

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA NIÑEZ - UNICEF
CONSEJO NACIONAL DE IGUALDAD INTERGENERACIONAL -
CNII

Sistema de protección de la niñez y
adolescencia: un análisis de situación en el
Ecuador
(Producto 4 y 5)

Benedito Rodrigues dos Santos(*)
Equidade – Pesquisa, Capacitação, Comunicação e Políticas Sociais
Condomínio Solar de Brasília III, Quadra 03, Lote 01, Bloco A, Sala 202,
Lago Sul
71.680-349 – Brasília, DF, Brasil
br-santos@uol.com.br
benedito.santos.br@gmail.com

Colaboración: Patricia Calero Terán
Investigadora ecuatoriana
patriciacaleroieran@gmail.com
Marcia Guedes Vieira
Investigadora brasileña
Marcia.guedes.vieira@gmail.com

Noviembre del 2018

Contenido

Introducción.....	1
Abreviaturas	2
Metodología.....	4
1. Los desafíos del SNDPINA en el enfrentamiento a todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes.....	6
2. Los impactos del abordaje intergeneracional en la Política y SNDPINA	13
Continuidades y discontinuidades en el SNDPINA.....	13
Nudos críticos de las definiciones de sistemas en la Constitución	16
3. Los consejos nacionales para la igualdad intergeneracional y el proceso de formulación de políticas públicas.....	18
Proceso de formulación de políticas: instancias y sus competencias.....	19
Nudos críticos relativos a los consejos nacionales para la igualdad y los procesos de formulación de políticas públicas.....	24
4. Los consejos cantonales para protección de derechos.....	28
Antecedentes.....	28
Avances.....	30
Nudos críticos en relación con los consejos cantonales de protección de derechos	33
Posicionamiento sobre la transición a un Sistema integral de Protección de Derechos	39
Sugerencias de cambio	40
5. Las defensorías comunitarias.....	40
Antecedentes.....	40
Breve diagnóstico de las defensorías comunitarias.....	41
Nudos críticos	43
Propuestas.....	44
6. Las juntas cantonales de Protección de Derechos.....	44
Antecedentes.....	44
Avances.....	45
Nudos críticos en la relación de los consejos cantonales y las juntas de derechos	47
Propuestas y recomendaciones.....	65
7. Policía especializada.....	66
Antecedentes.....	66
Avances.....	66

Nudos críticos	66
Resultados - recomendaciones	67
8. La Defensoría del Pueblo	67
Antecedentes	67
Avances	69
Nudos críticos	70
Propuestas/recomendaciones	71
9. Defensoría Pública	72
Antecedentes	72
Avances	75
Nudos críticos	75
Propuestas y recomendaciones	76
10. Fiscalía General del Estado	76
Antecedentes	76
Avances	79
Nudos críticos	79
Recomendaciones	85
11. Justicia para la Niñez y Adolescencia	86
Antecedentes	86
Los avances del sistema de justicia en la perspectiva de los propios actores	90
Nudos críticos del sistema de justicia	90
Propuestas de soluciones y soluciones	94
Reflexiones y recomendaciones	96
Percepciones sobre los impactos de enfoque de transgeneracionalidad	96
Fuentes consultadas	110
Normativa nacional	110
Referencias	111
Sitios web	117

Introducción

Las recomendaciones de la Asamblea Nacional relacionadas a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el caso AAmpepa, agregó sentido al diagnóstico del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia que, desde hace mucho se hacía necesario, y que se llevó a cabo por iniciativa del Consejo Intergeneracional de Igualdad Intergeneracional – CNII, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez – UNICEF.

A pesar de los avances en las primeras décadas de este siglo, mas allá de demostrar una falencia y falta de preparación generalizado de los organismos de políticas públicas para niñez y adolescencia, el caso AAmpepa y otros tantos de violencia, trajeron a la superficie una face perversa, aunque no intencional, de nuestro sistema, que es la revictimización de los niños, niñas y adolescentes en los espacios destinados a su protección.

Prepararnos para cumplir el compromiso asumido con la firma de Declaración del Desarrollo Sostenible, “la erradicación de todas las formas de violencia contra niños y niñas requiere una mirada crítica de las capacidades institucionales, la adopción de una política integral y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Este análisis situacional objetiva analizar los impactos del paradigma de la intergeneracionalidad, informar el estado del arte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes – SNDPINA/Ecuador en año 2018.

Abreviaturas

CCDP	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONA	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República
DE	Decreto Ejecutivo
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DPE	Defensoría del Pueblo
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
FGE	Fiscalía General del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LODPE	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo
LOIPEVM	Ley Orgánica Integral para Prevenir Y erradicar la Violencia contra las Mujeres
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública

NTAIVG	Norma Técnica Atención Integral en Violencia de Género
ONG	Organización No Gubernamental
OPSC	Organizaciones y personas de la sociedad civil
OSE	Observatorio Social del Ecuador
RO	Registro Oficial
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SNIES	Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
SRO	Suplemento del Registro Oficial
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Metodología

Para la elaboración de este análisis de situación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección de la Niñez y Adolescencia en Ecuador se ha utilizado una triangulación de métodos: revisión de la literatura, análisis documental, levantamiento de datos cuantitativos y levantamiento de datos cualitativos.

La revisión de literatura se enfocó en las investigaciones y estudios sobre sistemas de protección en América Latina y el Caribe, métodos y guías de notificación de casos de violencia sexual, escucha especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. Todos los títulos se encuentran enlistados en las referencias.

El análisis documental consistió, en gran medida, de una revisión de las leyes, ordenanzas y reglamentos que fundamentan el marco normativo para el SNDPINA y también para la notificación de casos de violencia y situación de la escucha especializada. Se han revisado también las últimas ediciones de los informes sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño del Gobierno, el Informe Alternativo de la Sociedad Civil y documentos relevantes de las políticas públicas del Ecuador.

Los datos cuantitativos son parte del Diagnóstico de los Sistemas Locales de Protección a la Niñez y Adolescencia, llevado a cabo por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Las etapas fueron las siguientes: diseño de los instrumentos, recolección de datos en el terreno por parte del personal del CNII y tabulación. La recolección de datos se realizó entre los meses de abril y mayo del 2018.

Para la construcción de los resultados finales se adoptó el siguiente método:

Puntuación. Para todos los casos se utilizó la siguiente escala de puntuación:

Calificación	Rango
Muy Bueno	Igual o mayor a 90%
Bueno	De 70% a 89,99%
Regular	De 50% a 69,99%
Insuficiente	Menor a 50%

Las categorías identificadas para aplicar la calificación son:

- Infraestructura
- Conformación
- Funcionamiento
- Resultado Final

Para el cálculo del **Resultado Final** se promedia el porcentaje obtenido en Infraestructura, Conformación y Funcionamiento y a ese promedio se lo categoriza acorde a la escala de puntuación.

Para la recolección de los datos cualitativos se diseñó un Guión para entrevista en profundidad y se realizaron entrevistas en profundidad con actores de los sistemas locales en 20 cantones: Cuenca, Esmeraldas, Guamote, Ibarra, Lago Agrio, Manta, Mocha, Nobol, Pedernales, Pujilí, Putumayo, Quito, Rumiñahui, San Lorenzo, Sucumbíos, Tulcán. Las visitas y entrevistas fueron realizadas en el mes de septiembre de 2018.

Este análisis de situación se ha beneficiado de otros tres estudios, apoyados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez. El primero, *Análisis de situación del proceso de notificación de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en las unidades salud* realizado por el Ministerio de Salud Pública, en octubre de 2018, a partir de visitas y entrevistas a unidades de salud: Esmeraldas, Lasso, Latacunga, Quito, San Lorenzo, Santo Antonio de Pichincha. Taller con dirigentes de unidades de salud, realizado en Quito, septiembre de 2018.

El segundo fue el *Análisis de Situación: Escucha Especializada a la Niñez y Adolescencia en la Fiscalía*, realizada en septiembre de 2017, a partir de visitas in situ y entrevistas colectivas a las fiscalías de Ambato, Cuenca, Esmeraldas, Ibarra, Lago Agrio, Latacunga, Manta, Pedernales, Quito y San Lorenzo, con base a un cuestionario elaborado en conjunto con la Fiscalía General del Estado (FGE) y también de conversaciones con profesionales del equipo especializado de la FGE y de Unicef.

El tercero, el *Análisis de Situación: Escucha Especializada a la Niñez y Adolescencia en la Judicatura*, realizado a partir de sistematización de un cuestionario con 10 preguntas sobre la temática, realizadas a jueces, juezas y equipo técnico del Consejo de la Judicatura a través de la plataforma de la Escuela de la Función Judicial; Memorando-CJ-DNGP-2018-3436-M, del 26 de septiembre de 2018 remitido por la Dirección Nacional de Gestión Procesal, respondiendo a 4 preguntas sobre Escucha Especializada *Taller diagnóstico* en Quito para analizar la situación del Interés Superior del niño y la interpretación Judicial, 29 y 30 de agosto de 2018 y visitas in situ a Judicatura de Cuenca, Esmeraldas, Ibarra y Quito.

1. Los desafíos del SNDPINA en el enfrentamiento a todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes

La violencia contra la niñez ha sido recurrente en la historia del Ecuador. Por siglos y siglos la violencia sexual y sus otras modalidades han quedado encubiertas en el “secreto de familia”, como es el caso de el abuso sexual o la violación; o, en la justificación de ser un “fenómeno cultural”, como es el caso de la violencia física.

La Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados internacionales, el Código de la Niñez y Adolescencia y otras legislaciones complementarias instituyen los derechos a la protección así como la obligación del diseño de sistemas de protección. Se establecen metas para la eliminación de la violencia, cuyos impactos son poco conocidos por falta de un sistema de monitoreo efectivo. Sin embargo, el balance de las denuncias generadas a partir de la ‘Campaña Ecuador Dice No Más’ nos muestra una dura realidad: los niños y niñas siguen siendo violentados sexualmente en los hogares, comunidades y escuelas. Los esfuerzos no han tenido éxito o han sido esfuerzos muy incipientes.

Ecuador no cuenta con una política de protección integral de niños, niñas y adolescente que incluya un componente de prevención capaz de reducir los casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, a pesar de que se cuenta con directrices, establecidas en el artículo 193 del Código de la Niñez y Adolescencia (2003), las propuestas de política formuladas en las Agendas de Niñez y Adolescencia aprobadas hasta el año de 2014 y en el Plan Decenal de Protección a la Niñez y la Adolescencia (que estuvo vigente hasta el 2015 y que no ha sido eaprodado otro desde entonces).

El Comité de los Derechos del Niño en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador (Comité de Derechos del Niño, 2017), recomendó que el estado ecuatoriano adopte una política y una estrategia nacionales integrales, destinadas específicamente a hacer efectivos los derechos del niño de conformidad con la Convención y sus dos primeros Protocolos Facultativos. En su recomendación el Comité destaca situaciones como niños en conflictos armados y venta de niños, prostitución infantil y utilización de los niños en la pornografía; sin embargo, el Comité concluye que “esta política debe incluir a todos los niños del estado parte y todos los aspectos que comprende la Convención”. En el Informe alternativo a la implementación de la Convención sobre los Derechos de los Niños, la sociedad civil recomienda restituir el Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, considerando que es un compromiso asumido por el Estado ecuatoriano como parte de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, de acuerdo la Encuesta Nacional sobre la Situación de la Niñez y Adolescencia (OSE, 2016), el análisis a las políticas implementadas por el Plan Decenal evidenció que la prevención y atención a la violencia, conjuntamente con la justicia juvenil restaurativa, programas de prevención para el consumo de drogas, servicios de acogida (cuidado alternativo) y apoyo a las familias,

desnutrición, y salud sexual y reproductiva, fueron las áreas con menores de niveles cumplimiento. Los mayores avances fueron en las áreas de salud, educación básica, acceso a recreación y erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, recientemente se mira que el trabajo infantil entre 5 y 14 años se ha incrementado.

El Estado demuestra su preocupación, en el Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida (SENPLADES, 2017, págs. 36, 53), al plantear la importancia del “ejercicio pleno de derechos de niñas, niños y adolescentes; y en su Objetivo 1 Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, al reiterar los principios constitucionales en los que se garantiza la “protección integral y la protección especial a través del Sistema de Inclusión y Equidad Social, que debe aplicarse por medio de sistemas especializados atención”. Con los aportes del Pacto por la Niñez y Adolescencia, el Plan toda una vida (SENPLADES, 2017, pág. 26) asegura que es fundamental “el fortalecimiento del Sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia”.

El Plan Toda una vida incluye entre sus políticas la erradicación de las diferentes formas de violencia, principalmente respecto a mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, promoviendo un sistema de prevención, protección y atención integral. Con aportes del Consejo Nacional para Igualdad de Género, el Plan toda una Vida (SENPLADES, 2017, pág. 52) define como ‘transcendental’ “erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, niñas y LGTBTTIQ en todos los ámbitos, incluida la trata de personas y la explotación sexual, el femicidio y otros tipos de violencia”.

El Consejo para la Igualdad Intergeneracional viene buscando dar respuesta al problema de la violencia contra niños, niñas y adolescentes en la nueva edición de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional – Juntos por un camino de igualdad (2017 – 2021). La propuesta central es construir un plan interinstitucional de prevención y erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, el cual contemple el fortalecimiento de las campanas de prevención; el establecimiento de un programa nacional de educación sexual laico basado en la promoción de masculinidades no violentas; la adopción de una estrategia nacional para eliminar la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; el implementar estrategias para eliminación de la violencia física; y la implementación de protocolos y rutas especializadas para atención y reparación de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales a través de la coordinación y articulación de los organismo de sistema de protección en el territorio (CNII, 2018).

Sin embargo, esta articulación en territorio necesitara ser construida Gran parte de los consejos cantonales tiene poca experiencia en la definición de políticas para el enfrentamiento de la violencia contra niños y niñas, particularmente violencias física y sexual. La mayoría de los consejos cantonales de protección de derechos entrevistados para este diagnóstico todavía no ha agendado efectivamente la temática de violencia sexual o de violencia física, hecho éste, que puede evidenciar una falta de articulación vertical con el CNII; y de interlocución entre consejo y junta cantonal en el establecimiento de las

prioridades municipales. Desde la creación las juntas cantonales los temas de negligencia, abuso físico y sexual se encuentran entre los casos de mayor incidencia y todavía hasta el momento no hay una política de enfrentamiento de la violencia que incluya una fuerte base de prevención. Durante la recolección de datos en el terreno, cuando se consultó sobre las estrategias que se habían desarrollado para la eliminación del abuso físico, siempre contestaban “esto es un problema cultural”.

El Ministerio de la Educación, foco reciente de las denuncias de violencia sexual viene implementando los *Protocolos de Actuación Frente a Situaciones de Violencia Detectadas o Cometidas en el Sistema Educativo* que representa un avance en la defensa de los niños, niñas y adolescentes que sufren violencias.

En un análisis de situación realizado por la Fiscalía con apoyo de UNICEF, se indica que la existencia del Protocolo no constituye, per se, una garantía de no-revictimización, no es suficiente frente al hecho de que a los niños, niñas y adolescentes no se les requiera relatar varias veces la violencia ocurrida o de que haya un procedimiento claro en las ocasiones en las que la escuela se transforme en un espacio de revelación del abuso sexual ocurrido. La investigación hecha señaló los siguientes campos para realizar cambios: (i) las definiciones conceptuales tienen un enfoque de salud; (ii) los canales de procesamiento de violaciones son los mismos que en las acciones de disciplina estudiantil; (iii) hay poco énfasis en el “cómo” se denuncia el hecho a las autoridades; (iv) prima la idea que el sistema educativo debe hacer una pre-valoración sobre la ocurrencia o no del hecho antes de decidirse a comunicar o no el hecho a las autoridades judiciales; (v) se piensa que la escuela puede empezar a aplicar medidas antes del juzgamiento legal; y (vii) existe la idea que es posible poner a la víctima y al victimario en espacios de mediación de conflicto o justicia restaurativa, habiendo muchas controversias sobre este tema (FGE / UNICEF, 2017).

Los protocolos son ambivalentes en la medida que, por un lado, recomiendan que no se busque información con los niños, niñas y adolescentes, pero insisten en la averiguación de los hechos ocurridos para garantizar la prueba. El DECE realiza una entrevista para intentar que la/el niño o adolescente detalle el caso. Con esta información, redacta un informe de evaluación que remite a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos conformada por el Director del Distrito de Educación, Abogado del Departamento Jurídico y Representante de Talento Humano. En base a lo que determine el Director del Distrito de Educación, se remite o no el caso a la Fiscalía. Es decir, el procedimiento consiste en la emisión de un juicio de carácter sancionador penal (si corresponde, en criterio de la Junta Distrital) pero no administrativo, tendiente a la precautelación de la situación tal como señala el artículo 343 del Reglamento General LOEI (DE 1241 SRO No. 754 26/07/ 2012).

Además de la escuela, antes de que el caso llegue a la Fiscalía, la investigadora Coronel informa una realidad que quizás no exista más, pero que no se puede asegurar con precisión: que los niños, niñas y adolescentes terminan por hablar sobre la violencia ocurrida, a los Servicios de Salud y a la Policía Nacional (Coronel, 2014). Los informes de violaciones recibidos en las líneas 1-

800DELITOS y ECU-911 son retransmitidos a la policía, la cual cuenta con la DINAPEN, en el mejor de los casos. Es sabido que la policía se encarga de una investigación previa antes de enviar el caso a la Fiscalía, cuando de conformidad con el COIP, es la Fiscalía quien debe guiar la fase de investigación. Sería pues, útil saber si hay protocolos para la actuación de la DINAPEN en casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y cuáles son los procedimientos adoptados.

El Ministerio de la Educación no cuenta con una política de prevención de la violencia sexual en la comunidad escolar. Miembros de varios consejos y juntas cantonales entrevistados para este diagnóstico afirmaron tener dificultades de articulación con el MINEDUC para el desarrollo de acciones colaborativas. El MINEDUC con apoyo de Unicef vienen diseñando una política de prevención, la cual deberá ser concluida este año.

La ONG 'Ecuador Dice No Más' alega que no hay en el país servicios para atención psicosocial a niños, niñas y adolescente, or este motivo, están desarrollando una experiencia piloto de grupos de apoyo terapéuticos, pero son solamente para personas adultas.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social a través de la Dirección de Prevención de la Vulnerabilidad de Derechos, desde el 2013 desarrolla campañas comunicacionales (caravanas, radio, internet, vía pública), dirigidas a los padres, madres, cuidadores y maestros. Los temas incluyen: prevención de la violencia, erradicación del trabajo infantil y derechos de la niñez. Se estima que se ha llegado a más de tres millones de personas. También, se ha capacitado a través del sistema de cascada, a 28.855 usuarios de los servicios de protección. Recientemente se estableció el Protocolo general de actuación frente a la violencia contra niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores (AM 014, RO Edición Especial 20/04/2018) , que establece directrices y procedimientos para atención oportuna, eficaz y de calidad a víctimas de violencia en los servicios de este Ministerio.

El Análisis de Situación sobre notificación de casos de violencia sexual por los establecimientos de salud, realizado por el MSP con apoyo de UNICEF-Ecuador (MSP / UNICEF, 2016), indicó que Ministerio de Salud Pública viene produciendo avances en la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia con la implementación de la Norma Atención Integral en Violencia de Género (2014), la implantación de salas de primera acogida y la nueva ficha de notificación de casos de violencia.

Las salas de primera acogida aun son pocas en el país, en su mayoría los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia son atendidos en las unidades de emergencia. Además, la existencia de sala de primera acogida no es, per se, sinónimo de no-revictimización. El flujo de atención en salas de primera acogida de la manera como está planteado en la Norma Técnica de Violencia Género, e implementado en las diversas unidades de salud, por la secuencia de las entrevista y falta de un protocolo más claramente definido sobre lo que se debe o no se debe preguntar a una víctima de violencia, y de procedimientos más específicos sobre maneras más integradas de escucha a niños, niñas y

adolescentes, termina por producir una incongruencia entre el discurso de no-revictimización y la práctica de los profesionales; o más bien, lo que se entiende por no re-victimizar, queda a discreción y “buen entender” de cada profesional. Una niña o un niño termina narrando su historia cerca de cuatro veces en el establecimiento de salud.

Existen problemas de integración y falta de procedimientos estandarizados entre la unidad salud y el peritaje. La pericia médica cuando es necesaria se obtiene de diversas maneras, así por ejemplo, en la Sala de Primera Acogida de San Lorenzo hay un médico de atención acreditado como perito; en la sala de Primera Acogida del Hospital Esmeraldas, el médico perito de la Fiscalía Provincial debe acudir al Hospital, por medio de una llamada al ECU 911. Sin embargo, en la mayoría de las unidades de salud visitadas, la pericia médica es realizada por los peritos de la Fiscalía en las dependencias de esta instancia, esto significa que hay que trasladar a las víctimas a las instalaciones de la Fiscalía. El Centro de Salud San Antonio de Pichincha solicita por medio de la línea 911 auxilio de la Unidad de Policía Comunitaria – UPC para transportar a la víctima. El equipo del Hospital Docente Calderón (trabajadora social), en Quito, solicita ayuda a la DINAPEN para que transporte a la víctima. Una situación todavía más grave es, por ejemplo, la del cantón Pedernales, cuya Fiscalía no tiene médicos peritos. Los casos deben ser llevados a Bahía o Sucre y la falta de transporte hace que los profesionales tengan que arreglar medios de transporte (la mayoría de las instituciones del cantón no cuentan con vehículos). Aunque el Código de la Niñez y Adolescencia y la NTAIVG dispongan que en caso de no contar con un perito el Fiscal puede “designar a un médico” para realizar el examen, muchos médicos se rehúsan a hacerlo, como fue el caso que nos relató uno de los miembros de la Fiscalía de Pedernales (MSP / UNICEF, 2016).

“Aunque constituya un derecho del NNA, un deber moral y una obligación legal de familiares, profesionales y autoridades, este estudio demostró que una cantidad importante de casos de abuso sexual o violación sexual que llegan a las unidades de salud pública no son notificados por los profesionales que proveen atención a estos NNA. La Fiscalía de San Lorenzo estima que apenas un diez por ciento de los casos de violaciones llegan a las autoridades responsables”. (MSP / UNICEF, 2016)

El análisis de situación referido anteriormente, ha demostrado que notificar o no un hecho presumible de violencia contra niños, niñas y adolescentes depende en gran medida, de la discrecionalidad de los profesionales de salud, a partir de un proceso individual de valoración que combina algunos aspectos: su visión cultural del hecho; la gravedad de la situación; breve evaluación del bienestar y riesgo social de las víctimas y sus familias, comunicados por ellos durante la atención en establecimiento de salud; una evaluación momentánea de las consecuencias de la notificación o no notificación para el profesional y para las víctimas; y la claridad y grado de institucionalización de los flujos de notificación.

El informe antes señalado, indentificó cinco aspectos claves que obstaculizan a los profesionales la notificación: problemas de seguridad de los profesionales de salud (miedo de retaliaciones); susceptibilidad de los profesionales de salud a las normas culturales y presión social sobre sus pacientes y familiares; problemas relacionados al funcionamiento de los sistemas de seguridad y

justicia; y grado de comprensión de algunos profesionales de salud sobre la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

La notificación del embarazo de adolescentes menores de 14 años como una violación sexual es aún menos recurrente en las unidades de salud visitadas, por la discrecionalidad de los profesionales de salud. El dato ampliamente divulgado de 80% de que los casos de embarazo de adolescentes menores de 14 años son resultantes de violencia sexual, no tiene sustanciación. Se estima que solo un 10% de los embarazos sean resultado de violencia sexual en su sentido más estricto. Cerca de 30% son fruto de relaciones sexuales consensuales entre una adolescente menor de 14 años y un adulto entre 18 y 25 años¹. Y por fin, cerca de 60% de los embarazos son fruto de relaciones sexuales consensuales entre dos adolescentes de la misma edad o edades cercanas. Los profesionales terminan por valorar: el deseo de la adolescente en mantener la relación, la relación de afecto entre la pareja, el compromiso de la pareja con el embarazo, y la anuencia o consentimiento de la familia, antes de decidirse por notificar o no.

La notificación de embarazos resultantes de violación o abuso sexual guarda, en términos técnicos, similitudes con los procedimientos de la notificación de otras prácticas de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Los procedimientos no son protocolares y aunque sea conocido el flujo, queda a discreción de cada uno de los profesionales. Sin embargo, el proceso de notificación de embarazo de adolescentes menores de 14 años presenta una **complejidad adicional** en los casos de prácticas sexuales entre adolescentes de la misma edad, particularmente en los casos en que sean consensuales y resulten en embarazo. Ante el rigor de las leyes, todo embarazo de menores de 14 años es considerado como violación sexual. Si, de un lado la categoría jurídica presunción de violencia sexual a cualquier relación sexual con niñas menores de 14 años, es un instrumento de protección de la dignidad sexual de niños, niñas y adolescentes, de otro, interpone un desafío ético-jurídico en términos de notificación y judicialización de estas prácticas sexuales.

La notificación de estas relaciones sexuales, como un acto de violencia, puede criminalizar a adolescentes como ofensores sexuales, por una falla general de la sociedad, por falta de disponibilidad de oportunidades de educación para salud sexual y accesos a los medios de prevención. Además, puede criminalizar toda una práctica sociocultural de comunidades tradicionales que entienden la adquisición de semen y la llegada de la menarca como parámetro para el apareamiento y constitución de familia, entre otros factores.

El deber de notificar sumado a las demandas de la Fiscalía de sustanciación de las notificaciones tiende a impactar los servicios de salud de una manera fundamental para las víctimas de violencia, puesto que se corre el peligro de transformar el espacio de protección a la salud en un espacio de investigación de un presunto delito. La falta de una definición de un tipo estándar de notificación acordada entre Fiscalía y MSP genera problemas de la siguiente

¹ La situación se considera violación en vista de que el artículo 175 del COIP establece en su numeral 5, que en los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante

naturaleza: los requisitos necesarios para una “buena” notificación se transforman en demandas individualizados de las Fiscalías provinciales a las unidades de salud. Así, algunos fiscales orientan “informalmente” que se preseleccione las notificaciones porque tienen mucho trabajo o califiquen las notificaciones para que puedan ser más expeditas. Dos resultados no deseados de este proceso: la revictimización de los niños, niñas y adolescentes y el obstáculo de acceso a los servicios de salud de las familias que no quieren tener sus casos notificados a las autoridades, lo que termina por producir como efecto el que los familiares eviten los servicios de salud.

Finalmente, es difícil hacer el seguimiento de los casos por los equipos de los establecimientos de salud sea por la gran demanda o por que los pacientes no regresan.

La falta de rectoría nacional respecto de las juntas cantonales genera practicas diversas en país. Muchas juntas no realizan escucha de víctimas y derivan los casos a la Fiscalía sin ninguna acción por su parte. Sin embargo existen juntas que escuchan a los niños, niñas y adolescentes víctimas, en audiencias reservadas, sin el apoyo de un protocolo de escucha.

El Análisis de situación sobre escucha especializada en la Fiscalía, demuestra que un niño o niña víctima de abuso termina siendo revictimizada, aunque no de forma intencional, por la falta de realización de peritaje integrado y la falta de un protocolo de escucha .

El proceso de investigación está centrado en el peritaje y no en el testimonio de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Muchas fiscalías no poseen equipos técnicos para realizar el peritaje, sobre todo el profesional en psicología.

Se observa una dificultad en la coordinación de la agenda entre jueces y fiscales para la realización del testimonio anticipado.

Las prácticas de conducción de diligencias no son estandarizadas. Los protocolos existentes ponen más énfasis en la gestión administrativa y tecnológica de las cámaras que en técnicas de conducción de entrevistas forenses e interacción.

Los espacios no son amigables para la niñez y permiten el cruce del victimario con la víctima.

Por lo general las niñas y niños son escuchados otra vez en los juzgados y tribunales.

Los niños y niñas víctimas tienen que esperar mucho por las audiencias, cuando estas no son canceladas.

Hay una larga distancia entre el hecho y la escucha en los tribunales.

Demasiado largo el tiempo para conclusión del proceso.

Por lo general una niña o un niño, termina por hablar 8 o 10 veces sobre el hecho ocurrido, ante diferentes autoridades

No hay acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes en su contacto con el sistema de justicia.

Los Consejos de Protección de Derechos no conciben la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia como parte de su misión.

Falta un protocolo interinstitucional para intervenciones en casos de NNA victimizados por violencias, particularmente sexuales.

2. Los impactos del abordaje intergeneracional en la Política y SNDPINA

La experiencia del establecimiento de una política de protección integral de niños, niñas y adolescentes, un plan de acción y de la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) empieza a partir de la vigencia de la Constitución Ecuatoriana de 1998. Años más tarde el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) fue regulado por el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, que entró en vigencia en enero del 2003 (Artículo 190).

Esta conformación del SNDPINA ha pasado por cambios substanciales a través de diversas reformas normativas, desde la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008 que establece el Sistema Inclusión y Equidad Social (ejecutivo) e instituye los Consejos Nacionales de Igualdad; el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía COOTAD, (2010) –que dispone la organización de Sistema de Protección Integral, y crea los Consejos Cantonales de Protección de Derechos; seguida por la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) que regula la organización y funcionamiento de estos Consejos, ordena la transformación de los consejos cantonales de niñez y adolescencia en consejos cantonales de protección de derechos y deroga una parte importante del Código de la Niñez y Adolescencia, principalmente relacionada con el SNDPINA².

Continuidades y discontinuidades en el SNDPINA

La incorporación de la *generacionalidad*, entre las “temáticas” que deben ser “transversalizadas” por los Consejos Nacionales para la Igualdad, en la Constitución de la República, y de la *intergeneracionalidad*, a través de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (artículos 6, 12 y 13), tiene impactos tanto en la formulación de las políticas de protección integral de derechos de la niñez y adolescencia, como en el SNDPINA y su funcionamiento. Entre los cambios ocurridos se presentan los siguientes, con mayor impacto:

² Disposición derogatoria Tercera LOCNI: Deróguese el artículo 194, artículo 195, los literales b), c), d), e), f), l), m), n), o), p), q), r),s), t), u), artículos 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304 del Código de la Niñez y Adolescencia

Institución constitucional del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES), estableciendo como paradigma el ciclo de vida³, como categoría organizadora de gestión de las políticas estatales de inclusión y declara que la protección integral se concretiza por medio de “sistemas especializados”. Al definir el SNIES, el Artículo 340 de la Constitución, presenta una definición tomada en préstamo del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia: “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución (...)”.

Este sistema se compone de los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte (Artículo 340). La Constitución instituye seis sistemas que forman parte del SNIES: sistema nacional de educación (Artículo 353 – 357); sistema nacional de salud (Artículo 358 – 366); sistema de seguridad social (Artículo 367 – 374); sistema nacional de cultura (Artículo 377 – 380); sistema de comunicación social (Artículo 384); sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (Artículo 385 – 388). De acuerdo con el artículo 340 el SNIES se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Vinculación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia al Sistema de Inclusión y Equidad Social. La Constitución de Ecuador hace mención al sistema de protección de la niñez y adolescencia en el Título VII – Régimen del Buen Vivir, Capítulo primero de la Inclusión y Equidad en artículo 341, que atribuye al Estado la responsabilidad de generar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas”, señalando, conforme se ha indicado anteriormente, que la protección integral se concretiza por medio de “sistemas especializados”, definidos de acuerdo con la ley y guiados por sus principios específicos y los del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

De los sistemas especializados el único mencionado en la Constitución es el de la niñez y adolescencia. El artículo 341 ofrece dos características de dicho sistema: (i) *su misión*: encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes y (ii) *su pertenencia*: son parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias. Comparadas con las características del CONA, estas definiciones resultan muy generales y poco configurativas de lo que es un sistema especializado, sobre todo, en el marco de creación de los consejos nacionales para la igualdad.

Transformación de los organismos especializados de definición, planificación, control y evaluación de políticas instituidos por el CONA (Artículo 193). El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, creado por la Constitución del año 98, y regulado en el CONA (artículos 194-200),

³ A partir de una interpretación realizada al texto del artículo 341, inciso primero de la Constitución de la República, que señala: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas”.

conjuntamente con los de discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, son transformados en consejos nacionales para la igualdad, por medio de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución de la República. Posterior a la Constitución, la ley más sustantiva de normalización de los consejos para la igualdad fue la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que creó cinco consejos: de género, intergeneracional, de pueblos de nacionalidades, de discapacidades y movilidad humana (artículo 6).

Por otra parte, la LOCNI en su Disposición Transitoria Décima dispone la transformación de los consejos cantonales de la niñez y adolescencia creados por el CONA (artículos 201-204) en consejos cantonales para la protección de derechos, que fueran creados por el COOTAD (artículo 598).

Substitución del proceso de formulación de políticas integrales para la niñez adolescencia. El Plan Decenal de Protección Integral establecido en el CONA, fue expresamente derogado por la LOCNI (artículo 13), que estableció las agendas nacionales para la igualdad.

Interrupción del proceso de especialización de los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos y re-aglutinación institucional. Aunque las *juntas cantonales de protección de derechos* instituidas por el CONA (artículos 205-207), se han mantenido, hasta el 2018, como organismos especializados, la reciente Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres (ROS 175-2018) obliga a las juntas cantonales a asumir la competencia del otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata a las mujeres víctimas y establece un procedimiento especial para este efecto, distinto del previsto en el CONA.

