



**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA AL TRABAJO DE
TITULACIÓN DE ABOGADO**

Tema:

**Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y las Medidas
Administrativas de Protección de Derechos a favor de la Niñez y
Adolescencia**

Autora:

Valeria Madelein Merino Estrella

Facultad de Ciencias de la Educación y Derecho,

Universidad Del Pacifico

Tutor:

Abg. Bryan Andrade Álvarez

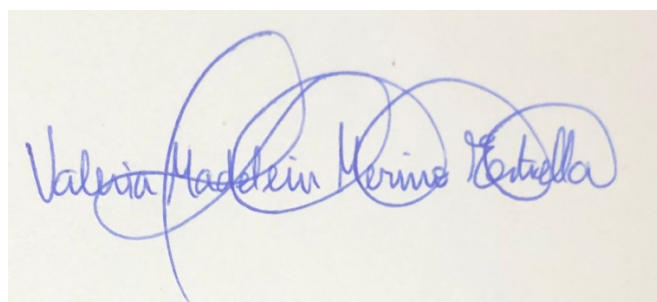
Guayaquil, noviembre 2021

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Valeria Madelein Merino Estrella, con C.C. 0926111907, declaro bajo juramento que el trabajo aquí describo es de mi autoría; que no ha sido previamente presentando para ningún grado, calificación profesional, o proyecto público ni privado; y que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

En caso de que la Universidad auspicie el estudio, se incluirá el siguiente párrafo.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normativa institucional vigente.

A photograph of a handwritten signature in blue ink on a light-colored background. The signature is cursive and reads "Valeria Madelein Merino Estrella".

Valeria Madelein Merino Estrella

C.C. 0926111907

Resumen

Este artículo plantea la aportación jurídica y social significativa que cumplen las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, efectuando la obligación del Estado en brindar protección integral a través del ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador, desempeñando principios como el Interés Superior y contribuyendo a la reparación y restitución integral de sus derechos vulnerados. Este artículo expone el organigrama estructural de la Función Ejecutiva, el cual se desconcentra y descentraliza hasta llegar a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, y la vital actuación de la Función Judicial para resguardar la protección integral de la niñez y adolescencia. Se dará a conocer las características, funciones y cómo ejercen sus competencias las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Además, se demostrará la contribución social de las Juntas a través del informe estadístico del cantón Guayaquil en ejercicio de sus competencias, y mediante entrevistas a distinguidos profesionales miembros y ex miembros de Juntas Cantonales de Protección de Derechos conoceremos sus perspectivas y comentarios siendo funcionarios públicos. Finalmente, se abordará legislación comparada con países como Colombia y Perú sobre el cumplimiento de la obligatoriedad de protección integral a los niños, niñas y adolescentes, que se insta a los países, entre ellos Ecuador, a través de los Convenios Internacionales.

Palabras claves: Protección integral, medidas de protección, derechos de niñez y adolescencia.

Abstract

This article will discuss the significant legal and social contribution made by the Cantonal Boards for the Protection of Rights, which fulfill the State's obligation to provide comprehensive protection through the exercise, guarantee and enforceability of the rights of Ecuador's children and adolescents, carrying out principles such as the best interests of the child and contributing to the comprehensive reparation and restitution of their violated rights. This article will expose the structural organization of the Executive Function, which is deconcentrated and decentralized until reaching the Cantonal Boards for the Protection of Rights, and the vital performance of the Judicial Function to safeguard the comprehensive protection of children and adolescents. The characteristics, functions and how the Cantonal Boards for the Protection of Rights exercise their competencies will be presented. In addition, the social contribution of the Boards will be demonstrated through the statistical report of the Canton of Guayaquil in the exercise of their competencies, and through interviews with distinguished professional members and former members of Cantonal Boards for the Protection of Rights we will learn their perspectives and comments as public officials. Finally, comparative law will be discussed with countries such as Colombia and Peru on compliance with the obligation of comprehensive protection of children and adolescents, which is urged to countries, including Ecuador, through international conventions.

Keywords: Integral protection, protection measures, rights of children and adolescents.

ÍNDICE

<i>Glosario de Abreviaturas</i>	6
1. Introducción: La protección integral de la niñez y adolescencia.....	8
2. Generalidades de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en Ecuador a favor de la Niñez y Adolescencia	11
3. Características de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.....	13
4. Las Medidas de Protección.....	17
5. Información de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en el cantón de Guayaquil.....	22
6. Legislación Comparada (Colombia y Perú)	26
7. Entrevistas a miembros de Juntas Cantonales de Protección de Derechos.....	28
8. Conclusiones	40
<i>Referencias Bibliográfica</i>	43
<i>Anexos</i>	45

Glosario de Abreviaturas

CRE: Constitución de la República del Ecuador.

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

CNA: Código de la Niñez y Adolescencia.

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

LOCNP: Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

LOGJCC: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

LOPAM: Ley Orgánica para Adultos Mayores.

LPEVCM: Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial.

ISN: Interés Superior del Niño.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

SNDPINA: Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica Social.

CNII: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

CCNA: Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia.

CCPD: Consejo Cantonal para la Protección de Derechos.

JCPD: Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

ACNNA: Agencia de Comunicación de Niños, Niñas y Adolescentes.

1. Introducción: La protección integral de la niñez y adolescencia

La doctrina de protección integral de la niñez y adolescencia se encuentra establecido en la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008), y representa el cumplimiento de la obligación del Estado para asegurar, respetar, prevenir, promover y garantizar los derechos y principios reconocidos en la Constitución y Convenios Internacionales, siendo los sujetos de derecho los niños, niñas y adolescentes, y respetando sus derechos humanos como dignidad, igualdad, libertad y no discriminación. La ACNNA menciona que el Estado, en virtud de la protección integral, es responsable de la garantía y promoción del desarrollo armónico de niños, niñas y adolescentes, por lo que todas las medidas a adoptarse deben ser de carácter prioritario al Interés Superior del NNA (Agencia de Comunicación de NNA, 2007). Dicho lo anterior, entre los principales principios que ejerce la protección integral de la niñez y adolescencia, se encuentran el Interés Superior del Niño y la Prioridad Absoluta.

El ISN es un principio que está orientado a prevalecer los derechos de los NNA por sobre el resto, cumplir el ejercicio pleno sus derechos, asegurar el desarrollo integral, satisfacer necesidades sociales, afecto-emocionales y culturales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008), nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin que la opinión del NNA sea escuchada con anterioridad, así también, obliga a cumplir con el deber de las autoridades e instituciones de ajustar decisiones y acciones en equilibrio entre deberes y derechos a favor del NNA (Congreso Nacional del Ecuador, 2003); la CRE reconoce al ISN, desde una dimensión tripartita, debe ser atendido como derecho sustantivo, como principio de interpretación y como norma procesal. Por otro lado, el principio del ISN está íntimamente relacionado con el

principio de Prioridad Absoluta, el cual se basa en dar primacía a los NNA respecto a la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención requerida. (Congreso Nacional del Ecuador, 2003).

La Protección Integral funciona a través de sistemas especializados que, según el Régimen del Buen Vivir establecido en el artículo 341 de la CRE (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008), es concretamente el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, el cual se guiará en base a sus principios específicos y los del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que se denominó Ministerio de Inclusión Económica Social, siendo este último la entidad pública que cumpla con las disposiciones impuestas por los sistemas especializados. Además, el SNDPINA posee la competencia de vigilar todos los actos ejecutivos, judiciales, legislativos y administrativos a fin de que se respeten y garanticen los derechos de los NNA.

La Función Ejecutiva, en cumplimiento con lo establecido por la CRE sobre brindar sistemas especializados que aseguren la protección integral de los derechos y garantías de los NNA como el SNDPINA, establece el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que tuvo una transición hacia el Consejo Nacional para la Igualdad Generacional e Intergeneracional, organismo de observancia que define, planifica, controla y evalúa políticas en materia de niñez y adolescencia (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, 2014), garantizando no sólo los derechos de los NNA, sino también los de los jóvenes y personas adultas mayores; A nivel cantonal, según el (Congreso Nacional del Ecuador, 2003),

establece niveles de integración del SNDPINA a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

Los CCPD son organismos que gozan de personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, y se encargan de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Municipal, especializándose en protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía, Descentralización, 2010). Por otra parte, las JCPDs, cuyos organismos de protección ejercen y brindan servicios de defensa y exigibilidad de derechos a la ciudadanía (Congreso Nacional del Ecuador, 2003), y que, a través del antes llamado Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, se designó una junta por cantón, exceptuando el cantón Guayaquil, el cual ha fusionado en su organigrama estructural del Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil a la Junta Cantonal de Protección de Derechos que le corresponde.

