

**CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS
(COMPINA en transición)**

**INFORME FINAL DE OBSERVANCIA DE POLÍTICA
PÚBLICA No. 001/2017**

**Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de Niñas,
Niños y Adolescentes en el DMQ y su rol en el marco del
Sistema de Protección Integral de la niñez y la adolescencia
(SPINA)**

ABRIL 2017



Índice

Siglas	4
Antecedentes e introducción.....	5
Capítulo I: Metodología	7
Capítulo II: Análisis de los instrumentos de política pública.....	9
2.1 Contextualización de la situación de niñez y adolescencia en el DMQ	9
2.2 Normativa legal internacional, nacional y local.	11
2.2 Planes de desarrollo	16
2.3 Las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia en el marco del SNDPINA	17
2.3.1 Institucionalidad de las Juntas de Protección de Derechos y su incidencia en la protección integral de NNA.....	17
2.3.2 Las JPD y su relacionamiento con los otros organismos de protección en el marco de la aplicación del procedimiento administrativo	25
Capítulo III: Conclusiones y recomendaciones	35
3.1 Conclusiones.....	35
3.2 Recomendaciones	36
Bibliografía.....	41
Anexo 1: Grupos focales, entrevista y reuniones con organismos del SPINA.....	43
Anexo 2 Distribución de circunscripción territorial	44
Anexo 3: Información estadística sobre la gestión de las JPD	45
Anexo 4: Infraestructura actual de las JPD	46

Siglas

Sigla	Significado
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASA	Acción Solidaridad Acción
AZC	Administración Zonal Centro-MDMQ
AZD	Administración Zonal Delicia-MDMQ
CDN	Convención por los Derechos del Niño
Ce	Centro de Equidad y Justicia- MDMQ
Cenit	Centro de la Niña Trabajadora
CJ	Consejo de la Judicatura
CMT	Centro del Muchacho Trabajador
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
COMPINA	Consejo Metropolitano de Protección Integral a Niñez y Adolescencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
CPD	Consejo de Protección de Derechos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DDHH	Derechos Humanos
DINAPEN	Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niñez
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FGE	Fiscalía General del Estado
GAP	Grupo de atención prioritaria
HIAS	Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados
ICAM	Instituto de capacitación municipal
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
JDRC	Junta Distrital de Resolución de Conflictos
JPD = JMPD	Junta de Protección de Derechos o Junta Metropolitana de Protección de Derechos
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MSP	Ministerio de Salud Pública
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
ONG	Organización no gubernamental
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SNDPINA = SPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia o Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SSYG	Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad

Antecedentes e introducción

El Código de la Niñez y Adolescencia - CNA entró en vigencia en el año 2003, esta normativa nacional regula los derechos de niñez y adolescencia y la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral (SNDPINA) a este grupo -. Entre el 2004 y 2009 se realizaron algunas reformas al Código, sin embargo no afectaron al sistema como tal.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad – LOCNI (2014) se derogaron los artículos relacionados con los organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, tanto en el nivel nacional y local. La nueva institucionalidad establece que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia-CNNA se transforma en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional-CNII y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia -CCNA se transforman en Consejos de Protección de Derechos-CPD. Esto conlleva la pérdida de la especialidad y especificidad de un Sistema que fue concebido para la protección integral de la niñez y adolescencia.

Cabe recalcar que dentro de estas reformas no se han realizado cambios respecto a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos-JCPD, por lo tanto su naturaleza se mantiene, siendo organismos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los NNA.

En el año 2010, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y el COMPINA impulsaron un proceso de evaluación de las JPD que evidenció debilidades institucionales relacionadas con: presupuesto; talento humano; normativa legal y técnica; procedimiento administrativo; infraestructura y tecnología. Han transcurrido siete años desde entonces y frente a la finalización del período de los actuales miembros de las Juntas y a las múltiples quejas que se han recepcionado, el CPD resolvió iniciar un proceso de Observancia de la Gestión de estos organismos, observancia que tiene como objetivo *“identificar de qué*

Elaborado por: OPP-TM/Secretaría Ejecutiva

Validado con: Entidades del SPINA 13-04-2017

Aprobado por: CPD (Compina en transición) 18-04-2017

manera la institucionalidad de las JPD del DMQ apoya o limita el cumplimiento de la protección a NNA en función de las competencias que tienen estos organismos” y, a partir de los resultados, plantear recomendaciones para mejorar la gestión así como los instrumentos de políticas públicas que garanticen la restitución de los derechos vulnerados de NNA y su protección.