La policía especializada de niños, niñas y adolescentes estructurada en Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes – DINAPEN, creada en 1997 mediante Decreto Ejecutivo 208 y declarada parte del SNDPINA (CONA Artículo 208), es una de las pocas instituciones que ha mantenido la especialización, sus funciones son impactadas por la falta de especialización de los órganos del sistema de administración de justicia.

La Defensoría del Pueblo ha perdido especialización, de haber contado con una “Defensoría Adjunta de la Mujer y el Niño” (período 1998-2000), y luego con una “Dirección Especializada de de Mujer, Niñez y Adolescencia” (período 2000-2008), a no estar visibles en la estructura de la institución, sino incorporados en una Dirección de “Grupos de Atención Prioritaria” (Defensoría del Pueblo, 2016).

Por su parte, la *Defensoría Pública* nunca ha logrado especializar áreas para la niñez y adolescencia en sus estructuras institucionales.

En cuanto a la Fiscalía, los *Procuradores de Adolescentes Infractores* establecidos en el CONA, únicamente se ha modificado la denominación, con la reforma promovida a través del COIP que los denomina *Fiscales de Adolescentes Infractores* (artículo 336 CONA reformado). Sin embargo, en el informe alternativo presentado al Comité de Derechos del Niño, se afirma que el

Informe Oficial presentado por el Estado, “no indica sobre el número de fiscales ni defensores públicos especializados que existen en este campo” (OPSC Ecuador, 2016, pág. 49), y, que “a nivel nacional no existen jueces, fiscales y defensores públicos plenamente capacitados en justicia penal juvenil con enfoque restaurativo” (OPSC Ecuador, 2016, pág. 50).

Con relación a los órganos de *administración de Justicia de la Niñez y la Adolescencia*, establecidas en el CONA – juzgados de niñez y adolescencia y los juzgados de adolescentes infractores (Artículo 255 e 297)- si bien se mantiene la especialidad formalmente, en la práctica no se cuenta con juzgados especializados de niñez y adolescencia, sino que han sido reagrupados en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia. En cuanto a los juzgados de adolescentes infractores, igualmente se mantienen formalmente, y, aunque no se conoce exactamente cuántos existen en el país, el COFJ en las reformas al CONA dispuso que en aquellos cantones en los cuales no exista juez o jueza de adolescentes infractores, las/los jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia, conocerán y resolverán en primera instancia las causas relativas a los adolescentes infractores (artículo 233).

Nudos críticos de las definiciones de sistemas en la Constitución

Algunos aspectos que llaman la atención en las definiciones constitucionales con relación a los sistemas son: la falta de una precisión conceptual informada por una teoría de sistemas; existe confusión entre los conceptos de sistemas y políticas; la falta de referencias a mecanismos de articulación y coordinación de los diversos sistemas; y, de un tratamiento más equitativo en la normalización de las características de los diversos ‘sistemas’.

A diferencia de los marcos normativos de los sistemas de protección de Colombia y Brasil donde se pone más énfasis en la definición de las políticas públicas de estado, presentando los sistemas como mecanismos por medio de los cuales las políticas son formuladas, implementadas, monitoreadas y evaluadas, en la Constitución del Ecuador, es el sistema el que preexiste y define las políticas y no son creados por las políticas. Es el sistema el que tiene finalidad, principios, composición, formas de financiación, etc. Así por ejemplo, en el caso del sistema nacional de cultura, sus finalidades son equivalentes a las de las políticas culturales. Esta es una tradición legislativa que ya se verificaba en el Código de la Niñez y Adolescencia en lo cual las políticas son generadas por los sistemas. Aunque es necesario tener claro que hay una relación simbiótica entre las dos categorías.

La formación de los sistemas no sigue una lógica estándar. Los sistemas son conformados, a veces por modalidad de políticas sectoriales (salud, educación), o por temas (cultura, comunicación social), o aún por segmento social (niñez). Aún cuando el Artículo 340 incluya hábitat y vivienda, cultura física y tiempo libre; gestión de riegos, población y movilidad humana, seguridad humana y transporte, en los ámbitos en los cuales se debe componer sistemas, estos son establecidos como derechos a ser garantizados, sin embargo están descritos como sistemas.

Este tratamiento diferenciado se verifica también en los aspectos constitucionalmente definidos, particularmente entre sistemas de educación y salud y los demás sistemas. En el caso de educación, la Constitución norma su finalidad, composición institucional, prestación de servicios, responsabilidades del estado, régimen de gratuidad, formas de financiamiento, políticas de beneficio a los docentes y definición del sistema de educación superior. Mientras que el sistema de comunicación tiene la definición de sus características reducidas a un solo párrafo, en el cual se establecen sus finalidades, conformación y el deber del Estado de formular una política de comunicación.

Cuando en el Artículo 340, los legisladores hablan de articulación del SNIES, no lo hacen para establecer modalidades y mecanismos, sino para declarar que el Sistema se articula "al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación". Que un sistema se articule a otro sistema es más plausible. Sin embargo, disponer que un sistema se articula a un Plan, es confundir la naturaleza de las dos categorías. Más bien se debería establecer que el Plan Nacional de Desarrollo deberá prever medidas de fortalecimiento del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, las cuales deben ser dinámicamente actualizadas por el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Al instituir que la protección integral se concretiza por medio de 'sistemas especializados', la Constitución deja implícita una confusión conceptual y no establece la relación entre los sistemas sectoriales o temáticos definidos en el Artículo 340. La garantía de protección integral a los ciudadanos (incluyendo los niños, niñas y adolescentes), para ser justos con la Convención, debería ser el resultante de una articulación entre los diversos sistemas sectoriales y no de la conformación de un 'sistema especializado'.

Al establecer un sistema especializado de protección integral de niñez, sin una definición clara de 'protección integral', de lo que este sistema representa, y de la manera como éste se relaciona con los sistemas componentes del SNIES, la Constitución termina por crear no un sistema especializado propiamente, sino un sistema apartado de los otros sistemas.

Aunque se deba celebrar el hecho de que la Constitución haga una mención explícita al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, las pocas características normadas y la falta de claridad en su articulación con el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, genera la impresión de una falta de cuidado de los legisladores con la estructura creada por el Código de la Niñez y Adolescencia.

En esta misma línea, la Constitución no permite mayor claridad sobre este SNIES cuando lo define tautológicamente como un "conjunto articulado y coordinado de sistemas..." que se compone en los diversos ámbitos (salud, educación), sin indicación de cuál es o cuáles son los mecanismos de articulación y coordinación entre estos sistemas sectoriales, los cuales más bien deberían ser concebidos como subsistemas, para conformar el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

Aunque el buen vivir, sea uno de los fines permanentemente mencionado en la Constitución de la República, y constituye la finalidad de los sistemas y sus políticas, el régimen de desarrollo y el del buen vivir ocupan, en términos de materia legislativa, el mismo estatus en la Constitución, componiendo dos títulos distintos. Sin embargo, aunque los sistemas económico y de políticas económicas y sistema financiero, sean definidos por su función social, estos sistemas fueron, conjuntamente con trabajo y producción, concebidos como entes separados del sistema de inclusión y equidad social, no están listados entre los sistemas componentes del SNIES establecido en el primer capítulo del “Régimen del Buen Vivir” y tampoco se establece como el Sistema de Inclusión se articula con los sistemas económicos y financiero.

La conclusión a la cual se llega es que el “sistema especializado”, específicamente denominado de ‘protección integral a la niñez y adolescencia’ se encuentra frágilmente establecido en la Constitución ecuatoriana y aún no ha sido objeto de legislaciones posteriores, al contrario la legislación posterior a la Constitución ha generado cambios a la conformación del Sistema prevista en el CONA. El uso del plural, en la Constitución -- ‘serán parte’ -- parece indicar que se hable de más de un sistema especializado de protección integral de la niñez y adolescencia. Su misión es vagamente definida, su vinculación con el SNIES queda implícita, y la definición de la pertinencia al sistema de las ‘instituciones públicas, privadas y comunitarias’ es muy poco esclarecedora. Por la transitoria sexta hay una determinación que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en conjunto con los consejos de otros segmentos sociales, pasará, a componer los consejos nacionales para la igualdad, pero sin reglas mas claras de protección del principio del interés superior.

3. Los consejos nacionales para la igualdad intergeneracional y el proceso de formulación de políticas públicas

El marco normativo de estos consejos se encuentra definidos en cuatro documentos legales la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de los Consejos Nacional Para la Igualdad y su Reglamento; y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En el Capítulo tercero de la Constitución, referido a la Función Ejecutiva, la sección segunda, instituye los Consejos Nacionales de Igualdad, que tienen por misión “asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” (artículo 156). Sus *atribuciones* son de 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.

La Constitución también establece los principios y la forma de integración paritaria entre representantes de Estado y de la sociedad civil (artículo 157). 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 (artículo 156).

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia fue transformado, por la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución del Ecuador, conjuntamente con el de discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, en consejo nacional para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones.

Posterior a la Constitución, la ley más sustantiva de normalización de los consejos para la igualdad fue la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, promulgada seis años después de la Constitución (2014), la cual fue complementada por el Reglamento General a Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (Registro Oficial No. 521/2015). La Constitución indica las temáticas de integración de los consejos (artículo 6), la LOCNI define los cinco consejos, y el Reglamento establece la misión de cada uno (artículo 1):

- 1. De Género. Órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, y responsable de garantizar la igualdad de género.*
- 2. Intergeneracional. Órgano responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores, y las relaciones intergeneracionales.*
- 3. De pueblos y nacionalidades. Órgano responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano y el pueblo montubio, y las relaciones interculturales de la sociedad ecuatoriana.*
- 4. De discapacidades. Órgano responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y su inclusión en la sociedad.*
- 5. De movilidad humana Órgano responsable de velar por la plena vigencia y de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, en observancia de la Constitución y los instrumentos internacionales.*

La LOCNI y su Reglamento, también especifican el carácter autónomo de los consejos, sus finalidades, atribuciones y funciones; la forma de integración paritaria, el proceso de selección y designación de los representantes de la sociedad civil⁴, el período de su mandato de 4 años, las funciones de la presidencia, de las secretarías técnicas, y de los consejos consultivos .

Proceso de formulación de políticas: instancias y sus competencias

Se destaca tres aspectos relacionados al proceso de formulación de políticas: la rectoría, la planificación y la discontinuidad en el proceso de elaboración de la Política Nacional y Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

La rectoría del proceso de formulación de políticas. La rectoría de la Función Ejecutiva en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales está explícitamente definida en el artículo 141 de la Constitución de la República, y establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los

4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2009) - Artículo 47.- De los consejos nacionales para la igualdad.- Los consejos nacionales para la igualdad serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración se regulará por la ley correspondiente.

demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, “las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”. En la Función Ejecutiva son las ministras y ministros de Estado los que ejercen la atribución de “rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión” (artículo 154).

En términos de los sistemas sectoriales que componen el SNIES, la Constitución es explícita sobre las rectorías del sistema de salud, la cual será ejercida a través de la autoridad sanitaria nacional (artículo 361); de educación, a través de la autoridad educativa nacional (artículo 344); de cultura, a través del órgano competente (artículo 378); de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, a través del organismo competente (artículo 386); para gestión de riesgo, a través del organismo técnico establecido en la ley (artículo 389); de movilidad humana, ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno (artículo 392). También establece la rectoría del Estado respecto de otras que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, tales como de seguridad social, el Estado “normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social” (artículo 368); de hábitat y vivienda “el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas” (artículo 375).

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva - ERJAFE, reafirma el rol rector de los ministerios sectoriales:

Artículo 17-1.- De los Ministerios Sectoriales.- Entidades encargadas de la rectoría de un sector, del diseño, definición e implementación de políticas, de la formulación e implementación de planes, programas y proyectos, y de su ejecución de manera desconcentrada. Tienen competencia para el despacho de todos los asuntos inherentes al sector que dirige, salvo los casos expresamente señalados en la ley. Su dirección estará a cargo de un Ministro de Estado que es el Jefe de la Administración Pública en su respectivo sector, sin perjuicio de la función nominadora de los representantes de entidades desconcentradas, adscritas o vinculadas.

Artículo 17-3.- De los Ministerios de Coordinación.- Los Ministerios de Coordinación tienen por finalidad la concertación y coordinación de la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo; el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales; la consolidación, análisis y difusión de la información sectorial e intersectorial; así como, el monitoreo de la gestión institucional de las entidades que integran el área de trabajo y de los proyectos y procesos de las mismas. Los Ministerios de Coordinación tendrán independencia administrativa y financiera y no podrán contar con unidades desconcentradas o adscritas, así como secretarías permanentes o secretarías técnicas que mediante Decreto Ejecutivo les fueren asignadas.

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, en su Disposición Reformatoria Primera alude al Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social, en su calidad de "rector de la política pública de protección social integral", y sustituye al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como rector de las políticas de protección integral de niñez y adolescencia, al disponer

que en el artículo 195 del CONA (entre otros) se lo sustituya por el referido Ministerio:

Artículo 195.- Funciones del Ministerio Encargado de los asuntos de inclusión económica y social.- Corresponde al Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social:

a) Definir y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, asegurar la correspondencia de las políticas sectoriales y seccionales con la política nacional de protección integral y exigir de los organismos responsables su cumplimiento

El proceso de planificación y formulación de políticas. En cuanto la regulación de la planificación que es parte de la Función Ejecutiva, la Constitución de la República, en el artículo 279, ha creado el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conformado, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) por el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados y adicionalmente (artículo 21):

- 1. El Consejo Nacional de Planificación;*
- 2. La Secretaría Técnica del Sistema;*
- 3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;*
- 4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;*
- 5. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y,*
- 6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.*

El COPFP establece que “la definición de la política pública nacional le corresponde a la Función Ejecutiva”, dentro del ámbito de sus competencias (artículo 15) . Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, “formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales” con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Y, los gobiernos autónomos descentralizados “formularán y ejecutarán las políticas locales” para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias. Esta disposición establece la obligación de generar mecanismos de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, así como la generación de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno:

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento de este código. Las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.

El Código ordena establecer espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos (artículo 14).

Tanto el COPFP (2010) y la LOCNI reafirman la necesidad de coordinación intersectorial entre los consejos nacionales para la igualdad y consejos sectoriales de política para la incorporación de las políticas formuladas por los consejos nacionales para la igualdad en las políticas sectoriales:

Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores (artículo 14).

La formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas cuentan con instructivos metodológicos, que serán elaborados por SENPLADES para el nivel nacional y sectorial, y por cada gobierno autónomo descentralizado (artículo 17):

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.

Discontinuidades de formulación de las políticas y plan de protección integral - El artículo 193 del CONA, presenta una definición de Políticas de Protección Integral, los tipos de política que serán contempladas por el SNDPINA y las finalidades de los planes. Por Política de Protección Integral el CONA define que “las políticas de protección integral son el conjunto de directrices de carácter publico; dictadas por los organismos competentes, cuyas acciones conducen a asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia”.

Los tipos de políticas contempladas son cinco:

- 1 - Las políticas sociales básicas y fundamentales como la protección a la familia, la educación; la salud, la nutrición, la vivienda, el empleo de los progenitores y la seguridad social, las cuales deben ser universalizadas.
 - 2 - Las políticas de atención emergente, que aluden a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados;
 - 3 - Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, niños hijos de emigrantes, niños perdidos; niños hijos de madres y padres privados de libertad, adolescentes, infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades; adolescentes embarazadas, etc.;
 4. Las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos, encaminadas a asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes;
- y,

5. Las políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes.

Para alcanzar las finalidades de las políticas se deben diseñar los Planes de Protección Integral que deben contemplar la acción coordinada de todos los entes responsables, en el ámbito nacional y local, de manera de optimizar los recursos y esfuerzos que se realizan.

A pesar de que el CONA haya sido alterado en su espina dorsal – el SNDPINA -, los principios y directrices establecidos en el artículo 193 siguen vigentes. Las Agendas de Niñez y Adolescencia aprobadas hasta el año 2014 y el Plan Nacional Decenal de Protección a la Niñez y la Adolescencia que estuvo vigente hasta el 2015, respondían a dichas disposiciones. Estos planes y agendas específicas no han sido aprobadas desde entonces.

De acuerdo con el análisis realizado a las políticas implementadas por el Plan Decenal publicado en el Estudio “Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad” (CARE Ecuador, CNII, OSE, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision, 2016), las políticas que evidencian menores niveles cumplimiento fueron: justicia juvenil restaurativa, programas de prevención para el consumo de drogas, servicios de acogida (cuidado alternativo) y apoyo a las familias, prevención y atención a violencias, desnutrición, salud sexual y reproductiva; y las que más se cumplieron fueron salud, educación básica, acceso a recreación y erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, información reciente, manejada por el MIES, da cuenta que el trabajo infantil entre 5 y 14 años se ha incrementado (MIES, 2017).

La ausencia de una política integral para niños, niñas y adolescentes dificulta el establecimiento de estrategias y hace que los temas que afectan a la niñez sean abordados de manera fragmentada en los documentos del gobierno. En el Plan Nacional de Desarrollo toda una se plantea la importancia de “ejercicio pleno de derechos de niñas, niño y adolescentes” vida y en su Objetivo 1 Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, reitera los principios constitucionales en los que se garantiza la “protección integral y la protección especial a través del Sistema de Inclusión y Equidad Social, que debe aplicarse por medio de sistemas especializados atención” (SENPLADES, 2017, págs. 36,53) . Con los aportes del Pacto de Niñez y Adolescencia, el Plan toda una vida asegura que es fundamental “el fortalecimiento del Sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia” (SENPLADES, 2017, pág. 26).

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo, se evidencia que la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo no tuvo en consideración el contenido y el balance realizado del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (10-year National Plan of Action for Children and Adolescents, no es parte explícita del nuevo Plan Nacional de Desarrollo). Tampoco hay señales visibles de participación de niños, niñas y adolescentes en la elaboración del Plan Toda Una Vida. La sociedad civil en su Informe alternativo sobre cumplimiento de la Convención sobre los Derecho del Niño recomienda al Estado que restituya el “Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia,

considerando que es un compromiso asumido por el Estado ecuatoriano como parte de la Convención sobre los Derechos del Niño” (OPSC Ecuador, 2016, pág. 12).

El Comité de los Derechos del Niño Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador (Comité de Derechos del Niño, 2017), recomendó que el Estado ecuatoriano adopte una política y una estrategia nacionales integrales destinadas específicamente a hacer efectivos los derechos del niño de conformidad con la Convención y sus dos primeros Protocolos Facultativos. En la recomendación el Comité destaca situaciones como niños en conflictos armados y venta de niños, prostitución infantil y utilización de los niños en la pornografía; sin embargo, el Comité concluyó que “esta política debe incluir a todos los niños del estado parte y todos los aspectos que comprende la Convención”.

Nudos críticos relativos a los consejos nacionales para la igualdad y los procesos de formulación de políticas públicas

Aunque leyes posteriores a la Constitución hayan solucionado muchas de las cuestiones pendientes del texto legal, presentamos a continuación algunas consideraciones sobre el modelo instituido:

- *Falta de definición clara de mecanismos de articulación entre los diversos sistemas y los consejos nacionales para la igualdad.* Además de la falta de claridad en términos de las articulaciones internas entre los diversos sistemas que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, y entre estos y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, no quedan claramente establecidas las conexiones entre estos dos sistemas y los consejos nacionales para la igualdad;
- *Falta de especificación de las modalidades de consejos nacionales en la Constitución.* La Constitución declara la existencia de ‘consejos nacionales para la igualdad’, sin especificar, modalidad (temáticos o por segmento social – grupos prioritarios), cantidades y forma de creación. Por las temáticas destacadas en las atribuciones es posible conocer la intencionalidad de los constituyentes sobre la naturaleza de los consejos: género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana.

En la transitoria sexta, la Constitución indica una forma de composición por segmentos sociales -- niñez y adolescencia, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios – excepto por ‘discapacidades’ que es un condición social -- , y define una única regla de transición al especificar que consejos nacionales de estos segmentos sociales “se constituirán en consejos nacionales para la igualdad”. Los constitucionalistas dejan abierta la manera de estructurar esos nuevos consejos y los detalles de la transición, para ser legislado por leyes ordinarias.

- *La falta de coherencia en las categorías de creación de los cinco consejos nacionales genera dificultades extra para lo diseño y articulación de políticas:* género, intergeneracional, de pueblos y nacionalidades, de discapacidades y

movilidad humana. Aunque intergeneracionalidad puede parecer una categoría temática se refiere a segmento sociales (niñez, adultos mayores); lo mismo pasa con pueblos y nacionalidades (indígenas, afroecuatorianos y montubios). Las otras categorías son temáticas y condiciones sociales, las cuales son transversales.

- *Definición muy amplia de la misión.* La misión de los consejos nacionales para la igualdad es definida en términos tan amplios, que mezcla funciones de naturalezas distintas de varios órganos públicos. Para “asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución”, los consejos deberían convertirse en sistemas en sí mismos, incluyendo la función de exigibilidad y/o restitución de derechos. ¿No debería este ser el rol del estado en su conjunto? ¿Cuáles serían las distinciones en términos concretos entre las funciones de observancia y seguimiento? ¿No serían estas dos funciones parte de la atribución de monitorear para evaluar el sistema?
- *Elenco muy amplio de las atribuciones de los consejos nacionales y falta de definición conceptual y metodológica de cada una de ellas:* formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas. ¿No serían en realidad estas las atribuciones a ser ejecutadas por el conjunto de instituciones que componen el Estado?
- *Falta de definición más clara de la división del trabajo entre los ministerios rectores de políticas sectoriales, sus consejos sectoriales, el ministerio rector de la política de protección social integral y los cinco consejos nacionales para la igualdad.*

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad establece que las propuestas de políticas públicas de cada uno de los consejos deben ser expresadas en forma de Agendas para la Igualdad (artículo 13) y que entre las atribuciones del Secretario Ejecutivo está la de "preparar la propuesta de Agenda Nacional para la Igualdad, bajo un enfoque de participación ciudadana para someterla a conocimiento y aprobación del Consejo Nacional para la Igualdad correspondiente".

Sin embargo, el flujo de preparación de propuesta de la Agenda Nacional presenta variaciones entre diferentes leyes. En la LOCNI, estos consejos, en coordinación con la institución de planificación de la Función Ejecutiva, elaborarán los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las Agendas para la Igualdad (artículo 13). Sin embargo, el COPFP dispone que es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la cual debe elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales (artículo 17).

En la descripción de las funciones del/a Secretario/a Técnico, el mismo prepara y somete la propuesta para aprobación del Consejo (LOCNI artículo 12). Así, da la impresión de que los consejos para la Igualdad tienen poder terminante para la aprobación de la Agenda.

Sin embargo, el COPFP (artículo 14) y la propia LOCNI (artículo 13), reafirman la necesidad de una coordinación intersectorial entre los consejos nacionales para la igualdad y los consejos de sectoriales de política para que las "propuestas" de política formuladas por los Consejos Nacionales para la Igualdad se recojan en agendas de coordinación intersectorial, "que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política", para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores. En esta formulación los consejos nacionales para igualdad y los consejos sectoriales de políticas son formuladores de agendas de políticas y los ministerios se tornan en organismos ejecutores.

El rol de los consejos sectoriales no parece ser claro en la normativa revisada. ¿Cuál es la división del trabajo al formular las políticas entre los ministerios y sus respectivos consejos sectoriales? Esta pregunta es necesaria particularmente cuando el ERJAF, incluye entre las finalidades de los ministerios coordinadores, 'el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales'. ¿Cuál es la relación entre los consejos sectoriales nacionales y los consejos cantonales de las políticas sectoriales? ¿Estos participan de la formulación de las políticas nacionales? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es su flujo?

El COPFP determina que en la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos; que el proceso debe ser, de alguna manera, articulado al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; y que se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno (artículo 16) y, con la finalidad de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad (artículo 14). Entre las atribuciones de los consejos nacionales para la igualdad se encuentra la de "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" (LOCNI, artículo 9). Sin embargo, estos enunciados no se concretan en propuestas y tampoco queda claro si estos mecanismos son articulaciones entre los cinco consejos para la Igualdad, entre si mismos, o más bien entre uno de los consejos para la igualdad y los consejos de política sectoriales.

- *Rectoría en formulación y transversalización de políticas.* Aunque la rectoría está formal y explícitamente atribuida a los sistemas componentes del Sistema Nacional de Inclusión Social y Equidad, en algunas formulaciones legales los consejos sectoriales parecen tener poder de aprobación de políticas. Una pregunta emana de este enunciado: ¿de qué manera los consejos nacionales para la igualdad deben formular y transversalizar políticas públicas sin tener rectoría sobre las temáticas destacadas en el artículo 156 de la Constitución?

- *Incongruencia entre las funciones y finalidades y el modelo de consejo establecido.* El modelo de consejos paritarios para el cumplimiento de roles técnicos debe ser repensado. Los integrantes poseen niveles muy diferenciados de experiencia técnica; el consejo solo se reúne una vez a la semana, al mes o trimestralmente; tiene una secretaría carente de mucha estructura y un equipo para formular, transversalizar, realizar observancia, seguimiento y evaluación de políticas.
- *Falta el establecimiento de mecanismos de articulación, procedimientos y flujos de formulación de las políticas transversales que se cruzan entre los cinco consejos nacionales para la igualdad.* El enfrentamiento de la violencia contra niñas demanda acciones de dos consejos: Igualdad Intergeneracional y Género. Cuál de los dos debe tomar la iniciativa? Cuál sería el rol de cada uno de ellos?
- *Discontinuidades de modelo descentralizado y falta de relación mas orgánica entre consejos nacionales y consejos cantonales.* La sustitución de los consejos cantonales especializados por consejos cantonales de protección de derechos sin especificidad en las políticas y recursos para protección de la niñez produjo una discontinuación en el proceso de descentralización. Se verificó una fragilidad de las directrices para la articulación entre los consejos nacionales para la Igualdad y los consejos cantonales de protección de derechos. La LOCNI afirma textualmente que estos consejos "no requerirán estructuras desconcentradas ni entidades adscritas para el ejercicio de sus atribuciones y funciones" (artículo 12) y establece entre las funciones de las secretarías ejecutivas de los consejos nacionales para la igualdad "6. Mantener coordinación permanente con los demás secretarios técnicos de los Consejos Nacionales para la Igualdad, para garantizar la intersectorialidad de la gestión y 7. Desarrollar mecanismos de coordinación territorial e intersectorial" (artículo 12).
- *Vacío de rectoría en ámbito nacional y falta de coordinación de las políticas y programas de la promoción de derechos.* El impacto mas fuerte de transformación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en Consejo para la Igualdad Intergeneracional y la declaración de la LOCNI, de que estos consejos "no requerirán estructuras desconcentradas ni entidades adscritas para el ejercicio de sus atribuciones y funciones" (artículo 12), fue la eliminación del órgano rector de Sistema Nacional Descentralizado para la Niñez y Adolescencia, rompiendo en carácter mas orgánico entre consejos nacionales y consejos cantonales. El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional sigue con la función de formulación, observancia, seguimiento, y evaluación de las políticas con temáticas específicas, pero sin referencia u orientación para establecer políticas para la niñez y adolescencia. La falta de un órgano rector nacional afecta también las juntas cantonales.

El Comité de los Derechos del Niño, preocupado con la ausencia de un ente nacional responsable de coordinar y aplicar las políticas y los programas públicos relativos a la promoción y la protección de los derechos del niño en la primera infancia, recomienda que se establezca un órgano de coordinación

interministerial de alto nivel, dotado de un mandato claro y de suficiente autoridad para coordinar todas las políticas, las actividades y los programas relativos a la aplicación de la Convención a nivel intersectorial, nacional y cantonal (Comité de Derechos del Niño, 2017). y que el MIES establezca una normativa de respaldo para la transición. Sin esta normativa de respaldo, lo que se generará en la práctica es una confusión en los roles y funciones de los actores: Gobiernos Autónomos Descentralizados, Juntas de Protección, Consejos Cantonales de Derechos, Servicios de Atención a casos de vulneración, Organismos del Sistema de Justicia.

4. Los consejos cantonales para protección de derechos

Antecedentes

A nivel territorial, uno de los órganos preponderantes del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, eran los consejos cantonales de la niñez y adolescencia, concebidos como organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas públicas locales (artículo 201 CONA derogado por la Disposición Derogatoria 3ª de la LOCNI)

En el marco del Sistema Descentralizado, estos consejos tenían las mismas competencias del entonces Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en el territorio del respectivo cantón, siendo el objetivo lograr la implementación de políticas públicas y servicios de protección integral por parte de los diferentes actores a nivel territorial. Tenían una integración paritaria entre representantes del Estado y la sociedad civil, y presidía el organismo la/el Alcalde o su delegado/a.

Como parte del proceso de reforma normativa realizada en el país a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD, establece en su artículo 4, como parte de las finalidades de los gobiernos autónomos descentralizados:

b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;

h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

El COOTAD asigna a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales la función de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias (artículos 41 y 64); y a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de los distritos metropolitanos el implementar dichos sistemas, que incluiría la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (artículos 54;j y 84;j).

Respecto de la conformación de los consejos cantonales para la protección de derechos⁵, el COOTAD establece la obligación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano y municipal de crearlos y financiarlos. Las *atribuciones* son las mismas de los consejos nacionales para la igualdad: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad artículo 598).

Su *Integración* también es similar: los consejos cantonales para la protección de derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y delegados de los gobiernos parroquiales rurales (COOTAD, artículo 598). Estos consejos, conforme el artículo 598, serán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado, en otros artículos del COOTAD, se establece como atribución de las/los acaldes, de presidir *el consejo cantonal para la igualdad y equidad* (artículos 60 y 90). La/el vicepresidente del consejo será electo de entre los delegados de la sociedad civil. (artículo. 598).

Los Consejos de Protección de Derechos debe actuar de manera coordinada con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos (COOTAD, artículo 598).

La LOCNI, determina el proceso de transformación de los consejos cantonales de la niñez y adolescencia en consejos cantonales de protección de derechos, al disponer en su Décima Disposición Transitoria que:

A la promulgación de la presente ley en el caso de aquellos cantones en los que no hubiesen creado los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, se convertirán en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplir con las funciones establecidas en artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. En el caso del personal de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia podrán previa evaluación, ser parte del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Al mismo tiempo, en la Tercera Disposición Derogatoria de la referida LOCNI, se derogaron de forma expresa los artículos del Código de la Niñez y Adolescencia que regulaban la naturaleza jurídica de los consejos cantonales de la niñez y adolescencia, sus funciones, la forma de constitución, la organización de la secretaría ejecutiva y sus funciones.

⁵ Que se encuentran regulados en la Sección Segunda: Consejos de Igualdad, del Capítulo VII: Otras Instancias de Acción del Título IX: Disposiciones especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales del COOTAD

En el marco de estos cambios normativos e institucionales, se realiza el diagnóstico de los consejos cantonales, entendidos como parte del Sistema de Protección Integral Local, aunque no sea expresa la relación con el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Avances

Se ha observado dificultad de los secretarios ejecutivos para hablar de los impactos de las acciones del Consejo. Por lo general, algunos contestan con el listado de acciones relacionadas con las políticas locales, pero, la contestación se pone aún más difícil cuando se pregunta ¿Qué impacto han producido en la vida de los niños, niñas y adolescentes?

Conforme puede advertirse a continuación, los avances destacados son variados, van desde la aprobación de ordenanza que instituye el sistema de protección de derechos en el territorio hasta el diseño de metodologías de atención y de articulación, además de algunas relacionadas con el propio funcionamiento del consejo:

En relación con su conformación y funcionamiento, las personas entrevistadas consideran un avance el contar con la aprobación de las ordenanzas de conformación de los sistemas de protección integral y de los consejos de protección de derechos. En este proceso, algunos consejos señalan, que habrían logrado una mayor autonomía administrativa y presupuestaria, mejor infraestructura y ampliación del equipo técnico.

¿Tiene autonomía para tomar decisiones?	Total
(en blanco)	3,98%
Si	64,68%
No	31,34%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018.

Así mismo, consideran un avance el que las y los secretarios tengan un mayor nivel de estabilidad y el que los consejos participen en procesos de capacitación y formación organizados por los gobiernos autónomos descentralizados.

¿Tiene estabilidad en su cargo?	Total	¿Ha participado de procesos de formación organizados por el GAD?	Total
Si	100,00%	Si	100,00%
No	0,00%	No	0,00%
Total general	100,00%	Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

En relación con el cumplimiento de sus atribuciones, las personas entrevistadas señalan como avances en el proceso:

- Elaboración de las Agendas y Planes de Políticas (Quito, Manta, Esmeraldas, Ibarra).
- Incidencia sobre la elaboración de ordenanzas municipales para políticas de niñez, tales como erradicación del trabajo infantil (Rumiñahui, Quevedo).
- Elaboración de las rutas y protocolos de atención, lo cual ha permitido fortalecer la relación interinstitucional con los actores presentes en el territorio (Tulcán, Machala, Tena).
- Fortalecimiento de las redes locales: conformación y articulación permanente.
- Coordinación participación de mesas de trabajo sobre temas diversos: protección especial, trabajo infantil y mendicidad, migraciones, consumo de drogas (Rumiñahui, Quevedo, Cuenca).
- Incidencia sobre el desarrollo de programas culturales.
- Firma de convenios para el desarrollado de programas comunicacionales e inclusive para el acceso a servicios (Firma de convenios con instituciones en Colombia, para la ejecución de programas, por ejemplo programa de radio del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes) o la inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en unidades educativas especializadas Tulcán).
- Fortalecimiento de los núcleos/ grupos comunitarios de defensa de derechos - defensorías comunitarias (Cuenca, Ibarra).
- Capacitación de niños, niñas y adolescentes en el tema de derechos (Escuela de Derechos).
- Participación de los grupos de atención prioritaria en acciones de sensibilización como el trabajo infantil o prevención de la violencia (Quevedo).