2. Generalidades de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en Ecuador a favor de la Niñez y Adolescencia

La CRE (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008), en su artículo 35, sitúa a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de atención prioritaria, siendo el Estado, según el artículo 44 *ibídem*, quien promueva, proteja y asegure el ejercicio pleno de sus derechos y principio de Interés Superior, asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos humanos establece a los NNA como sujetos de derecho, los cuales deben ser reconocidos, respetados, protegidos y garantizados; en otras palabras, los NNA son principal interés del Estado, y es de carácter obligatorio que mantengan íntegro sus derechos. Para el ejercicio de la protección de derechos de los NNA es necesario un mecanismo, por lo que, según convenios internacionales como el Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos, 1978) en el artículo 19, manifiesta que todo NN tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiera por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, en ese sentido, la CDN (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989), en su artículo 4, manifiesta que: “Los Estados parte adoptaran todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente convención...”, lo cual exige a los Estados a utilizar todo tipo de mecanismos de protección al menor, y que sus ciudadanos hagan uso integral de ellos para hacer prevalecer los derechos del menor.

El Estado Ecuatoriano, en ejercicio de lo dispuesto por la CRE y los Convenios Internacionales, respecto a la protección integral y ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia, designa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales entre sus competencias ser quienes organicen y financien a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos,

tal y como se establece en el CNA, art. 205 inc. 2 (Congreso Nacional del Ecuador, 2003), en concordancia con el artículo 54 literal j del COOTAD, el cual señala entre las funciones del GAD municipal: “Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos ...” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). Es, así pues, con el fin de alcanzar los objetivos de protección integral, es importante visibilizar el uso de la justicia administrativa, que nos ofrece el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia mediante las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

A modo de antecedente, tenemos que en el mes de noviembre de 2003, en el Ecuador se constituyó el primer organismo que se adecuó como ente rector del SNDPINA, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, cuya función principal es definir y vigilar las políticas públicas de protección integral de la niñez y adolescencia, e iniciando su funcionamiento a partir de octubre de 2004; el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia trajo logros en cuanto a la definición de directrices y asistencia técnica para la construcción del SNDPINA. La asistencia técnica del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, entre sus principales aportaciones se encuentra el desarrollo de capacidades locales en la construcción y articulador de políticas públicas enfocadas a derechos, vigilancia y exigibilidad, autonomía administrativa y financiera, y conformación de Juntas Cantonales de Protección de Derechos, impulsando así la aplicación del CNA que apenas había entrado en vigencia en el país a partir del 03 julio de 2003. Podemos decir que, a partir del año 2004, se constituyeron las JCPDs, proviniendo del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

La concepción de la doctrina de las JCPD, según el Doctor en Jurisprudencia Juan Pablo Aguilar Andrade, son organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, pertenecientes a la administración municipal y cuyas reglas de actuación se rigen por las del derecho administrativo, ofrecen procedimientos alternos, expeditos y ágiles que garantizan el goce de los derechos humanos en todo el territorio ecuatoriano (Aguilar Andrade et al., 2007). Tratándose de la niñez y adolescencia, de acuerdo con la Corporación de Estudios DE-CIDE, las JCPDs están siempre a disposición de la niñez y adolescencia, activándose cada vez que un derecho es amenazado o vulnerado para proteger eficazmente y asegurar el respeto permanente de los derechos de la niñez y adolescencia.

3. Características de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos

Los concejos municipales de cada cantón del Ecuador, sin perjuicio de lo que se habló anteriormente, según el art. 54, literal j del COOTAD, manifiesta que entre las funciones de los GADs está el de implementar sistemas de protección integral como las JCPDs, y al tenor de la LPEVCM art. 38 (Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2018), los concejos municipales son los organismos responsables de crear y fortalecer las JCPDs, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas, de modo que cada junta ejerza sus funciones con autonomía administrativa y funcional, para que puedan organizarse y actuar sin interferencias con el fin de cumplir sus obligaciones, ejerciendo la protección de derechos individuales y colectivos de los NNA. Las JCPDs, además de ejercer protección integral de derechos de los NNA, también maneja la protección integral para otros grupos de atención prioritaria, según el artículo 83 literal b de la LOPAM, en concordancia con el art. 55 de la LPEVCM, como mujeres violentadas y adultos mayores, otorgando medidas

administrativas de protección inmediata para prevenir o detener la vulneración de sus derechos.

Entre las principales características de autonomía de las JCPDs, se encuentra la facultad de organizar sus miembros de la junta, con el objeto de que exista funcionamiento permanente y necesario en áreas administrativas de turnos de atención al público para la ciudadanía, actuando de oficio o a petición de parte, así también poseen autonomía funcional, lo que quiere decir que nadie puede interferir en las decisiones de la junta, autoridad nacional o local, no interferirán en sus actuaciones ni tampoco obligarán adoptar decisiones a la junta, por lo tanto este organismo es absolutamente responsable de las decisiones para la protección y restitución de derechos que ejerzan. Además, las JCPDs, con el fin de hacer cumplir sus competencias, son controladas por una dirección que tiene a su cargo talento humano de cada GAD respectivamente.

Las JCPDs, al tenor del art. 207 del CNA, son integrados por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, serán elegidos mediante concurso de méritos, promovidos y regulados por el CCPD, con una duración de tres años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez. Entre los tres miembros que conforman la Junta se encargan de actuar basados en la comunicación y debate, a fin de que los ellos mismos conozcan, analicen y resuelvan la situación que vive el NNA que haya sido amenazado o vulnerado su derecho, para asegurar su protección integral. Los miembros de una JCPD además de actuar en los casos que dispone el CNA, poseen gran sentido de responsabilidad sobre los derechos del NNA, dado que “tienen y viven una realidad desde cerca, con niños o niñas maltratados, abusados sexualmente, malnutridos, deambulantes en las calles, excluidos

de la escuela, explotados económicamente, ...” (Buaiz, 2004); por lo que es necesario que cuenten con un equipo con actuación permanente, oportuna e infalible.

Según el CNA, en su artículo 206 (Congreso Nacional del Ecuador, 2003), hace mención de las funciones de las JCPDs: a) Conocer los casos de amenazas o violaciones de derechos individuales y colectivos, a fin de disponer medidas de protección administrativas para proteger el derecho amenazado o contribuir a la restitución del derecho violado; b) Vigilar la ejecución de las medidas impuestas para asegurar la protección de los derechos; c) Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes si no se cumplen las medidas impuestas; d) Requerir información a los funcionarios públicos en marco del conocimiento de los casos para la toma de decisiones o vigilancia del cumplimiento de las medidas interpuestas; e) Llevar el registro de familias, NNA que se hayan aplicado medidas; f) Denunciar el ilícito a las autoridades competentes en caso de suscitarse infracciones penales, a fin de que se investigue y sancione; g) Vigilar que los reglamentos y prácticas de entidades de atención no vulneren derechos. Por lo tanto, lo que le corresponde a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos es proteger los derechos a favor de la niñez y adolescencia que la CRE, Instrumentos Jurídicos Internacionales y el CNA establecen, más no declararán derechos o resolverán casos que por ley son competencia privativa de autoridad judicial, como tenencia, regulación de visitas, pensión alimenticia, patria potestad, adopciones, menores en conflicto con la ley y delitos, ello le compete a los Jueces especializados.