El presente informe está estructurado en tres capítulos: el primero que hace referencia a la metodología cualitativa utilizada, la cual involucra a varios actores institucionales del Sistema¹, de quienes se obtuvo información relevante del accionar de las Juntas y de su interrelación con otros actores del Sistema.

En el segundo capítulo se presenta una exposición de los diferentes instrumentos de políticas públicas que se relacionan con la protección de derechos de los NNA, a través de una contextualización de la situación de niñez en el DMQ; la normativa legal y planes de desarrollo vigentes y, finalmente, la institucionalidad de las JPD en el marco del SPINA. Todo esto permite identificar los hallazgos más relevantes que dan paso al tercer capítulo en el que se plasman las conclusiones del proceso y se plantean las recomendaciones que permitirán a los organismos competentes tomar las medidas necesarias para mejorar el servicio de protección integral dirigido a los niños, niñas y adolescentes-NNA del DMQ.

¹ Ver anexo 1

Capítulo I: Metodología

El objetivo que guio este informe fue:

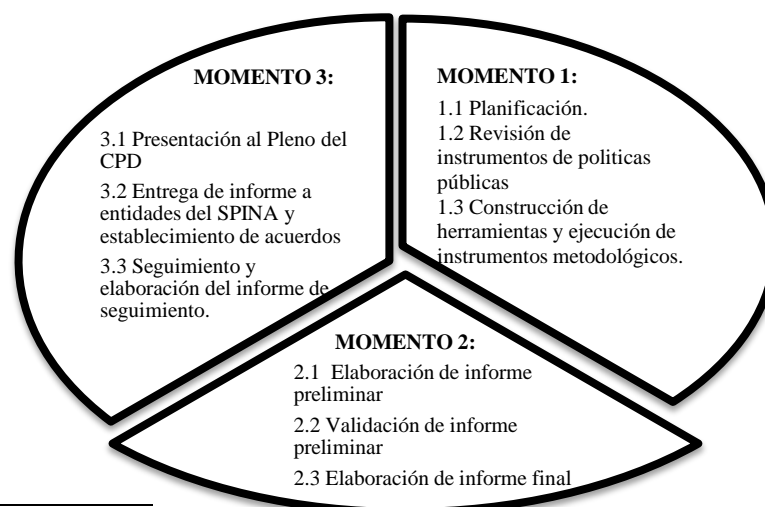
- Identificar de qué manera la institucionalidad de las JPD del DMQ apoya o limita el cumplimiento de la protección a NNA en función de las competencias que tienen estos organismos

A través de los objetivos específicos se buscó:

- Identificar los nudos críticos en la aplicación del procedimiento administrativo de protección de derechos y cómo esto influye en la protección de derechos de NNA.
- Identificar las relaciones de las JPD con las entidades del SPINA.
- Generar recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las JPD, que les permita cumplir efectivamente con la protección a NNA.

Para la observancia se utilizó un método de investigación cualitativa, que permitió recopilar información de los actores institucionales del Sistema de Protección Integral a Niñez y Adolescencia, tanto de los organismos de protección, defensa y exigibilidad como de las entidades de atención² que interactúan con las Juntas de Protección de Derechos.

El proceso se resume en tres momentos:



² Son aquellas que ejecutan políticas, planes, programas, servicios, proyectos y medidas de protección y sanción, de acuerdo a lo que establecen los organismos competentes (CNA, 2003, Art. 209).

Para recoger la información, además de consultar el material impreso existente y disponible, se entrevistó a los actores claves del SPINA, incluyendo a los miembros de las Juntas y a otros funcionarios/as de las entidades que se relacionan directamente con la protección de derechos de los NNA. También se realizaron grupos focales y entrevistas³ donde los participantes reflexionaron sobre la problemática de las Juntas.

La información recopilada fue sistematizada y sujeta al análisis correspondiente, de lo cual se obtuvo un informe preliminar, el mismo que fue validado por las entidades que participaron en el primer momento, dando como resultado el informe final del proceso de Observancia. Este informe fue expuesto al Pleno del Consejo para su conocimiento y aprobación. Posteriormente se iniciará el proceso de presentación de los resultados a las autoridades nacionales y locales responsables de la formulación o implementación de políticas públicas, a través de reuniones bilaterales, con el objetivo de construir conjuntamente acuerdos que permitan implementar acciones concretas para mejorar, fortalecer o generar políticas públicas y/o servicios relacionados con la protección de los derechos de NNA. Adicionalmente se establecerán los tiempos para realizar el seguimiento y evaluación de los acuerdos.⁴