De la revisión de los datos cuantitativos levantados, en la mayoría de los casos los consejos cantonales de protección de derechos plantean que se cuenta con experiencias exitosas sobre protección de derechos:

Experiencias exitosas sobre la protección de derechos	Total
Si	66,01%
No	33,99%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Estas experiencias tienen una variedad de comprensiones, que están relacionadas con los logros alcanzados. Así, mencionan acciones tales como el acompañamiento individualizado para el acceso a servicios o a administración de justicia, el desarrollo de talleres o procesos de capacitación sobre derechos; la implementación de espacios y mesas de coordinación, inclusive con las juntas cantonales de protección de derechos; así como la elaboración de ordenanzas respecto de diferentes grupos de atención a implementarse en el territorio:

Experiencias exitosas de protección de derechos⁶
Acompañar a las personas que lo necesitan y no son atendidas en el centro de Salud y otros servicios
Protección y articulación en acciones en casos de niños, niñas y adolescentes
Protección de niños, niñas y adolescentes de la población de Mataje
Mejorar la calidad de vida
Articulación con instituciones públicas
Plan de prevención de violencia : creación de la red
Conformación mesa de casos
Con grupo LGBTI: Niña embarazada
Ha dado acompañamiento a miembros de JCPD, en casos que consideraba complejos para que se de los debidos procesos y restitución de derechos
Conformar los consultivos
Coordinación con MSP por casos de personas con discapacidad
MINEDU- violencia psicológica
Política Pública para personas adultas mayores, elevada a ordenanza
Proteger derechos de adultos mayores
Jornadas Culturales, talleres de derechos
Promover la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a favor de un adulto mayor
Focalizar el trabajo infantil y erradicación en basurales
Apoya en la recalificación para personas con discapacidad
El trabajo con la sociedad civil, su participación
Restitución de derechos en coordinación con la JCPD, para activar al Sistema de Protección de Derechos desde el CCPD
Talleres de buen trato en los colegios generando nuevas actitudes
Convenio con Ministerio de Educación
Con la aplicación de normativa legal
Se ha logrado la reinserción escolar de niños, niñas y adolescentes
Seguimiento a casos de abuso sexual
Gestión para el cierre de una fábrica contaminante
protección A adolescente víctima de pandillas
Destitución de docente

Fuente: Base de Datos. CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

⁶ Este detalle es referencial, obtenido de la base de datos del CNII.

En este contexto, la aprobación de ordenanzas específicas dirigidas a los diferentes grupos de población es considerado también un avance importante por más del 50% de los consejos cantonales de protección de derechos entrevistados:

Ordenanzas de protección formuladas y aprobadas	Total
Si	64,53%
No	35,47%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

En la formulación y aprobación de las ordenanzas, se encuentra, igualmente una amplitud de temáticas y alcances:

- Algunas están estrechamente relacionadas con las responsabilidades y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, tales como regulación de espacios públicos para el control de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, espectáculos públicos, tarifas para grupos de atención prioritaria, transporte escolar; y,
- Otras tienen un carácter más amplio, en su mayoría están dirigidas a: buen vivir de las personas adultas mayores, erradicación del trabajo infantil y protección de derechos de las personas con discapacidad; seguidas por las de prevención de violencias (diversas incluida violencia de género), consumo de drogas, promoción de derechos sexuales y reproductivos, prevención del embarazo adolescente, derechos de las personas LGBTTI, y personas en movilidad humana; y otras menos comunes relacionadas con el control de la prostitución, la prevención de la trata de personas, ordenanza intercultural⁷.

Sobre el contenido de las ordenanzas, el alcance de éstas y la efectividad de su aplicación, no se ha realizado un análisis.

Cabe señalar, que algunos cantones, consideran un avance el que el Consejo Cantonal de Protección de Derechos tenga credibilidad ante las otras instituciones presentes en el territorio lo cual se demostraría con la capacidad de convocatoria que tiene el organismo.

Nudos críticos en relación con los consejos cantonales de protección de derechos

Bajo grado de institucionalización de los consejos cantonales de protección de derechos. En su mayoría, los consejos cantonales de protección de derechos cuentan con un/a secretario/a ejecutivo/a, que considera que cuenta con el apoyo del GAD para el desarrollo de su gestión:

⁷ Ver Base de Datos del CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Secretario Técnico/a	Total	¿Ha tenido apoyo del GAD en el desarrollo de su gestión?	Total
Si	95,57%	Si	100,00%
No	4,43%	No	0,00%
Total general	100,00%	Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Además, cuentan con una infraestructura mínima que permite el cumplimiento de su gestión (la falta de infraestructura es particularmente grave en Pedernales, donde el Consejo Cantonal, la Junta Cantonal y el representante del Ministerio de Justicia comparten una sola sala, con el archivo y la bodega de materiales):

Cuenta con oficinas independientes?	Total	Cuenta con mobiliario para el trabajo y atención a usuarios?	Total
Si	74,88%	Si	87,19%
No	25,12%	No	12,81%
Total general	100,00%	Total general	100,00%

Cuenta con equipos informáticos?	Total	e) Cuenta con el debido equipamiento y utensilios?	Total
Si	93,60%	Si	69,95%
No	6,40%	No	30,05%
Total general	100,00%	Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

De otro lado, casi la totalidad de alcaldes entrevistados, informan que consideran que el Consejo Cantonal de Protección de Derechos es útil y apoya su gestión como autoridad en el territorio:

Considera que es útil el CCPD?	Total	¿Considera que el CCPD apoya su gestión como Alcalde/Alcaldesa?	Total
Si	95,65%	Si	90,34%
No	4,35%	NS / NR	2,76%
Total general	100,00%	No	6,90%
		Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

A pesar de lo señalado, y aunque los consejos cantonales de protección de derechos dispongan de un buen nivel de estructura institucional, cuentan con un bajo grado de institucionalización, puesto que dependen de la voluntad política del alcalde o alcaldesa y/o del liderazgo del Secretario/a Ejecutivo/a. La totalidad de personas entrevistadas considera que el Consejo Cantonal de Protección de Derechos sufre injerencia política:

¿Considera que el CCPD sufre injerencia política?	Total
(en blanco)	0,00%
Si	100,00%
No	0,00%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Esta situación permite identificar dos tipos de consejos más actuantes:

- (i) Consejos con equipo técnico más experimentado y comprometido con las agendas de los niños, niñas y adolescentes, que han ganado respetabilidad ciudadana y de las autoridades por mérito. Por lo general, tiene peso la figura del Secretario o Secretaria Ejecutiva y su habilidad de negociación y capacidad de articulación y coordinación de los esfuerzos.
- (ii) Consejos con más sintonía con las políticas de interés de la Alcaldía, que programáticamente opera sobre los límites de las políticas sectoriales de manera ambivalente: acción supletoria y de coordinación. Por lo general los secretarios son nombrados por el alcalde, tiene su confianza y buena relación en la alcaldía y consecuentemente presupuestos más altos.

De otro lado, se identifican también, algunos consejos cantonales que habiendo sido creados a través de la ordenanza, el cuerpo colegiado no ha sido aún integrado, y están operando solo desde la secretaría ejecutiva (Fuente: entrevistas realizadas por el CNII: Cevallos, Mocha, San Lorenzo).

- *Problemas presupuestarios.* Son pocos los consejos cantonales con presupuesto asignado, adecuado, ejecutado para las actividades destinadas a cumplir con sus finalidades, lo cual es reconocido por la mayoría de las y los alcaldes, que consideran que el Presupuesto asignado a estos organismos no es suficiente.

¿Considera que el presupuesto del CCPD es suficiente?	Total
Si	25,22%
NS / NR	0,87%
No	73,91%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

En algunos consejos las cuotas mensuales no son transferidas con regularidad y hay casos de acumulación de la deuda por falta de transferencia.

Respecto de la distribución del presupuesto, por lo general entre 40% y 75% de los presupuestos son destinados al pago de los sueldos del equipo técnico. En algunos cantones los gastos de las juntas cantonales son deducidos del presupuesto del Consejo. Inclusive, según la información recibida en las entrevistas realizadas, habría casos en los que los recursos destinados a los Consejos de Protección han sido utilizados en obras de visibilidad para fines políticos electorales.

Si bien, la mayoría de los consejos cantonales de protección de derechos afirman que el presupuesto con el que cuentan es autónomo, un importante número afirman que el presupuesto es administrado directamente por el GAD, y que esta falta de autonomía financiera limita la posibilidad de cumplir sus funciones, (Fuente entrevistas realizadas por el CNII: Tulcán, Putumayo).

El presupuesto que cuenta el CCPD es autónomo?	Total
Si	60,10%
No	39,90%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Falta de una definición clara sobre el tema de rectoría de los Consejos de Protección y su rol en el proceso de formulación de políticas. Falta de claridad sobre las competencias y atribuciones que tienen los consejos cantonales de protección de derechos, en la mayoría de los casos, en las ordenanzas se les establecen las mismas competencias que tienen los consejos nacionales para la igualdad, sin embargo, en el desarrollo de las funciones no se especifica de forma clara, el cómo se cumplen estas competencias, lo cual genera confusiones en relación con el qué hacer de los consejos y sus secretarías

Algunos consejos han destacado cierta tensión en términos de la rectoría de formulación de políticas entre los consejos, los ministerios y sus unidades distritales. Para el Consejo del Distrito Metropolitano de Quito, los ministerios son rectores de la formulación de sus políticas sectoriales y el Consejo es el órgano rector del Sistema de Protección de Derechos a nivel territorial (a pesar de que la Ordenanza establece que la rectoría le corresponde al Municipio a través de su secretaria de inclusión social). Para el Consejo de Manta la rectoría es compartida entre el Consejo y las unidades provinciales o distritales de los ministerios. Para el Consejo de Cuenca, el Consejo de Protección no hace formulación de políticas propiamente dicha, más bien actúa en la observancia y en el aterrizaje de políticas en el territorio.

En este sentido, la formulación y transversalización de políticas es comprendida de diferentes formas, por un lado está la aprobación de las agendas cantonales de protección de derechos que corresponde a los consejos, y que la mayoría de los consejos no la han aprobado:

Cuenta con Agenda de Protección de Derechos	Total
Si	21,18%
No	78,82%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Y, por otro la generación de propuestas de ordenanzas y planes específicos para ciertos grupos de población, que según la información detalladas en los avances, más del 60% de los consejos entrevistados habrían promovido y logrado aprobación.

En las entrevistas realizadas, se plantea que las competencias y funciones asignadas a los consejos son confusas y que parecería que corresponden a otros organismos públicos, como es el caso del acompañamiento a víctimas de violencia y el seguimiento de estos casos de violencia, “En su rol las secretarías ejecutivas se asemejan a comisarías municipales” (Fuente: entrevistas realizadas por el CNII: Tulcán, Putumayo, Tena, Tisaleo, Cevallos).

- *Bajo poder vinculante de las resoluciones de muchos consejos de protección.* Este bajo poder vinculante, esta principalmente relacionado con la obligatoriedad o no de cumplimiento de las decisiones por parte de las instituciones públicas en territorio, que son o no parte de los consejos cantonales de protección de derechos. Algunas de las razones identificadas son:
 - Representación estatal con poco poder decisorio, las y los delegados solo tienen capacidad informativa no decisoria en el consejo, por lo que deben consultar para la adopción de una resolución (Quito, Cuenca, Tulcán, Rumiñahui).
 - Competencia entre rectorías institucionales y falta de una política de exigibilidad de cumplimiento de las resoluciones.
 - Alta rotación de los representantes públicos del nivel central y un desconocimiento del trabajo que realizan los consejos cantonales de protección de derechos.
 - Politización de la relación con algunos delegados de los organismos del Nivel Central, que impide o limita una adecuada relación.

Estos hechos que afectan la calidad de las decisiones tomadas y más aun la posibilidad de que sean adoptadas e implementadas por las diferentes instituciones.

- *Bajos niveles de calificación técnica de la representación ciudadana.* Para algunas de las personas entrevistadas, un problema para el funcionamiento

de los consejos cantonales de protección de derechos es que la representación ciudadana tiene una formación académica y técnica débil, lo cual incide en su participación en el cuerpo colegiado y en la toma de decisiones. A esta situación se suma, el que los representantes de la sociedad civil en los consejos buscan priorizar acciones para el grupo de población al cual representan.

Para algunos entrevistados, uno de los problemas es que las y los representantes de la sociedad civil no representan realmente a los “titulares de derechos” como señala el COOTAD, sino que son parte de los servicios (Fuente: Entrevistas : entrevistas realizadas por el CNII: Tulcán, Rumiñahui).

- *Niveles diferenciados en el entendimiento del rol de los consejos consultivos.* En algunos cantones el consejo comprende que los consejos consultivos deben ser accionados cuando es necesaria la realización de consultas. En estos consejos los mecanismos de consultas no son muy definidos y no hay organicidad entre los miembros de la sociedad civil delegados del Consejo y los consejos consultivos.

En otros cantones los consejos consultivos tienen carácter participativo: presentan propuestas al Pleno del Consejo y participan de las comisiones de trabajo. En algunos cantones esta participación de los miembros del consejo consultivo puede ser más efectiva y con poder decisorio para, por ejemplo, aprobar los planes de acción del grupo prioritario.

Todavía hay cantones donde los consejos consultivos son meras figuras decorativas involucradas en fechas festivas, o la acción de este espacio está vinculado a procesos de capacitación o la generación de programas informativos, pero no se visibiliza cuál es el proceso de consulta en relación con las funciones del Consejo Cantonal (Tulcán).

Estos niveles diferenciados llegan al extremo de que no haya organicidad entre el representante del grupo prioritario en el Consejo y los consejos consultivos de ése mismo grupo prioritario.

En general en los CCPD la representación de niñez y adolescencia se da a través de delegados de Organizaciones que trabajan en temas relacionados con este grupo de población, en general son adultos, por cuestiones legales relacionadas con la responsabilidad pública, y pueden ser elegidos o nombrados sin la participación de los niños, niñas y adolescentes.

- *Niveles diferenciados de énfasis en la conformación y fortalecimiento de las defensorías comunitarias.* Las defensorías comunitarias, concebidas originalmente en el Código de la Niñez y Adolescencia como formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia, podían, de conformidad con el artículo 208 de este cuerpo legal, intervenir en casos de violación de derechos y “ejercer las acciones administrativas y judiciales” que estuvieren a su alcance.

- En cantones como Ibarra, el consejo apoya la articulación y el funcionamiento de seis defensorías comunitarias ampliando la participación de las comunidades en la defensa social de los derechos humanos.
- En el cantón Cuenca el modelo de defensorías comunitarias fue sustituido por grupos comunitarios con carácter más informal y dinámico.

El modelo de defensorías comunitarias se fue debilitando por la falta de comprensión sobre su rol; confusión de los roles de los consejos consultivos; utilización político-partidaria, falta de recursos para movilización y capacitación.

Multiplicidad de instancias de participación y falta de coordinación entre las iniciativas. En muchos cantones además de los consejos consultivos y defensorías comunitarias los consejos son responsables por la articulación de las redes de atención que por lo general son temáticas. A su vez, las diversas instituciones y organizaciones establecen mesas de trabajo, por lo general temáticas.

Esta multiplicidad de instancias, están descoordinadas, y por lo general terminan por contar con las mismas personas lo cual inviabiliza la participación de profesionales con sobrecarga laboral. Los consejos cantonales han tenido fuerza suficiente para evitar la dispersión de esfuerzos y coordinar las acciones.

Posicionamiento sobre la transición a un Sistema integral de Protección de Derechos

Más allá del funcionamiento de los consejos, cuyos avances y nudos críticos se han descrito anteriormente, existen diferentes posiciones en relación con este proceso de transición que se ha dado, en el cual la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia se ha transformado en una institucionalidad para ciertos grupos de población (a nivel nacional) y para grupos de atención prioritaria (en el nivel cantonal).

- Para algunos consejos, se afectó la especificidad de niños, niñas y adolescentes, al trabajar con otras poblaciones y se perdió la experticia que se había logrado como Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, además la reforma de la Ordenanza y la falta de una norma nacional clara, permitió que se perdiera la autonomía financiera que estaba garantizada en el Código de la Niñez y Adolescencia. El consejo ha ganado más atribuciones, sin la infraestructura correspondiente y personal. La Alcaldía desconoce el rol y la importancia del consejo (Fuente: Entrevistas : entrevistas realizadas por el CNII: Pedernales).

Señalan también que existe incertidumbre y resistencia frente al hecho de tener que trabajar con otros grupos de población, a lo cual se sumaría la falta de comprensión del cuerpo colegiado respecto del proceso que debe llevarse

a cabo, las funciones de esta nueva entidad y cómo funciona (Fuente: Entrevistas : entrevistas realizadas por el CNII: Santa Elena, Quevedo).

- En otros casos, consideran que no hubo mayor afectación con la transición, puesto que se dio un proceso de incidencia y capacitación a los miembros del pleno, se trabajó sobre enfoque de derechos, marco normativo, atribuciones, roles y competencias (Fuente: Entrevistas : entrevistas realizadas por el CNII: Rumiñahui, San Lorenzo).

Para algunos, se elevó el status del Consejo, con la participación de los demás grupos prioritarios, y se logró una mayor atención del alcalde lo cual habría redundado en la autonomía administrativa, financiera y programática (Fuente: Entrevistas : entrevistas realizadas por el CNII: Manta).

Sugerencias de cambio

Con relación a las sugerencias de cambio, hay dos posiciones, pero con propuestas poco claras sin mayor nivel de profundización:

1. Mantener los sistemas de protección integral, y por tanto el modelo de consejos de protección, dentro de los cuales se debe garantizar la especificidad de la Niñez y Adolescencia, para lo cual se debería ampliar la estructura de los consejos para que tenga equipos específicos por grupos de población.

Concretizar el principio del interés superior (Mayoría de los CCPD entrevistados)

2. Mantener un sistema exclusivo para la niñez, incluyendo los consejos cantonales de niñez y adolescencia, puesto que existen mayores factores de riesgo para este grupo de población.

Se plantea en este sentido que debería crearse consejos exclusivos para ciertos grupos de población como por ejemplo para las personas adultas mayores.

5. Las defensorías comunitarias

Antecedentes

En el Capítulo II Otros organismos del sistema del Libro III del CONA, se incluye como parte del SNDPINA a las defensorías comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes (artículo 208), las cuales son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia.

El CONA señala que las defensorías pueden intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas

y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario. Coordinarán su actuación con la Defensoría del Pueblo (artículo 208).

Breve diagnóstico de las defensorías comunitarias

La información levantada por el CNII en 41 defensorías comunitarias de cuenta de la siguiente información:

- *Estructura de las defensorías comunitarias.* La totalidad de las defensorías comunitarias en las cuales se levantó información, cuentan con infraestructura física, para la “atención de casos”, aunque en más de la mitad de ellas, esta infraestructura sería “insuficiente”.

Infraestructura	Total	Porcentaje
01 Muy Bueno	1	2,44%
02 Bueno	6	14,63%
03 Regular	8	19,51%
04 Insuficiente	26	63,41%
Total general	41	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Los criterios de evaluación considerados para la calificación de la infraestructura, que constan en la base de datos del CNII, son: si cuenta con oficinas o lugar para sesionar; si el espacio garantiza la privacidad a los usuarios; si este espacio es “amigable” para personas con discapacidad y personas adultas mayores; si cuentan con un lugar reservado para las denuncias, y con espacio de juego para niños, niñas y adolescentes.

- *Sobre la integración y organización.* Sobre la integración se consulta a las defensorías comunitarias, cuál es el número de miembros que la integran, las respuestas que se encuentran son variadas, puesto que en algunos casos indican un número de personas (1 a 40); o se menciona directamente que son las personas que son “defensoras en la comunidad”. La tabla a continuación da cuenta de algunas de las respuestas:

Respuestas de las personas entrevistadas a la pregunta: Número de miembros de la Defensoría [Observaciones]
Solo de la Parroquia Puerto Napo del Cantón Tena
Solo de la Parroquia Misahuallí
80 D.C. del Cantón Archidona
Dos personas hacen parte de la defensoria comunitaria
15 integrantes hacen parte de la organización de mujeres
La defensoria de la Comunidad la integra una sola persona
La defensoria de esta comunidad la conforman los 7 miembros de cabildo
Son en total 12 personas

Son las personas que hacen de defensores en la comunidad
Personas del recinto que hacer como defensores comunitarios
Personas que cumplen función de DC

Fuente: Bases de datos CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018.

En cuanto a la organización, se les consulta si realizan reuniones de planificación con el "equipo de la defensoría". De las 41 defensorías comunitarias entrevistadas, 18 no lo harían.

- *Con relación a la atención de casos.* El año 2017, las 41 defensorías comunitarias habrían atendido 158 casos, de los cuales 105 habrían contado con su acompañamiento hasta la resolución, además 41 casos habrían sido reincidentes.

Entre las "acciones de protección desarrolladas", se mencionan:

Acciones de protección de derechos desarrolladas
Promoción de derechos
Denuncia de casos
Coordinar acciones con Dinapen
Verificar el problema
Ser testigo
Dar seguimiento y acompañamiento del caso
Diálogo con los agresores
Socialización de los derechos
Llamadas de atención a los agresores
Dialogar con las personas afectadas
Diálogo con las personas involucradas en el problema
Han solicitado dos talleres con niñez y adolescencia de barrios en temas de derechos y responsabilidades
Mediación de conflictos /actas de resolución de conflictos
Se ha tomado mediadas de control de movilidad y sanciones
Sensibilización
Socialización en reuniones a los miembros de la comunidad para que no existan violencia, maltrato.
Promover la transportación pública para estudiantes salen a estudiar en Babahoyo.
Administrar las becas
Promover la restitución de derechos a estudiantes con la transportación

Fuente: Bases de datos CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

- *Sobre capacitación y su relación con instituciones y organismos*⁸. Casi la totalidad de las defensorías comunitarias han recibido capacitación en temas como derechos humanos, maltrato y violencia, e inclusive sobre manejo alternativo de conflictos.

La mayoría informan que han tenido acompañamiento y seguimiento con el CNII, de DINAPEN, de las juntas cantonales de protección de derechos y los consejos cantonales de protección de derechos e inclusive de organizaciones no gubernamentales. De igual forma, la gran mayoría ha contado con asistencia técnica de distintas instituciones públicas y privadas.

23 de las 41 defensorías habrían sido consultadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos e inclusive por otras instituciones, en algunos casos la consulta se habría dado en el marco de los presupuestos participativos, y en otro en relación con acciones relativas a la protección de derechos

Nudos críticos

- *Sobre el rol de las defensorías comunitarias*. Las defensorías comunitarias fueron concebidas como espacios de participación social para la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, teniendo la posibilidad, al igual que cualquier ciudadano/a, de acudir a las autoridades competentes para denunciar las situaciones de amenaza o violación de derechos de las que tuvieran conocimiento. En la práctica lo que ha ocurrido es que se han convertido en una suerte de “instituciones” receptoras de denuncias, con “autoridad” para intervenir en situaciones de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, llegando inclusive a mediar/dialogar en estos casos.

En estas intervenciones, no queda claro si el interés superior del niño/a está siendo observado.

- *Ausencia de relación con la DPE*. El CONA establece una relación natural a las defensorías comunitarias con la Defensoría del Pueblo, aunque no define mecanismos de coordinación.

La relación por lo tanto, no se reduce solamente a la presentación de denuncias en la DPE, sino a la generación de una relación directa entre “defensores de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes” y la Institución Nacional encargada de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado.

Esta relación tiene lógica puesto que al ser un espacio social/comunitario de defensa de derechos, la instancia a través de la cual se fortalecen es la INDH, que tiene entre sus atribuciones la capacitación en derechos humanos a la sociedad civil.

⁸ La información descrita en este punto ha sido tomada de la Base de datos de la Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2018.

Propuestas

- Establecer mecanismos de coordinación directos entre la Defensoría del Pueblo y las defensorías comunitarias, de manera que se asegure la participación de éstas en los espacios de control y vigilancia del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Es necesario definir con mayor claridad el rol de la sociedad civil en general y en este marco de las organizaciones sociales en la promoción y defensa de los derechos humanos.
- Revisar la “institucionalización” de la participación social y comunitaria, a fin de generar una mayor fortaleza a la participación de actores comunitarios en función de la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, relacionado principalmente con el rol de los actores sociales y comunitarios que es el control social y la exigibilidad a las instituciones y organismos responsables de la política pública.

6. Las juntas cantonales de Protección de Derechos

Antecedentes

Los dos órganos preponderantes del SNDPINA son los consejos cantonales de protección de derechos y las juntas cantonales de protección de derechos.

Las juntas cantonales de protección de derechos fueron instituidas por el Código de la Niñez y Adolescencia y constituyen uno de los aspectos que menos ha cambiado en el proceso de reforma legislativa después de 2008. Las mismas se encuentran establecidas en el Título de los Organismos de Protección, Defensa y Exigibilidad de Derechos, Capítulo I: *Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos*.

En cuanto a su *naturaleza Jurídica*, las juntas cantonales de protección de derechos son órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón (CONA, artículo 205).

Las municipalidades tienen la *competencia de creación y la responsabilidad de financiar* a las juntas a nivel cantonal o parroquial, según sus planes de desarrollo social. El CONA establece que serán financiadas por el Municipio con los recursos establecidos en el presente Código y más leyes (artículo 205).

Las *funciones de las juntas cantonales de protección de derechos* son diversas, entre las mismas se encuentran (CONA, artículo 206): a) Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; b) Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de

incumplimiento de sus decisiones; d) Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones; c) Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes.

La Junta Cantonal de Protección de Derechos *se integrará con tres miembros principales* y sus respectivos suplentes, los que serán elegidos por el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de entre candidatos que acrediten formación técnica necesaria para cumplir con las responsabilidades propias del cargo, propuestos por la sociedad civil (CONA, artículo 207).

El Reglamento que dicte el Presidente de la República a propuesta del Consejo Nacional establecerá los demás *requisitos que deben reunirse para ser* miembro de estas Juntas, las inhabilidades e incompatibilidades y los procedimientos para proponerlos y elegirlos (CONA, artículo 207).

Los mandatos durarán tres años en sus funciones y podrán ser reelegidos una sola vez (CONA, Artículo 207).

Hasta el 2018 las juntas tenían competencias exclusivas para la atención a la niñez y adolescencia, sin embargo, la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres ha incluido una nueva atribución para las juntas cantonales de protección en la Disposición General Octava:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales a través de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos tienen la obligación de asumir la competencia del otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata.

Las Intendencias Generales de Policía y las Comisarías de Policía serán encargadas de asumir la competencia del otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata en los cantones donde las Juntas Cantonales de Protección de derechos no hayan asumido.

Avances

- *Avance en la Institucionalidad: 177 de los 221 cantones han creado juntas cantonales de protección.* En los quince años de vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia, Ecuador ha logrado crear formalmente 177 juntas cantonales, lo que significa el 80% de los cantones. El proceso de creación consiste en sensibilizar a las autoridades locales, diseñar un proyecto de ordenanza y aprobarlo en los consejos municipales. Un proceso extenso, de cierta manera. Una vez realizado el mismo, por un lado es motivo para celebración y por otro, motivo para preocupación; ya que 45 cantones no han creado sus juntas todavía, entrando en conflicto con las determinaciones del CONA y de COOTAD.

Evolución en la creación de las juntas		
Año_creación	Total	Porcentaje
2003	1	0,56%

2004	4	2,26%
2005	2	1,13%
2006	4	2,26%
2007	2	1,13%
2008	15	8,47%
2009	10	5,65%
2010	46	25,99%
2011	16	9,04%
2012	3	1,69%
2013	7	3,95%
2014	8	4,52%
2015	12	6,78%
2016	7	3,95%
2017	11	6,21%
2018	29	16,38%
Total general	177	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

El proceso de creación de las juntas cantonales se desempeñó a un ritmo irregular desde el inicio de la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia, en 2003. De acuerdo con el diagnóstico realizado por el CNII, la primera Junta creada en país fue la de Machala, El Oro, en 2003. Desde ahí el ritmo ha seguido lento hasta 2008, aunque, hubo un período de cuatro años, en el cual se dio un gran incremento en la creación de juntas, alcanzando el pico en 2010, con la creación de 46 juntas. El ritmo disminuye otra vez hasta 2014 y aumenta en 2015, con la creación de 12 juntas. Llama la atención que solo en 2018 se han creado 29 juntas.

- *En el año 2017, 19.885 casos fueron resueltos por las Juntas de Protección de Derechos.* Considerando las juntas como actores colectivos procesaron, en todo el país, solo en año de 2017, 32.146 casos. De estos 19.885 son casos resueltos por las juntas. Un por medio de 865 casos por año por Junta Cantonal. Lo que en términos estadísticos significaría que una junta procesa y soluciona 1 caso cada dos días. Sin embargo, la información registrada por el CNII (la tabla en este mismo documento) se constata que los índices de resolubilidad de casos y aplicación de medidas administrativas son muy variados de junta a junta y de cantón para cantón.
- *Respuestas colectivas en casos de alta complejidad.* Muchas de las juntas cantonales de protección de derechos manejan cotidianamente docenas de casos muy complejos relacionados con la falencia generalizada de los programas y servicios del Estado en las provincias. La metodología de este trabajo, los índices de resolubilidad y el impacto de estas intervenciones se encuentran aun por ser estudiadas.
- *Se ha logrado diversos niveles de articulación diversificado entre sector público, privado y cooperativo.* No sin tensiones y todavía dependientes de relaciones personales, las juntas cantonales de protección de derechos

han contribuido y logrado diversos niveles de articulación entre los sectores público, privado y cooperativo.

Nudos críticos en la relación de los consejos cantonales y las juntas de derechos

- *Alto grado de institucionalidad y bajo grado de institucionalización*

Proceso de creación incompleto. Las juntas cantonales fueron creadas en cerca de 80% de los cantones ecuatorianos. Aunque la cobertura sea alta, quince años de vigencia del CONA ya deberían estar presentes en todo el territorio nacional. Faltan todavía 44 otros cantones a ser creados.

Sin embargo los niveles de funcionamiento de estas juntas son muy diversificados en el país.

5. Resultado Final

Rango_Final	Total	Porcentaje
01 Muy Bueno	1	0,56%
02 Bueno	46	25,99%
03 Regular	87	49,15%
04 Insuficiente	43	24,29%
Total general	177	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Mayoría de juntas tienen funcionamiento y actuación con rangos finales 'regular' e 'insuficiente'. De acuerdo con el Diagnóstico realizado por el Consejo para Igualdad Intergeneracional en 2018, en consulta directa a 177 juntas cantonales, la gran mayoría (73,44%) presenta funcionamiento regular o insuficiente. Solamente una cuarta parte (25,99%) ha alcanzado resultados en el rango general como bueno y apenas 0,56% muy bueno.

Estos porcentuales varían de acuerdo al tamaño de los cantones y distribución geográfica. Los mayores índices de 'buen' funcionamiento fueron encontrados entre las Juntas de los cantones grandes y muy grandes : 100% de los cantones considerados muy grandes y 61,54% de los grandes figuran en esta categoría. Los mayores porcentuales de funcionamiento regular e insuficiente fueron presentados entre las Juntas de cantones de tamaño mediano y pequeño, respectivamente 84,62% y 75,45%.

Sin embargo, la relación entre tamaño de cantón y nivel de funcionamiento de las juntas no debe ser automática: un poco más de un tercio (38,46%) de las juntas con funcionamiento regular o insuficiente se encuentran en los cantones de grande porte. Un buen funcionamiento puede ser encontrado en 15,38% de las juntas de cantones mediano y 23,77% de las juntas de cantones de tamaño pequeño.

Un examen de la situación general de las juntas por provincias, a su vez indica que tampoco es posible generalizar los problemas institucionales de las juntas para todas las provincias o ubicarlos en una dada provincia. La existencia de juntas con rango ‘bueno’ fueron encontradas en más de 60,00% de las provincias. Sin embargo, preocupa que en cerca de 40,00% de las provincias no fue registrada la existencia de juntas que hayan alcanzado el rango “bueno”: Bolívar, Cañar, Chimborazo, Esmeraldas, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe.