Las JCPDs se rigen bajo el procedimiento administrativo, e inician sus funciones una vez puesto a su conocimiento de oficio o a petición de parte. La JCPD tendrá 48 horas para avocar conocimiento desde el momento que conoce el caso, deberá analizarlo basándose en la

identificación del hecho o amenaza de vulneración de derechos, declararse competente, convocar al sujeto vulnerado, disponer las medidas de protección emergentes con señalamiento a la persona responsable de cumplir y por cuánto tiempo debe de cumplirla, y por último fijar día y hora para la realización de la audiencia. Las JCPDs tienen bajo su competencia, como segunda etapa dentro del proceso administrativo, las siguientes audiencias según el art. 238 del CNA: Audiencias de alegatos, la JCPD escuchará al denunciante y denunciado; audiencia reservada con el NNA, se escuchará al sujeto vulnerado; audiencia de conciliación, la JCPD deberá promover la conciliación de las partes, exceptuando casos de derechos de NNA y delitos; y audiencia de prueba, se convocará si la JCPD considera que los hechos denunciados deben ser probados. Finalmente, se emite la resolución en la que se deberá especificar con claridad: qué se dispone, con qué objetivo se dispone las medidas, a qué persona o institución irá dirigida la medida o está encargada de ejecutarla si se requiere prestación de servicios, el tiempo de inicio y duración de la medida, cómo se verificará el procedimiento, cada qué tiempo recibirá informes la junta sobre el cumplimiento de la medida, y fijar la sanción de ser necesario. En caso de no estar conforme con la resolución, se podrá impugnar de dos formas: reposición, deberá ser presentado a la JCPD en tres días hábiles desde la notificación de la resolución definitiva, se convocará a audiencia, y la JCPD podrá revocar, modificar o ratificar la resolución; y apelación, se debe presentar dentro de tres días hábiles una vez emitida la resolución definitiva, y la JCPD remitirá el expediente al Juez competente en materia de Niñez y Adolescencia, atribuyéndole el trámite de apelación.

Así también, debemos conocer que las JCPDs están facultadas a conocer y sancionar infracciones administrativas en caso de acción u omisión por parte de personas o instituciones responsables, la sanción administrativa deberá ser proporcional al daño cometido, y según el

CNA artículo 246, las sanciones son: amonestación, que se trata de la recriminación, clara y directa por parte de la JCPD a la persona que cometió la infracción, debido a la ilicitud de sus acciones u omisiones incurridas; y multa, el cual será un castigo pecuniario que deberá ser depositado al fondo municipal para la protección de la niñez y adolescencia, y de no ser pagadas se los cobrará mediante acción coactiva por la municipalidad.

4. Las Medidas de Protección

Desde el punto de vista doctrinal, las medidas de protección son acciones concretas que realiza el Estado a favor de la niñez y adolescencia, con el fin de asegurar el derecho de protección especial de los NNA que se encuentran bajo circunstancias de desprotección, tendrán por objeto hacer cesar cualquier acto dañino, contribuir con la restitución del derecho vulnerado, y asegurar el respeto permanente de derechos, además la adopción de medidas de protección deberá tener la finalidad de proteger y respetar el desarrollo integral del NNA y de la comunidad. El alcance y fuerza de las medidas de protección es de imponer acciones, por lo que las resoluciones adoptadas por autoridades competentes tienen fuerza mandatoria, sin lugar a que sean opcionales de cumplir. Las medidas de protección pueden caracterizarse como generales y especiales; las medidas generales tienen la intención de proteger cualquier amenaza o vulneración de derechos de los NNA, y según el Jurista Juan Aguilar Andrade, las medidas que se encuentran enumeradas en el CNA cumplen la función de ser ejemplificativas, sin embargo, se puede recurrir a cualquier otra que no esté contemplada en el Código, siempre que su fin sea el de restaurar derechos afectados (Aguilar Andrade et al., 2007); y las medidas especiales se adoptan ante la existencia de situaciones específicas de amenaza o violación de derechos de los NNA.

El concepto que nos extiende la normativa respecto a las medidas de protección en materia de niñez y adolescencia, según el CNA artículo 215 menciona que las medidas de protección son acciones adoptadas por las autoridades competentes, por medio de resoluciones judiciales o administrativas a favor del NNA, siempre que suceda o exista el riesgo de vulneración de sus derechos; las medidas de protección impondrán al Estado, funcionarios, empleados, o cualquier particular siendo progenitores, parientes, personas responsables de su cuidado, maestros, educadores y el propio NNA, acciones específicas que detengan cualquier acto de amenaza, restituyan el derecho objeto de vulneración y aseguren el respeto íntegro de sus derechos (Congreso Nacional del Ecuador, 2003). En otras palabras, son medidas que el Estado otorga para asegurar la protección integral de todos los derechos de los NNA que se encuentran en situaciones de riesgo o que han sido víctimas de vulneración de sus derechos.

Así también el CNA faculta a las JCPDs las medidas de protección administrativas, y de igual manera como lo concibe la doctrina, podrán derivarse como medidas generales y medidas especiales. Las medidas generales, según en el artículo 217 del CNA, cumplen con la protección ante cualquier forma de amenaza o violación de los derechos de los NNA; mientras que las medidas especiales se encuentran estipuladas en el artículo 79, los cuales se efectúan con relación a situaciones específicas, como las de maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes, o trabajo de la niñez y adolescencia según el artículo 94 de la normativa *ibidem*. Tanto las medidas generales como las especiales se complementan entre sí, debido a que las generales orientan sobre otras medidas y las especiales son más específicas para ser efectuadas.

Les corresponderá a los GADs cantonales la obligación de asumir la competencia cuando se emitan determinadas medidas administrativas inmediatas de protección a través de las JCPDs, las cuales deberán ser ejecutadas siempre que exista alguna vulneración a la integridad del ciudadano según lo expuesto en la disposición general octava y artículos 49, 51 de la LPEVCM (Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2018); además es importante dar a conocer que en los cantones donde no existan JCPDs serán las Comisarías Nacionales de Policía quienes tendrán competencia de otorgar medidas administrativas inmediatas de protección de derechos, y en áreas rurales son competentes las Tenencias Políticas.

En el CNA en su artículo 79 se encuentran estipuladas algunas de las medidas de protección que pueden emitir autoridades administrativas y judiciales, entre las que más comunes son: Allanamiento, sólo podrá ser decretado por un Juez de la Niñez y Adolescencia, pero una JCPD puede solicitar que se ordene; custodia familiar o acogimiento institucional, la JCPD deberá solicitarlo a la autoridad judicial; inserción del NNA y su familia en programas de protección y atención; boletas de auxilio a favor del NNA en contra de la/el agresor; amonestación al agresor; incursión del agresor a programas de atención especializada; que se ordene la salida del agresor de la vivienda en caso de existir que exista riesgo de seguridad física, psicológica o sexual de la víctima, o de reingreso de la víctima, si fuere el caso; prohibición para acercarse o mantener cualquier tipo de contacto con la víctima por parte del agresor. Podemos decir que las medidas de protección se adoptan cuando se ha producido o existe el riesgo de que se genere una violación de los derechos del menor o que impida el goce de sus derechos, por acción u omisión de terceros o incluso si se trata del mismo NNA. Las medidas de protección son adoptadas por la autoridad competente, sean

Jueces de la Niñez o Adolescencia, o por la Junta Cantonal de Protección de Derechos, y serán emitidas mediante resolución, sea judicial o administrativa.

La Función Judicial, al tenor del COFJ artículo 170 (Código Orgánico de La Función Judicial, 2009), nos expone la estructura de los órganos jurisdiccionales, y en concordancia con parágrafo VII artículo 233 numeral 4 del mismo cuerpo normativo, son los los Jueces especializados en materia de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Jueces ad quem, quienes ejerzan la protección integral de los NNA. Entre sus competencias podrán ratificar, modificar y revocar medidas administrativas o resoluciones emitidas por las JCPDs. Adicionalmente, la función judicial podrá otorgar medidas de reparación integral ante la existencia de violación de derechos constitucionales, según lo establece la LOGJCC artículo 18 (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009), cuyas medidas reparativas deberán determinar las obligaciones y considerar las circunstancias de tiempo, modo y lugar correctamente.

Para efectos prácticos, podemos visibilizar la ratificación por parte de la Corte Constitucional del Ecuador de la resolución de la JCPD del cantón Pedro Moncayo, según sentencia No. 130-17-SEP-CC, Caso No. 1735-14-EP. En la resolución de la Corte, hace mención que el accionante alega que “el administrador de justicia en conocimiento del recurso de apelación, en calidad de juez garante de los derechos, debía enmendar las falencias cometidas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo, por las cuales no pudo presentar sus pruebas en el proceso”, sin embargo, analizando la decisión de negación de recurso de apelación por parte del Juez, se encuentra que en la audiencia ante la JCPD de la niñez y adolescencia de Pedro Moncayo, no existió

conciliación entre las partes, y posterior a ello, por obligación de la Junta, convocó audiencia para recibir las pruebas, pero no aceptó dicho requerimiento, razón por la cual se emitió las medidas de protección a favor de sus dos hijos menores de edad a petición de la madre, además de que, según el artículo 238 inciso tercero del CNA, debe llamarse a prueba siempre y cuando existan hechos que deban ser probados, y a criterio del juzgador en ejercicio de sus competencias conforme a las pruebas de descargo consideró que no debían ser probadas, dado que en su propia naturaleza deducía su contenido. Por lo tanto, la Corte niega la existencia de vulneración de derechos constitucionales y niega la acción extraordinaria planteada, dejando a efectos la resolución emitida por la JCPD de Pedro Moncayo.

