar el marco ecuatoriano con estándares internacionales como el RGPD, que exige salvaguardias reforzadas para prevenir decisiones automatizadas o tratamientos invasivos.

Finalmente, otro hallazgo relevante es el papel crítico de la metarregulación como herramienta para equilibrar trazabilidad y protección de datos. La revisión de la Guía de Gestión de Riesgos (SPDP, 2025) muestra que la supervisión estatal no puede limitarse al cumplimiento formal de la normativa, sino que requiere una capacidad institucional para evaluar, documentar y corregir prácticas que puedan derivar en vulneraciones de derechos. Esta dimensión, ausente en el diseño original de los sistemas de protección especial, se convierte en un elemento indispensable para avanzar

hacia una trazabilidad responsable, basada en la confianza, la transparencia y la rendición de cuentas.

En conjunto, estos resultados sugieren que el desafío central no reside únicamente en ajustar los mecanismos de registro y documentación, sino en redefinir la gobernanza del dato en el ámbito social, incorporando principios éticos, enfoques comparados y modelos de gestión del riesgo que permitan proteger la información sin debilitar la capacidad del Estado para garantizar derechos.

4. Conclusiones

El análisis de las tensiones entre la protección de datos personales y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables demuestra que estos elementos no deben entenderse como dimensiones opuestas, sino como componentes interdependientes de una misma arquitectura de protección social. La trazabilidad es indispensable para garantizar la continuidad de la atención, la coordinación interinstitucional y la actuación oportuna del Estado en casos de niñas, niños, adolescentes y otros grupos de atención prioritaria. No obstante, dicha trazabilidad sólo puede considerarse legítima si se sustenta en bases jurídicas claras, medidas reforzadas de seguridad y criterios éticos que prioricen la dignidad y la autonomía progresiva de las personas involucradas.

Los resultados muestran que, más allá de las tensiones jurídicas tradicionales, minimización versus necesidad de información, proporcionalidad, finalidad limitada, emergen tensiones éticas y operativas que no habían sido previstas explícitamente en la normativa ecuatoriana. Entre ellas destacan la gestión de información altamente sensible en sistemas interoperables, la disparidad de criterios entre instituciones, la posibilidad de usos secundarios no autorizados y los riesgos de vigilancia institucional no intencional. Estos hallazgos subrayan la necesidad de fortalecer la gobernanza del dato en el ámbito social, incorporando mecanismos más rigurosos de auditoría, segmentación de accesos, anonimización progresiva y eliminación oportuna.

En este contexto, el análisis comparado con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) confirma que la trazabilidad en sistemas de protección social sólo puede sostenerse bajo un modelo de responsabilidad proactiva, donde las instituciones documentan sus decisiones, justifican la base legal del tratamiento y acreditan la proporcionalidad del acceso a la información. La experiencia internacional también refuerza la importancia de establecer límites claros al uso de datos sensibles, evitar la acumulación histórica no justificada y garantizar que cualquier forma de automatización sea explicable, auditable y no discriminatoria.

Asimismo, la incorporación del enfoque de gestión de riesgos y de la metarregulación permite avanzar hacia una trazabilidad responsable, entendida como un equilibrio entre la necesidad de seguimiento continuo y la obligación de proteger la información como una extensión de la dignidad humana. Este enfoque reconoce que la trazabilidad no puede convertirse en un ejercicio de control o vigilancia, sino en un instrumento de cuidado que habilite decisiones informadas sin reproducir desigualdades ni estigmatizar a los usuarios del sistema.

En suma, el desafío para el Ecuador consiste en consolidar sistemas de información social que garanticen interoperabilidad segura, transparencia, rendición de cuentas y capacitación continua del personal, sin comprometer la privacidad ni los derechos fundamentales de poblaciones con alta vulnerabilidad. Avanzar hacia este equilibrio requiere una gobernanza sólida, un marco normativo coherente con los estándares internacionales y un compromiso ético que sitúe a la persona, y no al dato, en el centro de la política pública.

Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*. Registro Oficial Suplemento N.º 459.
- Código de la Niñez y Adolescencia. (2025). *Registro Oficial N.º 737 (última reforma 26 de junio de 2025)*.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N.º 449.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Sentencias y jurisprudencia en materia de protección de datos personales*. Corte Constitucional del Ecuador. https://spdp.gob.ec/wp-content/uploads/2025/02/Corte_Constitucional_Sentenci_febrero.pdf
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2023). *Norma Técnica para el Servicio de Acogimiento Institucional (Versión 4.0)*.
- Nissenbaum, H. (2010). *Privacy in context: Technology, policy, and the integrity of social life*. Stanford University Press.
- OCDE. (2022). *OECD Digital Government Studies: The path to data governance in the public sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f62b2c2-en>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2016). *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (RGPD)*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2023). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*. Decreto Ejecutivo N.º 904.
- Revista Mercosur de Políticas Sociales. (2025). *Nota conceptual: Desafíos de los registros sociales en políticas sociales*. Instituto Social del Mercosur.

Solove, D. J. (2021). *Understanding privacy* (2.ª ed.). Yale University Press.

Superintendencia de Protección de Datos Personales. (2025). *Guía de Gestión de Riesgos y Evaluación de Impacto del Tratamiento de Datos Personales*. SPDP.

UNICEF. (2021). *Child data governance: Guidance for practitioners*. United Nations Children's Fund.

What tensions arise between data protection and the need for traceability in the monitoring of vulnerable populations?

Abstract: The strengthening of social protection systems in Latin America requires the consolidation of dynamic, interoperable social registries capable of continuous monitoring of vulnerable populations. However, the need for traceability to guarantee comprehensive care for children and adolescents, people in human mobility, and other priority attention groups raises significant tensions with the fundamental right to personal data protection. In the Ecuadorian case, the implementation of the Organic Law on Personal Data Protection (2021) and its Regulation (2023) introduces legal and technical obligations that challenge traditional mechanisms for registering and monitoring high-risk populations. The objective of this article is to analyze these tensions from a legal, institutional, and ethical perspective, using a qualitative methodology based on normative review and comparative analysis, incorporating references from the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR) and international guidelines on sensitive data governance. The findings show that traceability processes can conflict with the principles of minimization, proportionality, and purpose limitation, especially when multiple institutions intervene and require continuous access to sensitive information. It is concluded that traceability can be strengthened if it is articulated with a rights-based approach, risk management models, and secure interoperability mechanisms that allow progress toward responsible traceability.

Keywords: traceability, personal data protection, vulnerable populations, interoperability, digital ethics.

Resumen Biográfico

Daniela Alejandra Sagñay Ponce: Abogada con maestrías en Derecho Digital y Derecho de la Economía Digital, y especialización en Derechos Humanos y Justicia Juvenil Restaurativa. Ha liderado procesos sustantivos de protección especial y adopciones en el MIES-MDH. Destaca por su liderazgo estratégico, rigor técnico y compromiso con la garantía y restitución integral de derechos.

Vanessa Villavicencio Zambrano: Médica con posgrados en Seguridad y Salud Ocupacional y Administración Pública. Como Subsecretaria de Protección Especial, lidera estrategias para garantizar derechos y fortalecer servicios. Sobresale por su solvencia técnica, liderazgo institucional y compromiso con la protección integral de poblaciones vulnerables en todo el país, actualmente.

Contribución de las Autoras

Las autoras Daniela Alejandra Sagñay Ponce y Vanessa Villavicencio Zambrano participaron de manera conjunta en la concepción, desarrollo y redacción del artículo.

La Mgs. Daniela Alejandra Sagñay Ponce, en su calidad de Analista de Esclarecimiento Legal de la Subsecretaría de Protección Especial, fue responsable del análisis jurídico comparado, la revisión normativa y la redacción técnica del contenido. La Mgs. Vanessa Villavicencio Zambrano, como Subsecretaria de Protección Especial, aportó con la dirección conceptual, revisión institucional y validación de los enfoques de política pública y protección especial. Ambas autoras revisaron y aprobaron la versión final del manuscrito, asumiendo responsabilidad conjunta por su contenido y por las conclusiones presentadas.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de Interés

Las autoras Sagñay Ponce Daniela Alejandra y Vanessa Villavicencio Zambrano declaran que no existe ningún conflicto de interés personal, institucional ni financiero que pueda haber influido en la elaboración, análisis o resultados del presente artículo. El artículo se desarrolló en el marco de las funciones institucionales de la Subsecretaría de Protección Especial del Ministerio de Desarrollo Humano, con fines académicos y de fortalecimiento de la gestión pública, sin recibir financiamiento externo ni beneficios particulares distintos al interés de promover la mejora de las políticas sociales con enfoque de derechos y protección de datos personales.

Cita

Sagñay Ponce, D. A., Villavicencio Zambrano, V. (2025). ¿Qué tensiones emergen entre la protección de datos y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables? *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 109-115. <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id157>