³ Ver Anexo 1

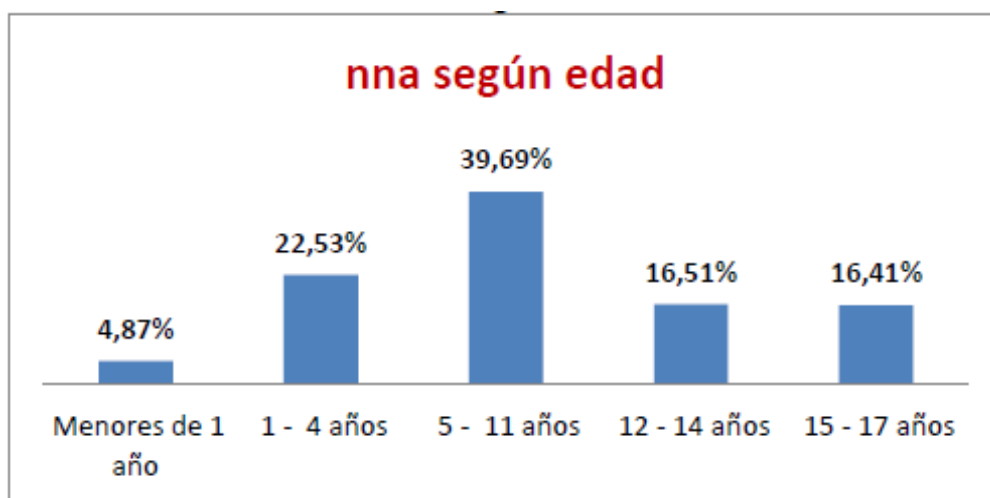
⁴ Los informes de observancia y de seguimiento a las recomendaciones son socializados a la ciudadanía a través de la página web: www.spinaquito.gob.ec

Capítulo II: Análisis de los instrumentos de política pública

2.1 Contextualización de la situación de niñez y adolescencia en el DMQ

Según el Censo 2010, en el DMQ, existen 736.349 NNA, esto corresponde al 33% de la población total del Distrito, distribuida de la siguiente manera (CPD -Compina en transición, 2015, pág. 13):

Gráfico No. 01:



Fuente: Censo 2010

Elaboración: COMPINA/Políticas Públicas

Entre los indicadores más relevantes sobre vulneración de derechos de NNA en el DMQ se tiene (CPD -Compina en transición, 2015, págs. 13-22):

- 27,57% de NNA se encuentra en situación de pobreza y el 5,71% está en extrema pobreza.
- 17.300 NNA tienen algún tipo de discapacidad, lo que corresponde al 2,35% del total de NNA
 - el 53,56% no asiste a un establecimiento de educación especial
 - el 22,99% sí asisten a un centro especializado
- 30% de estudiantes sufre alguna forma de maltrato en entidades educativas
- 63,2% de NNA entre 8-17 años han sufrido acoso escolar

En base a la información semestral remitida por las JPD, se conoce que en el 2015 se receptaron 1.235 casos en la Junta Delicia y 753 casos en la Junta Centro. Los tipos de vulneración que tienen mayor incidencia se relacionan con el maltrato físico y psicológico, seguidos de negligencia.

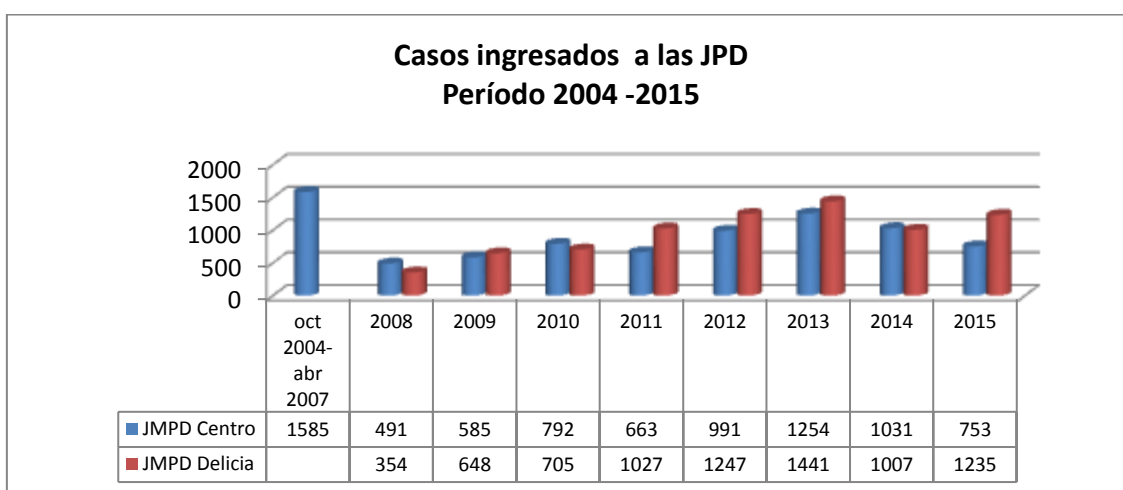
Las violencias son diversas y una persona puede ser víctima de varias a la vez, pues no son aisladas y repercuten en la integralidad del ser humano, de ahí la importancia de la intervención de las JPD como organismos de protección de NNA.