Zonas	(Todas)					
Total	Rango_Final					
Provincia	01 Bueno	Muy Bueno	02 Bueno	03 Regular	04 Insuficiente	Total general
AZUAY	0,00%	0,00%	20,00%	60,00%	20,00%	100,00%
BOLIVAR	0,00%	0,00%	0,00%	60,00%	40,00%	100,00%
CAÑAR	0,00%	0,00%	0,00%	80,00%	20,00%	100,00%
CARCHI	16,67%	0,00%	50,00%	33,33%	0,00%	100,00%
CHIMBORAZO	0,00%	0,00%	0,00%	83,33%	16,67%	100,00%
COTOPAXI	0,00%	0,00%	14,29%	28,57%	57,14%	100,00%
EL ORO	0,00%	0,00%	28,57%	42,86%	28,57%	100,00%
ESMERALDAS	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
GUAYAS	0,00%	0,00%	18,18%	40,91%	40,91%	100,00%
IMBABURA	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%
LOJA	0,00%	0,00%	50,00%	40,00%	10,00%	100,00%
LOS RIOS	0,00%	0,00%	46,15%	30,77%	23,08%	100,00%
MANABI	0,00%	0,00%	28,57%	47,62%	23,81%	100,00%
MORONA SANTIAGO	0,00%	0,00%	22,22%	22,22%	55,56%	100,00%
NAPO	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
ORELLANA	0,00%	0,00%	0,00%	75,00%	25,00%	100,00%
PASTAZA	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
PICHINCHA	0,00%	0,00%	57,14%	42,86%	0,00%	100,00%
SANTA ELENA	0,00%	0,00%	66,67%	33,33%	0,00%	100,00%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	50,00%	100,00%
SUCUMBIOS	0,00%	0,00%	28,57%	57,14%	14,29%	100,00%
TUNGURAHUA	0,00%	0,00%	40,00%	40,00%	20,00%	100,00%
ZAMORA CHINCHIPE	0,00%	0,00%	0,00%	75,00%	25,00%	100,00%
Total general	0,56%	0,00%	25,99%	49,15%	24,29%	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

De las 23 provincias participantes solamente una – Carchi – declaró tener un pequeño porcentaje (16,67%) de juntas que alcanzó un rango de funcionamiento general ‘muy bueno’. De las provincias cuya mitad o más juntas pueden ser consideradas ‘buenas’ tenemos Santa Elena (66,67%), Pichincha (57,14%), Imbabura, Santo Domingo e Loja con 50,00% de las juntas en la categoría ‘buena’.

La gran mayoría de las juntas de Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Esmeraldas, Napo, Orellana, Zamora Chinchipe están en una faja entre 70 –

100,00% regulares, siendo que en las provincias de Esmeraldas y Napo todas las juntas se encuadran en esta categoría.

El conjunto más grande de juntas con funcionamiento general considerado insuficientes se encuentra en Cotopaxi (57,14%) y Morona Santiago (55,56%). Sin embargo, las juntas de Pastaza y Santo Domingo alcanzaron un rango general de 50,00%.

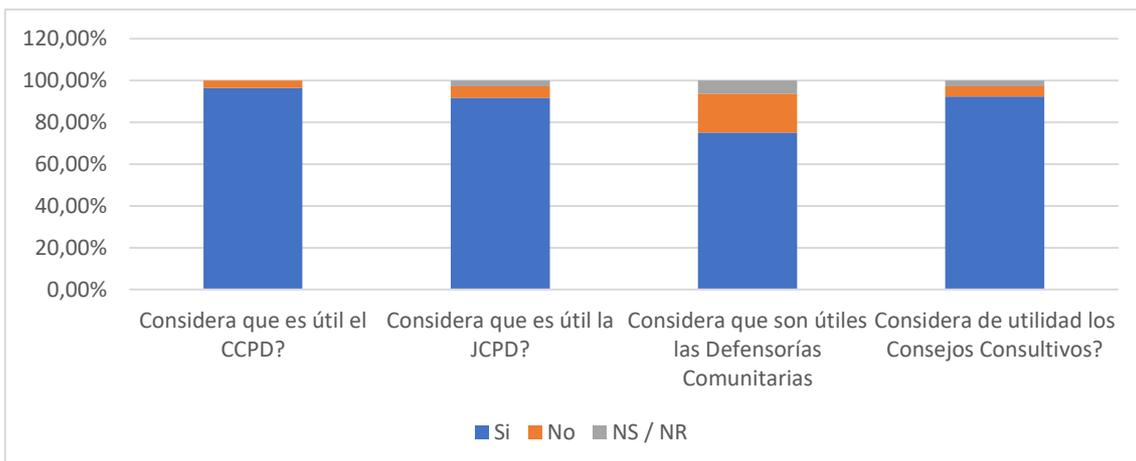
Para efectos de una política de fortalecimiento se recomienda adicionar los porcentuales de “regular” e “insuficiente” entre 70 y 100,00%. En 72% de las provincias ecuatorianas, el conjunto de juntas cantonales tiene rango general en ese intervalo; entre ellas tenemos: Bolívar, Cañar, Chimborazo, Esmeraldas, Napo, Orellana, Pastaza, Zamora Chinchipe todas con 100,00%; Cotopaxi (85,71%); Guayas (81,81%), Azuay (80,00%), Morona Santiago (77,78%), El oro (71,44%), Manabí (71,43%), Sucumbíos (71,43%).

Las explicaciones sobre los problemas enfrentados por las juntas, aunque tenga como componentes temas provinciales y tamaño de cantón, no son suficientes, estas más bien reflejan los grados de apoyo de los gobiernos Autónomos Descentralizados, órganos responsables por la creación y manutención de las juntas cantonales de protección de derechos, la conformación y funcionamiento de las juntas y también la existencia o no de políticas de fortalecimiento del gobierno central.

- *[Falta de] apoyo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.* La falta de apoyo de los GADs, y de autonomía presupuestaria fueron presentadas como nudos críticos por diversas juntas cantonales (Cuenca, Ibarra, Esmeraldas). Algunas de las explicaciones planteadas por los miembros de las juntas que afectan son: desconocimiento de los roles de las juntas (Napo), falta de prioridad (Putumayo), utilización política de la junta (?).

Preguntas	Si	No	NS / NR	Total
Considera que es útil el CCPD?	96,55%	3,45%	0,00%	100,00%
Considera que es útil la JCPD?	91,72%	5,52%	2,76%	100,00%
¿Considera que el presupuesto del CCPD es suficiente?	26,21%	73,10%	0,69%	100,00%
¿Considera que el presupuesto de la JCPD es suficiente?	25,52%	71,72%	2,76%	100,00%
¿Considera que el CCPD apoya su gestión como Alcalde/Alcaldesa?	90,34%	6,90%	2,76%	100,00%
¿Considera que la JCPD apoya su gestión como Alcalde/Alcaldesa?	78,62%	14,48%	6,90%	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018



Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Desconocimiento sobre el rol de las juntas cantonales de protección de derechos por parte de las autoridades locales. El diagnóstico realizado ha oído alcaldes de XX cantones, 91,72% contestaron afirmativamente a la pregunta “Considera que es útil la JCPD?” y 5,52% respondió que “no”.

Sin embargo, las entrevistas en profundidad demuestran que esta visión positiva de los alcaldes puede estar representando una ‘declaración’ política. Varias juntas, como la de Napo, alegaron desconocimiento de las autoridades y de los directivos del Gobierno Autónomo Descentralizado de las funciones de la Junta, inclusive se confunde entre la Junta y el Consejo Cantonal de Protección de Derechos (Napo).

Falta de priorización y autonomía en la asignación de recursos e infraestructura. Aunque los alcaldes consideran las juntas cantonales útiles (91,72%) y apoyan su gestión (78,62%), la mayoría de los alcaldes y alcaldesas (71,27%) declararon considerar que el presupuesto de las juntas no es suficiente.

En general, ninguna de las juntas visitadas posee presupuesto asignado y estas desconocen el monto del presupuesto y en lo qué se invierte. La Junta Rumiñahui se manifestó favorable a la autonomía presupuestaria de las Juntas. En cantones como Ibarra, las demandas de las juntas son debitadas en el presupuesto del Consejo Cantonal. En caso de Esmeraldas eso ocurría en el pasado. Este año la Junta Cantonal tiene que demandar a las áreas administrativas del GAD. La encuesta hecha con los alcaldes confirma esta realidad: solamente 25,52% de los alcaldes consideraron que el presupuesto de las Juntas es suficiente. Este hecho, en la percepción de muchas juntas (Putumayo, Cuenca, Ibarra), se denomina ‘falta de prioridad’.

Sin embargo, en el caso de la Junta Cantonal de la Delicia (Quito) se confirma, que cuando hay voluntad política del alcalde y/o administradores regionales hay mas inversión en la atención a las demandas de Juntas. Por lo general, en la historia de la Junta, esta no ha sido la regla en la relación con la administración distrital.

Por lo general, buena parte de los nudos críticos señalados por las Juntas están relacionados con la falta de recursos, infraestructura y equipos para el cumplimiento de sus funciones.

Ítem	Acceso, privacidad y seguridad	Si	No	Total
01	Cuenta con oficinas independientes	70,06	29,94	100,00
02	Sala de espera	49,15	50,85	100,00
03	Acceso para personas con discapacidad/adultos mayores	41,24	58,76	100,00
04	Pisos de materiales antideslizante o otras medidas protectoras	48,02	51,98	100,00
05	Garantiza privacidad a usuarios	57,06	42,94	100,00
06	Lugar reservado para reuniones o denuncias	40,11	59,89	100,00
07	Espacio juego para los NNA	25,42	74,58	100,00
08	Sala de audiencias	44,07	55,93	100,00
09	Baterías disponibles	75,14	24,86	100,00
10	Baterías en el área de donde se brinda el servicio	78,53	21,47	100,00
11	Puertas de acceso (privacidad y control de la seguridad)	75,14	24,86	100,00
12	Cuenta con GAD con un plan de contingencia para	71,75	28,25	100,00
13	Instalaciones en buenas condiciones de higiene y limpieza	77,40	22,60	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Correlacionado al tema de presupuesto y falta de prioridades en la atención a las demandas de las juntas cantonales, para muchas juntas cantonales un problema grave de las instalaciones es la falta de privacidad para la atención a los NNA y sus familias. Cerca de 30, 00% de las juntas no cuenta con oficinas independientes; 58,76% no posee una sala de espera, para 42,94% de las juntas los espacios no garantizan privacidad y 59,89% de las juntas no cuentan con salas de audiencia. Esto implica que en más de la mitad de las juntas del país los miembros de las juntas operan en un espacio que no les ofrece el ambiente físico necesario para el ejercicio de sus atribuciones, por no garantizar la privacidad.

De las Juntas visitadas el caso mas grave fue el de la Junta de Pedernales que funciona en una la única sala con el Consejo Cantonal, el agente de Dinapen, del Ministerio de la Justicia, el archivo e los materiales y equipamientos para oficina. Aunque la Junta de Esmeraldas esté ubicada en un edificio nuevo, todos los miembros se encuentran en una misma sala sin divisiones de espacios. No hay privacidad para registro de denuncias y tampoco para atención privada a los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Para las audiencias, hay que competir con salas de reuniones

comunales. Para Junta de Ibarra el nudo crítico de la infraestructura es que sala de audiencias es muy pequeña, como todos los otros espacios de la Junta.

Tampoco los espacios de la mayoría de las juntas (74,58%) son amigables a los niños, niñas y adolescentes o garantizan condiciones de accesibilidad a las personas con discapacidad (58,76%).

Sin embargo, vale llamar la atención a la inequidad de la distribución de los recursos físicos de las juntas: excepto por los espacios amigables que solo existen en 25,42% de las juntas, en los otros quesitos? importantes están presentes en entre 40,00 y 79,00% de las juntas cantonales.

Equipamiento y movilización	Si	No	Total
Equipamiento y utensilios adecuados	66,10	33,90	100,00
Mobiliarios para el trabajo y atención a usuarios	85,88	14,12	100,00
Área administrativa equipada para apropiada atención de usuarios	55,37	44,63	100,00
GAD disponibiliza vehículo específico para citación, notificación y seguimiento	19,77	80,23	100,00
GAD ha puesto a disposición vehículos de la institución	57,06	42,94	100,00
GAD reconoce gastos de movilización	19,21	80,79	100,00
Equipos informáticos	90,96	9,04	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Por lo general *las juntas operan con escasez de recursos materiales y medios de movilización*, contando como ítem crítico un vehículo para citación, notificación y seguimiento: Solamente 19,77% de las Juntas poseen vehículos específicos para sus trabajos. Otro 55,37% tiene acceso a vehículos disponibilizados por los GADs, lo que implica competir por prioridades entre los otros órganos de los GADs.

El caso mas crítico es el de la Junta de Perdernalles; hay pocos vehículos en las instituciones públicas, pocos miembros de la Junta tienen sus propios medios de traslado y las estrategias para lograr la realización del trabajo. Los miembros de la Junta y/o funcionarios utilizan sus vehículos propios. En Ibarra y Esmeraldas se utilizan las motocicletas de los notificadores. Como solamente el 19,77% de los GADs reconoce gastos de movilización. El funcionamiento de este sector de las juntas es mantenido con recursos de los propios miembros: el dinero para combustible sale del 'bolsillo' de los miembros de la Junta o 'hacemos un vaca'. La única condición para que la Junta de Manta averigüe las denuncias es que la persona pueda trasladar la trabajadora social.

La falta de equipamiento adecuado y de recursos es considerado un nudo crítico de la mayoría de las Juntas Cantonales (Putumayo, Napo, Guamote, Pedernales). En *términos de equipamiento*, las principales necesidades son las computadoras. En la Junta de Pedernales se utilizan computadoras personales. Un de los miembros de la Junta de Esmeralda utiliza su computadora personal y en caso de Junta de Manta las computadoras son obsoletas.

Esta manutención por medio de inversión de recursos personales de los miembros y equipos de las juntas es verificada para los ítems de impresoras y adquisición de materiales para oficina. En la Junta de Ibarra hay solamente una impresora que es alimentada con adquisiciones de los miembros de la Junta.

La *Integración inadecuada y proceso de conformación incompleto* de las juntas es también un reflejo de falta de prioridad de los GADs: por la encuesta realizada, la mayoría de las juntas cantonales (85,31%) fueron incluídas en el Orgánico Funcional del GAD. Sin embargo, solamente 44,06 % de las juntas tuvieron sus reglamentos aprobados por el Consejo Municipal. Muchas juntas, como la de Cuenca, por ejemplo, aun no cuentan con reglamentos elaborados. La falta de autonomía para elegir sus miembros afecta al 55,93% de las juntas cantonales. Prácticamente en la mitad de las juntas (49,72%) sus miembros no cuentan con nombramiento por parte de sus GADs.

Conformación y planificación	Si	No	Total
La JCPD en Orgánico Funcional del GAD	85,31	14,69	100,00
La JCPD Reglamento aprobada por el Consejo Municipal	44,07	55,93	100,00
Miembros JCPD elegidos en concurso público de méritos	44,07	55,93	
JCPD cuenta con miembros suplentes	20,90	79,10	100,00
Miembros de JCPD cuentan con nombramiento	50,28	49,72	

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

La Junta de San Lorenzo no está integrada por los tres miembros como establece la ley. La Junta Cantonal de Cuenca no cuenta con suplentes. La Junta de Cuenca no está sola en este cuestion: de acuerdo con el Diagnóstico del CNII, 79,10% de las juntas cantonales del país no cuenta con suplentes.

La mayoría de las Juntas Cantonales no son provistas de equipos técnicos mínimos para el funcionamiento de la Junta: 68,36% no posee un secretario abogado; 72,88% no cuenta con un citador notificador; y 70,62% no dispone de personas para atención a usuarios.

Equipos técnicos	Si	No	Total
Secretario abogado	31,64	68,36	100,00

Citador Notificador	27,12	72,88	100,00
Atención a usuarios	29,38	70,62	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Otra reivindicación de las juntas es de equipo técnico: algunas del equipo básico – secretario, citador y atención a usuarios, como es el caso de Pedernales, Napo, y Pujilí. Como demuestra la tabla arriba, menos de un tercio de las Juntas Cantonales cuenta con estos profesionales. Para otras juntas esta carencia es representada por la necesidad de ampliar el equipo para aumentar la capacidad institucional y la calidad de los servicios. La Junta de la Delicia, Quito, necesita mas notificadores y equipo técnico (psicólogos, trabajadores sociales), sobre todo para realizar el seguimiento. Esta misma necesidad fue presentada por las Juntas Cantonales de Manta y Esmeraldas

Esta falta de recursos dificulta el cumplimiento de las funciones de la junta, por ejemplo, para notificar y dar seguimiento a las medidas de protección, lo cual lleva a que no se cumplan los plazos previstos en la ley (Guamote).

Utilización política de las juntas. En muchos cantones los alcaldes y miembros de las juntas cantonales miran las juntas como espacios de ganó electoral.

La forma de selección de los miembros de las juntas cantonales afecta la autonomía y facilita su uso político. Cerca del 56,00% de las juntas son nombradas por los Alcaldes y Alcaldesas. Una de las juntas entrevistadas afirmó que la dirección de participación ciudadana ha asumido roles de control de actuación de los miembros de la Junta. Los miembros actuales terminan su período en diciembre de 2018 y políticamente ya está tomada la decisión sobre quienes serán los nuevos miembros.

La resistencia de algunos de los miembros de las juntas es sancionada por los alcaldes: “se exigen las cuotas de nuestro salario para el partido”; “en una ocasión nos retuvieron el sueldo de dos meses” y estos “recursos fueron utilizados para cumpleaños, eventos sociales y culturales”. Y se niega el procedimiento de “acoso laboral”.

Falta de reconocimiento o impopularidad de las juntas por parte de la ciudadanía. El apoyo de la ciudadanía es fundamental para que las alcaldías prioricen las juntas cantonales. Sin embargo, muchas de las juntas padecen de legitimidad: algunas juntas alegaron que los niños, niñas y adolescentes les tienen miedo, por una manipulación discursiva de la población (Quito, Manta). Para muchas de las familias los aspectos sancionatorios afectan la imagen de las juntas; para la ciudadanía en general las juntas están sobre una cortina de invisibilidad (Manta). Para los órganos de la función ejecutiva (los órganos de políticas públicas) las juntas solo son mecanismos de presión para un buen funcionamiento y para protección de los niños, niñas y adolescentes, que presenta medidas de protección no adecuadas. Para muchas Fiscalías las juntas son vistas como órganos auxiliares para hacer denuncias y como órganos que extrapolan sus competencias invadiendo las competencias de la justicia, terminando por duplicar los esfuerzos en la

documentación de los casos. Para muchos jueces, este termina por tener que revisar muchas de las medidas aplicadas por las juntas cantonales. En conversaciones con muchos activistas de derechos de los niños, niñas y adolescentes expresan la percepción de que las juntas “no funcionan” o que más bien se “han convertido en un instrumento político de las alcaldías”.

Las explicaciones para esta falta de reconocimiento son variadas y aún esta en una forma de listado para futuros estudios: (i) la falta de una rectoría en el ámbito nacional que pudiera haber construido un código de procedimientos y conductas éticas por parte de las juntas cantonales; (ii) Existe poca credibilidad de las personas en la institución (anteriormente se rompió la confidencialidad) (Putumayo) y malas decisiones; (iii) el carácter sancionatorio; (iv) falta de campañas de sensibilización y visibilización en las juntas cantonales; (v) uso político por algunos miembros de juntas; (vi) metodología judicializante aplicadas por la mayoría de las juntas cantonales. El tema de la falta de campañas de sensibilización contrasta en Diagnóstico realizado por el CNII, en el cual 71,19% de las juntas declaran realizar acciones de difusión para promocionar el servicio para la protección de derechos.

- *Falta de parámetros, estandarización de procedimientos y metodología judicializante*

La falta de procedimientos estándar contribuye para la discrecionalidad de los procedimientos de las juntas y la conducta de sus miembros. Cerca de 90% de sus miembros no ha firmado un Código de Ética y la planificación de las acciones solamente ocurre en la mitad de las juntas cantonales.

	SI	NO	Total
Los miembros de la JCPD han firmado un Código de Ética	10,17	89,83	100,00
Realiza reuniones de planificación con el equipo que labora en el servicio	55,37%	44,63	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Muchos miembros de las juntas entrevistados como los fiscales y jueces presentaron como nudo crítico, la sobrecarga procesal. El análisis realizado señala algunas posibilidades explanatorias: la discrepancia entre el número de juntas cantonales y las demandas generadas por la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes; la complejidad de muchos casos, la metodología de trabajo utilizada y el desarrollo de atribuciones adicionales.

Los *números de resolubilidad de casos* son muy dispares por las provincias del país.

Casos con resolución

Provincia	Total de Casos con resolución	% de Casos con resolución
AZUAY	1.004	5,05%

BOLIVAR	119	0,60%
CAÑAR	841	4,23%
CARCHI	511	2,57%
CHIMBORAZO	194	0,98%
COTOPAXI	256	1,29%
EL ORO	747	3,76%
ESMERALDAS	1.169	5,88%
GUAYAS	3.213	16,16%
IMBABURA	1.178	5,92%
LOJA	712	3,58%
LOS RIOS	1.263	6,35%
MANABI	2.500	12,57%
MORONA SANTIAGO	326	1,64%
NAPO	720	3,62%
ORELLANA	647	3,25%
PASTAZA	261	1,31%
PICHINCHA	1.510	7,59%
SANTA ELENA	389	1,96%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	1.040	5,23%
SUCUMBIOS	371	1,87%
TUNGURAHUA	820	4,12%
ZAMORA CHINCHIPE	94	0,47%
Total general	19.885	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Tomando en cuenta los números de casos resueltos por las juntas cantanoles de las provincias que participaron del diagnóstico – 19.885 – se alcanza una media anual nacional de 864 casos, para el año de 2017. Utilizándose esta media como parámetro, quince provincias -- Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Loja, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Santa Elena, Sucumbíos, Tungurahua y Zamora Chinchipe -- quedaron abajo de la media mínima nacional. Las provincias cuyas juntas alcanzaron a solucionar entre 1.000 y 2.000 casos son: Azuay, Esmeraldas, Imbabura, Los Ríos, Pichincha y Santo Domingos. Arriba de 2.000 casos al año tenemos Guayas (3.213) y Manabí (2.500).

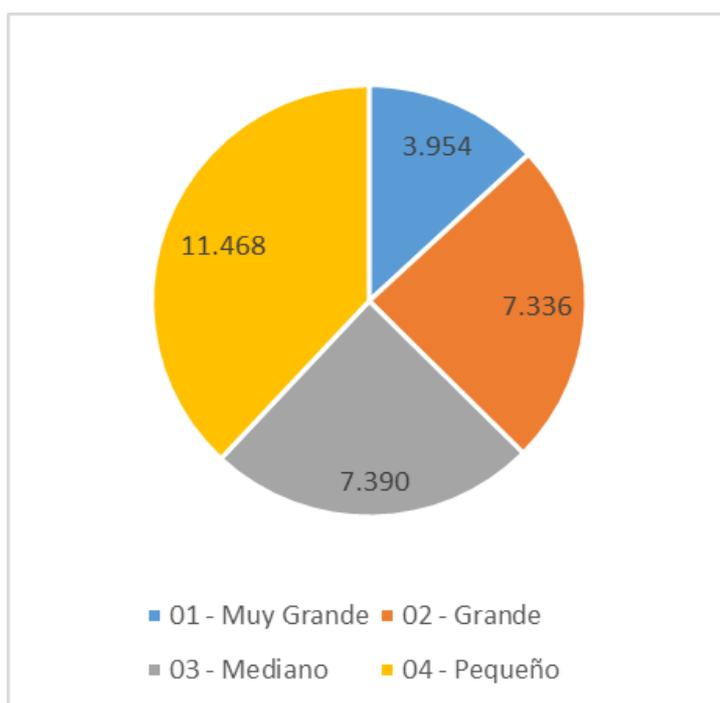
Un cruce provincial con rangos finales mas altos y el número de casos solucionados por provincias presenta particularidades: Muchas de las provincias con rangos mas altos – muy bueno y bueno -- como Carchi (66,67%) y Santa Elena (66,67%) que alcanzaron los más altos rangos tuvieron una performance, en términos de solución de casos, relativamente baja: 511 y 389 respectivamente. Provincias cuyo rango considerado “bueno” no figuran en el listado de provincias cuyas juntas tuvieron actuación mediana en términos de soluciones de casos, pero no fueron las que mas solventaron casos: Pichincha (57,14%) soluciono en 2017, 1.510 casos; Imbabura (50,00%) solventó 1.178; Santo Domingo (50,00) ha solucionado 1.040 casos; y Loja (50,0%) resolvió un poco menos de casos, 712.

Varias de las provincias cuyas juntas cantonales alcanzaron rangos 'regular' e 'insuficiente' tuvieron desempeño superior y mayor en términos de resolución de casos. Los Ríos (46,15 bueno y 53,85% regulas y insuficientes) , 1.263 casos; Esmeraldas (100% regulares), con 1.169 casos; Azuay (100% regular) , con 1.004 casos; Guayas con (81,81% regular y insuficiente), con 3.213; y Manabí (71,43% R y I), con 2.500 casos.

Casos con resolución

Tamaño	Total JCPD	Total de casos resultados	Porcentaje
01 - Muy Grande	3	3.954	1,00%
02 - Grande	13	7.336	44,14%
03 - Mediano	37	7.390	22,67%
04 - Pequeño	110	11.468	32,18%
Total general	163	30.148	100,00%
<i>* 14 JCPD no reportan casos atendidos</i>			

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018



Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Analizando el número de casos resueltos por el tamaño de los cantones, resulta que, los ciento y diez cantones pequeños, atendieron 11.468 casos en el año 2017, mas que los dieciséis grande y muy grandes juntos.

Zonas	Total de Casos con resolución	% de Casos con resolución
ZONA 1	3.509	17,65%
ZONA 2	1.847	9,29%

ZONA 3	1.531	7,70%
ZONA 4	3.260	16,39%
ZONA 5	3.414	17,17%
ZONA 6	2.171	10,92%
ZONA 7	1.553	7,81%
ZONA 8	1.570	7,90%
ZONA 9	1.030	5,18%
Total general	19.885	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

La expectativa de que la Zona 9 debería ser aquella con número mayor de casos solucionados no se ha confirmado. Las zonas 1, 5 y 4 ultrapasarón el monto de 3 mil casos solucionados.

Complejidad de algunos casos dificulta las resoluciones: muchos casos son de soluciones complejas que demandan acciones de políticas públicas más estructurales como inexistencia de familia ampliada o inexistir familiares que se puedan hacer cargo del niño o niña o aún la existencia de violencia dentro de la familia y Nola incapacidad de permanecer en el domicilio al no tener en el Cantón unidades de acogimiento institucional o familias acogedoras (Tulcán). También las situaciones de inmigración y desastres naturales desafían la actuación de las juntas.

Procedimientos muy formalizados para la decisión de las medidas administrativas. Muchas de ellas adoptarán los procedimientos prescritos en el Código de la Niñez y Adolescencia para la administración de la Justicia, particularmente el formato de citación y audiencias, lo que termina por burocratizar la atención inmediata en casos de amenazas o violaciones de derechos. Fiscales de San Lorenzo y Cuenca en las cuales el formalismo termina por duplicar las acciones, una vez que los procedimientos son rehechos en la Fiscalía. En las palabras de un de los fiscales de Cuenca, las juntas cantonales son “muy burocráticas, “complican la vida de la gente”.

De acuerdo con el Informe Alternativo sobre la Implementación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, las competencias de las juntas cantonales deben ser redefinidas para asegurarles como instancias administrativas encargadas de asegurar la desjudicialización de las problemáticas sociales que afectan a los niños, niñas y adolescentes (OPSC Ecuador, 2016).

Atribuciones muy amplias y abarcativas, la mayoría de las juntas desarrolla una gama variada de acciones referentes a sus atribuciones o actividades correlacionadas: reciben denuncias (84,44%); actúan de oficio (92,09%); promueven conciliaciones y otros métodos de resolución alternativa de conflictos (71,19%); orientan a las familias sobre las instancias de protección y restitución de derechos (96,05%); cuentan con información sobre los servicios públicos disponibles (64,97%).

Acciones implementación de atribuciones y correlatos	Si %	No %	Total %
Realizan acciones para prevención de vulneración de derechos	68,93	31,07	100,00
La JCPD actúa de oficio	92,09	7,91	
Orientan familias sobre las instancias de protección y restitución de derechos	96,05	3,95	100,00
Cuentan con información sobre los servicios públicos disponibles	64,97	35,03	100,00
Realizan acciones de difusión para promocionar el servicio para la protección de derechos	71,19	28,81	100,00
Promueven conciliaciones y otros métodos de resolución alternativa de conflictos	93,79	6,21	100,00
Cuenta con instrumentos y formatos de denuncia	86,44	13,56	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Además de las actividades relacionadas con sus atribuciones implementan acciones para la prevención de vulneración de derechos (68,93%) y realizan acciones de difusión para promocionar el servicio para protección de derechos (71,19%).

Sin embargo, las juntas cantonales siguen recibiendo nuevas atribuciones. La Ley de Violencia contra la Mujer encargó a las juntas cantonales de protección aplicar medidas administrativas en casos de violencia contra las mujeres sin ampliación de su infraestructura y talento humano (Napo). En el Informe Alternativo sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la sociedad civil expresó una preocupación clave: atribuciones de atención a otros grupos prioritarios sin contrapartida de recursos va a llevar a este sistema a colapsarse (OPSC Ecuador, 2016).

Fiscales de adolescentes en conflicto con la ley expresaron preocupación con la poca información sobre las medidas de protección aplicadas a niños y niñas menores de 12 años que practican actos en conflicto con la ley.

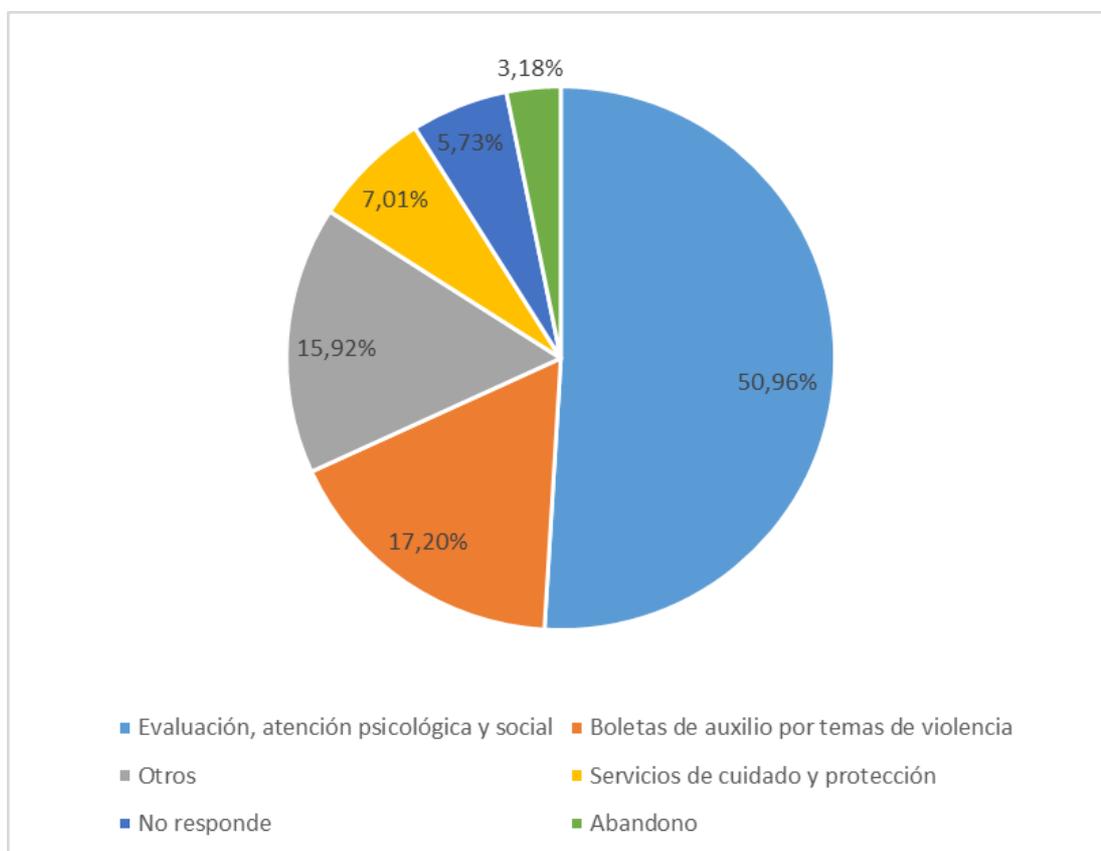
Medidas de protección disciplinarias, revictimizantes y medicalizantes. En las visitas realizadas a las juntas, los miembros entrevistados presentaron mucha dificultad en analizar el impacto que sus medidas de protección han tenido en las políticas públicas en la vida de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Tampoco el número de casos atendidos, resueltos y reincidentes son manoseados con mucha facilidad. Las juntas de Manta, Esmeraldas e Ibarra afirmaron que sus medidas tienen efectos contra la reincidencia de los casos y que el factor preponderante son las multas, incluso con prevención a los malos tratos físicos.

Aunque muchas juntas no escuchan a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y derivan los casos a la Fiscalía, otras, si lo hacen en audiencias reservadas, solamente en base a las habilidades y conocimientos personales, sin la guía de protocolos.

Categorías	Total
Evaluación, atención psicológica y social	50,96%
Boletas de auxilio por temas de violencia	17,20%
Otros	15,92%
Servicios de cuidado y protección	7,01%
No responde	5,73%
Abandono	3,18%
Total general	100,00%

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Las respuestas de las juntas para los casos de negligencia y malos tratos físicos. Los principales problemas en las estadísticas de un gran porcentual de juntas son la evolución, atención psicológica y social. De acuerdo con el Diagnóstico del CNII, en el 51% de los casos atendidos por las juntas se emitieron medidas relacionadas con la atención psicológica y social. Aunque todos afirman que la violencia física (castigos corporales) es un problema cultural, pocos implementan acciones para producir estos cambios culturales.



Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Este énfasis sancionatorio y medicalizante de las juntas cantonales y organismos semejantes en América Latina, a ejemplo de los Conselhos Tutelares de Brasil, terminan por tener, sin intención el efecto que Danzelot denominó de policialmente de familia (Donzelot, 1980; Andrade, 2002; Santos at al., 2011).

Medidas legalmente inadecuadas. En algunos de los cantones visitados, las juntas cantonales de protección y judicatura desarrollan un trabajo colaborativo, estos miembros afirmaron tener una buena relación con la Judicatura, “los jueces casi no derogan nuestras medidas”. Pero en otros cantones esto ocurre con frecuencia, afirmó el miembro de unas das Juntas visitadas, los jueces (la judicatura) “derogan las medidas por desconocimiento y falta de credibilidad”. De la parte de los jueces la explicación es otra “extrapolan sus competencias y aplican medidas equivocadas”

Uno de los efectos inesperados de la sobrecarga de los miembros, del proceso excesivamente formalizado y de la falta de jueces especializados es el énfasis en la institucionalización, sin ejecutar procesos adecuados de investigación, evaluación y planificación, como subrayo el Informe Alternativo de la Sociedad Civil (OPSC Ecuador, 2016). Lo que es un contra efecto del antevisto por el Código de la Niñez y Adolescencia de la preferencia por la convivencia familiar y comunitaria.

- *Incumplimiento de las medidas de protección*

El incumplimiento de las medidas de protección se ve como un nudo crítico para el fortalecimiento de las juntas cantonales de protección de derechos. Las resistencias vienen principalmente de los órganos del propio estado y ponen en check el poder vinculante de las resoluciones de las juntas. Las instituciones no respetan ni aceptan las medidas de protección emitidas por la Junta, por ejemplo Educación (Santa Elena). Las resoluciones JCPD muchas veces se contraponen a aquellas de las Juntas de Resolución de Conflictos del Ministerio de Educación. Las resoluciones administrativas no son reconocidas por la fiscalía, no se toma en consideración la resolución de la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Hay Un riesgo del Código Orgánico Administrativo que plantea de otra forma las medidas de protección que dictan las juntas.

Este incumplimiento puede estar relacionado con los siguientes factores: falta de empoderamiento de las juntas que tienen que posicionarse para que sus resoluciones sean obligatorias para todos los organismos del Estado (TO); el efecto negativo de medidas de protección o sanción inadecuadas; la falta de personal técnico para hacer el seguimiento; falta de compromiso de la ciudadanía para el cumplimiento de las medidas de protección (Pujilí); y falta de servicios de protección especial.

- *Falta de servicios de protección especial*

Por los cantones visitados hay una percepción generalizada de que los servicios niñez y entidades están colapsadas, sin equipo técnico y sin otros recursos. En algunos cantones la situación es más precaria que en otros. En Pedernales, por ejemplo, no existen unidades de acogimiento, esta realidad es compartida por varios otros cantones. No existe una política pública del gobierno sobre programas de acogimiento o familias acogientes y es que se está revictimizando a los niños al tener que separarlos de sus familias y no tener oportunidades de ubicarlos en otro lugar (Tulcán); falta claridad en la rectoría de algunas políticas y servicios, por ejemplo, acogimiento institucional (Tulcán).

Siguiendo con Pedernales, falta hospital, sala de primera acogida, peritaje y cámara de gessel en la Fiscalía, así como jueces especializados. De acuerdo con los miembros de la Junta Cantonal de Protección de Derechos “durante el terremoto había bastante ayuda; ahora estamos solos”.

Por lo general faltan redes interinstitucionales para remitir los casos (Rumiñahui, Pujilí). Programas o servicios de enfrentamiento del uso abusivo de sustancias (Esmeraldas), malos tratos generalizados (Esmeraldas), NNA migrantes o refugiados, para los agresores (Pichincha).

Una buena parte de las juntas cantonales de protección de derechos han tenido problemas con el Ministerio de Educación que funciona como ‘espíritu de cuerpo’, con la Fiscalía sobre todo por la dependencia de relaciones individuales con los fiscales, problemas con el peritaje (atención revictimizante), y falta de infraestructura y talento humano.

La Junta de Pedernales declaró que por ocasión del terremoto el MIES los organismos internacionales asumirán el control de las acciones de la emergencia, lo que generó dificultad en la actuación de la Junta.

- *Falta de Capacitación continua*

La falta de capacitación fue una queja generalizada de las juntas. Solamente cerca de un cuarto de las juntas (24,29%) declararon tener presupuesto con rubro específico para capacitación o formación y un poco menos afirmaron tener planes de capacitación. Miembros de muchas Juntas empiezan a trabajar sin siquiera una formación inicial. En Rumiñahui, los miembros informaron que existe el riesgo de que los nuevos miembros no estén capacitados, con conocimiento del funcionamiento y competencias de la junta (Rumiñahui). La falta de capacitaciones fue considerada también un nudo crítico para Napo, Pujilí, Ibarra.

Capacitación	Si	No	100,00
Presupuesto considera el rubro de capacitación o formación	24,29	75,71	100,00
Planes de capacitación	20,34	79,66	100,00

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Los miembros mas antiguos de las juntas de Esmeraldas, Perdernales e Ibarra reivindican el apoyo psicosocial en la línea de cuidando del cuidador.

La falta de capacitación fue también planteada en búsqueda de metodologías para el trabajo, diseño e implementación de rutas y protocolos.

- *Falta de metodologías y mecanismos de seguimiento y monitoreo*

Aunque el 94,92% de las juntas cantonales han declarado que realizan seguimiento de los casos atendidos, en la precariedad de los recursos la JCPD de Ibarra afirma hacer un seguimiento activo con visitas a escuelas, centros de salud; solicitudes de informes y audiencias de seguimiento.

Seguimiento y monitoreo	Si	No
Realizan seguimiento de los casos	94,92%	5,08%
Hace referencia y contra referencia de información con otras entidades	69,49	30,51
Cuentan con sistemas informático de los casos que atiende	46,89	53,11
Realiza reportes periódicos de información sobre los casos atendidos	79,10	20,90

Fuente y elaboración: CNII. Investigación sobre la situación del SNDPINA en Ecuador. 2018

Sin embargo, la falta de metodología, talento humano y vehículos para ese seguimiento fue generalizado en las visitas realizadas. Aunque casi la mitad de las juntas cantonales de protección (46,89%) afirmaron, en el Diagnóstico realizado por el CNII que cuentan con sistemas informático de los casos que atienden, en una mirada en los comentarios se constata que esto tiene una forma de registro, algunos en libros, otros en planillas de Excel. La Junta Cantonal de Protección de Derechos de Cuenca afirmó que la falta de un sistema de información electrónico dificulta las tareas de seguimientos de los casos atendidos. La Junta de la Delicia de Quito reivindica que se está construyendo un sistema nacional informatizado que produzca información en tiempo real. Un sistema de esta naturaleza por supuesto contribuiría para la rendición de cuentas de las intervenciones de las juntas cantonales de protección de derechos.

Aunque 69,49% de las juntas afirmaron hacer referencia y contra referencia de información con otras entidades, esto fue señalado como un nudo crítico del trabajo, particularmente con el sistema de justicia.

- *Falta de mecanismos de articulación entre consejos y juntas cantonales de protección de derechos y otros actores.*

Esta falta de programas y servicios puede tener relación con la falta de articulación entre las juntas y los consejos cantonales de protección de derechos (Napo). Aunque durante la vigencia del modelo especializado en niñez y adolescencia, los consejos de niñez y juntas cantonales fueron considerados organismos autónomos, los consejos de niñez tenían algunas atribuciones relacionadas con las juntas cantonales. Sin embargo, el modelo de consejos nacionales para la Igualdad no tiene este tipo de provisión.

Por lo general las juntas siguen regidas por el Código de la Niñez y los consejos de protección de los derechos de los grupos prioritarios por una legislación posterior a la Constitución de 2008, la cual determina las responsabilidades de los GADs de financiar tanto consejos de derechos cuanto las juntas cantonales y que los consejos cantonales tienen un rol a cumplir en la articulación del sistema de protección, pero no establece ninguna directiva relativa a la articulación de estos dos importantes actores del sistema de protección de la niñez y adolescencia para la protección integral de niños, niñas y adolescentes. En Esmeraldas los miembros de la Junta declararon que hay un “divorcio” entre la Junta y el Consejo Cantonal. Sin embargo hay también buenas relaciones entre estos dos órganos, por ejemplo, en Cuenca.

- *Falta de órganos rectores para los consejos y juntas cantonales en el ámbito nacional.*

De la manera en la cual se encuentran establecidos, los consejos y juntas cantonales no conforman subsistemas específicos en el país, en los diversos niveles vertical u horizontal (central y provincial). Tampoco existe un mecanismo de articulación para los consejos y para las juntas, separadamente. La Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Delicia, Quito fue la que más enfatizó la necesidad de un órgano rector a nivel nacional con competencia para establecer parámetros y directrices de trabajos y congregar los esfuerzos de fortalecimiento de juntas cantonales.

Algunos miembros de las juntas cantonales gestionaron algunas iniciativas de creación de grupos de WhatsApp y organización de reuniones nacionales. Pero en la visión de las juntas cantonales de protección de derechos de la Delicia, Quito y Cuenca los objetivos están más volcados para reivindicaciones de categoría como un Sindicato o un gremio.

- *Dificultades de articulación de las redes y funcionamiento del sistema*

La falta de involucramiento de instituciones que forman parte del sistema, da cuenta de que no existe una comprensión adecuada sobre el funcionamiento

del Sistema (Guamote); la relación con los diferentes organismos e instituciones es diferente, no en todos los casos es buena (San Lorenzo); pocos niveles de coordinación e inconvenientes con algunas instituciones en relación a competencia para conocer casos de vulneración de derechos en el ámbito educativo (Quevedo); Se organiza a partir del seguimiento de los casos (Napo).

Muchas juntas, como la de Ibarra, afirman que las organizaciones e instituciones “no funcionan como un sistema local sino cada cual aisladamente”. La Junta de Cuenca evaluó que lo que hace funcionar a la red o al sistema, son las relaciones personales, no institucionales. El funcionamiento depende de los intereses de las personas que ocupan las instituciones del Estado.

Las juntas cantonales de Perdernalles e Ibarra afirmaron no tener mucho tiempo para la participación en las mesas temáticas por la cuestión de las audiencias.

Propuestas y recomendaciones

- Definición de un órgano rector de las Junta Cantonal de Protección de Derechos, en el ámbito nacional, que sea de apoyo y control.
- Ampliar la articulación y retroalimentación con los consejos cantonales de protección para que los casos atendidos por las juntas cantonales sirvan de diagnóstico permanente para la elaboración de políticas preventivas efectivamente implementadas.
- Asegurar la especialidad y la especificidad de las juntas cantonales de protección de derechos en niñez y adolescentes.
- Redefinir el modelo de Juntas Cantonales: reducción de sus atribuciones; desburocratización del proceso decisorio de las resoluciones; cambio en el énfasis sancionatorio y punitiva para el énfasis en la protección integral; garantía de autonomía financiera y administrativa con presupuesto fijo asignado, miembros elegidos por de concurso público; mecanismos contra el uso político de las juntas que garantice el carácter vinculante de las resoluciones de las Juntas Cantonales.
- Elaborar un Código de Procedimientos y Conducta Ética para las Juntas Cantonales de Protección.
- Implementación de un mecanismo nacional, un programa y plan de capacitación continua, articulada y coordinada con planes locales de capacitación.

- Implementar un programa nacional de apoyo técnico y financiero para las juntas cantonales de protección de derechos de zonas más desfavorecidas.
- Construir un sistema nacional de información electrónico, que pueda producir datos en tiempo real.
- Documentar y sistematizar las buenas prácticas de las juntas cantonales de protección de derechos.
- Analizar el impacto de las intervenciones de las juntas cantonales de protección de derechos, incluyendo el tema de la resolubilidad de los casos y sus efectos sobre las políticas, los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

7. Policía especializada

Antecedentes

La Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN), es un organismo especializado que forma parte de la Policía Nacional del Ecuador. Tiene como función prevenir, investigar y vigilar el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes contemplados en la Constitución de la República del Ecuador y convenios internacionales.

De acuerdo con el artículo 208 del Código de la Niñez, la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes interviene en el Sistema exclusivamente para el cumplimiento de las tareas asignadas por la ley a los cuerpos policiales, que desarrollará en coordinación con los demás organismos del Sistema y cuerpos policiales. Sus funciones específicas deberán ser establecidas en el reglamento de estos organismos dentro del sistema (artículo 208).

En el Capítulo II Otros organismos del sistema del Libro III del CONA, se incluye como parte del SNDPINA a la Defensoría del Pueblo, con las funciones, señaladas en la Constitución y la ley, las defensorías comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes (artículo 208).

La DINAPEN actúa en los casos de flagrancias cuando haya una vulneración en derechos de los niños, niñas y adolescentes y también en casos de delitos perpetrado por adolescentes.

Avances

- La estructuración de la DINAPEN en la cabecera de cantones.
- Elaboración de las guías y protocolos de investigación.

Nudos críticos

- *Necesidad de aclarar el rol de la DINAPEN en la intervención en casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes*, respecto de la investigación y la relación con la Fiscalía.
- *Necesidad de definir procedimientos que eviten la revictimización de niños, niñas y adolescentes víctimas*, durante su traslado de las unidades de salud para el peritaje en unidades de la Fiscalía.
- *Falta de programas y servicios para apoyar el trabajo de la DINAPEN*, no hay casas de acogida temporal para adolescentes infractores ni para niñas, niños y adolescentes; los horarios de atención de las juntas cantonales de protección de derechos necesitan ser ampliados, dado que en los fines de semana y en horarios nocturnos no hay acceso al servicio. No hay casas de acogida temporal para adolescentes infractores ni para niñas, niños y adolescentes.
- *Falta de un protocolo unificado de intervención en casos de violencia*. No hay un protocolo unificado para la atención de niñas, niños y adolescentes.

Resultados - recomendaciones

Definir un Protocolo unificado de actuación para todas las instituciones que intervienen en situaciones en casos de violencia. En el caso de la DINAPEN el enfoque debe ser en la intervención realizada

8. La Defensoría del Pueblo

Antecedentes

La Defensoría del Pueblo fue creada en el año 1996 a través de una reforma a la Constitución Política, “como una entidad que promueva y patrocine los recursos de hábeas corpus y de amparo, y así defienda la observancia de los derechos fundamentales de las personas” (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 8). En 1997 se aprueba la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que se encuentra vigente hasta la presente fecha y en la cual se regula su funcionamiento, a la presente fecha las más importantes modificaciones a esta norma han sido producidas por la Constitución de 2008.

La Constitución de la República crea la Función de Transparencia y Control Social en el Capítulo V del Título IV, referido a la Participación y Organización del Poder del Estado. Una de las instituciones que integran esta Función, es la Defensoría del Pueblo (artículo 204). En cuanto a la designación de la/ el Defensor del Pueblo, la Constitución establece que será designado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículo 208)⁹ para un período de cinco años (artículo 205).

⁹ La LODPE, en su artículo 3, establece que la/el Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso Nacional para un período de cuatro años. Esta disposición se encuentra derogada, por oponerse a la Constitución de la República de conformidad con lo dispuesto en su única Disposición Derogatoria que establece.

Conjuntamente con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, que son las otras instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, ejerce funciones relacionadas con la transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, y prevención y lucha contra la corrupción, además de las que corresponden de forma específica a cada una (artículo 206)

Naturaleza: La Defensoría del Pueblo de Ecuador es la Institución Nacional de Derechos Humanos que promueve y protege los derechos humanos y los de la naturaleza. De acuerdo con la Constitución de 2008, la Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura debe ser desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior (artículo 214).

Funciones: la Constitución de la República (artículo 216) establece que la Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. *El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.*
2. *Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.*
3. *Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.*
4. *Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas (CE Artículo 216).*

Ejes de trabajo: Lucha contra la violencia y discriminación, derecho a la vida e integridad personal, derecho de los consumidores, protección de derechos humanos en crisis humanitarias y conflictos sociales, hábitat, vivienda adecuada y servicios públicos domiciliarios (DPE, 2018).

Estructura: en los inicios de su gestión, la Defensoría del Pueblo contó en su estructura con una “Defensoría Adjunta de la Mujer y el Niño” (período 1998-2000), esta adjuntía se transformó posteriormente en una “Dirección Especializada de la Mujer, Niñez y Adolescencia” (período 2000-2008). En la actualidad, la Defensoría del Pueblo no cuenta con un área especializada de niñez y adolescencia, sino que son parte de la Dirección de “Grupos de Atención Prioritaria” (Defensoría del Pueblo, 2016).

La estructura orgánica de la Defensoría cambió en respuesta al mandato constitucional, dejándose de lado las comisiones temáticas, para dar paso a la Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza, que contaba con tres Coordinaciones Nacionales: Grupos de Protección Prioritaria, los Derechos Económicos Sociales y Culturales, y la Naturaleza y Ambiente; y, a la Dirección Nacional de Promoción de los Derechos Humanos y de la

Naturaleza, que asimismo, contaba con las Coordinaciones de Políticas Públicas, de Educación, y de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 58)

La Defensoría del Pueblo se estructura en dos adjuntías: de usuarios y consumidores y de derechos humanos y de la naturaleza. La adjuntía de derechos humanos se organiza en direcciones temáticas de políticas públicas, derechos colectivos y atención prioritaria, y educación e investigación.

De acuerdo con la LODPE en cada provincia existirá una representación de la Defensoría del Pueblo, que estará a cargo de un/a comisionado/a que, por delegación del Defensor/a del Pueblo, tendrá las funciones, deberes y atribuciones que el titular le encomende (artículo 10).

El CONA en el Capítulo II-Otros organismos del Sistema del Libro III, establece que la Defensoría del Pueblo es parte del SNDPINA, con las funciones, señaladas en la Constitución y la ley (artículo 208).

Funciones específicas establecidas en el CONA: el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia establece como funciones directas de la Defensoría del Pueblo, la de recibir denuncias, de personas que por su profesión u oficio tienen la obligación de denunciar, de hechos que presenten características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de haber sido víctima un niño, niña o adolescente (artículo 72).

Así mismo, le considera parte activa legítima para:

Realizar gestiones extrajudiciales al esclarecimiento de la filiación del niño o niña y posterior reconocimiento voluntario o entable la acción para que sea declarada judicialmente, en casos en que la inscripción sea solicitada por la persona encargada del programa de protección a cargo del niño o niña o por la Junta de Protección de Derechos (artículo. 36) .

Disponer de acción para solicitar la limitación, suspensión o privación de la patria potestad (de oficio o a petición de parte) (artículo 115).

Demandar acción de nulidad de adopción, juntamente con el adoptado y por las personas cuyo consentimiento se omitió (artículo 178).

Proponer acción administrativa de protección, sin perjuicio de la facultad de los órganos competentes (artículo 236),

Proponer acción judicial de protección (artículo 265).

Avances

- *La estructuración de oficinas en todo el país:* la Defensoría del Pueblo cuenta con delegaciones en todas las provincias del país. Estas oficinas cuentan con delegados/as de la máxima autoridad institucional y ejercen funciones similares a la titular en sus territorios.

Además cuentan con espacios físicos para la atención y con equipo técnico, que, aunque no están integrados de forma similar en todas las provincias, ni con el personal suficiente, tienen conocimientos en materia de derechos humanos y experiencia en el quehacer de la institución.

- *Experiencia de la Defensoría del Pueblo para la investigación y atención de casos*, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado experiencia en la atención de casos relacionados con situaciones referentes a derechos humanos y la activación de diferentes instancias. Los casos que conocen son variados, aunque en su mayoría son relacionados con derechos de los usuarios y consumidores, también se reciben casos relativo a niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una normativa interna que regula la admisibilidad de los casos que llegan a su conocimiento y el procedimiento a seguir, y otros como el procedimiento para realizar visitas del mecanismo de prevención de la tortura, la elaboración de informes.

Recientemente ha establecido la normativa interna para la atención de las competencias asignadas por el CONA: Legitimación Activa, Filiación, Patria Potestad y Nulidad de Adopción (DPE, 2018); y, Solicitud de Medidas de Protección (DPE, 2018).

Nudos críticos

- *No brinda atención prioritaria y especializada a la niñez y adolescencia*: La Defensoría del Pueblo no ha ejercido las atribuciones asignadas por el CONA, puesto que algunas de estas, como las de Legitimación activa no se corresponden con el rol que cumplen las instituciones nacionales de derechos humanos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹⁰.

Al revisar los informes¹¹ de Rendición de Cuentas de la Defensoría del Pueblo, de los últimos años (2013, 2014 y 2015) no se encuentra información específica sobre las situaciones de niñez y adolescencia que han sido conocidas por esta Autoridad. Su referencia se entendería está incluida dentro de la atención a personas de los grupos de atención prioritaria.

Informaciones extraoficiales relatan que en el área de vigilancia del debido proceso se tiene en lista de investigación cerca de 105 casos de violación de derechos de niños, niñas y adolescentes, la información sobre estos casos se encuentra invisibilizada en el Portal de la Institución. De acuerdo a las personas informantes, la Defensoría del Pueblo no ha priorizado la situación de niños, niñas y adolescentes, en situación de movilidad y refugio, esta situación sin embargo parecería haber cambiado a partir de la designación de la autoridad transitoria, puesto que en la situación de niños, niñas y adolescentes venezolanos, la INDH del Ecuador ha desarrollado varias acciones entre ellas la solicitud de medidas cautelares, resoluciones y exhortos para la protección de los derechos de este grupo de población¹².

Si bien la Defensoría del Pueblo conoce casos relativos a niños, niñas y adolescentes, no existe una especialización en esta materia, más bien está invisibilizada, adicionalmente no se cuenta con personal especializado, lo

¹⁰ Según los Principios de París.

¹¹ www.defensoriadelpuebloecuador/informesderendiciondecuentas, revisado 20 de agosto de 2016.

¹² <http://www.dpe.gob.ec/?s=venezolanos>, revisado 13 de noviembre de 2018.

cual se evidencia con mayor fuerza en las coordinaciones zonales y delegaciones provinciales (DPE/UNICEF, 2018).

- *La asignación de atribuciones y competencias que no se corresponden con el rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, uno de los principales nudos críticos, es que tanto el CONA como otras leyes aprobadas¹³ y en proceso de aprobación¹⁴, se establecen atribuciones a la Defensoría del Pueblo que no se corresponden con el rol de establecido a estas instituciones en los Principios de París, distorsionando su papel en relación con la promoción y protección de los derechos humanos.

Esta situación da cuenta de que no existe claridad sobre el papel que esta institución tiene en el Estado. Pues si bien se trata de una Institución Pública del Estado, no es parte del Gobierno, sino que le corresponde vigilar a las instituciones de gobierno en relación con el cumplimiento de los derechos humanos.

Con relación al rol de estas instituciones respecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes, La Observación General 2 del Comité de Derechos del Niño, establece el alcance que debe tener la Institución.

- *Estrategias de atracción en casos paradigmáticos soterrada por el exceso de demandas y en la casuística*. La Defensoría actúa como ‘bomberos’ de acuerdo con la presión de los casos que ganan visibilidad nacional. Su Resolución 056/2017, establece la estrategia de los casos paradigmáticos.

Las personas entrevistadas extraoficialmente, señalan que, de acuerdo con la normativa interna, la Defensoría del Pueblo por sus criterios de elegibilidad de casos a ser investigados, solo toma denuncias de niños, niñas y adolescentes acompañados de personas adultas responsables, lo que dificulta las denuncias de violaciones de derechos por miembros de la familia.

- *Falta de independencia y autonomía del Defensoría del Pueblo* que ha sido vista como un apéndice del Gobierno Central, de manera que su planificación, organización, estructura, presupuesto, está sujeta a las regulaciones y control de instancias del gobierno, a quienes se supone debe “vigilar”, con lo cual se ha perdido la independencia propia de la INDH.
- *Estructura hipercentralizada*. La Defensoría del Pueblo hipercentralizó los procesos, de manera que la gestión en territorio depende de autorizaciones que se dan o no en el nivel central de la institución, en este sentido las delegaciones provinciales pierden fuerza, a esta situación se suma que no se cuenta con personal suficiente en territorio y la falta de especialización de estos en materia de niñez y adolescencia.

Propuestas/recomendaciones

¹³ Ley Orgánica de Discapacidades y LOIPEVM

¹⁴ Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de Comunicación

- Estudiar la posibilidad de que la Defensoría del Pueblo incorpore el rol de “Ombudsman” de niñez y adolescencia, con responsabilidades tan amplias como sea posible en relación con la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, enmarcadas en los Principios de París y la Observación General 2 del Comité de Derechos del Niño relativa al “papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”. Al respecto es importante señalar que el Comité ha recomendado al Ecuador en las Observaciones finales a los Informes 5º y 6º sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, que debe:

Establecer urgentemente un mecanismo específico para supervisar los derechos del niño en la Defensoría del Pueblo, y le dé el mandato de recibir, investigar y tratar las quejas presentadas por los niños de modo que se tengan en cuenta los intereses de estos, por ejemplo, proponiendo legislación y políticas sobre los derechos del niño.

Asegurar la independencia de la Defensoría del Pueblo y que esta cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para promover y supervisar la aplicación de la Convención y sus Protocolos Facultativos. (Comité de Derechos del Niño, 2017).

- Fortalecer la defensoría del pueblo en el monitoreo e investigación independiente en el caso de quejas procedentes. Establecer mecanismo para registrar todos los casos denunciados o llevados al sistema de justicia y para monitoreo de los resultados.
- Que la información sobre el procedimiento para solicitar la intervención de la Defensoría del Pueblo sea más clara y accesible a niñas, niños y adolescentes para que se informen que ellos pueden presentar directamente sus solicitudes.
- Concretizar la articulación con las defensorías comunitarias. Aunque el CONA establece la articulación entre la Defensoría del Pueblo y las defensorías comunitarias, es necesario generar los mecanismos necesarios para esto, en el marco de la relación de esta Institución con la sociedad civil para la promoción de los derechos humanos. Esta articulación con las defensorías comunitarias potencializa la defensa de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

9. Defensoría Pública

Antecedentes

De acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial, la Defensoría Pública es un órgano autónomo pertenecientes a la Función Judicial (artículo 178).

La Defensoría Pública fue creada por Decreto Ejecutivo N°563 del 17 de agosto de 2007 publicado en el Registro Oficial N°158 de 29 de agosto del mismo año, como Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, adscrita a la Presidencia de la República.

Posteriormente la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría pública Penal fue adscrita, por medio del Decreto Ejecutivo N° 748, de 14 de noviembre de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 220 de 27 de noviembre de 2007, al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, manteniéndose como una entidad desconcentrada, con independencia administrativa y financiera.

Naturaleza: De acuerdo con la Constitución de la República, la Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (artículo 191).

Ejerce la rectoría del servicio de defensa pública en la República del Ecuador, es indivisible y funciona de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; está representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y cuenta con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado (CRE artículo 191).

Funciones/atribuciones: la Constitución de la República dispone que la Defensoría Pública debe prestar un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias (artículo 191). De acuerdo con COFJ, a la Defensoría pública le corresponde (artículo 286):

1. *La prestación gratuita y oportuna de servicios de orientación, asistencia, asesoría y representación judicial, conforme lo previsto en este código, a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social;*
2. *Garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, ininterrumpida, técnica y competente;*
3. *La prestación de la defensa penal a las personas que carezcan de abogada o abogado, a petición de la parte interesada o por designación del tribunal, jueza o juez competente;*
4. *Instruir a la persona acusada, imputada o presunta infractora sobre su derecho a elegir una defensa privada. En los demás casos, los servicios se prestarán cuando, conforme a lo establecido en el reglamento respectivo, se constate que la situación económica o social de quien los solicite justifica la intervención de la Defensoría Pública;*
5. *Garantizar que las personas que tengan a su cargo la defensa pública brinden orientación, asistencia, asesoría y representación judicial a las personas cuyos casos se les haya asignado, intervengan en las diligencias administrativas o judiciales y velen por el respeto a los derechos de las personas a las que patrocinen. En todo caso primará la orientación a los intereses de la persona defendida;*
6. *Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas;*
7. *Garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada y solicitar, de ser necesario, una nueva designación a la Defensoría Pública.*
8. *Contratar profesionales en derecho particulares para la atención de asuntos que requieran patrocinio especializado, aplicando para el efecto el régimen especial previsto por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el procedimiento que se establezca en el reglamento que dicte el Defensor Público General;*
9. *Autorizar y supervisar el funcionamiento de los servicios jurídicos prestados en beneficio de personas de escasos recursos económicos o grupos que*

requieran atención prioritaria por parte de personas o instituciones distintas de la Defensoría Pública;

10. Establecer los estándares de calidad y normas de funcionamiento para la prestación de servicios de defensa pública por personas o instituciones distintas de la Defensoría Pública y realizar evaluaciones periódicas de los mismos. Las observaciones que haga la Defensoría Pública son de cumplimiento obligatorio;

11. Apoyar técnicamente a las personas que hacen sus prácticas pre profesionales en la Defensoría Pública; y,

12. Las demás determinadas en la Constitución y la ley.

Ejes de trabajo: fortalecimiento institucional, sistema nacional de defensa pública, comunicación corporativa, cultura de paz y coordinación con el sector de justicia. Los servicios: Demandas de alimentos; Derechos laborales; Violencia intrafamiliar; Delitos sexuales; Legalización de tierras no invadidas; Inquilinato (Asesoría legal); Mediación; Movilidad humana y refugio¹⁵.

Actuación en la protección de niños, niñas y adolescentes: la Defensoría Pública ofrece asesoría legal y patrocinio gratuitos, a nivel nacional en los siguientes temas:

- En materia de familia, niñez y adolescencia: alimentos, tenencia, visitas, recuperación, medidas de protección, investigación de paternidad y adopciones.
- Para la defensa de víctimas, la DP creó en el año 2014 una Unidad Especializada – Servicio de Defensa Jurídica de Víctimas, mediante Resolución N° DP-DPG-2014-043, a través de la cual presta patrocinio legal, no exclusivo, a las niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad sexual.
- En términos de derechos de la niñez y adolescencia, la actuación mas tradicional de la Defensoría Pública es con adolescentes en conflicto con la ley, para lo cuales realiza defensa legal bajo un enfoque de justicia restaurativa¹⁶.

Tiempo del mandato del Defensor: conforme dispone la Constitución de la República, la Defensora Pública o Defensor Público desempeñará sus funciones durante seis años, no podrá ser reelegido, y rendirá informe anual a la Asamblea Nacional (artículo 192).

Desconcentración de la estructura de funcionamiento: la Defensoría Pública, al igual que todos los organismos autónomos de la Función Judicial, deben funcionar de manera desconcentrada. El COFJ dispone que este funcionamiento desconcentrado se dará a través de oficinas territoriales, con competencia en regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos, según convenga a la más eficiente prestación del servicio (artículo 291).

Según el 5o y 6o Informe combinado con arreglo al artículo 44 de la Convención de marzo 15/2016, del gobierno ecuatoriano sobre la implementación de la

¹⁵ <http://www.defensoria.gob.ec/> Revisado 13 noviembre de 2018.

¹⁶ La responsabilidad ante la ley se aplica a partir de los 12 años.

Convención sobre los Derechos del Niño, la Defensoría cuenta con 167 oficinas a nivel nacional y ha creado un sistema nacional integrado de consultorios jurídicos con universidades, gobiernos autónomos descentralizados y ONG. Además, cuenta con centros de mediación y unidades móviles que tienen como objetivo esencial llegar a las áreas rurales y fortalecer la cultura de paz para concienciar a la población sobre la posibilidad de resolver sus conflictos de manera amistosa.

Avances

De acuerdo con el Informe Oficial presentado al Comité de Derechos del Niño en el año 2016 (Ecuador, 2016), se han producidos los siguientes avances en la Defeensoría Pública:

- *La estructuración de un sistema nacional integrado.* La Defensoría cuenta con 167 oficinas a nivel nacional y ha creado un sistema nacional integrado por consultorios jurídicos con universidades, gobiernos autónomos descentralizados y ONG.
- *La creación del Servicio de Defensa Jurídica de Víctimas.* En el año 2015 ha patrocinado 3.716 casos de niños, niñas y adolescentes; ofreció atención legal a las víctimas de 21.336 casos de violencia intrafamiliar y trabaja en coordinación con los Centros de Protección de Derechos y en coordinación con entidades públicas y privadas.
- *Coordinación interinstitucional.* Para garantizar la reintegración y restitución de derechos de niñas y niños, es fundamental la coordinación intersectorial y complementariedad de los servicios. En el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la Defensoría pública desarrolla iniciativas de coordinación interinstitucional en algunas ciudades del país. Específicamente en la ciudad de Guayaquil, se cuenta con una hoja de ruta consensuada entre las entidades parte.
- *Atención especializada a adolescentes en conflicto con la ley.* Este servicio se brinda desde el año 2009 en todas las provincias del país; para lo cual cuenta con especialistas que atendieron a 9.989 personas en el periodo 2012-2015.
- *La creación de las defensorías móviles.* Son dos grandes buses equipados perfectamente como oficinas, para brindar asesorías y patrocinios legales gratuitos a las personas que no pueden acercarse a las dependencias de la Defensoría Pública y que por sus circunstancias económicas o sociales no cuentan con los recursos para pagar los servicios de un abogado particular.