Como último ejemplo, se dará a conocer un caso donde la Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 202-19-JH/21, Caso No.202-19-JH, ordena la reparación integral al sujeto de derecho vulnerado a causa de la resolución de la JCPD del cantón Azogues y medidas de protección judiciales. En el análisis constitucional de la Corte, expone que si hubo privación de libertad a los menores, dado que debe existir voluntariedad del titular del derecho, es decir de los menores, pero según testimonio de la madre se los llevaron a la fuerza. Así también hace mención que, “el juez que conoció el hábeas corpus debía i) verificar si la privación de libertad es legal, arbitraria o ilegítima y ii) analizar el momento de la privación de libertad, que fue el allanamiento de domicilio”, pero durante el proceso no sucedió, y respecto al acogimiento institucional, está previsto en la ley como medida transitoria de protección, persiguiendo un fin legítimo y cumpliendo con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad al niño o niña, lo cual debió analizarse también. La decisión de la Corte fue que, garantizando el derecho de interés superior, desarrollo integral, y al principio constitucional de los NNA “a ser consultados”, se declara la existencia de

violación de libertad, intimidad familiar e integridad física de sus hijos y madre, así también, se afectó parcialmente el derecho a un debido cuidado institucional que encaminen a una adecuada reinsertación familiar, revocando la sentencia antes inadmitida, y ordenando medidas de compensación pecuniaria.

5. Información de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en la ciudad de Guayaquil

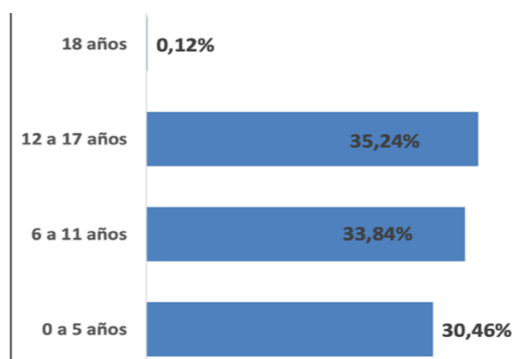
Las JCPDs cumplen un rol importante en la justicia social, pues son una herramienta otorgada por el Estado a disposición de la ciudadanía, para que se proteja íntegramente los derechos fundamentales del ser humano a través del ejercicio, garantía y protección de derechos a la niñez y adolescencia, y demás grupos de atención prioritaria. Además, son consideradas un medio informal para la obtención de medidas de protección, disponiendo medidas con mayor inmediatez a comparación de las instituciones judiciales, debido a que las juntas tienen un procedimiento mucho más expedito. El procedimiento que rige a las JCPDs son las del procedimiento administrativo, es decir, tienen una duración de 30 días, y la recepción de casos pueden ser de oficio o a petición de parte por los ciudadanos o instituciones públicas o privadas. Dentro del procedimiento de las JCPDs, según el art. 219 del CNA, es obligación de las juntas dar seguimiento a los casos que se les han puesto conocimiento, a fin de supervisar que las medidas impuestas han cumplido su propósito o si se han presentado nuevas vulneraciones de derechos, además este seguimiento les permitirá a la junta modificar medidas, revocar medidas, o recurrir ante un Juez competente de la Niñez y Adolescencia en caso de incumplimiento de las medidas impuestas, solicitando la aplicación de sanciones por violación de derechos. Las JCPDs no solamente actúan si ha sucedido una vulneración, sino también ante la posibilidad de que pueda existir, razón por la

cual emiten medidas de protección que previenen o detienen actos de vulneración, y ante el incumplimiento de medidas de protección emitidas, la JCPD contribuirá a que se inicie un proceso judicial.

Preliminarmente debemos indicar que la información sobre las actividades realizadas por las JCPDs en el Ecuador es bastante escasa. En relación a Guayaquil, este cantón exceptúa la regla dispuesta en el artículo 192 del CNA sobre los tres niveles que integran el SNDPINA, exponiendo que deben existir organismos de definición, control, planificación y evaluación de políticas, organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, por último, organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Sin embargo, según el organigrama estructural del cantón Guayaquil, su Concejo Municipal ha establecido el Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil (primer nivel), y bajo su subordinación, la Junta Cantonal de Protección Integral de Derechos (segundo nivel), cuando su establecimiento correcto, tal y como el resto de GADs a nivel nacional han cumplido, es que deberían ser instituciones autónomas. El Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil, se crea mediante ordenanza emitida 12 de noviembre del 2015, dentro del marco de la Ordenanza Municipal de conformación, organización y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos del cantón Guayaquil.

Como se menciona anteriormente, la JCPD del cantón Guayaquil se encuentra estrechamente relacionado con el Consejo Cantonal, razón por la cual existe información de la junta en el portal web del CCPID-G. Según consta en su último informe estadístico del año 2019, la JCPID-G tuvo un total de 1.850 usuarios atendidos y 913 denuncias recibidas, los cuales en materia de niñez y adolescencia ha recibido 597 casos, siendo 317 escritas y 280 de oficio. Sin embargo, existieron casos en los que había hasta 6 personas presuntamente

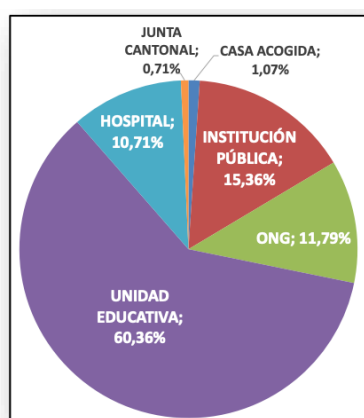
vulneradas, de modo que el total ascendió a 857 casos de NNA, siendo la adolescencia el grupo más afectado según las estadísticas.



Primeros años (0 a 5 años)	Edad escolar (6 a 11 años)	Adolescencia (12 a 17 años)
261	290	302
Niños y niñas (30,46%)	Niños y niñas (33,84%)	Adolescentes varones y mujeres (35,24%)

Fuente: Sistema de denuncias de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Guayaquil.
Elaborado por: Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil.

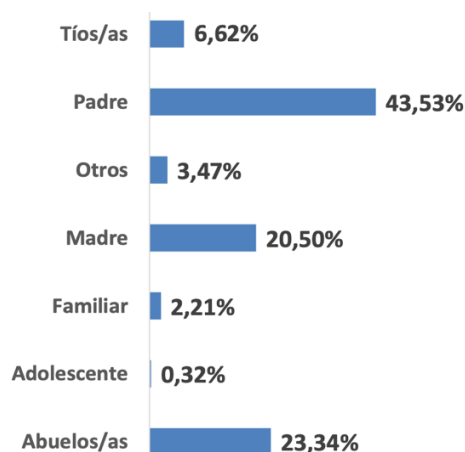
Al tratarse de las denuncias de oficio, se pone en conocimiento a la Junta a través de instituciones como unidades educativas, instituciones públicas, ONG'S, hospitales y Casas Acogidas, que conocen casos de amenaza o vulneración de derechos. La estadística expuesta en el informe 2019, presenta que en su mayoría son las unidades educativas quienes dan a conocer casos de vulneración de derechos, y entre las instituciones públicas se encuentran la DINAPEN, MIES, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Policía Nacional, Ministerio de Trabajo, y otras entidades.



Unidades Educativas – 60,36%
Instituciones Públicas – 15,36%
ONG'S – 11,79%
Hospitales – 10,71%
Casas de Acogida – 1,07%
Juntas Cantonales – 0,71%

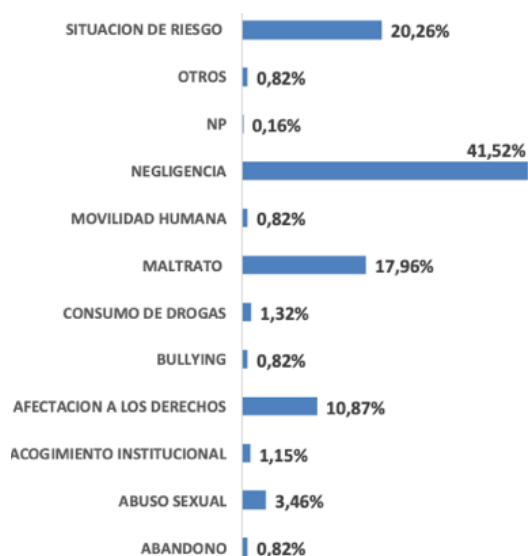
Fuente: Sistema de denuncias de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Guayaquil.
Elaborado por: Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil.