Tabla No. 01: Tipos de maltrato identificados por JPD

	JMPD Delicia	JMPD Centro
Maltrato físico	737	514
Maltrato psicológico	725	503
Negligencia	530	422
Otras vulneraciones	32	140
Maltrato sexual	25	51

En el DMQ, durante los 12 años de vida institucional de las JPD, se conoce de una creciente demanda de protección frente a la vulneración de derechos, como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 02:



Fuente: Informes semestrales y anuales JPD Centro y Delicia

Elaborado por: OPP/CPD (Compina en transición)

Elaborado por: OPP-TM/Secretaría Ejecutiva

Validado con: Entidades del SPINA 13-04-2017

Aprobado por: CPD (Compina en transición) 18-04-2017

Cada Junta recepta un promedio de 1000 casos al año, superando en un 150% la capacidad de atención en el Distrito⁵. Además, cada una dicta un promedio de 3.700 medidas de protección⁶, realiza alrededor de 500 audiencias y emite unas 400 resoluciones al año (Ver Anexo 3). El accionar integral de las Juntas pretende cesar las vulneraciones de derechos, situación que no puede ser verificada porque la carga de trabajo y el reducido número de profesionales restringe la posibilidad de hacer seguimiento a todas las medidas dispuestas.

2.2 Normativa legal internacional, nacional y local.

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño-CDN, establece que los “Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (CDN, 1989, Art. 4), y el Art. 19 incorpora “medidas sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos..., mientras se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o cualquier persona que lo tenga a su cargo”.

El Ecuador ratificó la CDN en 1990 y dio paso a una reforma normativa a través del Código de Niñez y Adolescencia-CNA (2003) que establece los principios que rigen el accionar de los actores del Sistema frente a la atención, prevención, protección y restitución de derecho de NNA: igualdad y no discriminación; corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad; función básica de la familia; interés superior del niño; prioridad absoluta; deber del Estado frente a la familia; ejercicio progresivo de derechos.

Estos principios rigen el SPINA, mismo que es concebido como “un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de

⁵ Según informe del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, emitido en el 2010, una Junta podría atender 400 casos al año.

⁶ Se debe considerar que en cada caso se dictan más de 3 medidas de protección.

garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (CNA, 2003, Art. 190).

En este mismo instrumento legal se determina que este Sistema estará integrado por tres niveles de organismos (CNA, 2003, Art. 192):

- Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas:
 - El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (actualmente Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional)
 - Los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (actualmente Consejos de Protección de Derechos)
- Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos:
 - Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos
 - La Administración de Justicia especializada en niñez y adolescencia (actualmente administración de justicia)
 - Otros organismos.
- 3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos:
 - Las entidades públicas y privadas de atención

Lo relevante en este sistema fue contar con un ente rector y referentes de articulación y coordinación, como fueron el CNNA y CCNA, que adicionalmente generaban directrices técnicas de cumplimiento obligatorio para la operatividad de las Juntas, como por ejemplo: estándares de atención de acuerdo al número de NNA en el cantón, perfiles para ser evaluados, etc. Actualmente no existe un ente rector ni entidades específicas que generen estos instrumentos técnicos, lo que deja a la deriva el accionar de los órganos de protección de derechos de NNA.

En el año 2008 se aprobó la Constitución de la República del Ecuador-CRE- que reconoce a los NNA como grupo de atención prioritaria y sujetos de derechos; así, el Art. 3 establece

que entre los deberes primordiales del Estado está “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución...” y en el Art. 341 ratifica “el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, quien será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema, las instituciones públicas, privadas y comunitarias”.