El propósito de este proyecto, que funciona desde abril de 2015, es acercar los servicios de la Institución a barrios urbanos marginales y parroquias rurales del país.

Nudos críticos

- *Falta de especialización en materia de niñez y adolescencia en la Defensoría Pública.* En muchas unidades judiciales entrevistadas, señalan como un problema la falta de profesionales especializados en derechos de la niñez y adolescencia y particularmente de adolescentes en conflicto con la ley. Los esfuerzos de la Defensoría Pública en brindar a niñez y adolescencia atención especializada no ha ganado todavía institucionalidad en su estructura organizacional.

En las materias referentes a alimentos, tenencia, visitas, recuperación, medidas de protección, investigación de paternidad y adopciones, la acción es mas dirigida al núcleo familiar.

La Defensoría Pública intenta brindar “atención especializada” a los/las adolescentes en conflicto con la ley, mas desarrollan importante rol en defensa de acusados en los juzgados penales.

Aunque que se deba saludar la creación del Servicio de Defensa de la Víctimas, os servicios de defensa legal, de acuerdo a la Resolución N° DP-DPG-2014-043, deberán ser prestados mínimamente, a las familias o víctimas de delitos de genocidio, lesa humanidad y femicidio; niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad sexual; víctimas de estafas masivas en el sistema financiero nacional y programas habitacionales; y, especialmente, víctimas de delitos y contravenciones contra ala mujer o el núcleo familiar.

- *Potencial conflicto de intereses.* En los casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes cuando ni la víctima y ni el victimario pueden contar de forma independiente con servicios de abogacía y deben recurrir a la Defensoría Pública.

Propuestas y recomendaciones

- Avanzar en el proceso de atención especializada a niños, niñas y adolescentes para que gane institucionalidad. Es necesario que esta atención cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para asegurar una justicia especializada, conforme establece la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos.
- Fortalecer a la Defensoría pública, para que pueda asumir el patrocinio de los casos de niños, niñas y adolescentes, de manera particular la representación a niños en situación de refugio no acompañados. (OPSC Ecuador, 2016).

10. Fiscalía General del Estado

Antecedentes

La Fiscalía General del Estado, conocida gran parte de su historia como Ministerio Público, a partir de la Constitución de 2008 se denomina Fiscalía General del Estado.

Naturaleza. De acuerdo con la Constitución de la República, la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales derechos y garantías del debido proceso (artículo 194).

Funciones de la Fiscalía General del Estado. Las atribuciones constitucionales de la Fiscalía son dirigir, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; ejercer la acción pública durante el proceso, con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas; de hallar mérito acusar a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal (CRE artículo 195).

Las funciones establecidas por el COFJ a la Fiscalía General del Estado son (artículo 282):

1. *Dirigir y promover, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal y demás leyes, en casos de acción penal pública; de hallar mérito, acusar a los presuntos infractores ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal;*
2. *Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas en las etapas del proceso penal;*
3. *Garantizar la intervención de la defensa de los imputados o procesados, en las indagaciones previas y las investigaciones procesales por delitos de acción pública, quienes deberán ser citados y notificados para los efectos de intervenir en las diligencias probatorias y aportar pruebas de descargo, cualquier actuación que viole esta disposición carecerá de eficacia probatoria;*
4. *Dirigir, coordinar y supervisar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así lo prevean los acuerdos y tratados internacionales;*
5. *Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que contará con la ayuda de organismos gubernamentales y no gubernamentales con el fin de establecer, de manera técnica y científica, procedimientos estandarizados para la práctica de la pericia médico legal;*
6. *Conceder y revocar las correspondientes habilitaciones o acreditaciones al personal de la Policía Judicial;*
7. *Expedir en coordinación con la Policía Nacional los manuales de procedimiento y normas técnicas para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial;*
8. *Apoyar técnicamente a las personas que hacen sus prácticas pre profesionales en la Fiscalía General del Estado;*
9. *Organizar y dirigir el sistema de protección de víctimas, testigos y otros participantes del proceso penal; y,*
10. *Las demás determinadas en la Constitución y la ley.*

Para el cumplimiento de sus funciones, la Carta Fundamental del Ecuador, dispone que la Fiscalía debe organizar y dirigir un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá personal de investigación civil y policial; dirige el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; además de cumplir con las demás atribuciones establecidas en la ley (artículo 195).

Estructura de la Fiscalía: La Fiscalía General se compone de las siguientes Fiscalías Especializadas¹⁷:

- Fiscalía Especializada de Patrimonio Ciudadano
- Fiscalía Especializada de Personas y Garantías
- Fiscalía Especializada en Administración Pública
- Fiscalía Especializada en Violencia de Género
- Fiscalía Especializada en Accidentes de Tránsito
- Fiscalía Especializada en Fe Pública
- Fiscalía Especializada en Adolescentes Infractores

La Fiscalía Especializada en Violencia de Género¹⁸ fue creada el 2015, a partir de una discusión y un trabajo junto con las organizaciones de mujeres, y colectivos y organizaciones de defensa y promoción de los derechos de las mujeres a favor de los derechos humanos.

Protección Niños, Niñas y Adolescentes. Los delitos de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes son en general, conocidos por Fiscalía Especializada en Violencia de Género. El portal web de la Fiscalía General del Estado informa que estos delitos son conocidos por “las Unidades Especializadas de Violencia de Género (UEVG) y las de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (Fedoti)”¹⁹.

La Fiscalía cuenta con la Unidad de Atención en Peritaje Integral (UAPI), donde se desenvuelve el sistema de Cámara de Gesell, que consiste en un ambiente donde se receipta el testimonio anticipado de la víctima. Se trata de un espacio adecuado para evitar la revictimización de la persona afectada, pues no permite el contacto de la víctima con el presunto agresor. Son utilizadas herramientas como el Protocolo Latinoamericano de Investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género, elaborado por ONU-Mujeres y adoptado por Ecuador. También se incorporaron las reglas de Brasilia para potenciar la protección de las víctimas más vulnerables. Niñas y niños víctimas de violencia sexual son atendidos a través de las fiscalías especializadas, que actúan contra delitos de violencia física, psicológica, intrafamiliar, abuso sexual, lesiones, acoso sexual, pornografía, violación y asesinato.

La *Fiscalía Especializada en Adolescentes Infractores* se encarga de la investigación de los jóvenes que tienen conflicto con la Ley Penal. Sin embargo, solo son investigados aquellos adolescentes que contravienen las normas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal. Los niños o niñas entre 0 y 11 años, 11 meses y 31 días no pueden ser detenidos por la Policía Nacional en ningún caso y de ocurrir alguna conducta irregular, los niños deben ser protegidos por la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas

¹⁷ <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalias-especializadas/>. Revisado 14 noviembre de 2018.

¹⁸ <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-violencia-de-genero/>. Revisado 14 de noviembre de 2018.

¹⁹ <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-fortalece-la-investigacion-penal-frente-a-los-delitos-contra-ninos-y-ninas-y-adolescentes/>. Revisado 14 de noviembre de 2018.

y Adolescentes (DINAPEN) y entregados inmediatamente a sus padres, representantes legales y/o encargados de su custodia²⁰.

Sistema de protección de víctimas y testigos. La Constitución de la República dispone la obligación del Estado de establecer “un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales” (artículo 78), que debe ser dirigido por la Fiscalía General del Estado, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil (artículo 198), este sistema se rige por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia.

Avances

- *Implantación de las fiscalías especializadas en violencia de género.* Existen 70 fiscalías especializadas a escala nacional, dotadas de fiscales y protocolos especiales para investigar y judicializar los casos de muertes violentas y la protección de las víctimas con mayor vulnerabilidad. Los equipos son integrados por profesionales de diferentes áreas como la medicina legal, psicología y trabajo social, que actúan en los 226 puntos del Servicio de Atención Integral (SAI) en 23 de las 24 provincias del país²¹.
- *Implantación de las fiscalías en adolescentes infractores.* El portal web ²²de la FGE informa que la Unidad de Adolescentes Infractores en Quito cuenta con cuatro fiscales especializados. Esta Unidad también aporta con capacitación gratuita a entidades educativas para prevenir el cometimiento de infracciones por parte de adolescentes.

Los procesos seguidos en contra de adolescentes en conflicto con la Ley Penal son resueltos en un plazo de 30 días y no pueden durar más de 90 días por disposición del CONA.

Nudos críticos

La protección del niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Justicia enfrenta cuatro problemas centrales la (i) *falta de celeridad en investigaciones* (ii) *procedimientos investigativos revictimizantes*, (iii) *la falta articulación del sistema de justicia con la red de protección de la niñez y adolescencia*, (iv) *problemas de ejecución de las medidas socioeducativas*. Aunque los procesos excesivamente largos sean re-victimizantes los dos temas serán tratados al mismo tiempo en separado e de manera complementar. Adoptando el enfoque sistémico, estos nudos críticos son a la vez resultantes de otros problemas encadenados, los cuales serán analizados la continuación.

²⁰ <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-adolescentes-infractores/>. Revisado 14 de noviembre de 2018

²¹ <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-violencia-de-genero/>. Revisado 14 de noviembre de 2018.

²² <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-adolescentes-infractores/>, Revisado 14 de noviembre de 2018.

- *La falta de celeridad en los tramites investigativos.* Afectan particularmente los procesos de violencia sexual. Los trámites prolongados son extremadamente revictimizantes. Esta falta de celeridad fue destacada por juntas y consejos cantonales de Cuenca, Manta, Rumiñahui y Durán
- *Falta de especialización a la niñez y adolescencia en la Fiscalía.* La falta de especialidad en niñez y adolescencia es uno de factores que generan la falta de celeridad. Los temas relacionados a la violencia contra niños, niñas y adolescentes están siendo tratados por las Fiscalías Especializadas Violencia de Género, pero no hay en las leyes y normas revisadas alusión a mecanismos de prioridad de los niños, niñas y adolescentes. Tampoco es claro si todas las otras formas de violencia (además de la sexual) pueden y deben ser consideradas violencia de género.

La Constitución establece en principio la investigación integrada/integral, pero ni la Constitución ni el COFJ son claros sobre los mecanismos para que esto ocurra. El área más especializada en materia de niñez y adolescencia, en la FGE, es el que trata los temas relativos al adolescente en conflicto con la ley.

En la práctica no existe justicia especializada para adolescentes, lo cual se evidencia en situaciones como las que se enuncian a continuación:

- Los adolescentes no son priorizados en las audiencias (Rumiñahui).
 - No hay justicia especializada para adolescentes fuera del horario laboral (Rumiñahui).
 - Se resuelven casos por fuera del sistema de justicia ordinaria, a través de la aplicación de mecanismos de justicia indígena (Guamote).
 - La situación de Putumayo es todavía aun más grave. Tiene una unidad multicompetente a cargo de dos cantones, no tienen fiscales por lo que deben trasladarse a Lago Agrio, tampoco hay DINAPEN, ni instituciones de apoyo (Putumayo).
- *La falta de procedimientos estándares de notificación de casos a la Fiscalía.* Los procedimientos para la investigación son variados entre las fiscalías de los diversos cantones, esta situación genera tensiones entre las fiscalías y otras instancias, así:
 - Juntas cantonales presentan algunas tensiones con la Fiscalía por el tema la transferencia de la responsabilidad de recolección de denuncia para éstas. En Ibarra, el Consejo Cantonal de Protección han recibido quejas de la falta de habilidad para el registro de la denuncia.
 - Falta de procedimientos estándares de notificación de casos, acordada entre Fiscalía y el Ministerio de Salud Pública, genera problemas de la siguiente naturaleza: los requisitos necesarios para una “buena” notificación se transforman en demandas individualizados de las fiscalías provinciales a las unidades de salud. Así, algunos fiscales orientan “informalmente” que se preseleccione las

notificaciones porque tienen mucho trabajo o “califiquen” las notificaciones para que puedan ser más expeditas.

El deber de notificar sumado a las demandas de la Fiscalía tiende a impactar los servicios de salud de una manera fundamental para las víctimas de violencia, que es el peligro de transformar el espacio de protección a la salud en un espacio de investigación de un presunto delito. Dos resultados no deseados de este proceso son: la revictimización de los niños, niñas y adolescentes; y, el obstáculo de acceso a los servicios de salud de las familias que no quieren tener sus casos notificados a las autoridades, lo que termina por que los familiares e los servicios de salud.

- *‘Falta de colaboración’ de las víctimas y testigos de los delitos.* Las personas entrevistadas de las defensorías de Tulcán y San Lorenzo afirmaron que la falta de colaboración de las víctimas y testigos ‘hace caer el caso’. Por su parte, la persona entrevistada en Guamote, afirma que “la propia ley es una limitación pues no se puede obligar a las víctimas a acudir a juicio”. En el análisis de situación de proceso de notificación de casos de violencia, realizado por el Ministerio de Salud, con apoyo de UNICEF, se informa que:

El funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia afectan la disposición de profesionales de salud, víctimas y familiares. Las actitudes frente al estrés y la percepción que tienen los familiares y profesionales sobre estos, pueden ser elementos facilitadores o dificultadores de los procesos de notificación.

a. Los costos emocionales, laborales y económicos de involucrarse en los procesos jurídicos. Por fin una especie de balance entre costos y beneficios, torna en desventaja al profesional de salud involucrarse en notificación de los casos de violencia. Ellos pueden ser intimidados a prestar testimonio, lo que puede representar horas de su tiempo, gastos de recursos propios y reducción del número de pacientes atendidos.

b. La complejidad del sistema de justicia y el tiempo que se tiene que ‘gastar’ en estos procesos fueron aspectos identificados por Santos e Ippolito (2011) para que educadores no notifiquen casos de abuso sexual a la justicia. Por saber que esas acciones demandan tiempo, tanto para la protección de niños y adolescentes como para la responsabilización de los autores de abuso sexual, muchos educadores los omiten.

c. La desconfianza o falta de credibilidad de las víctimas, sus familiares y profesionales de la red de protección ante el sistema de seguridad y justicia son factores que pueden poner en desequilibrio la balanza entre los pros y contras de la notificación. En el estudio se constató una falta de credibilidad en el sistema de justicia, principalmente por su ineffectividad en la investigación y juzgamiento de este tipo de casos. Varios profesionales no creen que la notificación pueda garantizar la protección de niños y adolescentes o que la justicia responsabilice a los autores de violencia sexual. Esta percepción fue verificada en otros países y por parte de otros profesionales como en Colombia y Brasil (Santos e Ippolito, 2011; UNICEF, 2016).

El miedo de ser acusados de cómplices. De acuerdo con algunos relatos, los profesionales de salud han atendido casos en que los familiares les piden que no se notifique el caso por miedo de ser involucrados y responsabilizados por omisión o complicidad.

El tratamiento irrespetuoso a las víctimas y sus familiares. Los profesionales de salud reportaron que muchas víctimas, particularmente las adolescentes, resisten a la notificación debido a que una vez que presenten una denuncia puede significar recibir el trato irrespetuoso o degradante que se han brindado a las víctimas durante las investigaciones, el cual genera arduas cargas

psicológicas y sufrimiento social. Este sentimiento fue también compartido por mujeres víctimas de violencia en Colombia (MSP / UNICEF, 2016)

- *Procedimientos de peritaje revictimizantes.* El Análisis de situación llevada a cabo por el Ministerio de Salud, Fiscalía y Judicatura, con el apoyo de UNICEF, demuestra que aunque la Fiscalía, con el propósito de evitar la revictimización, ha creado las Unidades de Atención en Peritaje Integral (UAPI), que cuentan con el sistema de Cámara de Gesell para la realización del testimonio anticipado de la víctima, los procedimientos no evitan la revictimización:

Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia hablan sobre el hecho ocurrido un promedio de diez veces. Solo en la Función Judicial el promedio es siete veces, cuatro en la Fiscalía y otras tres en las unidades judiciales, en un proceso de violación clara del principio Constitucional de la no-revictimización y de la normativa internacional, particularmente de la resolución No. 20 de 2005 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas – ECOSOC.

Los procedimientos revictimizantes son resultantes, principalmente, de la cultura adultocéntrica del sistema de justicia, combinada a una cultura penalista centrada en la prueba material, particularmente la valoración médica y psicológica. En este sentido, la Fiscalía de Napo constata que hay limitaciones técnicas y tecnológicas en la obtención de elementos probatorios, el hipergarantismo defensorial de los sospechosos en el cometimiento de una infracción penal, no solo de adultos. El peritaje presenta por su vez varios desafíos:

- a. *Problemas de equipo y infraestructura.* La infraestructura no es adecuada en muchos cantones ecuatorianos. En Putumayo, la Fiscalía no cuentan con oficina técnica, ni espacio físico adecuado. En Guamatec falta recursos para el cumplimiento de las responsabilidades: no se puede hacer una investigación efectiva por falta de recursos en todos los sentidos, por ejemplo no se cuenta con peritos, funcionarios especializados, policía de investigación.

Perdernal también cuenta con una unidad de peritaje, no hay médicos acreditados peritos y los pocos médicos en el territorio se recusan realizar los exámenes periciales. Solo se puede pagar los exámenes periciales.

La falta de peritos en las fiscalías de Sucre (Bahía Velázquez) Chone o San Vicente, obliga a que las víctimas deban ser trasladadas a otros cantones. Adicionalmente al no tener vehículo para la movilización ha obligado a las/los fiscales a utilizar sus propios vehículos o demandar que los familiares de las víctimas se encarguen del traslado.

La Fiscalía del cantón de Manta cuenta con un médico para los exámenes periciales. Para la valoración psicológica, las fiscales de género necesitan apoyo del psicólogo de la Judicatura. La acreditación de médicos peritos para actuar en las emergencias y salas de primera acogida, como en el caso de Hospital Divina Providencia de San Lorenzo no se ha llevado a

cabo. Por general las unidades de salud cuentan con apoyo de la Policía Nacional, Unidades de Atención en Peritaje Integral-UAPIS y Dinapen para transportar a las víctimas a las unidades de peritaje de la Fiscalía. En quito, la realidad es distinta, ya que recién inauguró una Fiscalía de Flagrancia especializada en Violencia de Genero.

- b. *Falta de integración en el peritaje.* En la propia Fiscalía, donde el equipo mínimo está integrado por medico, psicólogo y trabajador social, el peritaje es realizado de manera individualizada por cada uno de los miembros del equipo. Aunque los peritos tienen en mente el principio de la no revictimización, su concepto parece no incluir que el realizar diversas entrevistas por parte de los miembros del equipo de peritaje, es revictimizar.
- c. *Prejuicio de los médicos en relación as las victimas.* Fiscales de violencia de género, miembros de juntas cantonales de protección de derechos y consejos cantonales, relataronn episodios de tratamiento discriminatorio por parte de médicos que componen los equipos de peritaje (Ibarra, Manta).
- *Obstáculos para realización de los testimonios anticipados rápidos.* Estos obstáculos se evidencian en:
 - a. *Dificultdades de coordinación de las agendas* entre Defensoría, Fiscalía y Judicatura para la realización del testimonio anticipado.
 - b. *Retrasos y cancelación de las audiencias* por problemas de agendas de las autoridades que, combinados con la falta de espacio adecuado (agua, baño, algo para comer y distraer a los niños, niñas y adolescentes) agregan sufrimiento a las víctimas.
 - c. *Espacios poco amigables para la niñez, y que permiten el cruce del victimario con la víctima,* contrariando las recomendaciones de la Resolución No. 20/2005 de la ECOSOC , por el hecho de que esta situación intimida a las víctimas (Manta, Esmeraldas, Lago Agrio) . En Guamote la situación llega a ser más grave, puesto que la falta de transporte para las victimas hace que éstas deban regresar a la casa junto con el agresor.
 - d. *Problemas operacionales de algunas cámaras de Gesell,* tales como la falta de un ingeniero de sonido lo cual genera problemas con el sistema de sonido; las malas condiciones de los espacios físicos contribuyen para que se retrasen en fijar la fecha para el testimonio anticipado, o se cancelen sesiones.
 - e. *Desfase del modelo de Cámara de Gesell con el avance de la tecnología.* La tecnología mas utilizada actualmente es el circuito cerrado de televisión que permite que esta sea observada por las diferentes autoridades, para dar un ejemplo, la entrevista forense puede ocurrir en la Fiscalía y ser proyectada en la Judicatura.

- f. *Número limitado de psicólogos* habilitados y disponibles para la realización de las diligencias en las Camaras de Gesell.
- g. *Falta de estandarización de las prácticas de conducción de las diligencias.*
 - (g.1) Los protocolos existentes ponen más énfasis en la gestión administrativa y tecnológica de las cámaras que en la interacción con la víctima, técnicas de conducción de entrevistas forenses y interlocución con la sala de audiencia. (g.2) No hay un protocolo de entrevista forense. (g.3) Faltan procesos de capacitación continua. La gran mayoría de los psicólogos que operan las Cámaras de Gesell no han sido capacitados para esta finalidad. Los que recibieron algo de capacitación fue por arreglos internos o iniciativa propia.

Con relación al Protocolo de Entrevista Forense, vale subrayar que este ya ha sido elaborado por la División de Políticas Criminales de la Fiscalía.

- *Incumplimiento o falta de condiciones en la ejecución.* Además de los problemas de investigación de los delitos perpetrados por adolescentes, la Fiscalía identifica muchos problemas en la administración de la justicia juvenil, como la falta jueces de adolescentes infractores en el cantón (Cuenca). En muchos cantones y provincias no hay centros para adolescentes en conflicto con la ley (Pedernales, Manta) y en los que tienen, los centros de adolescentes infractores no tienen las condiciones para la rehabilitación integral (Rumiñahui).
- *Falta de seguimiento y poca articulación con la red de servicios y otros actores del sistema de protección de niñez.* Aunque las instituciones de sistema de justicia tienden a tener una relación más cercana con las otras instituciones de la Función Judicial, algunos entrevistados registran tensiones entre defensores y fiscales, y de éstos con los jueces. En palabras de personas entrevistadas en '*Falta colaboración entre las instituciones que son parte de la administración de justicia*', lo que fue también observado en Rumiñahui.

Los Fiscales se refieren al Sistema de Protección en tercera persona (no se ven parte de éste). Falta comprensión respecto de lo que es el Sistema de Protección. Además no están presentes ni participan todas las instituciones en el Sistema, las acciones son de acuerdo con la necesidad, no hay una coordinación permanente (Guamote). Hay una débil articulación de las instituciones en torno a casos de violencia, falta de conciencia de proteger a las víctimas (Quevedo).

Por lo general, señalan que la red de protección y servicios tienen muchas carencias y requieren colaboración de la población, tienen 'poco interés de contribuir con la Fiscalía'. Las mesas de trabajos y reuniones "son poco objetivas y poco productivas" (Manta).

Las tensiones entre la Fiscalía y juntas cantonales son recurrentes (Quito, Manta). Sin embargo en algunos cantones se verifica relaciones de mucha

colaboración. La Junta de Putumayo destacó la existencia de una buena relación con la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

Esta falta de articulación con los otros actores del Sistema de Protección dificulta las tareas de seguimiento de los niños, niñas y adolescentes en sus trayectorias por el sistema de justicia.

La rotación permanente de fiscales y personal de los ministerios ofrece dificultad adicional para la articulación de los sistemas locales.

- *Falta de mecanismos y metodologías para la documentación, monitoreo y evaluación de los casos atendidos.* En el Análisis de situación del MSP sobre notificación de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, resultó muy difícil chequear el status de investigación de los casos notificados por las unidades de salud pública. Algunos fiscales informaron que habían recibido las notificaciones.

El Estado Ecuatoriano no dispone de un sistema informatizado que permita el conocimiento del status de procesamiento de los casos de violencia sexual denunciados por las unidades de salud pública u otros actores de la sociedad. Ninguno de los tribunales visitados poseía estos instrumentos. Algunas registran los casos manualmente o en hoja de Excel.

Recomendaciones

- Coordinación con la Función Ejecutiva para el establecimiento de políticas preventivas como forma de reducir las demandas sobre el sistema de justicia, para esto se hace necesario rescatar de la especificidad y especialidad de la niñez y adolescencia en el SNDPINA con la aprobación de políticas de protección integral.
- Incorporar las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (ECOSOC) y la Ley Modelo sobre el acceso de niños, niñas y adolescentes al Sistema de Justicia.
- Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional y adoptar un protocolo paraguas de intervención para todos los actores que intervienen en el proceso.
- Reducir, progresivamente, el número de veces en que las niñas y niños o adolescentes narran los hechos y otras prácticas de revictimización en los procedimientos de la Fiscalía:
 - Establecer con la Fiscalía, estándares nacionales para que el MSP notifique el hecho.
 - Unificar los exámenes médicos (atención y peritaje) en un espacio de protección a la salud (ejemplo Sala Primera Acogida de San Lorenzo).
 - Valorar el testimonio de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Cambiar la centralidad de la investigación del peritaje al testimonio anticipado.

- Realizar el peritaje integrado.
 - Revisar/ampliar los criterios de toma de los testimonios anticipados y coordinar con el Consejo de la Judicatura para establecer procedimientos para acelerar los testimonios anticipados.
 - Revisitar el modelo de Cámara de Gesell: Tecnología que permita que la sala de entrevista y de observación estén ubicadas en locales distintos.
 - Remodelar los espacios de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes.
 - Adoptar un único protocolo de entrevista forense para ser utilizados en los procesos de escucha de niños, niñas y adolescentes sobre los hechos ocurridos, principalmente en el testimonio anticipado.
- Coordinación con la red de protección para el acompañamiento NNA antes – durante y después de su contacto con el sistema de justicia.
 - Estructurar un proceso de formación sobre el protocolo de entrevista y supervisión entre pares.
 - Adoptar metodologías de documentación, monitoreo y evaluación de casos.

11. Justicia para la Niñez y Adolescencia

Antecedentes

Según la Constitución Ecuatoriana la potestad de administrar justicia se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución (artículo 167).

Estructura del sistema de justicia ordinaria

Organización y funcionamiento. De acuerdo con la Constitución de la República, Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. (artículo 177). Los órganos jurisdiccionales son los encargados de administrar justicia y son los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las cortes provinciales de justicia; 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley; 4. Los juzgados de paz (artículo 178).

Los órganos administrativos son: el Consejo de la Judicatura, que es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley (artículo 178).

Son órganos autónomos, de acuerdo con la Carta Fundamenta: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado (artículo 178).

Función Judicial y justicia indígena. Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito

territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria (artículo 171).

La *Corte Constitucional* es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce la jurisdicción nacional y su sede es en la ciudad de Quito.

La *Corte Nacional*, integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un período de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años (artículo 182). Tiene jurisdicción en todo territorio nacional.

El *Consejo de la Judicatura*, tiene por función, entre otras, definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial (artículo 181). Está integrado por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional (artículo 179). El tiempo de su mandato es de 6 años.

Cortes provinciales de justicia. En cada provincia funciona una corte provincial de justicia integrada por el número de juezas y jueces necesarios para atender las causas. La Constitución establece que las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia. El Consejo de la Judicatura es quien determina el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población. De manera expresa, la Constitución señala que en las localidades donde exista un centro de rehabilitación social debe existir al menos, un juzgado de garantías penitenciarias.

Las *juezas y jueces de paz*, resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley. En ningún caso podrá disponer la privación de la libertad ni prevalecerá sobre la justicia indígena (CRE, artículo 189).

La Justicia especializada

La Constitución ecuatoriana establece que las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores (artículo 175).

De acuerdo con el CONA, Capítulo II Órganos de la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, *La Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia está conformada por los Juzgados de Niñez y Adolescencia y los Juzgados de Adolescentes Infractores* (artículo 259). Las normas supletorias del CONA, artículo 261, determina que en todo lo relacionado con la organización de la Administración de Justicia de la Niñez y Adolescencia, que no se encuentre contemplado en el Código de la Niñez, se aplicarán las normas de la Ley Orgánica de la Función Judicial (actual COFJ). Tanto el CONA como la Constitución garantizan un sistema de justicia especializada para la justicia penal juvenil (artículo 175), aunque no menciona a que sistema o subsistema estará vinculado. En la reforma al COIP del año 2014, se establece que el Estado garantizará que existan Jueces Especializados para adolescentes infractores.

El COFJ establece que la Corte Nacional de Justicia estará integrada por diferentes Salas Especializadas, entre las cuales está la de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores (artículo 183), que conocerá: 1. Los recursos de casación en los juicios por relaciones de familia, niñez y adolescencia; y los relativos al estado civil de las personas, filiación, matrimonio, unión de hecho, tutelas y curadurías, adopción y sucesiones; 2. Los recursos de casación y revisión en los procesos seguidos contra adolescentes infractores; y 3. Los demás asuntos que establezca la ley (artículo 189).

De acuerdo con el CONA, el Consejo de la Judicatura puede disponer de la existencia de una oficina técnica como órgano auxiliar de los jueces y juezas de la niñez y adolescencia, de las salas especializadas de la Corte Provincial y Nacional, integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia, y en el número que para cada caso determine el Consejo de la Judicatura. Esta oficina tendrá a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que ordenen los jueces y sus informes tendrán valor pericial (artículo 260).

Juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia. Competencia de las juezas y jueces de violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar.- En cada cantón, tomando en cuenta criterios de densidad poblacional, prevalencia y gravedad de la violencia, habrá el número de juezas y jueces de violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia. Además, el Consejo de la Judicatura creará oficinas técnicas con profesionales en medicina, psicología y trabajo social; para garantizar la intervención integral (COFJ artículo 232).

Juezas y jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia. En cada cantón existirá una judicatura de familia, mujer, niñez y adolescencia, conformada por juezas y jueces especializados de conformidad con las necesidades de la población (COFJ artículo 233.4).

Las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, las siguientes causas: Todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de

la Republica, los convenios internacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia y más disposiciones legales vigentes, excepto lo relativo a adolescentes infractores.

Infraestructura/instalaciones: El COFJ faculta al Consejo de la Judicatura a disponer sobre la existencia de oficinas técnicas como órgano auxiliar de los jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia, de las salas especializadas correspondientes de la Corte Provincial y Nacional, integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia, en el numero que para cada caso determine el Consejo de la Judicatura. Esta oficina tendrá a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que ordenen los jueces y sus informes tendrán valor pericial. Los servidores que integren esta oficina formaran parte de la carrera judicial administrativa (artículo 235). Además, el Consejo de la Judicatura procurará que las instalaciones de los juzgados de la familia, mujer, niñez y adolescencia mantengan un ambiente adecuado, cómodo y amigable (artículo 236).

Juezas y jueces penales especializados (adolescentes infractores). En cada distrito habrá el numero de juezas y jueces de adolescentes infractores, de tránsito y de garantías penitenciarias, que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia. En caso de no establecer esta determinación se entenderá que es distrital (COFJ Artículo 226). Son competentes para conocer, sustanciar y dictar sentencias y resoluciones de primera instancia en todos los asuntos relativos a adolescentes infractores y los demás que determine la ley. En cada distrito habrá, por lo menos, una jueza o juez especializado en adolescentes infractores (COFJ Artículo 228).

Corresponde a los Jueces de Adolescentes Infractores dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, el conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con la responsabilidad del adolescente de que tratan los Libros Cuarto y Quinto (CONA, 262).

En los cantones en los que no exista juez de adolescentes infractores, corresponderá el conocimiento de las causas al juez de la Familia, mujer, niñez y adolescencia (CONA, Artículo 262).

Juezas y jueces únicos o multicompetentes

El Consejo de la Judicatura, podrá crear juzgados únicos o multicompetentes, preferentemente en cantones o parroquias rurales apartados. Residirán en la localidad que señale el Consejo de la Judicatura, el cual fijará la competencia territorial correspondiente (COFJ, Artículo 244). Las juezas y los jueces únicos o multicompetentes dentro de la circunscripción territorial que el Consejo de la Judicatura determine conocerán de todas las materias (COFJ, Artículo 245).

Como está indicado en las leyes postconstitucionales (2008), los juzgados de niñez y adolescencia fueron asumidos por los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia.

Los avances del sistema de justicia en la perspectiva de los propios actores

- La implantación de cerca de 60 CamÁras de Gesell en país.
- Las mesas de trabajo como por ejemplo la de Justicia Juvenil.
- Participación en mesas de trabajos en algunos cantones (Rumiñahui).
- Compromiso de algunos magistrados por trabajar, atender y solucionar los casos que involucra niños y adolescentes (Guamote).

Nudos críticos del sistema de justicia

La protección del **niños, niñas y adolescentes** en el Sistema de Justicia enfrenta tres problemas centrales la (i) *falta de celeridad de procesos judiciales*, (ii) *creencias y procedimientos jurisdiccionales revictimizantes* y (iii) la *falta de articulación del sistema de justicia con la red de protección de la NA*. Aunque los procesos excesivamente largos sean re-victimizantes los dos temas serán tratados al mismo tiempo en separado e de manera complementar. Adoptando el enfoque sistémico, estos tres nudos críticos son a la vez resultantes de otros problemas encadenados, los cuales serán analizados la continuación.