En relación a las denuncias escritas, fueron padres, madres, tíos, abuelos, familiares, adolescentes, y personas fuera del círculo cercano de la presunta persona vulnerada, quienes presentaron denuncia por escrito. Según la estadística, se deja en evidencia que en su mayoría fueron padres, abuelos y madres quienes denunciaron.



Fuente: Sistema de denuncias de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Guayaquil.
Elaborado por: Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil.

Por último, respecto a las denuncias y derechos vulnerados, según el informe, los motivos son por negligencia, situación de riesgo, maltrato, consumo de drogas, bullying, afectación a los derechos, acogimiento institucional, abuso sexual, abandono y otros se desconoce, siendo en mayor porcentaje por negligencia, situación de riesgo y maltrato.



Fuente: Sistema de denuncias de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Guayaquil.
Elaborado por: Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil

6. Legislación Comparada (Colombia y Perú)

En América Latina, países como Colombia y Perú, también se encuentran suscritos a convenios internacionales, sean la Convención sobre los Derechos del Niño o la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, entre otros, que comprometen a los Estados hacer cumplir y proteger el Interés Superior y los derechos de la niñez y adolescencia.

En Colombia, en virtud de cumplir con los tratados internacionales y deberes del Estado, existe el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual es una entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención, protección integral y garantía de los derechos del menor de edad, cumpliendo sus funciones a través de sus programas, estrategias y servicios, y brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenazas, inobservancia o vulneración de sus derechos (Decreto 1137, 1999). A su vez, el ICBF funciona como director del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el cual es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal (Decreto 334, 1980). En los municipios que no existe un centro zonal del ICBF, las facultades otorgadas al Instituto las ejercerá el Consejo Nacional de Política Social, quien es el ente responsable de diseñar la política pública, (...) y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional (Ley 1098, 2006). Podemos encontrar varias semejanzas respecto a que, tanto como en Colombia y en Ecuador, existen organismos que aseguran la protección, prevención y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia vía administrativa, pero difieren en cuanto a la organización de sus instituciones que ejercen las facultades administrativas. En Ecuador, a través del CNA y COOTAD,

designa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la organización de las JCPDs, los cuales son organizadas y financiadas de acuerdo a cada municipalidad a nivel cantonal o parroquial, mientras que en Colombia lo representa absolutamente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, siendo un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que ejerce sus competencias a nivel nacional, departamental, distrital y municipal a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Por otro lado, Perú ofrece a su ciudadanía el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, siendo este el conjunto de instituciones que formulan, ejecutan y evalúan las acciones desarrolladas para la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia (Ley No. 27337, 2000), y que brinda el servicio de la Defensoría del Niño y del Adolescente, el cual es un servicio gratuito encargado de promover, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos que la ley y los convenios internacionales reconocen a los NNA, además contribuye a que el ciudadano sujeto a vulneración acceda a la justicia y permite el tránsito de una atención meramente legal a una atención integral posibilitando la desjudicialización y restitución de los derechos del niño, niña y adolescente. Pueden formar parte de este servicio las instituciones públicas, privadas o de sociedad civil, que muestren interés en la situación de la niñez y la adolescencia y estén dispuestas a brindar un buen servicio, y si dicha institución conforma e impulsa una DNA es denominada “Institución Promotora”, las cuales las Defensorías dependerán administrativa y económica de ellas. Cabe señalar que la DNA, únicamente pueden conciliar siempre y cuando no existan procesos judiciales en trámite, ni concluidos sobre el mismo caso, ni cuando constituya falta o delito. Al comparar las acciones de promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia que ejercen Perú y Ecuador, se asemejan en que las instituciones de ambos países actúan

como una antesala hacia el sistema judicial, pueden ejercer sus funciones si el suceso denunciado no se encuentra en instancias judiciales, y en caso de ser necesario se lo darán a conocer al sistema judicial; por otro lado, nos encontramos con diferentes alcances de competencias de las instituciones de cada Estado, en Ecuador el CNA establece que las JCPDs no actuarán en casos que por ley son competencia privativa de autoridad judicial, es decir que se exceptúan sus competencias en materia de alimentos, tenencia, régimen de visitas, mientras que en Perú, su Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, sí faculta en el servicio de las DNA el poder conciliar en todas las materias antes mencionadas.

7. Entrevistas a miembros de Juntas Cantonales de Protección de Derechos

Entrevistado 1: DR. LUIS TOALA.

Juez Especializado en Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y ex miembro de la Junta Cantonal de Protección de Derechos del Cantón Milagro.

Primera pregunta: Al ser Juez de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, ¿considera usted que la función judicial vela por la protección integral de niños, niñas y adolescentes?

Sí, porque el accionar de los jueces de familia está dado en el marco de la protección integral de la niñez y adolescencia. Si tomamos en consideración lo previsto en la CRE art. 44 y 46, nos habla que todo lo relacionado a la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia debe estar en el marco de la protección integral, siendo un mandato constitucional. También si revisamos el CNA art. 1, menciona que todo su código tiene como finalidad la

protección integral, enmarcándolos en dos principios fundamentales, el principio del interés superior y la doctrina de protección integral.

Segunda pregunta: ¿Alguna vez ha tenido la oportunidad de ratificar, modificar o revocar medidas administrativas emitidas por alguna JCPD en su calidad de juez?

Pese a que está en la ley que las personas que se encuentran dentro de un proceso de protección de una Junta, puedan recurrir a los jueces para que las decisiones sean revisadas, siendo una garantía para el ciudadano de poder tener una doble instancia. En mi caso, durante los 10 años que llevo siendo Juez, no han sido más de 4 casos que ha llegado a mi conocimiento un pedido de que se revise alguna medida de protección, lo que quiere decir que es un índice muy bajo.

Tercera pregunta: Según su experiencia siendo miembro de JCPD, ¿cómo funciona las medidas de restitución y reparación integral de los NNA?

En el tema de la reparación integral a través de las medidas de protección, técnicamente no es adecuado esperar que una medida de protección solucione el fondo del problema, menos la solución y restitución total del problema del problema, porque para que exista una reparación integral debe existir la declaratoria de la vulneración de derechos. La medida de protección no requiere de prueba plena de que ha existido una vulneración de derechos ni la existencia de la vulneración de derechos, su requisito para ser emitida es hallarse en peligro o riesgo inminente de que pueda existir una vulneración de derechos. Tanto las Juntas y los Juzgados pueden emitir medidas de protección, pero no pueden declarar una vulneración de derechos que no ha sucedido, siendo que la medida de protección

es un medio por el cual a través de otros conocimientos de fondo se va a conseguir la declaratoria de vulneración de derechos y reparación integral. La medida de protección no es un fin, es un medio, un auxilio a la justicia para que pueda cumplir con su trabajo.

Cuarta pregunta: A su criterio, ¿considera que en la actualidad ha existido mejoras para la materialización de la protección y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia en la vía administrativa?

Sí, ha habido mejoras. Si nos remontamos en el tiempo a cuando fui miembro de la Junta en el cantón Milagro, en ese tiempo no existía Juntas de Protección en Guayaquil, y el que ahora ya exista quiere decir que hay mejoras, pero no se podría decir que todo está excelente, es un proceso que irá mejorando con el tiempo. Por ejemplo, si una persona iba a una junta de protección hace 10 años de un cantón pequeño de la Provincia del Guayas, no habían archivos, sólo un cuaderno y bolígrafo, en donde anotaban el nombre de la persona que solicitaba la medida y cómo se lo emitió, comparándolo con la actualidad que ahora sí podemos encontrarnos con computadoras en donde se guardan los datos, hay registros de los procesos por año, también ha mejorado el número de conformación de Juntas mediante ordenanzas de los GADs, podríamos decir que ha existido mejoras, pero aún falta por trabajar.

Quinta pregunta: ¿Cree usted que las instituciones públicas cumplen adecuadamente su rol de equipos técnicos y las disposiciones que les emanan las JCPDs?