Sin embargo de ello, la LOCNI (2014) transforma la institucionalidad especializada en organismos con nuevas competencias, que deben ampliar su ámbito de acción hacia otros grupos de atención prioritaria, por ejemplo: el Consejo Nacional de Niñez se convierte en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convierten en Consejos Cantonales de Protección de Derechos⁷; la administración de justicia especializada en niñez desaparece y se crean las Unidades Judiciales Especializadas de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

Esto ha significado la desestructuración del Sistema, tal como fue concebido en su inicio y, consecuentemente, su debilitamiento, en particular de las Juntas de Protección de Derechos, que si bien no han sufrido cambios de manera expresa, sin embargo carecen de directrices de carácter nacional, al no existir la entidad rectora que las dirija⁸.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización-COOTAD, plantea en el Art. 84, literal j) que una de las funciones del Gobierno Local del Distrito Metropolitano de Quito es “implementar los sistema de protección integral del

⁷ Disposición Décima Transitoria de la LOCNI: “el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia se convertirá en Consejo de Protección de Derechos, el mismo que tendrá atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de protección de derechos.

⁸ Si bien existe un marco normativo importante en la protección de derechos de NNA, sin embargo a partir de la vigencia de la CRE se han generado algunos cambios en la normativa que han debilitado el SNDPINA. Estos aspectos también han sido recogidos por la sociedad civil y presentados en el Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención por los Derechos del Niño-CDN, quienes plantean que “En el Ecuador, a partir de la nueva Constitución se comienza a realizar reformas legales e institucionales orientadas a desarticular todo la institucionalidad de niñez y adolescencia, la cual ha suprimido o debilitado la especificidad e interdependencia de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes” (Sociedad Civil, 2016, pág. 8).

Cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos” (...)

Los cambios normativos a nivel nacional han dado paso a nuevas institucionalidades con competencias similares o complementarias que generan confusión en los diferentes actores del SPINA, tal es el caso de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, aprobada en el 2011, que crea las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos–JDRC, que “son el ente encargado de la solución de conflictos del sistema educativo” (LOEI, 2011, Art. 65). Estas instancias, en casos de vulneración de derechos, inician un proceso administrativo, dictan medidas de protección, realizan el respectivo seguimiento, sancionan a las instituciones educativas, entre otras (LOEI, 2011, Art. 342).

Esto evidencia que tanto las JPD como JDRC cumplen funciones similares, lo que ha generado que “algunas JDRC emitan medidas de protección y remitan a las JPD para su conocimiento y complementariedad de medidas” (SPINA, 2017); sin embargo, esto no es necesario, pues las JDRC tienen un procedimiento con el cual pueden resolver los conflictos del sistema educativo, como plantea la normativa vigente.

El MDMQ, en el marco de sus competencias, ha generado su propia normativa para dar operatividad a las JPD, como se identifica a continuación:

Normativa	Ámbito
Ordenanza 202	Organiza el SPINA. En éste se determina que las JPD dependerán de la Secretaría de Desarrollo Social.
Resolución Administrativa No. A0022	Creación de puestos miembros principales y equipo de apoyo
Resolución No. A 0105	Delega atribuciones a instancias municipales
Resolución No. A 0038	Circunscripción territorial de las JMPD
Resolución Administrativa No. A 0002-2010	Creación de puestos de suplentes
Resolución No. A0001 - 2013	JMPD pasan a formar parte de la SSYG

De lo expuesto se destaca el cambio de adscripción institucional de las JPD, que en la Ordenanza Metropolitana 202 se determina que dependerán de la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente SIS) y luego en el 2013, mediante resolución No. A 0001 se dispone su pertenencia a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, lo que no sólo es un cambio administrativo, sino también de enfoque, pasando del enfoque de desarrollo social al de seguridad. Por tanto, se identifica la inobservancia del orden jerárquico en la aplicación de la normativa, de acuerdo a lo que establece la CRE en el Art. 425. En cuanto a reglamentación interna, las JPD cuentan con:

- Un reglamento interno que está vigente desde 2011 y que requiere ser actualizado.
- Un procedimiento para la elaboración de informes de gestión, que se encuentra vigente, siendo su última actualización en el año 2014.
- Un instructivo para el cobro de multas, documento que si bien fue construido con instancias municipales, no ha sido aprobado por el municipio.

Adicionalmente, se ve la necesidad de homologar los instrumentos técnicos que utilizan las Juntas para desarrollar su trabajo. Se evidencian varios intentos para realizarlo; sin embargo, no se ha concretado en documentos oficiales.