- *La falta de celeridad en los tramites judiciales* afecta a los niños, niñas y adolescentes involucrados en disputas de tenencia; en situación de acogimientos; en situación de trabajo infantil y otras formas de violación de derechos; así como en situación de violencia; y, en conflicto con la ley. Particularmente, en los procesos de casos de violencia sexual, los tramites prolongados son extremadamente revictimizantes. Esta falta de celeridad fue destacada por jueces, juntas y consejos cantonales de Cuenca, Manta, Rumiñahui y Durán.

La falta de celeridad es, en parte, generada por *la sobrecarga de los jueces*, la cual por su vez esta relacionadas con el *volumen de demandas judiciales*, con una organización da *estructura jurisdiccional pautada en criterios híbridos* entre atención as las demandas y intereses políticos y *de los procedimientos excesivamente burocratizados*. El *volumen de demandas* está por su vez relacionada a la *insuficiencia y ineficacia de las políticas públicas* que potencialmente pueden jugar el rol preventivo. La insuficiencia de las políticas públicas puede estar, por su vez relacionadas con la falta de conocimiento adecuado, falta de modelos adecuados de gestión y falta de capacitación. Aspectos estos que a su vez reflejan las opciones políticas en la distribución del presupuesto del Estado, las cuales en última instancia se relacionan con la mecánica del poder en nuestra sociedad. En términos de lo que afecta a la niñez, aspecto crucial en el ámbito de la organización del sistema de justicia, es la falta una justicia especializada en niñez y adolescencia.

Problemas relacionados a falta de jueces, personal especializado (equipos técnicos), espacios físicos, entre otros, fueron destacados en muchos cantones, particularmente Rumiñahui, Durán, Pedernales, como nudo crítico para un bueno desempeño de la Justicia.

- *Falta de Justicia Especializada para la Niñez y Adolescencia.* Una de las conclusiones a las que se llega, es que en la práctica, en Ecuador casi no existe una Justicia Especializada en Niñez y Adolescencia. La agrupación realizada pos-Constitución 2008, no garantiza per se, la especificidad de los temas de la NNA.

Los temas candentes de violencia contra niños, niñas y adolescentes son llevados por juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia, quienes además, tienen que tratar de la violencia contra las mujeres y miembros del núcleo familiar. Aunque estos juzgados sean mas sensibles, los procedimientos judiciales no garantizan la no revictimización. La situación todavía es más grave en los casos de crímenes de violencia contra niños, niñas y adolescentes que son juzgados por los tribunales penales no especializados en violencia contra la niñez y adolescencia. Los niños, niñas y adolescentes entran en contacto con estos tribunales para la toma del testimonio. La cultura penalista y centrada en la utilización de las pruebas materiales prepara muy poco a los jueces para los casos de abuso sexual en los cuales la principal prueba es el testimonio de los niños, niñas y adolescentes.

En los casos de adolescentes en conflicto con la ley, la especialización de la justicia penal está presente en una pequeña parte del país, en vista de que en todo territorio nacional existen solamente 10 Jueces Especializados en Justicia Penal Juvenil²⁰ (Quito, Guayaquil, Machala, Babahoyo, Sucre).

En los cantones en los que no existen jueces especializados, los temas de adolescentes en conflicto con la ley son resueltos por jueces de la familia, la mujer, la niñez y la adolescencia; jueces multicompetentes o jueces de la niñez y adolescencia. Hubo regresividad en el número de Oficinas Técnicas, que son creadas por el Consejo de la Judicatura en atención a las necesidades de servicio.

El representante entrevistado del Consejo de la Judicatura en Guamote, destacó tensiones entre la justicia ordinaria y la justicia indígena. Pero no ha señalado la manera que estas tensiones afectan los niños, niñas y adolescentes indígenas.

- *Creencias y procedimientos re-victimizantes.* Aunque muchos de los procedimientos de peritaje sean hechos por la Fiscalía, el equipo de la judicatura también realiza su valoración psicológica y la toma de testimonio en la Cámara de Gesell. De esta manera los niños, niñas y adolescentes hablan otras dos veces o tres veces en la fase judicial.

Aunque Ecuador disponga de base legal y infraestructura – desigualmente distribuida en el país, con diferenciados niveles de adecuación y en muchos casos inadecuados – se verifica una gran distancia temporal entre el hecho

²⁰ Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, Directorio de servidores públicos, www.consejonacionaldelajudicatura/directorio, consultado 26 de agosto de 2016. Entrevista Dra. Rosa Elena Jimenez, Vocal del Consejo de la Judicatura, 4 de septiembre de 2016.

ocurrido y la realización del testimonio anticipado. Los siguientes factores generan este problema:

- a. *La practica de realizar la valoración psicológica* otra vez antes de la toma de testimonio, demanda más de una escucha sobre el hecho. Lo que con la escasez del equipo técnico termina por prolongar los tiempos para la realización del testimonio anticipado.
 - b. Las dificultades de coordinación de las agendas entre Defensoría, Fiscalía y Judicatura para la realización del testimonio anticipado.
 - c. Los retrasos y cancelación de las audiencias por problemas de agendas de las autoridades, que combinados con la falta de espacio adecuado (agua, baño, algo para comer y distraer a los niños, niñas y adolescentes) agregan sufrimiento a las víctimas.
 - d. Espacios poco amigables para la niñez, y que permiten el cruce del victimario con la víctima, cuando las recomendaciones de la Resolución No. 20/2005 de la ECOSOC señala que el hecho de esta presencia intimida a las víctimas (Manta, Esmeraldas, Lago Agrio).
 - e. Los problemas operacionales de algunas cámaras de Gesell, como la falta de un ingeniero de sonido generan problemas con el sistema de sonido; las malas condiciones de los espacios físicos contribuyen para que se demoren en fijar las fechas para el testimonio anticipado o que se cancele las sesiones.
 - f. Desfase del modelo de Cámara de Gesell con el avance de la tecnología. La tecnología mas utilizada actualmente es el circuito cerrado de televisión que permite que esta sea observada por las diferentes autoridades, para dar un ejemplo, la entrevista forense puede ocurrir en la Fiscalía y ser proyectada en la Judicatura.
 - g. Número limitado de psicólogos habilitados y disponibles para la realización de las diligencias en las Camaras de Gesell .
 - h. Falta de estandarización de las prácticas de conducción de las diligencias.
(h.1) Los protocolos existentes ponen más énfasis en la gestión administrativa y tecnológica de las Cámaras que en la interacción con la víctima, técnicas de conducción de entrevistas forenses y la interlocución con la sala de audiencia. (h.2) No hay un protocolo de entrevista forense. (h.3) Faltan procesos de capacitación continua. La gran mayoría de los psicólogos que operan las Camáras de Gesell no han sido capacitados para esta finalidad. Los que recibieran algo de capacitación fue por arreglos internos o iniciativa propia.
- *Falta de seguimiento y poca articulación con la red de servicios y otros actores del sistema de protección de niñez.* Aunque las instituciones de sistema de justicia tienden a tener una relación mas cercana con las otras instituciones de la Función Judicial, algunos entrevistados registran tensiones entre defensores y fiscales, y de estos con los jueces, En palabras de

personas entrevistadas en '*Falta colaboración entre las instituciones que son parte de la administración de justicia*', lo que fue también observado en Rumiñahui.

Para actores del poder ejecutivo los miembros del sistema de justicia no se sienten parte del SNDPINA. Algunos miembros del sistema de justicia reconocerían que "*No hay aún suficiente claridad y conciencia institucional de hacer un trabajo sistémico*" (Guamote).

En cantones en los cuales el Consejo de la Judicatura es parte de los consejos cantonales de protección de derechos y mesas de trabajos, son considerados "faltos". Algunos de los jueces entrevistados alegaron tener una carga demasiado pesada de trabajo en la Judicatura; y, el formato y la dinámica de las reuniones, muchas veces les parece poco productiva. Otra dimensión presentada fue la naturaleza de los trabajos que les parece distintos.

Estas relaciones "más débiles" con las instituciones prestadoras de servicios (Rumiñahui, Guamote) y miembros de la red de protección de niños, niñas y adolescentes, dificulta el trabajo de seguimiento de los casos atendidos después de su contacto con el sistema de justicia. En Manta, miembros del Consejo de Protección alegan que es necesario que la Judicatura haga más seguimiento de casos de niños, niñas y adolescentes atendidos y haga periódicamente rendición de cuentas a la población.

- *Falta de mecanismos y metodologías para la documentación, monitoreo y evaluación de los casos atendidos.* Ninguno de los tribunales visitados poseía estos instrumentos, algunos registran los casos manualmente o en hoja de Excel.

Además de los cuellos de botella anteriormente mencionados la administración de la justicia juvenil enfrenta una serie de desafíos. De acuerdo con el Informe de UNICEF, además de problemas de falta de celeridad y procesos revictimizantes en el sistema de justicia, los adolescentes en conflicto con la ley sufren muchas violaciones de derechos en el proceso de ejecución de las medidas por el hoy extinto Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.

Existen 11 Centros de Privación de la libertad para adolescentes que han infringido la ley penal, de estos 2 son para mujeres y 9 para hombres, y para la ejecución de las Medidas No Privativas de la Libertad, desde el 2014, están operando 7 Unidades Zonales. En la aplicación de las medidas socioeducativas de privación de la libertad se presentan algunos problemas en relación con el respeto a las normas internacionales:

- *Inadecuación de infraestructura y talento humano.* Los Centros de Privación de la Libertad no cuentan con espacio físico, profesionales especializados e infraestructura adecuada para cumplir con la disposición del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia de separar a las y los adolescentes por edades y por tipo de medida de privación de la libertad. Al 2016, en algunos centros cumplen medidas de privación de la libertad adolescentes de 14 años con

jóvenes de 25 años lo que podría propiciar problemas en la convivencia y el proceso individual de reinserción familiar y comunitaria de las y los adolescentes.

- *Dificultades de garantizar el derecho de convivencia familiar y comunitaria.* Muchos adolescentes cumplen medidas de privación de la libertad en centros que están distantes del lugar de residencia de su familia y en otros casos que las y los adolescentes son involucrados por sus familiares en situación de conflicto con la ley. Estímase que, aproximadamente 200 de los 600 adolescentes que infringen la ley cumplen medidas de privación de la libertad en ciudades distantes a los de su residencia lo que dificulta las visitas domiciliarias y/o el recuperar, mantener o fortalecer los vínculos afectivos o familiares, como lo dispone el Modelo y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad.
- *Ultra pasaje del tiempo de cumplimiento de la medida socioeducativa.* Otros 540 adolescentes que cumplen medidas no privativas de la libertad en las 7 unidades de no-privación a nivel nacional. El tiempo de las medidas va de un mes a un año y 6 meses. El mayor número de adolescentes cumple medidas de entre uno a tres meses. En Esmeraldas por ejemplo el 60% de los adolescentes que están en los Centros de Adolescentes Infractores (CAI), están en fase preventiva por más de 3 meses sin un juicio o sentencia.

El Consejo Nacional de la Judicatura ha conformado la Mesa de Justicia en la que participan los actores del Sistema de Justicia (Corte de Justicia, Fiscalía, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos), Ministerios del sector social (Inclusión Social, Educación, Salud, Trabajo) y últimamente el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, con el propósito de mejorar los niveles de coordinación entre los responsables de asegurar la reeducación y la restitución de derechos de las y los adolescentes tomando en consideración los principios de la Justicia Restaurativa.

Propuestas de soluciones y soluciones

- Coordinación con la Función Ejecutiva para el establecimiento de políticas preventivas como forma de reducir las demandas sobre el sistema de justicia, para esto se hace necesario rescatar de la especificidad y especialidad de la niñez y adolescencia en el SNDPINA con aprobación de políticas de protección integral.
- Retomar el proceso de especialización de la justicia de la niñez y adolescencia, con ampliación del número de jueces y juezas, y personal técnico.
- Incorporar las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (ECOSOC) y la Ley Modelo sobre el acceso de niños, niñas y adolescentes al Sistema de Justicia.

- Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional y adoptar un protocolo paraguas de intervención para todos los actores que intervienen en el proceso.
- Reducir progresivamente, el número de veces en que las niñas, niños y adolescentes narran los hechos, y otras prácticas de revictimización en los procedimientos de la Fiscalía:
 - Establecer con la Fiscalía, estándares nacionales para que el MSP notifique el hecho.
 - Unificar los exámenes médicos (atención y peritaje) en un espacio de protección a la salud (ejemplo Sala Primera Acogida de San Lorenzo).
 - Valorar el testimonio de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Cambiar la centralidad de la investigación del peritaje al testimonio anticipado.
 - Realizar el peritaje integrado.
 - Revisar/ampliar los criterios de toma de los testimonios anticipados y coordinar con el Consejo de la Judicatura para establecer procedimientos para acelerar los testimonios anticipados.
 - Revisitar el modelo de Cámara de Gesell: Tecnología que permita que la sala de entrevista y de observación estén ubicadas en locales distintos.
 - Remodelar los espacios de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes.
 - Adoptar un único protocolo de entrevista forense para ser utilizados en los procesos de escucha de niños, niñas y adolescentes sobre los hechos ocurridos, principalmente en el testimonio anticipado.
- Implementar las medidas propuestas por la Dirección del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que visitó 5 centros de los 11 existentes en Ecuador: crear espacios físicos para las visitas familiares; respetar la comunicación de los adolescentes con el exterior, a través de llamadas telefónicas; crear actividades deportivas; vigilar el trato que se les da los adolescentes, con especial atención en los de hombres ya que existen testimonios de malos tratos especialmente de parte de los coordinadores.
- Garantizar la permanencia del personal y su capacitación continua y sistemática, así como el espacio físico e infraestructura adecuada para separar a las y los adolescentes por edades y por tipo de medida de privación de la libertad, para la efectiva implementación de los modelos de privación y no privación.
- Revisar los artículos 520 y 521 del Código Orgánico Integral Penal y del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para permitir solicitar la reducción del tiempo de la pena o la revisión de la medida socioeducativa de adolescentes en conflicto con la ley.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento de los y las adolescentes post el cumplimiento de las medidas socioeducativas (la ley prevé 2 años).
- Coordinación con la red de protección para el acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes antes, durante y después de su contacto con el sistema de justicia.

- Estructurar un proceso de formación sobre el protocolo de entrevista forense y supervisión entre pares.
- Adoptar metodologías de documentación, monitoreo y evaluación de casos.

Reflexiones y recomendaciones

Para finalizar este Análisis de Situación se destaca en esta sección las percepciones de las personas sobre el impacto del paradigma de la intergeneracionalidad en SNDPINA y las recomendaciones para el rescate de la especialidad y especificidad del sistema.

Percepciones sobre los impactos de enfoque de transgeneracionalidad

En el *5o y 6o Informe combinado con arreglo al artículo 44 de la Convención* presentado por el gobierno del Ecuador en marzo de 2016, el Gobierno afirma que conforme lo establece la Constitución, artículo 341, en la estructura del Estado se mantiene la especificidad del SNDPINA” y que el COOTAD, en el artículo 148, determina que los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución y el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con la ley que regule el SNDPINA (Ecuador, 2016).

Sin embargo el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en las observaciones y recomendaciones al Gobierno Ecuatoriano (Comité de Derechos del Niño, 2017), manifestó su profunda preocupación por el hecho de que el “nuevo enfoque intergeneracional aprobado por el Estado Parte pueda afectar a la especificidad y la especialización de su marco institucional y normativo para la aplicación de la Convención, y pueda socavar la protección efectiva de los derechos del niño, en particular a nivel local”. El Comité recuerda al Estado parte que “todos los derechos consagrados en la Convención son indivisibles e interdependientes, y hace hincapié en la importancia de todas las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales”.

En las entrevistas realizadas para este Análisis de Situación y en el taller de diagnóstico realizado en octubre de 2018, existe un consenso sobre el hecho de que el enfoque intergeneracional ha afectado sustantivamente el SNDPINA, al punto que muchos se preguntan si todavía existe un SNDPINA en Ecuador (¿). Las respuestas a esta pregunta ofrecen la dimensión de las transformaciones generadas: para el Comité de los Derechos del Niño, el Sistema “no esta en funcionamiento”. Lo mismo fue expresado por muchos en las entrevistas, estas personas afirman que “hoy no hay un SNDPINA en Ecuador”; para otros la especialidad y especificidad de la niñez “fue invisibilizada”, afectada por el nuevo enfoque; en la opinión de muchos participantes del taller Diagnóstico (CNII Octubre, 2018) “el marco normativo vigente ha creado un caos para la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria”; otro grupo de personas defienden que el “SNDPINA fue explotado por acto político deliberado”. Desde la perspectiva de Unicef Ecuador se verifica una tendencia marcadamente

regresiva tanto en lo que respecta a la normativa del país como en los marcos institucionales para proteger a la niñez”.

Otra manera de comprender los cambios ocurridos es que una transición incompleta ha generado un sistema híbrido, inacabado. La declaración de los grupos prioritarios en la Constitución, la transformación de los consejos específicos (ámbito nacional y local) en consejos nacionales para la igualdad intergeneracional y consejos cantonales para la protección de derechos sin la reglamentación del SNDPINA ha hecho que las institucionalidades creadas por el Código Orgánico de la Niñez – CONA fuera ahora compartida con todos los grupos prioritarios. Esas transformaciones empezaron a ocurrir después de 5 años de vigencia del CONA, cuando estas institucionalidades todavía se hallaban en proceso de constitución. Esta asunción de más competencias no fue acompañada de la ampliación de la infraestructura y presupuestaria.

Las Juntas Cantonales de Protección logran por esos años post-constitucionales de 2008 mantenerse exclusivamente para los temas de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres (2018) agrega nuevas competencias relacionadas a las medidas protectoras para las mujeres sin agregar infraestructura, talento humano y mecanismos de capacitación. Sin cambios estructurales lo poco del SNDPINA que resta, está en serio peligro de fragmentarse.

De las entrevistas realizadas en los cantones seleccionados para el estudio de caso para esta Análisis de Situación, emergen cuatro posiciones no consensuales sobre el impacto de la transformación de los consejos cantonales de niñez en consejos cantonales de protección de derechos:

- Se ha verificado una elevación del status del Consejo y mantenido prioridad a la niñez. La participación de los demás grupos prioritarios, particularmente las mujeres, fortalece el colectivo. Se ha logrado autonomía administrativa, financiera y programática, una mayor atención del alcalde. El cambio no ha afectado la prioridad de los niños, niñas y adolescentes una vez que se implementa el principio de interés superior del niño (Manta).
- Se ha verificado una elevación del status del Consejo, pero con estancamiento de la prioridad de la niñez. El trabajo con los demás grupos prioritarios fortalece lo colectivo. Todavía, la manutención de las mismas condiciones (infraestructura y equipo) dificulta la atención equitativa a todos los grupos prioritarios. En la medida que se tuvo que conocer y adquirir conocimiento en temáticas de otros grupos, el tema de la niñez se ha ‘estancado’ (Esmeraldas).
- Se ha verificado una pérdida de status de consejo. El Consejo ha perdido autonomía y presupuesto. Se encuentra pendiente de la voluntad política del municipio. Ha ganado más injerencia de la Alcaldía (Ibarra).
- Se ha verificado un empeoramiento del funcionamiento. El consejo ha ganado más atribuciones, sin infraestructura correspondiente y personal. La Alcaldía desconoce el rol y la importancia del Consejo (Pedernales).

Estas diferentes posiciones son expresión a la vez, de la concepción de especialidad y especificidad y también del nivel de inversión de los GADs. Hecho este que enseña que los cambios en los sistemas locales deben ser ampliamente debatido con los GADs.

Recomendaciones para restablecimiento del SNDPINA

El restablecimiento del SNDPINA fue una reivindicación unánime y clamado de diversas maneras. El Informe alternativo de la Sociedad Civil recomienda “restablecer el SNDPINA previsto en la Constitución y en el CONA” teniendo en cuenta el cumplimiento los principios y normas constitucionales establecidos en la Constitución del 2008 relativos a los derechos de la niñez y adolescencia.

Para los participantes del taller Diagnóstico, promovido por el CNII y UNICEF en octubre de 2018, el Sistema de Protección de Derechos a Niñez y Adolescencia está concebido para la protección de derechos, sin embargo, no se garantiza la protección de manera integral; no hay un abordaje intersectorial e interinstitucional; actúa de manera reactiva cuando se han producido situaciones de vulneración de derechos pues no existen mecanismos de política pública para la prevención.

Es necesario promover cambios sociales y culturales para posicionar el conocimiento y funcionamiento del Sistema de Protección y vincularlo con propuestas de políticas sociales integrales de protección a las familias, y a la niñez y adolescencia.

Para fortalecer el SNDPINA, se requiere conocer con precisión el estado actual de cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, a fin de orientar la formulación de política pública a las brechas y nudos críticos en la garantía de los mismos. Es necesario partir de conocer la situación de cumplimiento de derechos de niñez y adolescencia a nivel nacional en aspectos como educación, salud, nutrición, violencia, entre otros. Es necesario contar con políticas públicas para atender la vulneración de derechos, no enfocarse únicamente en teorizar sobre el sistema de protección.

Se plantea la necesidad de analizar la arquitectura institucional actual del Estado en todos sus niveles (la misma que cambió luego del 2008) a fin de identificar los mecanismos de articulación de los organismos del sistema con las instituciones del Estado, garantizando acciones en la prevención, atención, protección, restitución y reparación de derechos.

Es importante ubicar en dónde está localizado el SNDPINA en el contexto del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que señala la Constitución y, a partir de ahí, analizar las relaciones con los otros sistemas e instituciones, con una mirada territorial. La implementación del SNDPINA requiere un rediseño institucional del área social a nivel nacional y local.

Si bien se propone la necesidad de garantizar un sistema de protección de derechos especializado y específico para niñez y adolescencia, se requiere profundizar en la comprensión de la violencia como una problemática estructural que afecta la vida y desarrollo de todos los grupos de atención y en este sentido la necesidad y el derecho que tienen jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad, de contar con mecanismos de protección de derechos y de justicia administrativa en el territorio. ¿Se puede pensar un Sistema de Protección de Derechos con mecanismos especializados para atender a todos los grupos de atención? ¿Qué instancias deberían fortalecerse? ¿Qué mecanismos deberían utilizarse para garantizar la protección integral?

Independientemente del modelo de gestión que adopte el Sistema de Protección de Derechos de niñez y adolescencia, se requiere proponer mecanismos que permitan garantizar la autonomía y el financiamiento necesario para el funcionamiento de los CCPD y las JCPD, también se deben fortalecer las redes de atención y garantizar la participación de la sociedad civil. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados inobservan e incumplen los mandatos legales, relacionados al sistema de protección local, desconociendo mandatos normativos y constitucionales.

Es preciso analizar la implementación y funcionamiento de subsistemas o sistemas especializados para los Grupos de Atención Prioritaria, de acuerdo con los mandatos constitucionales

Para las organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en el Pacto por la Niñez, la postura es iniciar la reconstrucción del SNDPINA, cualquiera que sean los desafíos en el campo normativo, institucional, de políticas públicas; articulado a las disposiciones de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención de Derechos del Niño (CDN).

Para el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), se requiere construir un sistema de protección para los grupos de atención prioritaria. El CNIG apoya la especificidad y especialidad y señala la necesidad de reformar la ley; para esto, se está coordinado con el Consejo Nacional de Competencias.

Se vive un período de renovación de leyes, políticas, instituciones, etc., que mira a las JCPD como instancias de protección para diferentes grupos. Ese reconocimiento es importante, pero se debe articular al ordenamiento jurídico, que en la actualidad se rige por otras normativas.

Muchas JCPD están judicializando los procesos de niñez y adolescencia y se relacionan con las instancias judiciales; sin embargo, falta establecer diálogos de todos los actores, especialmente con el Consejo de la Judicatura que de manera general desconoce este mecanismo de protección de derechos.

El marco normativo vigente ha creado un caos para la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria; es necesario establecer especialidad y especificidad de los sistemas de protección de acuerdo con lo que se establece la Constitución. El concepto de especialidad y especificidad significa que deben

existir instancias, planes y mecanismos que garanticen esas condiciones para la atención a niñez y adolescencia.

Normativa como el Código Orgánico Administrativo, plantea un riesgo para la actuación del las JCPD, pues establece modalidades diferentes a las de las JCPD, para dictar medidas de protección; esto interfiere con aspectos esenciales para la protección de derechos.

Muchas de las reformas normativas se dan sin la participación ni consulta con los actores implicados o afectados por reformas.

Varios países de Latinoamérica replican los problemas de los sistemas de protección, como el hecho de que no han incorporado la prevención y que no cuentan con rectoría.

Se requiere información precisa sobre la asignación de recursos económicos y humanos por parte de los organismos que forman parte del sistema de protección de derechos a nivel nacional y local.

Se cuentan con definiciones y mandatos constitucionales sobre el sistema de protección de derechos que no son observados por los legisladores. Existe un problema político sobre la protección de derechos y un desconocimiento del funcionamiento del sistema. Mientras no se cambie la mentalidad de los legisladores no se puede concretar la efectividad de leyes para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Los asambleístas desconocen el funcionamiento de las JCPD, por lo que se les recarga con medidas de protección de diferentes grupos de atención prioritaria; lo mismo ocurre con la SENPLADES.

Existen documentos relacionados a la protección de derechos en América Latina que es necesario revisar y ejecutar.

Es importante pensar en instancias y mecanismos de sanción a los GAD que no han cumplido con la creación de los organismos especializados en la protección de derechos como los CCPD y JCPD.

Finalmente en América Latina en este momento se esta reflexionando sobre la articulación y especialización de los sistemas de protección de derechos de niñez y adolescencia y su integración con otros sistemas de protección. Se requiere mirar integralidad de la protección de derechos.

El Comité de los Derechos del Niño recomienda que el Estado parte:

- a) *Establezca un órgano de coordinación interministerial de alto nivel, dotado de un mandato claro y de suficiente autoridad para coordinar todas las políticas, las actividades y los programas relativos a la aplicación de la Convención a nivel intersectorial, nacional y cantonal;*
- b) *Dote a la Subsecretaría de Protección de la Niñez y a la Subsecretaría de Protección Especial del Ministerio de Inclusión Económica y Social de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para cumplir sus mandatos;*

c) *Asegure la entrada en funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia mediante la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros específicos en todos los niveles, y que el mandato del Sistema Nacional Descentralizado siga siendo específico para los derechos del niño y se diferencie del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional;*

d) *Adopte directrices claras y refuerce el mandato del nuevo Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y de los consejos cantonales para la protección de los derechos, al objeto de intensificar y defender la especificidad y la interdependencia de todos los derechos del niño. El Estado parte debe establecer elementos de referencia claros sobre el grado en que las agendas locales para la igualdad cumplen con la Convención;*

e) *Acelere el establecimiento de consejos cantonales para la protección de los derechos y se asegure de que las autoridades cantonales asignen recursos humanos, técnicos y financieros específicos para la aplicación de los derechos del niño;*

f) *Establezca sistemas locales para la protección especial e integral de los niños que trabajan, en coordinación con esos consejos, y asigne recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para su funcionamiento. El Estado parte debe dotar de capacidad a las autoridades responsables de los servicios de protección especial respecto de las obligaciones del Estado parte contraídas en virtud de la Convención;*

g) *Vele por que las autoridades judiciales se especialicen y trabajen en consonancia con los derechos del niño;*

h) *Establezca un órgano adecuado a un alto nivel interministerial que tenga el mandato claro y la autoridad suficiente para coordinar todas las actividades relacionadas con los derechos del niño en la primera infancia.*

Sin embargo, no hay consenso en la manera como rescatar esto la especialidad y especificidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y la Adolescencia.

- (i) Por lo general los secretarios ejecutivos de los consejos cantonales de Cuenca, Manta, Ibarra, Quito, Pedernales, Esmeraldas creen que es posible garantizar la especificidad de la Niñez en los Consejos Cantonales de Protección de Derechos de la manera como están configurados ahora. Para ellos/ellas no se debe regresar al modelo de consejos de segmentos individualizados. Sin embargo se debe luchar para ampliar la estructura de los consejos para que tenga equipos específicos para cada uno de los grupos prioritarios. Muchos piensan que es posible asegurar la especialidad y especificidad por medio del principio del interés superior.
- (ii) Sin embargo, el tema de la especialidad y especificidad puede ser motivo de divergencia dentro de un mismo Consejo Cantonal. En Esmeraldas y Cuencas miembros de las equipos técnicos son favorables a un sistema específico, especializado y exclusivo para niños, niñas y adolescentes, particularmente por las peculiaridades de estos grupos: los factores de riesgo.

La unanimidad alcanzada en las opiniones fue que las juntas cantonales de protección se deben mantener especializadas y exclusivas para la niñez, con autonomía administrativa financiera, instalaciones adecuadas, equipo técnico fortalecido y entrenado.

Sobre qué respuestas el Estado debería ofrecer a los demás grupos prioritarios, las opiniones son variadas: para los secretarios ejecutivos de los consejos cantonales de Manta y Esmeraldas se debería crear un Consejo General exclusivo para los adultos. El cantón de Manta ha decidido crear una junta exclusiva para la atención a las mujeres. Sin embargo muchos defendieron la conformación de juntas multicompetentes para los otros grupos prioritarios. El Consejo del área Metropolitana de Quito busca soluciones alternativas: fortalecer los Centros de Equidad y Justicia para la atención a las mujeres y la creación de procuradurías para adultos mayores

Recomendaciones para las reformas legales

Los organismos de las Naciones Unidas con miras a avanzar en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño recomiendan al Estado Ecuatoriano:

- Adecuar la legislación en lo que falta para armonizar con la Convención, como la prohibición del castigo físico, mantener el Sistema de Protección Especializado y todo el andamiaje normativo especializado, y, además avanzar en la ratificación del III Protocolo Facultativo²³.
- Adoptar medidas para asegurar la implementación de los dos protocolos de la Convención, lo que incluye contar con la información y monitorear la situación de la niñez y adolescencia en la frontera norte, por ser el grupo más vulnerable a venta, trata y prostitución, y que puede ser en gran parte considerada afectada por el conflicto en con Colombia.

El Comité de los Derechos del Niño observó y recomiendo al Estado Ecuatoriano los siguientes cambios en la legislación:

El Comité, si bien observa la aprobación de varias leyes relativas a los derechos del niño y el proceso legislativo para reformar el Código de la Niñez y Adolescencia, recuerda su recomendación anterior (CRC/C/ECU/CO/4, párr. 10) y recomienda, además, que el Estado parte:

- a) Asegure la plena aplicación de la legislación recogida en el Código de la Niñez y Adolescencia;*
- b) Vele por que cualquier reforma jurídica mantenga la especialidad del marco jurídico relativo a los derechos del niño y proteja a los niños en tanto que titulares de todos los derechos recogidos en la Convención, independientemente de que cumplan con determinadas responsabilidades;*
- c) Revise su marco normativo, incluidos el Código Civil y la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (2016), en relación con las cuestiones relativas a la identidad y la adopción, y lo ajuste a la Convención.*

Se recomienda armonizar las diversas leyes que tratan del sistema de protección por termedio de una revisión y consolidación de las normas nacionales en consonancia con las normativas internacionales existentes. Es necesario armonizar los cuerpos normativos: CONA, LOCNI entre otros con los mandatos constitucionales. En este sentido en necesario analizar la pertinencia de contar con una Ley que norme el Sistema de Protección de Derechos y en la cual se respondan entre otras a las siguientes preguntas:

²³ Al momento este Protocolo ha sido ratificado por el Ecuador.

- ¿Cuál es el lugar del SPDNNA en el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social?
- ¿Cuáles son los procedimientos administrativos para la protección de derechos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de articulación entre los sistemas?

Sin embargo, la reforma del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), no se debe circunscribir al sistema de protección; debe responder de manera integral a todos los derechos de niñez y adolescencia; ser más preciso en las definiciones y articulaciones y establecer sanciones en caso de incumplimiento.

En el Informe Alternativo, la sociedad civil de Ecuador recomienda reformar la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad, tendiente a recuperar la especificidad y la especialidad del SNDPINA para la defensa, garantía, protección y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y reformular la institucionalidad vinculada a estos principios. Para esto, se debe iniciar un amplio y participativo proceso de reformas al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, para lo cual deberá:

- Restablecer competencias para la formulación de políticas de protección integral, tanto a nivel de gobierno nacional como de gobiernos locales.
- Restablecer la rectoría del Sistema, definiendo un organismo responsable del mismo a nivel nacional.
- Restituir el Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, considerando que es un compromiso asumido por el Estado ecuatoriano como parte de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Asegurar que este Plan esté articulado al Plan Nacional del Buen Vivir con el fin de que cuente con metas específicas y garantice su presupuesto.
- Redefinir las competencias de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, como instancias administrativas encargadas de asegurar la desjudicialización de las problemáticas sociales que afectan a los niños, niñas y adolescentes.
- Restituir la administración de justicia especializada de niñez y adolescencia, para lo cual es necesario que se reforme el COFJ, estableciendo las judicaturas especializadas de niñez y adolescencia en todo el territorio nacional; definir perfiles especializados para los jueces responsables, y restablecer el procedimiento contencioso general del CONA, que fue derogado por el Código Orgánico General de Procesos, incorporando aquellas disposiciones favorables a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Mantener el ámbito de especialidad de las JCPD como órganos especializados de nivel operativo local, encargados de disponer medidas administrativas de protección, necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado.
- Derogar toda disposición contraria a los derechos de los niños, niñas y adolescentes tales como la inscripción de expósitos, los instructivos para el esclarecimiento de la situación legal de los niños, niñas y adolescentes

privados del medio familiar, entre otros, por la amenaza que representan a sus derechos.