Todos los organismos, según el CNA, tanto los organismos públicos como privados que dan atención y servicio a la niñez y adolescencia son parte de un sistema, pero mientras no se reconozcan estos organismos como parte de un sistema no se podrían activar

correctamente. Por ejemplo, si a una Junta se le ha asignado en el presupuesto un psicólogo, y si hubiera un trabajo sistémico con las instituciones públicas y privadas de su localidad, podría tener hasta 100 psicólogos. Entonces faltaría que estos organismos sepan que forman parte de un sistema, que deben involucrarse en la protección integral y materializar las medidas de protección que emiten las JCPD y los juzgados. Sería viable que las instituciones estén articuladas o que exista un banco de datos, lo cual es tarea de los organismos de planificación, evaluación, como los Consejos Cantonales de Protección, MIES y Consejo Nacional para la Igualdad Generacional e Intergeneracional.

Sexta pregunta: ¿Qué sugerencias daría a las JCPDs para fortalecer la protección integral de derechos de los y las NNA en el Ecuador?

Tomando en cuenta que las Juntas trabajan con los recursos que les asignan los presupuestos de los Gobiernos Autónomos, no se podría exigir mucho, como por ejemplo, si se sugiere el incremento de personal, incrementen de computadoras, colocar aire acondicionado donde reciben a la gente, condicienen un lugar para que realicen las audiencias adecuadamente con los estándares mínimos que se requieren, todo eso está ligado. Pero sí hay algunas cosas que sí dependen solamente de las juntas, como por ejemplo, tener claras sus funciones, entender cuales son sus competencias y centrarse en ellas, no excederse de sus competencias y funciones, porque mientras más hacer lo que no les corresponde, menos hacen lo que sí les corresponde. Además, trabajar en red, reconocerse como parte de un sistema y articularse con todos los demás organismos del sistema.

Entrevistado 2: DRA. JUDITH GALVEZ.

Miembro principal de la Junta Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil.

Primera pregunta: ¿Considera usted que debería existir un perfil profesional para ser miembro de una JCPD, como poseer estudios especializados en derecho administrativo y/o conozca y tenga experiencia en el proceso de la toma de medidas administrativas?

Sí, yo considero que sí debería existir un perfil profesional. En la actualidad cualquier profesional puede conformar una JCPD, pero pese a que nosotros no administramos justicia sino medidas de protección, es importante saber cómo se maneja y a dónde deben recurrir o en qué se deben basar, además que posea una gran consciencia de solidaridad, respeto, empatía y conexión a quienes vamos a servir, por ende es importante que dentro de este perfil no solamente vaya ligado el conocimiento que se debe tener de qué es lo que se debe realizar, sino también el conectarse con todas y cada una de las realidades que se ponen a conocimiento a nosotros, de modo que se brinde la mejor medida para la persona vulnerada.

Segunda pregunta: ¿Considera usted que las JCPDs tienen los procedimientos y las condiciones necesarias para poder cumplir sus funciones?

De lo que conozco, se nombra y eligen miembros para una junta cumpliendo con lo que dice la normativa, pero muchas veces se nombran miembros sin un perfil idóneo y con unas instalaciones que no cuentan con todas las necesidades que se deben tener para dar una buena atención. Por ejemplo, dentro del procedimiento que se sigue para dictar medidas de protección a niñez hay que realizar en algunas ocasiones audiencias reservadas, porque para nosotros lo más importante es escuchar al sujeto que protegemos, se debería contar con

un área lúdica para que pueda sentirse mejor o que durante la audiencia reservada no tenga contacto con el supuesto agresor, pero no se cuenta con ello en la JCPD de Guayaquil y en muchas otras juntas más. Sin embargo, las JCPDs de Quito cuentan con 4 o 5 juntas sólo de niñez y adolescencia, a parte 1 o 2 juntas en atención de mujeres que sufren de violencia y adultos mayores, muy distinto a la JCPD de Guayaquil, ya que no contamos con todo lo necesario para dar una mayor atención, ni dar una buena primera acogida, porque incluso el mismo NNA afectado puede venir a poner la denuncia, pero ese factor no lo tenemos.

Tercera pregunta: ¿A la JCPD se les exige informes mensuales, semestrales, o anuales para que formen parte de rendiciones de cuentas de los municipios? De no ser así, ¿cómo auditan las actividades de la JCPD?

Sí, se nos pide un informe cada seis meses, de acuerdo al organigrama estructural de Guayaquil nos asume el Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil, y es a ellos que presentamos esta información para que puede ser puesta a conocimiento del público, pero con esto de la pandemia quizás haya un retrasado en la rendición de cuentas de la junta. Además, aquí somos como un observatorio, somos una base de datos donde se puede conocer, de acuerdo al número de denuncias que se tiene, en dónde hay una mayor incidencia de vulneración de derechos, quienes más lo podían estar realizando, para entonces poder crear las debidas políticas públicas que ayuden a que se dé una mejor atención.

Cuarta pregunta: ¿Cree usted que las instituciones públicas cumplen adecuadamente su rol de equipos técnicos y las disposiciones que les emanan las JCPDs?

Nosotros damos las medidas y en lo que pueden nos ayudan las instituciones públicas, porque tienen esa falta de recursos en el departamento técnico o en las personas encargadas de hacer cumplir estas disposiciones. Hasta ahora el Ministerio de Salud Pública sí nos ha colaborado, sí existe esa articulación de alguna manera, pero nos encontramos un cuello de botella que es la rotación de personal, puesto que nosotros siempre damos a conocer cómo se manejan ciertas situaciones y cuál es el procedimiento, pero al llegar nuevo personal que lo desconoce, se lo debe volver a hacer. Por otro lado, dentro de una de las medidas que podemos dictar, como el que reciban atención psicológica, y eso lo hacemos a través de la Unidad de Salud Mental que queda en el Municipio de Guayaquil, allá conocen bien qué y cómo lo hacemos, manejándolo de una manera más empática, aunque también existen quejas de la falta de recursos que tienen. Los problemas para lograr las disposiciones que impone la JCPD se reduce a la falta de recursos de las instituciones públicas.

Quinta pregunta: Según su perspectiva, ¿cómo fue el manejo en atención a los usuarios de la JCPD a partir del COVID-19 y cómo se aseguraban de seguir cumpliendo con la protección integral de los NNA, pese a las dificultades de la pandemia?

Puedo hablarte de cómo la JCPID-G lo manejamos, nosotros seguimos trabajando online, lo que se implementó es que ahora se puede denunciar presencial y a través del correo electrónico que indica la página de la JCPID-G. Actualmente continuamos haciendo las audiencias según el procedimiento en modalidad online, les damos un ID para que se conecten a través de una plataforma y los que no puedan hacerlo online vienen y los hacemos ingresar a la sala, y los funcionarios nos conectamos desde nuestros lugares de trabajo, pero lo

que sí hacemos totalmente presencial son las audiencias reservadas, tratando de llevar los mayores cuidados del caso por la pandemia, porque así escuchamos directamente del niño qué es lo que necesita, lo que quiere y cómo se siente, eso nos interesa escuchar. Respecto al seguimiento de los casos, pese a que es una obligación de las JCPDs, es algo que no se puede hacer en la realidad, con 3 únicos miembros y sin activos a los suplentes es muy complicado.

Sexta pregunta: Según su opinión, ¿qué nivel de relevancia cumplen las JCPDs en relación a la protección Integral de los y las NNA en el Ecuador y qué sugerencias daría a las JCPDs para fortalecer la protección integral de derechos de los y las NNA en el Ecuador?

Para mí es una relevancia que no se le da actualmente de ninguna manera, tenemos la competencia de poder dar medidas no solamente porque ya sucedió una vulneración, sino porque haya la posibilidad de que pueda suceder, entonces en razón de ello, es necesario e importante contar con mayor cantidad de JCPDs, mayor personal en cada junta, de modo que se evitaría el incremento de casos de vulneración de derechos. En cuanto a las sugerencias, apoyarlas, fortalecerlas en la debida magnitud que la ciudadanía lo necesita, capacitación a los miembros de las JCPDs y fortalecimiento en la articulación de las instituciones que pertenece al sistema, que exista una retroalimentación a la hora de la rotación de personal para seguir gestionando sus funciones y que los municipios no vean en nosotros una carga económica, sino que nos vean como una fortaleza para brindar mayores servicios y proteger los derechos de los sujetos vulnerados, que den la importancia y relevancia que merecen las JCPDs.

Entrevistado 3: DR. PEDRO CONCHA.

Ex presidente de la primera Asociación de Juntas Cantonales de Protección de Derechos, ex miembro de las Juntas Cantonales de Protección de Derecho de los cantones La Troncal y Pedro Carbo.