Finalmente, se observa que las JPD en el DMQ continúan siendo órganos especializados para la protección integral de la niñez y adolescencia, pues así lo establece el CNA, a diferencia de otras JPD a nivel nacional que están atendiendo a todos los GAP, en contra de la especialidad de NNA expresa en la CRE para estos organismos. Además cabe resaltar que el Gobierno Local está cumpliendo con la recomendación del Comité de los Derechos del Niño, realizado en el 53º período de sesiones, de enero del 2010, donde se establece:

...que se otorgue consideración prioritaria de alto nivel y claramente identificable a los derechos del niño dentro de la estructura del Gobierno central y del sistema descentralizado del gobierno, todos cuyos departamentos competentes deben tener facultades y competencias concretas en materia de derechos del niño. A este respecto, el Comité recomienda que en el nuevo sistema nacional de inclusión y equidad social se respete y fortalezca el ya existente Sistema Nacional descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Comité de los Derechos del Niño, 2010, pág. 3)

2.2 Planes de desarrollo

El rol de las JPD como órganos especializados de Protección Integral de NNA no es un aspecto claramente expresado en el Plan Nacional del Buen Vivir. El Objetivo 6 se refiere a “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”; en el desarrollo de las políticas hace un énfasis a los temas judiciales relacionados con juzgados y fiscalías y se invisibiliza el tema administrativo, a pesar de que la CRE reconoce a los NNA como grupo de atención prioritaria y su atención prevalece sobre cualquier otro grupo.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017, plantea un diagnóstico de las condiciones intergeneracionales y establece 6 ejes: vida saludable, educación, protección, participación, vivienda y hábitat, y trabajo.

En el eje de protección se evidencia un limitado diagnóstico sobre la situación de los NNA, centrándose en temas relacionados con trabajo infantil y adolescentes en conflicto con la ley; es decir, son problemáticas que rebasan el tema administrativo y pasan al ámbito judicial. Y en las políticas definidas no se establece ninguna que tenga especificidad y especialidad respecto a niñez y adolescencia, pues los procedimientos administrativos son específicos y diferentes a los que se aplican para jóvenes y adultos/as mayores.

De igual manera, en el PDOT 2011-2015 no se hace referencia alguna a este organismo. En términos generales, la Política S2 plantea “Fortalecer el tejido social, impulsando su participación en la construcción de políticas públicas y el desarrollo a través de una gobernanza cercana y transparente” (MDMQ, 2015); en el Objetivo 2.5 establece que “el MDMQ promueve la convivencia ciudadana y la integración de los diferentes actores y sectores de la ciudad bajo el principio de equidad étnica, de género, intergeneracional y territorial”.

Tanto los planes nacionales como locales invisibilizan la especialidad y especificidad que debe tener el tratamiento de temas relacionados con vulneración de derechos de NNA. Además, el Informe alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano plantea que:

Los planes se centran en una concepción sobre la necesidad de abordar la integralidad del ciclo de vida con políticas intergeneracionales como una referencia transversal en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas (Sociedad civil, octubre 2016, pág. 10)

Las políticas de protección integral, no se reflejan ni en el Plan nacional del Buen Vivir-PNBV ni en la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (Ibíd., p 8)

2.3 Las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia en el marco del SNDPINA

Como se ha explicado, las JPD son parte sustancial del SPINA. Su accionar se concibe en el marco de las interrelaciones posibles con las demás entidades del Sistema, a fin de asegurar *protección integral* a los NNA. En este marco, a continuación se analiza la gestión de las JPD en dos dimensiones: interna, en cuanto a los aspectos organizativos, institucionales, administrativos y de gestión; y externa, en cuanto a su relación con otros actores del Sistema en la garantía, protección y restitución de los derechos vulnerados de esta población.

2.3.1 Institucionalidad de las Juntas de Protección de Derechos y su incidencia en la protección integral de NNA

Según la ley (CNA, 2003, Art. 205), las Juntas 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”. De acuerdo a esta misma norma, estas instancias las organiza cada municipalidad a nivel cantonal o parroquial, según sus planes de desarrollo social.

Se crean para que los temas de vulneración de derechos hacia los NNA, que pueden ser resueltos a través de la vía administrativa, no tengan que ingresar al ámbito judicial, pues se considera que los procedimientos deben ser más rápidos, menos revictimizantes y más cercanos a la comunidad.

Entre las funciones establecidas en el Art. 206 del CNA se encuentran:

- a) Conocer de oficio, o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de NNA y disponer las medidas administrativas de protección.
- b) Vigilar la ejecución de sus medidas.
- c) Interponer las acciones ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones.
- d) Requerir de los funcionarios públicos la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- e) Llevar el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo Municipio a quienes se haya aplicado medidas de protección.
- f) Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes.
- g) Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia.

En atención a la norma, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito fue uno de los gobiernos locales pioneros en la conformación de estos organismos. Con Resolución No. A006 del 21 de junio del 2004, se creó la primera Junta Metropolitana de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia – JMPD que funcionó en la Administración Zonal Centro, con jurisdicción Distrital.