- Recomendar a la Asamblea Nacional una revisión del CONA para reformar los artículos relacionados con los tiempos excesivos de las medidas socioeducativas. La medida más lesiva que se puede imponer a un adolescente debe ser la de 4 años de internamiento institucional y en casos excepcionales. En línea con este último ítem UNICEF recomienda al Estado revisar los artículos 520 y 521 del Código Orgánico Integral Penal y del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para permitir solicitar la reducción del tiempo de la pena o la revisión de la medida socioeducativa de adolescentes en conflicto con la ley.
- Recomendar a la Asamblea que reforme el CONA, para que se establezca un régimen de transición o especial para los jóvenes que están cumpliendo medidas socioeducativas por haber sido sancionados por delitos cometidos siendo adolescentes y así puedan cumplir la medida socioeducativa separados de los adolescentes y puedan culminar su proceso de rehabilitación para una adecuada reinserción social y familiar.
- Recomendar a la Asamblea Nacional reformar el CONA para permitir la revisión de las medidas socioeducativas y la plena garantía del principio de reserva.

En la coyuntura actual es urgente trabajar articuladamente Estado, sociedad civil y organismos internacionales para garantizar la Reforma Integral del CONA en el que tiene que incluirse normativa específica sobre el Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Implementación de políticas públicas

En términos de formulación de políticas públicas es recomendable que el Estado Ecuatoriano revierta la tendencia de definir los sistemas de protección para definir las políticas. Es fundamental definir las políticas públicas y los sistemas como medio de viabilizarían de las políticas para que estos sistemas tengan flexibilidad para ser mas dinámicos y para abiertos a emprender nuevos desafíos.

El Comité de los Derechos del Niño en su último parecer sobre en último Informe del Gobierno Ecuatoriano para la Implementación de la Convención, recomendó al Estado Parte:

7. El Comité observa el establecimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 y los programas aprobados por los Gobiernos provinciales autónomos, pero recuerda su recomendación anterior (CRC/C/ECU/CO/4, párr. 12) y recomienda, además, que el Estado parte:

a) Adopte una política y una estrategia nacionales integrales destinadas específicamente a hacer efectivos los derechos del niño de conformidad con la Convención y sus dos primeros Protocolos Facultativos, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en cooperación con los sectores público y privado que participan en la promoción y protección de los derechos del niño, en consulta con los niños y sobre la base de un enfoque que tenga en cuenta dichos derechos. Esta política debe incluir a todos los niños del Estado parte y todos los aspectos que comprende la

Convención; contar con recursos humanos, técnicos y financieros suficientes; incluir asignaciones presupuestarias y plazos claros y adecuados; incorporar mecanismos de seguimiento y supervisión;

b) *Se asegure de que la nueva Agenda Nacional para la Igualdad 2018-2021 y todas las agendas locales para la igualdad incluyan elementos de referencia y programas específicos destinados a que el Estado parte cumpla sus obligaciones y se hagan efectivos los derechos del niño. Estas agendas deberían establecer un sistema de vigilancia periódica que permita al Estado parte realizar un seguimiento de la manera en que el sistema da respuesta a la protección de todos los niños en el país;*

c) *Refuerce la capacidad de las autoridades nacionales y locales que participan en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y en los consejos cantonales para la protección de los derechos en todos los aspectos de la Convención y sus Protocolos Facultativos.*

Las políticas integrales deben enfocarse en la prevención a todas las formas de violencia y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. El Informe Alternativo recomienda al Estado:

Diseñar e implementar un Plan Integral de prevención y abordaje de la violencia, impulsando procesos que superen las simples charlas o spots radiales o televisivos y se orienten al trabajo con los actores cotidianos de los entornos más significativos para los NNA: familia, barrio y escuela. Es fundamental fortalecer los programas preventivos y de detección temprana de maltrato y abuso sexual en los programas de desarrollo infantil, educación inicial – básica – bachillerato, con un enfoque sistémico.

Así mismo, el Informe Alternativo recomienda que se garantizase a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia el acceso directo al sistema de justicia y al de exigibilidad de derechos, que se impulse la revisión y actualización de todas las normas y protocolos técnicos que estén relacionados con la atención y prevención a las víctimas de violencia.

UNICEF en sus recomendaciones agrega otros temas al de la violencia y destaca la necesidad del país tener estrategias específicas para los casos de emergencias e incluir los servicios de justicia en el abanico de opciones de protección. Así, debe abordar con políticas integrales, articuladas y con enfoque de derechos los temas pendientes que incluyen: violencia, desnutrición, inclusión educativa, embarazo adolescente, con una inversión social de calidad y adecuada a la plena realización de los derechos de todos y cada niño niña y adolescente ecuatoriano, con especial atención a las situaciones de emergencia y desastres:

Revisar el funcionamiento y la institucionalidad del Sistema de Protección y servicios de atención a víctimas, en particular para los casos de violencia. a partir de los aprendizajes y cuellos de botella identificados con la emergencia del terremoto.

Hacer una evaluación de toda la institucionalidad de la protección especial para guardar coherencia y asegurar articulación entre servicios de atención a casos de vulneración y el Sistema de Protección de Derechos, que debe incluir los servicios de justicia como uno de sus ejes constitutivos.

Los consejos y juntas cantonales evidencian la falta generalizada de programas y servicios, principalmente para prevención de todas las formas de violencia y

para atención a niños, niñas y adolescentes que utilizan sustancias psicoactivas.

Participación de los niños, niñas y adolescentes

Miembros de la sociedad civil, en el Informe Alternativo, y el equipo de UNICEF recomiendan al Estado ecuatoriano avanzar en los esfuerzos de garantizar la participación de la sociedad civil, en particular de niños niñas y adolescentes, en la construcción, monitoreo y evaluación de políticas, leyes y presupuestos que afectan directamente sus vidas.

Asignación de recursos (presupuesto)

Sobre la asignación de recursos el Comité de los Derechos del Niño en su parecer sobre el último Informe del Gobierno Ecuatoriano (2016) observó e informó lo siguiente:

10. El Comité, si bien toma conocimiento de la información relativa al incremento de la inversión social en relación con el presupuesto general del Estado, con arreglo a su observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, recomienda que el Estado parte:

a) Aplique un enfoque que tenga en cuenta los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado mediante un sistema de rastreo que abarque todos los gastos relativos a la infancia y la adolescencia, e incluya análisis del impacto, desglosados por género, sobre la medida en que las inversiones en un sector determinado pueden contribuir al interés superior del niño;

b) Asigne recursos para los derechos de todos los niños, incluida la eliminación de la pobreza multidimensional en la primera infancia y de la malnutrición infantil, la protección integral de los niños y las medidas destinadas a afrontar la violencia contra estos;

c) Defina partidas presupuestarias para la infancia, teniendo en cuenta el género y las situaciones de vulnerabilidad, como los niños que pertenecen a pueblos y otras nacionalidades indígenas, los niños montubios y afroecuatorianos, los que tienen discapacidad, los que viven en la pobreza, los que se encuentran en régimen de acogida y los niños migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, y asigne y ejecute fondos públicos para eliminar todos los obstáculos discriminatorios que puedan afectar al acceso de los niños a sus derechos;

d) Vele por que las medidas regresivas que afecten a la asignación de presupuestos sean consideradas cuidadosamente cuando se hayan evaluado todas las demás opciones y garantizando que los niños, particularmente aquellos que están en situaciones de vulnerabilidad, serán los últimos en verse afectados por tales medidas;

e) Garantice que todas las medidas represivas sean necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible, y adopte las medidas adecuadas para garantizar que las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas relativas a los derechos de los niños no se vean comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica;

f) Asegure el funcionamiento efectivo de la dependencia especializada de la Asamblea Nacional para el control y la ejecución del presupuesto general.

El Informe Alternativo de la Sociedad Civil recomienda que el Gobierno del Ecuador busque:

Proteger la inversión en niñez y adolescencia de cualquier perturbación interna o externa por lo que se debe tomar todas las medidas de política pública para que la coyuntura económica por la que atraviesa el país, no afecte a los programas, proyectos y servicios de protección integral a los niños, niñas y adolescentes así como realizar los esfuerzos necesarios para que en correspondencia con la revisión de políticas públicas de protección de derechos se incremente la inversión en ese sector.

Establecer entre el gobierno central, los GAD's y el Consejo Nacional de Competencias la identificación y el manejo de las competencias concurrentes y complementarias, junto con los mecanismos de financiamiento y asignación de recursos, que hagan posible el funcionamiento sistémico de los órganos locales de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, UNICEF subraya que es inminente implementar planes de contingencia y de continuidad de los servicios de atención para casos de emergencia y la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas para la gestión en desastres, el monitoreo de la situación de los niños pos-desastre y aumentar la preparación a la respuesta.

Capacitación

La necesidad de capacitación fue uno de los nudos críticos presentados por todos los actores del sistema de protección. Es de fundamental importancia que esta formación sea continua y continuada, y que verse sobre aspectos teóricos y metodológicos. Es prioritario diseñar y desarrollar programas de formación y capacitación especializada del personal vinculado a la prevención y atención de la violencia en contra de la niñez y adolescencia, incluyendo herramientas claras como protocolos y hojas de ruta para actuar, elaborados en común, gobierno central y gobiernos locales (OPSC Ecuador, 2016).

Estudios y investigaciones

En el Informe Alternativo, la sociedad civil recomienda que se debe fortalecer la cooperación entre el Estado y la sociedad civil con el fin de realizar estudios, debates y análisis que permitan revelar la dimensión del problema, identificar buenas prácticas y conocer las necesidades existentes. Es necesario realizar una evaluación permanente de las políticas, planes, proyectos, normas, instrumentos técnicos y monitorear su cumplimiento en las entidades públicas y privadas.

Temas como el embarazo de adolescentes menores de 14 años; el impacto de los niveles de resolubilidad de casos de las juntas cantonales en la vida de los niños, niñas y adolescentes, sus familias, en las políticas públicas y en sistema de justicia; y niveles de resolubilidad de los casos de violencia sexual por el sistema de justicia deben estar entre las prioridades de estudio.

Sistemas de información y monitoreo

La falta de datos sistematizados, sobretodo en tiempo real, fue considerado un de los nudos críticos del sistema particularmente para los formuladores de

políticas y organismos internacionales. En esta dirección, el Informe Alternativo y documentos internos de UNICEF recomiendan al Estado Ecuatoriano:

- Contar con Sistemas de Gestión de la Información y Monitoreo confiables, de calidad, con datos desagregados y actualizados que permitan contar con un diagnóstico de la situación de la infancia y adolescencia y un seguimiento de los casos individuales, principalmente con respecto a su protección frente a todas las formas de violencia, incluyendo niños, niñas y adolescentes privados de cuidados familiares.
- Establecer un mecanismo para registrar todos los casos denunciados o llevados al sistema de justicia y para el monitoreo de los resultados, y fortalecer la Defensoría del Pueblo en el monitoreo e investigación independiente en el caso de quejas.
- Generar información veraz y evidencias sobre la niñez y adolescencia para asegurar un adecuado monitoreo del ejercicio de sus derechos, por lo cual merece un adecuado apoyo presupuestario e institucionalidad

Intercambio de experiencia con otros países latinoamericanos

El intercambio de Ecuador con otros países de la región es esencial para conocer las lesiones aprendidas sobre el funcionamiento de los sistemas de protección. Aunque el Sistema de Ecuador, en la manera como se configura ahora, es poco comparable con otros sistemas de América Latina, sobretodo en términos de la 'rectoría' del proceso de formulación de políticas y del sistema de protección a niños, niñas y adolescentes, hay similitudes entre los actores individuales de estos sistemas. Para este análisis de situación se ha comparado los sistemas de Ecuador, Colombia, Costa Rica y Brasil.

En términos de la conformación del Estado, la estructura del Estado ecuatoriano está más cerca de Colombia y Costa Rica, ya que son repúblicas unitarias descentralizadas. Brasil es una república federada. Sin embargo, se puede establecer una correlación geográfico territorial entre lo que son las provincias ecuatorianas y costarricenses, con los departamentos colombianos y los estados brasileños; y también entre los cantones de Ecuador y Costa Rica y los municipios de Colombia y Brasil.

Por lo general los países estudiados poseen organismos de promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el parlamento. El parlamento ecuatoriano cuenta con Comisión Especializada de Niñez y Adolescencia, conformada recientemente con el propósito de impulsar las reformas al CONA. La Asamblea Nacional de Costa Rica coordina sus esfuerzos legislativos para la niñez en la Comisión Permanente de Juventud, Niñez y Adolescencia. El Congreso Nacional Brasileño creó y viene manteniendo el Frente Parlamentario de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos del Niño y Adolescente. La excepción queda por cuenta de Colombia que no posee comisiones especializadas en niñez y adolescencia, pero sí en derechos humanos.

Aunque con diferentes estructuras y relación entre sistemas nacionales y locales, los cuatro países han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y establecido sus marcos normativos de protección de la niñez que presentan definiciones de sus sistemas de protección. Las leyes fueron aprobadas en la siguiente secuencia cronológica: Brasil, 1990; Costa Rica, 1998; Ecuador, 2003; Colombia, 2007.

Los organismos claves en el ámbito nacional son los consejos creados para formulación y monitoreo de políticas públicas. Mientras Brasil y Costa Rica mantienen consejos específicos para la niñez y adolescencia, en Ecuador y Colombia las temáticas de niñez y adolescencia son abordadas en consejos con objetos más generales. En el Ecuador, los temas de niñez y adolescencia son tratados por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; en Colombia, por el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Llama la atención que en el caso de Colombia el Consejo Nacional de Políticas Sociales está vinculado a la Presidencia de la República.

Por lo general estas estructuras se replican en los niveles locales. En el caso del Ecuador la estructura a nivel local es distinta de otros países pues posee los consejos cantonales de protección de derechos de los grupos prioritarios establecidos en la Constitución, incluyendo el de la niñez y adolescencia. En el caso de Costa Rica, las Juntas de Protección de la Infancia, desarrollan atribuciones semejantes a las de los consejos de derechos en Brasil y los consejos cantonales de protección de derechos de Ecuador.

Ecuador, Brasil y Colombia poseen organismos para la aplicación de medidas administrativas: en Ecuador, las juntas cantonales de protección de derechos; en Brasil los consejos tutelares; y en Colombia, las de defensorías y comisarías de familia. En Costa Rica existen los comités tutelares pero su función es más vinculada al desarrollo social local.

Ecuador y Colombia han desarrollado mecanismos de vigilancia, control y defensa de derechos que parecen interesantes y que deben ser mejor analizados: en el caso de Ecuador, las defensorías comunitarias; y en el caso de Colombia el Ministerio Público, que es un órgano gubernamental formado por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría de la República, Defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipios.

La Función Judicial es más o menos similar en todos los países, variando en grado de especialización en niñez. Brasil posee el sistema más especializado de los cuatro países.

Un intercambio más en profundidad con estos y otros países latinoamericanos sería beneficioso para la discusión de rescate del tema de la especialidad y especificidad, particularmente por que en los países donde hay sistemas de protección especializados en niñez debaten la necesidad de articulación con el sistema de protección más amplio.

Fuentes consultadas

Normativa nacional

Constitución de la República del Ecuador (2008). Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/files/asambleanacionalnameuid-29/2018-08-01-constitucion-reformada.pdf>

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo 1997. Disponible en: <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpetransparencia2014/literala/BaseLegalQueRigeLaInstitucion/LeyOrganicaDPE.pdf>

Código de la Niñez y Adolescencia (2003).
Disponible en: <https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/este-es-06-C%C3%93DIGO-DE-LA-NI%C3%91EZ-Y-ADOLESCENCIA-Leyes-conexas.pdf>

Código Orgánico de Función Judicial (2009). Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/normativa/codigo-organico-de-la-funcion-judicial.html>

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2009). Disponible en: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>

Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía (2010).
Disponible en: http://gadgualaquiza.gob.ec/wp-content/uploads/2016/05/CODIGOORGANICO_ORGANIZACION_TERRITORIAL_AUTONOMIA_DESCENTRALIZACION.pdf

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf

Ley Orgánica de Discapacidades (2012). Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_leyorg.dediscapacidades_ecu.pdf

Ley Orgánica de Comunicación (2013). Disponible en: http://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley_organica_comunicacion.pdf

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014). Disponible en: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/11-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf>

Código Orgánico Integral Penal – COIP (2014). Disponible en: http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/LOTAIP_Anejos/Lit_A/lit_a2/4_codigo_integral_penal_29_12_17.pdf

Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres (2018). Disponible en:

<http://www.cordicom.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Ley%20para%20prevenir%20y%20erradicar%20la%20violencia%20contra%20la%20Mujer.pdf>

Referencias

Acosta, A. M. ; Aguilar, L. Las niñas invisibles de Ecuador. Disponible en: <file:///Users/beneditodossantos/Documents/UNICEF/UNICEF%20ECUADOR/Ministerio%20de%20La%20Salud%20/Las%20niñas%20invisibles%20de%20Ecuador%20-%20Wambra.html>. Última visita: 12 de octubre de 2018.

Andrade, José Eduardo (2011). *Conselhos tutelares: sem ou cem caminhos*. São Paulo: Veras, 2011.

Andrade, Ricardo V. "Manual de Derecho Procesal Penal" (2009). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Anhucci, Valdir; Suguihiro, Vera Lucia Tieko. Direitos da Criança enquanto espaço público e a superação da cultura política antidemocrática: limites e possibilidades. In: Souza Filho, Rodrigo de; Santos, Benedito Rodrigues dos; Duriguetto, Maria Lúcia. *Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011, p. 71-88

Araujo, Paulina (2011). "Parte Teórica y Base legal de la Cámara de Gesell". Disponible en: <http://www.araujoasociados.net/index.php/articulos/101-camara-de-gesell-en-ecuador>, visto en 08 de septiembre del 2017.

ASCAJU (Asociación Costarricense de Adolescencia y Juventud). *Adolescencia En Costa Rica: Análisis, Reflexiones y Recomendaciones para la Acción*. Octubre 2013. Disponible en:

Atela, Vicente S.; Caputo, Juan Manuel. La justicia municipal de faltas en la provincia de Buenos Aires. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. U.N.L.P. 2015. Disponible en:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50667/Documento_completo.pdf?sequence=1

http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Adolescencia%20en%20Costa%20Rica%20%20ASCAJU_0.pdf

Baptista, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a10n109.pdf>

Bianchetti, Laura Daniela et al. *Marco Legal sobre los Derechos del Niño República Argentina*. Dimensiones de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2014. Disponible en:

Botero, C. G. P.; Coronel, Elisa; Pérez, Carlos A. (2009). *Revisión Teórica del Concepto de Victimización Secundaria*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.

Brasil. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 7a. edição, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2010.

https://www.crin.org/sites/default/files/condicion_juridica_ninos_argentina.pdf

Caminha, Marco Aurélio Lustosa. O Ministério Público no Brasil e na Argentina. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 218, 9 fev. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4800>>. Acesso em: 16 out. 2018.

CARE Ecuador, CNII, OSE, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision. (2016). *Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad*. Quito, Ecuador.

Cavenaghi S, Cabella W. Comportamiento Reproductivo y fecundidad en América Latina [Internet]. 2014. 236 p. Disponible en: http://www.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf

CIDH (2017). American Commission on Human Rights. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017/Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.refworld.org/es/pdfid/5a988c484.pdf>

CNII. (2018). Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021. Quito.

CNNA, UCR, PRIDENA, UNICEF (2011). VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica (EDNA) - Hacia el cumplimiento de la Política nacional para la niñez y adolescencia (2009-2021). San José. Disponible en: https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_EDNA_VII_CR.pdf

Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia. El Sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. 2014. Disponible en: <http://colectivoinfancia.org.ar/docs/SPD-Argentina>

Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención - Observaciones finales: Costa Rica. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8585.pdf?view=1>

Comité de los Derechos del Niño (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015). Disponible en: http://www.campanaderechoeducacion.org/primerainfancia/wp-apyus/wp-content/uploads/2015/06/Observaciones_Finales_CDN_TraduccionNoOficial1-1.pdf

Comité de Derechos del Niño. (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 5o y 6o combinados del Ecuador*.

Consejo de la Judicatura (2014). Resolución 177– Protocolo para el uso de la Cámara de Gesell. Quito, Ecuador: CNJ.

Consejo de la Judicatura (2014). Resolución 30 – Reglamento del Sistema Especializado Integral de Investigación, de Medicina Legal 7 Ciencias Forense. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 225 de 14-abr.-2014.

Consejo de la Judicatura (2016). Gestión Judicial Violencia contra la Mujer y la Familia – Unidades Judiciales Competentes en El Ámbito de Violencia contra la Mujer Miembros del Núcleo Familiar. Quito, Ecuador: CNJ/documento por aprobar.

Consejo de la Judicatura (2016). Resolución 40 – Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial. Quito, Ecuador: CNJ, Registro Oficial Edición Especial 125 de 28-abr.-2014.

Constitución Política de Colombia 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016. Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM. Disponible en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Constitución Política de Costa Rica 1949. Disponible en:
<https://www.mep.go.cr/ley-reglamento/constitucion-politica-republica-costa-rica>

Córdova, Carmen P. Y. (2013). La inobservancia del derecho a lo no revictimización de las víctimas en delitos sexuales, y su rehabilitación psicológica en el proceso penal Ecuatoriano. Loja – Ecuador, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Loja

Coronel, Mayda A. C. (2014). La revictimización de personas víctimas de delitos sexuales durante su paso por el sistema procesal penal ecuatoriano. Loja – Ecuador, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Loja.

Costa Rica. Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 7739). Disponible en:
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf>

Costa Rica - Dirección de Desarrollo de la Comunidad. Reglamento de comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia. San José de Costa Rica.

Costa Rica - Ley de Justicia Penal Juvenil No. 7576. Disponible en:
<https://pani.go.cr/descargas/leyes/362-ley-de-justicia-penal-juvenil-7576/file>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2012). Protocolo para la Orientación Psicojurídica a Mujeres, Niñas y Niños Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado Interno. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2016). *20 años de vida institucional*. (M. Comunicación, Ed.) Quito. Obtenido de <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/1406/1/INV-DPE-002-2016.pdf>

Donzelot, Jacques (1980). *A policía de familias*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

DPE. (2018). *Defensoría del Pueblo*. Recuperado el noviembre de 2018, de Inicio: <http://www.dpe.gob.ec/>

DPE. (13 de abril de 2018). Proceso: Legitimación Activa, Filiación, Patria Potestad y. Quito, Ecuador.

DPE. (13 de abril de 2018). Proceso: Solicitud de Medidas de Protección conforme. Quito, Ecuador.

DPE/UNICEF. (2018). *Informe de Consultoría para generar una propuesta de especialización de la DPE en materia de niñez y adolescencia*. Producto 1, Quito. Ecuador. (2016). *5o y 6o Informes combinados con arreglo al artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ecuador.

Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil – FAPMI. (2011). Detección y Notificación: Guía Informativa para la Ciudadanía. Sevilla: FPMI.

Fernandes, Priscila Valverde ; Aragão, Elizabeth Maria Andrade. Peculiaridades entre Conselho Tutelar e crianças encaminhadas pela escola. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 23 – n. 1, p. 219-232, Jan./Abr. 2011. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/fractal/v23n1/v23n1a15.pdf>

Fiscalía General del Estado Ecuador – FGE (2014). Resolución no. 073-FGE-2014, Manuales, Protocolos, Instructivos & Formatos del Sistema Especializado Integral de Investigación & Ciencias Forenses. Quito, Ecuador: FGE.

Fiscalía General de la Nación. Estructura de la Fiscalía General de la Nación. Bogotá: Serie Documentos No. 8. agosto de 2018.

Freire WB, Ramírez-Luzuriaga MJ., Belmont P., Mendieta MJ., Silva Jaramillo MK, Romero N., et al. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. ENSANUT- ECU 2012. Ministerio. Vol. I. Quito, Ecuador; 2014.

Frizzo, Katia Regina; Sarriera, Jorge Castellá. Práticas Sociais com Crianças e Adolescentes: O Impacto dos Conselhos Tutelares. *PSICOLOGIA CIÊNCIA E PROFISSÃO*, 2006, 26 (2), 198-209. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v26n2/v26n2a04.pdf>

Garbin, Cléa Adas Saliba et al. Desafios do profissional de saúde na notificação da violência: obrigatoriedade, efetivação e encaminhamento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20 (6): 1879-1890, 2015. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n6/1413-8123-csc-20-06-1879.pdf>

Gobierno de la República del Ecuador. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2011). Proyecto: Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar. Quito: GRE/MDS, Diciembre

Gobierno de la República del Ecuador. Ministerio de Salud Pública – MSP. (2018). Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas Y Adolescentes, Ecuador 2018 – 2025. Quito: GRE/MSP, Junio.

Hernández, E. B. La detección y notificación en casos de abuso sexual infantil en Aragón - Protocolo de actuación en la Comunidad Autónoma de Aragón para: Centros de Servicios Sociales Servicio Especializado de Menores

Hidalgo, Evelin J. S. (2016). Producción de verdad en el derecho. El discurso del “interés superior del niño” y “los discursos institucionales sobre a la violencia sexual contra las niñas”. Análisis de un expediente y tres sentencias judiciales en Quito, Ecuador. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, Programa de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en género y desarrollo.

Intebi Irene V. (2008) Valoración sospechas de abuso sexual infantil. Gobierno de Cantabria. Consejería de Empleo y Bienestar Social. Santander. Dirección General de Políticas Sociales. Marzo.

Kind, Luciana et al. Subnotificação e (in)visibilidade da violência contra mulheres na atenção primária à saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 29(9):1805-1815, set, 2013. Disponible en:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2013000900020&script=sci_abstract&tlng=pt

Leitão, Thais. Medo de represália leva profissionais de saúde a deixar de denunciar casos sospeitos de violência contra crianças. Agência Brasil. Brasília, 16/03/2013. Saúde. Disponible en: <http://www.ebc.com.br/noticias/saude/2013/03/medo-de-represalia-leva-profissionais-de-saude-a-deixar-de-denunciar-casos>

Limones, Diana E. C. (2016). La utilización de la Cámara de Gesell durante indagación previa para evitar revictimización e impunidad. Ambato, Ecuador: Facultad de Jurisprudencia Maestría en Derecho Pena y Criminología. Proyecto de Examen Completivo previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Penal & Criminología. Ambato, Ecuador: Universidad Regional autónoma de los Andes, Facultad de Jurisprudencia.

Lucena, Azamor Lopes de. Conselhos de Estado como atores estratégicos para a cogestão das Políticas Públicas nas áreas da Infância e Juventude. In: Souza Filho, Rodrigo de; Santos, Benedito Rodrigues dos; Duriguetto, Maria Lúcia. Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011, p. 53-70

Maldonado, Claudia (2009). "Cámara de Gesell y Criminología. Disponible en <https://pt.scribd.com/document/56421037/Camara-Gesell-Y-Victimologia>.

MIES. (2017). *Pacto del Gobierno Nacional con niños, niñas y adolescentes. Creación del Sello Empresarial por Productos Libres de Violencia y Trabajo Infantil*. Quito.

Ministerio de la Educación (2017). Protocolo de Actuación Frente a Situaciones de Violencia Detectadas o Cometidas en el Sistema Educativo. Quito, Ecuador: ME. Disponible en <https://educacion.gob.ec/rutas-y-protocolos/>.

Ministerio de Salud, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador. 417 AD.

Ministerio de Salud Pública (2014). Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. Quito, Ecuador: Dirección Nacional de Normalización - MSP.

MSP / UNICEF. (2016). *Análisis de Situación sobre notificación de casos de violencia sexual por los establecimientos de salud*. Quito.

Morlachetti, Alejandro. Hacia una Medición de los Sistemas de Protección de la Niñez en América Latina y el Caribe: Herramienta de indicadores (2016). UNICEF, Panamá.

Morlachetti, Alejandro. Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Unicef. Cepal, Colección Documentos de proyectos. Santiago, 2013.

Moscoso, María S. R. (2012). La utilización de la Cámara de Gesell como medida alternativa para evitar la revictimización en el proceso penal Ecuatoriano. Loja – Ecuador, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Loja.

OMS. (2014). Salud para los adolescentes del mundo. Una segunda oportunidad en la segunda década. Ginebra. Organización Mundial de la Salud y UNFPA (2017). Prevenir el embarazo precoz y los resultados reproductivos adversos en adolescentes en los

países en desarrollo: las evidencias. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/78253/1/WHO_FWC_MCA_12_02_spa.pdf

OPSC Ecuador. (2016). *Informe Alternativo del cumplimiento de la CDN y sus Protocolos por parte del Estado Ecuatoriano*. Quito: S/E.

Organización de los Estados Americanos – OEA, 2016. Informe hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belem do Pará. Washington, DC.

OSE. (2016). Encuesta Nacional sobre la Situación de la Niñez y Adolescencia.

Ramírez, María B. (2015). Procedimientos y aplicación de la cámara de Gésell en el Ecuador, en relación al testimonio anticipado (urgente) en los delitos de violación. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Maestría Derecho Procesal.

Repetto, Fabián. Tedeschi, Virginia. Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina - Retos críticos para un sistema integral. Serie Políticas Sociales. CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile, 2013. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6197/LCL3698_es.pdf

Rodríguez, Susy Yarley Hinestroza. Análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín: Un aporte para la evaluación pluralista en clave de la prevención de políticas públicas (2011-2015). Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Escuela de Humanidades, Universidad EAFIT, 2016. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11493/SusyYarley_HinestrozaRodriguez_2016.pdf?sequence=2

Rojas, E. ; Yáñez, C.; Cadena, F. (2012). Guía de Atención Integral en Violencia de Género. Quito: Ministerio de Salud Pública del Ecuador – MSP.
Santos, B. R.; Ippolito, R. Guía escolar: identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes / Benedito Rodrigues dos Santos, Rita Ippolito – Seropédica, RJ: EDUR, 2011.

Santos, Benedito R.; Souza Filho, Rodrigo; Duriguetto, Maria Lúcia (2011). *Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente*. Minas Gerais: Editora da UFJF.

SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Toda Una Vida*. Quito.

SILVA, Lygia Maria Pereira da; FERRIANE, Maria das Graças de Carvalho; SILVA, Marta Angélica Iossi. Atuação da enfermagem frente à violência sexual contra crianças e adolescentes. Revista Brasileira de Enfermagem (REBEn), Brasília 2011 set-out; 64 (5): 919-24. Disponible en:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672011000500018

Síndic de Greuges de Catalunya (2006). Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores. SGC: Septiembre

Torres B., V. G; Castello, P.; Cevallos, M. R. Vidas Robadas: entre la omisión e la premeditación – situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador (Resumen Ejecutivo). Quito: Fundación Desafío

Torres B., V. G; Castello, P.; Cevallos, M. R. Vidas Robadas II - Una respuesta incompleta del Estado al embarazo infantil, no es respuesta Análisis de las acciones

estatales en un Servicio Público del Sistema de Salud (Resumen Ejecutivo). Quito: Fundación Desafío.

Torre VGD la, Castello P, Cevallos MR. Vidas Robadas - Entre la Omisión y la Premeditación - Situación de la maternidad Forzada en el Ecuador. 2015. 49 p.

UNICEF (2014). Análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014. Disponible en:

<https://www.unicef.org.co/sitan/assets/pdf/sitan.pdf>

UNICEF (2007). Colombia. Código de la Infancia y la Adolescencia Versión Comentada. Textos Beatriz Linares Cantillo. Unicef, Bogotá, 2007. Disponible en:

<https://unicef.org.co/sites/default/files/informes/codigo-infancia-comentado1.pdf>

UNICEF (2016). Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. Buenos Aires. Disponible en:

<https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/SITAN.pdf>

VV. AA. Guía para detectar, notificar y derivar situaciones de maltrato infantil en Aragón desde los servicios sociales comunitarios (2007). 2a Edición actualizada, I.A.S.S./A.D.C.A.R.A.

VV.AA. La detección de los casos de abuso sexual infantil desde los servicios sociales generales: principales dificultades y algunas sugerencias para su solución. *E.U. Trabajo Social. Universidad Complutense. Madrid.*

Sitios web

Alto Comisionado para los Derechos Humanos - <http://www.oacnudh.org/>

FGE - Fiscalía General del Estado - <https://www.fiscalia.gob.ec>

Organización Internacional del Trabajo - www.ilo.org

United Nations Treaty Collection - <https://treaties.un.org>

University of Minnesota Human Rights Library - <http://hrlibrary.umn.edu/research/ratification-ecuador.html>

http://costaricaembassy.be/costa_rica/gobierno/

<https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/informacion-institucional>

<http://evacortesg.blogspot.com/2016/10/el-funcionamiento-de-los-sistemas.html>

<http://www.ciudades.co/costa-rica/>

<http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/%C3%93rganos%20legislativos.aspx>

<http://pani.go.cr/sobre-el-pani/programas>

<https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/es/victimas-y-testigos/poblacion-vulnerable2>

<https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/subcomisiones/ninos>
<https://oig.cepal.org/es/paises/9/system>

<http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/colombia/datos/sistema1.htm#anchor225592> www.camara.gob.co ; www.senado.gob.co

<http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Colombia/colombia.html>

<http://pdba.georgetown.edu/Decen/CostaRica/costarica.html>

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>