Primera pregunta: Según su opinión, ¿las JCPDs carecen de colaboración por parte de las entidades públicas al momento de requerir información?

Sí, no solamente carecen para requerir información, sino que carecen de colaboración de los mismos organismos que los crean. Recordemos que las potestades de los servidores públicos, conforme el art. 226 de la CRE nacen de la Constitución y la ley, en ese sentido, según el art. 205 y 207 que nos habla de la conformación de las JCPDs, obliga a los municipios a la creación, sin embargo hay cantones en los que no existen JCPDs, y hay otros que se han creado en mancomunidad (1 JCPD para 3 cantones), que en algo suplen pero no es legal. Con respecto a la entrega de información, según mi experiencia, las JCPDS se ven minimizadas, no considerandolos autoridades administrativa a las JCPD, que disponen y están capacitadas con profesionales para manejar información reservada. Muchas veces, recordando que el procedimiento administrativo de protección de derechos dura 30 días, terminan enviando la información en días posteriores, ya cuando un proceso ha sido cerrado, y una información que no llega de manera oportuna es una información inválida. Con todo esto, es evidente la falta de colaboración por parte de las instituciones públicas.

Segunda pregunta: Desde su perspectiva, ¿qué características y competencias destacan a las JCPDs?

En materia de niñez y adolescencia el procedimiento es muy empático porque da la opción a la otra parte para conciliar, dado que existe una presunción de vulneración de derechos. En materia de violencia contra la mujer es un procedimiento directo, sólo dictan las medidas y el juez las revisa, teniendo en cuenta que sobre violencias no hay acuerdos, y sobre todo las medidas de protección son para prevenir. Por último, en materia de adultos mayores considero que la Asamblea nos quedó debiendo porque en una de las disposiciones transitorias ordenaba que eran los municipios quienes elaboren su propio reglamento, lo que trajo ausencia de procedimientos en ciertas JCPD pequeñas, a diferencia de otros cantones grandes que sí tienen procedimientos, indican cómo, cuando, y bajo qué parámetros dictar las medidas, por lo tanto ese desfase debería ser suplido por parte de la Asamblea para que exista una uniformidad y evitar el libre arbitrio.

Tercera pregunta: Según su experiencia, ¿qué factores internos o externos deberían mejorar para el correcto funcionamiento de las JCPDs?

Como factores internos, en el CNA art. 219 ordena a las JCPDs dar seguimiento de las medidas dispuestas, pero en la actualidad no existe un reglamento que disponga cada cuando, cómo o bajo qué circunstancias se debe verificar el seguimiento, también debería existir una base de datos que permita filtrar por sectores de los cantones, para poder visualizar cuáles son los que se encuentran en mayores situaciones de vulneración de derechos o que se registran más casos de vulneración, para así dar un mejor servicio, y otro factor interno, que se implemente un reglamento interno que ordene nombrar mediante un acuerdo entre los miembros de la JCPD a un coordinador, para simplificar los trámites que requieran la firma necesaria de los 3 miembros, especificando también las funciones de cada miembro,

funciones del coordinador, detallar que el coordinador no es jefe de los miembros y que existirá una rotación entre los miembros para que se conserve la equidad. Como factores externos, que exista una mejor remuneración salarial a los miembros para incentivar mayor desempeño en su trabajo, que ingresen como miembros mediante concursos de mérito y oposición para que no intervengan manipulaciones por parte de la función administrativa, y que se implementen más JCPDs en cantones grandes que requieran apoyo por ser territorios extensos, y pequeños que estén a falta de uno o implementar territorios cada cierto tiempo para que estos cantones pequeños tengan acceso a los servicios de la JCPD, o por último implementar una JCPD a nivel parroquial que la ley sí lo permite, de modo que se conserve la protección integral de los NNA, mujeres violentadas y adultos mayores.

Cuarta pregunta: A su criterio, ¿qué nivel de relevancia cumple la justicia administrativa en ejercicio de la protección integral de los NNA en el Ecuador?

La justicia administrativa es informal, oportuna e inmediata, y una de las formas que la JCPD actúa a favor del niño es mediante los acuerdos conciliatorios, pese a que no se administra justicia, sí se puede aprobar un acuerdo conciliatorio. Además, la justicia administrativa escucha al niño, y según su decisión se dictan medidas, a diferencia de que cuando judicializa quien dicta la decisión es el/la jueza, independientemente de que también se escucha al niño, se abarcarán otros factores dejando eventualmente de lado la decisión del niño.

Quinta pregunta: ¿Qué sugerencias daría a las JCPDs para fortalecer la protección integral de derechos de los y las NNA en el Ecuador?

A pesar de que existe la Asociación de Juntas Cantonales, esta Asociación se ve interrumpida por el período de duración que tienen los miembros de junta que es de 3 años y

con la posibilidad de un periodo de reelección de 3 años más, considero que se debería presentar un proyecto de reforma al CNA que, al igual que los jueces si pasan las evaluaciones puede seguir siendo juez hasta cuando se jubilen, los miembros de JCPD puedan también hacerlo, siempre y cuando dichos miembros ejerzan un excelente labor en sus funciones, de este modo se fortalecería el sistema.

Sexta pregunta: ¿Qué recomendaciones daría para concientizar el uso de la vía administrativa a los ciudadanos y profesionales del derecho en el Ecuador?

Se debería sensibilizar en el sistema que es mucho más rápido y oportuna, por ejemplo, en caso de violencia contra la mujer, si se acerca a una fiscalía solicitando la emisión de medidas de protección, para que se emita la medida tiende a demorarse casi una semana, mientras que las JCPDs tienen la obligación de hacerlo dentro de 24 horas. Para el fortalecimiento del uso de las JCPDs como autoridades administrativas en justicia administrativa, es necesario que se incluya en las mallas universitarias los procedimientos de las JCPDs e incluirlo en la práctica forense, y difundir las ventajas y alcance de las JCPDs, de modo que los profesionales y futuros profesionales del derecho tengan una visión de que pueden litigar también en instancias administrativas.

8. Conclusiones

Podemos visualizar que la normativa ecuatoriana y convenios internacionales establecen en varios cuerpos legales la gran importancia de la protección integral de los NNA, por lo que su cumplimiento es un deber prioritario del Estado. Las JCPDs, en función del SNDPINA, ejercen la protección, ejercicio y garantías de los derechos mediante la justicia administrativa, y contribuyen a la restitución y reparación de los derechos vulnerados derivando los casos a las entidades judiciales competentes. Las JCPDs ejercen sus facultades en situaciones de amenazas o vulneración de derechos, y con especial atención a los grupos de atención prioritaria que menciona la CRE. Los servicios que ofrecen las JCPDs son oportunos, inmediatos e informales, siendo un medio menos burocrático para otorgar medidas de protección al sujeto vulnerable. Por otro lado, la función judicial se desempeña como una especie de segunda instancia para los ciudadanos en caso de inconformidad ante decisiones administrativas impuestas, y procura la protección integral de los NNA a través de sus canales de administración de justicia especializada, comprendiendo que los jueces especializados en materia de niñez y adolescencia pueden intervenir en las actuaciones administrativas de las juntas sólo si existe una presunción de vulneración de derechos del NNA, de tal forma que revocarán, modificarán o ratificarán las medidas de protección o resoluciones emitidas por las JCPDs, y de ser necesario repararán y restituirán los derechos de los NNA en virtud de la declaratoria de vulneración de derechos.

Sobre la información respecto a las actividades que cumplen las JCPDs de algunos de los cantones más habitados de la provincia del Guayas (Samborondón, Daule y Guayaquil), no se encontró información publicada por parte de los respectivos GADs que, si bien emitían

“rendiciones de cuentas”, no existía información sobre las juntas, o si se la hallaba, no estaba actualizada. Con estos antecedentes, podemos suponer que los GADs no consideran relevante a las JCPDs, dado que omiten información que por derecho nos corresponde a los ciudadanos tener conocimiento, mas aún si se aspira saber cómo se fue su manejo para prevalecer la protección integral de los NNA ante la catastrófica pandemia COVID-19. En razón a ello, consideramos que se podría conseguir mejoras si los GADs otorgaran la debida atención a las JCPDs, y que se implementara un sistema de registro e información, casos atendidos, seguimiento y evaluación de sus actividades, de modo que se les simplificaría el trabajo de rendición de cuentas al ciudadano.