Luego, en enero del 2008, con la cooperación financiera del INNFA y la decisión política del MDMQ se creó la segunda Junta en la Administración Zonal La Delicia. Al momento funcionan dos Juntas⁹ que cubren las demandas de la población, de la siguiente manera:

JMPD Centro	JMPD Delicia
Administraciones: Centro, Eloy Alfaro, Quitumbe y Chillos	Administraciones: Delicia (urbana-rural), Norte, Calderón y Nororiente-Noroccidente, Nor Central.

Fuente: Resolución No. A 0038 del 11 de abril de 2008

De acuerdo a la ley (Art. 207 CNA), las Juntas se estructuran por tres miembros principales y tres suplentes y duran en funciones 3 años, con probabilidad de una reelección. Adicionalmente, en el DMQ, estas Juntas cuentan con un equipo de trabajo mínimo para cumplir con las atribuciones establecidas en el CNA, como se indica a continuación:

Miembros (Resolución A 0022)	Personal de apoyo (Resolución A 0022/ Resolución A 002)
<ul style="list-style-type: none"> • 3 miembros principales (nombramiento a período fijo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario abogado • Asistente técnico • Citador notificador • 1 miembro suplente

Frente a esta situación, y por gestión de las/os miembros de las Juntas, se logró incorporar funcionarios municipales y/o pasantes -de forma temporal- quienes apoyaban en temas operativos de archivo, redacción de algunos documentos, entre otros. Sin embargo, en el 2016 se suspendió el tema de pasantías por disposiciones municipales.

Situación Actual:

Las JPD son órganos que cuentan con autonomía administrativa y funcional¹⁰ y pertenecen a la estructura municipal. Al inicio se encontraban bajo la responsabilidad de la Secretaría

⁹ Ver Anexo 2

de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Inclusión Social. Actualmente, como ya se señaló, forman parte de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, según resolución No. A0001; sin embargo, no se ha hecho efectiva su incorporación orgánica a esta Secretaría. En ambos casos, la percepción de los participantes en este proceso de Observancia es que, en general, la institucionalidad municipal desconoce el rol e importancia de las Juntas frente a la protección integral de los NNA, de lo cual se deriva gran parte de la problemática por la que atraviesan actualmente.

Por otra parte, por disposición de la misma ley (CNA, Art. 207), la JPD se integra por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, “los que serán elegidos por el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia...”. Esta particularidad ha determinado cierta confusión sobre la pertenencia institucional de las Juntas, lo que en otros cantones se ha interpretado como que estas instancias deben formar parte de los Consejos de Protección de Derechos. La disposición es clara, los Consejos sólo participan en la selección de los miembros. La municipalidad otorga los respectivos nombramientos, organiza y financia el funcionamiento de las Juntas.

Sin embargo de ello, y en función de las atribuciones del Consejo de Protección de Derechos, corresponde establecer la respectiva coordinación a fin de garantizar la protección integral de los derechos de los NNA en el DMQ. En este sentido, se puede decir que -al menos en esta última fase- ha existido una adecuada articulación con la institucionalidad municipal para tramitar las quejas¹¹ relacionadas con la actuación de las Juntas.

¹⁰ Art. 205.- 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.

Las organizará cada municipalidad a nivel cantonal o parroquial, según sus planes de desarrollo social. Serán financiadas por el Municipio con los recursos establecidos en el presente Código y más leyes (CNA, 2003)

¹¹ Si existe una queja sobre las medidas o resoluciones tomadas por la Junta, la instancia para conocerlas es la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. En tanto el MDMQ es la instancia para conocer las quejas sobre temas administrativos, calidad del servicio, mal trato en la atención.

Los informes semestrales entregados por las JPD evidencian las dificultades relacionadas con temas administrativos, logísticos, presupuestarios, de infraestructura, etc., para brindar un servicio de calidad, calidez y efectividad. Detrás de esto está la percepción de un descuido de la administración municipal para con este servicio, lo cual es identificado por algunos funcionarios municipales como que “existe mucho desorden, mucho caos”.