Finalmente, en la práctica de las competencias de las juntas nos encontramos con diversas circunstancias. Empezando por el único informe de dominio público que es del cantón Guayaquil del año 2019, se pudo visibilizar que los casos en materia de niñez y adolescencia, sólo de este cantón, existe un gran número de denuncias, siendo la negligencia, situación de riesgo y maltrato los casos más reiterados, pero una vez puesto a conocimiento de la JCPD, ejerciendo sus competencias mediante medidas de protección que se adecúen al caso, se logra cesar o prevenir la vulneración de derechos de la presunta víctima. Todos los entrevistados que son o alguna vez fueron miembros de JCPD han coincidido que pese a que sí se ha percibido mejoras respecto al manejo interno y externo de las juntas, aún presentan problemas que dificultan su ejercicio, como que existe un número reducido de personas que conocen este medio alternativo de justicia, por lo que generalmente recurren a las tradicionales instituciones judiciales para obtener medidas de protección, que también la junta dispone en menos tiempo, cuando se ven implicados con la vulneración de sus derechos o de terceros, asimismo, que es una institución poco visibilizada por parte de los GADs, profesionales del

derecho y los ciudadanos, y que por esta razón no reciben la atención necesaria para que se les brinden los recursos necesarios, implicando que exista falta de colaboración por parte de las entidades públicas al momento de emitir una medida o requerir información. Por lo que, en virtud de que se perfeccione el servicio que ofrecen las juntas, han sugerido varias ideas que podrían aportar en su desarrollo, mas aún si se trata de preservar la protección integral de los NNA y demás grupos de atención prioritaria, siendo las más relevantes: 1) Que tanto las instituciones públicas y privadas que dan atención y servicio a la niñez y adolescencia trabajen en red, articulándose al sistema de protección integral a favor de los NNA, de eso modo se conseguiría mayor efectividad y celeridad en la ejecución de medidas de protección; 2) Que se implementen más JCPDs en territorios que no lo dispongan, o si se trata de cantones grandes, que se contrate mayor personal para el ejercicio ininterrumpido de sus funciones, de ese modo se preveniría masivamente futuras vulneraciones de derechos; y, 3) Que los GADs presten mayor atención a las JCPDs, fijando un perfil profesional adecuado para la conformación de los miembros y brindándoles los recursos necesarios para el mejoramiento de las instalaciones, puesto que las juntas reciben sujetos vulnerados o en peligro de serlo, se debe contar con lo necesario para que el sujeto vulnerado, sea niño o adulto, pueda sentirse fuera de peligro y se expongan con sinceridad. La justicia administrativa que impone las JCPDs tiene un propósito loable, brindan protección a NNA con mayor celeridad, economía procesal y eficacia hacia los casos de vulneración de derechos, pero se encuentran limitadas por factores económicos y la falta de atención a la institución por parte de los mismos organismos que los crean, orillándolos a intentar actuar bajo lo que está a su alcance.

Referencias Bibliográfica

Agencia de Comunicación de Niños, N. y Adolescentes. (2007). *Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*.

Aguilar Andrade, Juan Pablo, & y otros. (2007). *Manual de Procedimiento para las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (versión preliminar)*.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* (pp. 35–39).

Buaiz, Yuri. (2004). *Importancia social de las medidas de protección*.

Convención Americana de Derechos Humanos, Pub. L. No. Art. 19, 22 de noviembre de 1978 9 (1978).

Convención sobre los Derechos del Niño, Pub. L. No. Artículo 4, 11 (1989).

Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía, Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303, Pub. L. No. Art. 598, 19 de octubre de 2010 (2010).

Código Orgánico de la Función Judicial, Pub. L. No. Art. 170, Art. 233 numeral 4, 09 de marzo de 2009 61 (2009).

Congreso Nacional del Ecuador. (2003). Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial 737 de 03 enero 2003.

Decreto 334, Pub. L. No. Art. 4, Diario Oficial No. 35. 471 (1980).

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0334_1980.htm

Decreto 1137, Pub. L. No. Artículo 15 (1999).

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1137_1999.htm#15

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Pub. L. No. Art. 9, 4 (2014).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Pub. L. No. Art. 18, 22 de octubre de 2009 (2009).

Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Pub. L. No. Art. 38, 49, 51, y Disposición General Octava, 05 de febrero de 2018 26 (2018).

Ley 1098, Pub. L. No. Art. 206 y 207, Diario Oficial No. 46.446 (2006).

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm#205

Ley No. 27337, Nuevo Código de los Niños y Adolescentes (2000).

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/nuevo-codigo-ninos-adolescentes.pdf>

Sentencias

-Corte Constitucional del Ecuador (03 de mayo de 2017). Sentencia Nro. 130-17-SEP-CC. Caso Nro. 1735-14-EP.

-Corte Constitucional del Ecuador (24 de febrero de 2021). Sentencia Nro. 202-19-JH/21. Caso Nro.202-19-JH.

Anexos



Fuente: Entrevista al Dr. Luis Toala, mediante la plataforma Zoom.



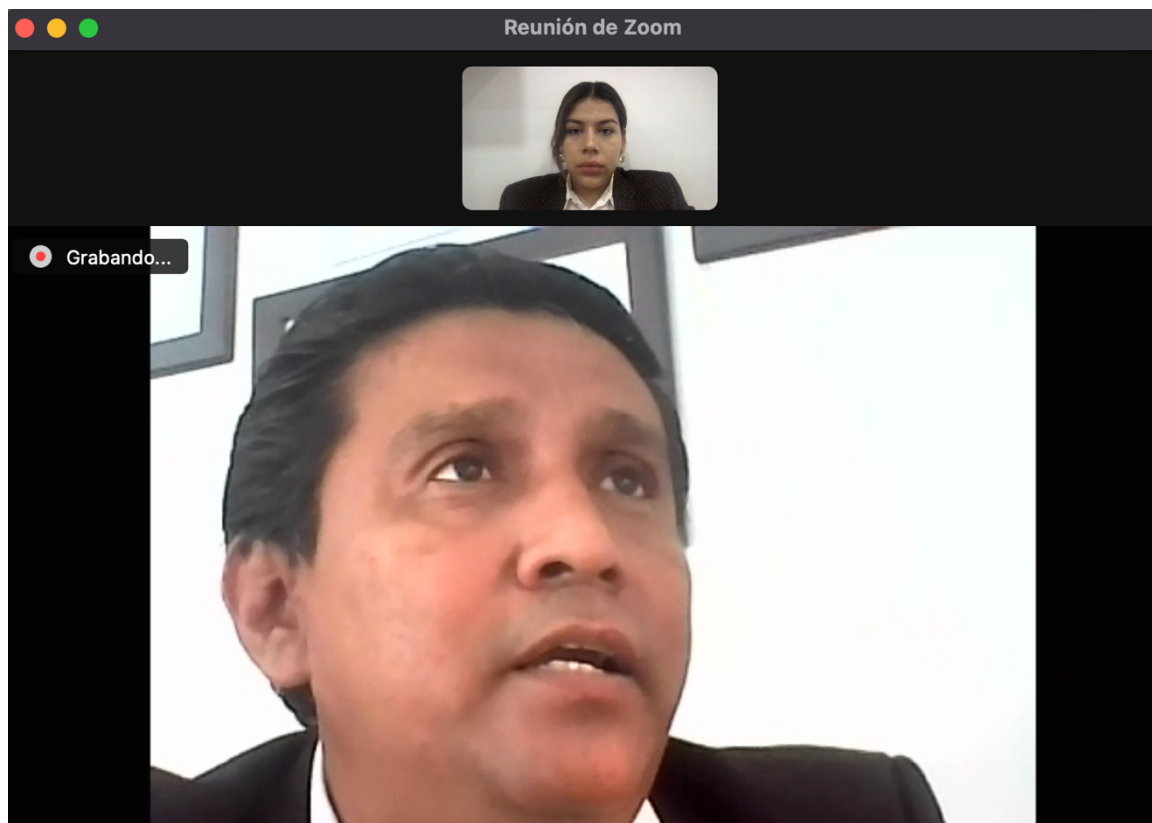
Fuente: Entrevista al Dr. Luis Toala, mediante la plataforma Zoom.



Fuente: Entrevista a la Dra. Judith Galvez, en las instalaciones de la JCPID de Guayaquil.



Fuente: Entrevista a la Dra. Judith Galvez, en las instalaciones de la JCPID de Guayaquil.



Fuente: Entrevista al Dr. Pedro Concha, mediante la plataforma Zoom.



Fuente: Entrevista al Dr. Pedro Concha, mediante la plataforma Zoom.