A continuación se expone la percepción de los/as entrevistados/as y participantes en los grupos focales, sobre este aspecto:

En cuanto al presupuesto, aspectos logísticos y de infraestructura:

- El MDMQ financia gastos operativos para el funcionamiento de las dos Juntas, esto es: pago de remuneraciones del personal, pago de servicios, infraestructura y equipamiento.
- Se desconoce el presupuesto anual asignado para las Juntas y quién lo administra en su integralidad, esto se evidencia en la dispersión de recursos; por ejemplo, el pago de personal se encuentra en las Administraciones Zonales respectivas y, actualmente, la SSYG responde a temas logísticos, como materiales de oficina. Existen situaciones administrativas a las que ninguna instancia municipal da respuesta.
- Desde el 2013 no se hacen efectivos los traspasos presupuestarios de las JPD a la SSYG, según lo establece la Resolución A0001, esto impide responder de forma efectiva a temas logísticos tales como: dotación de material de oficina, soporte tecnológico, limpieza, seguridad, entre otros.
- En cuanto a infraestructura, pese a que se cuenta con espacios medianamente adecuados, aún persisten algunas limitantes en relación a privacidad, accesibilidad, como se indica a continuación:
 - Las salas para la escucha en reserva de NNA y las audiencias con adultos, son poco adecuadas, pues no brindan privacidad.
 - No se cuenta con salas de espera adecuadas para los niños/as mientras se realiza la denuncia o se lleva adelante la audiencia.
 - La infraestructura limita la accesibilidad a personas con discapacidad.

- El servicio se encuentra sobreesaturado. Esto provoca la queja permanente de los/as usuarios/as y, sobretodo, compromete la finalidad de protección a la niñez y adolescencia del DMQ. Dos Juntas son insuficientes para la demanda existente en el DMQ.

En cuanto a Talento Humano:

- La dinámica de las JPD amerita la presencia de los tres miembros designados y un equipo permanente de apoyo. Esto no siempre se cumple. Hay problemas administrativos que no han sido resueltos adecuadamente, como por ejemplo, procesos dilatados para la contratación del personal de apoyo y, lo más relevante, aún no se ha identificado el procedimiento administrativo para la contratación oportuna de los miembros suplentes¹² que permita a las Juntas actuar de forma inmediata cuando existe una ausencia temporal -por enfermedad, calamidad doméstica, vacaciones- de un miembro principal. Las instancias municipales identifican que a esto se suma la dificultad de no contar con el presupuesto para la subrogación.
- Durante todos estos años las Juntas han tenido que paralizar audiencias por no contar con un miembro suplente dentro del equipo, pues éstas no pueden actuar si no están los tres miembros. Los miembros suplentes no han aceptado la principalización porque se encuentran trabajando.
- Demora en los procesos de selección del personal del equipo de apoyo que, según los consultados, han llegado a tardar entre 3-12 meses, debido a: falta de planificación de talento humano, inobservancia de los perfiles establecidos en el reglamento interno y el desconocimiento de los procedimientos institucionales -tiempos y requerimientos- para los procesos de selección y contratación de talento humano. Cabe indicar que en este último período la SSYG ha tratado de agilizar los procesos de selección y se ha considerado la participación de al menos un miembro de las Juntas en dichos procesos.
- Rotación permanente del personal del equipo de apoyo, como son el secretario abogado, notificador, persona que recepta denuncias. Según la resolución de creación

¹² Resolución A0002-2010- Creación del puesto de miembro suplente

de los puestos, se establece que la contratación se realizará anualmente con la renovación de un año adicional. Esto genera inconvenientes, porque las personas que ya conocen sus funciones y se acoplan al trabajo deben salir por finalización del contrato o, incluso, antes de que finalice, para conseguir trabajos mejor remunerados. Esto implica iniciar cada vez un proceso de contratación que lleva tiempo y obliga a que los miembros de Junta dejen de cumplir sus funciones para receptor los casos, lo que a su vez genera malestar en los usuarios por los aplazamientos de las audiencias, generándose maltrato institucional, por omisión, de parte de estos organismos municipales.

- No existe una evaluación permanente del cumplimiento de las funciones del personal del equipo de apoyo, tampoco de los miembros de las Juntas. Esto incide en la calidad de atención ya que si no hay una comprensión de la razón de ser de las Juntas, los NNA pueden quedar en indefensión por la no recepción de los casos de competencia de este organismo. Esto ha sido evidenciado por entidades de atención que en algún momento han acudido a las juntas, ejemplos:
 - Casos de maltrato en el sistema educativo, se ha sugerido que pongan en conocimiento de las JDRC.
 - Casos que no cuentan con todos los documentos no se han receptado.
 - La necesidad, en casos de movilidad humana, de contar con el apoyo de una entidad de atención para realizar la denuncia.

Todo esto contraría la razón de ser de las Juntas, cuyo objetivo es procurar, ante todo, la protección oportuna de los NNA. Esta acción parecería ser de responsabilidad directa del funcionario que recepta las denuncias, quien en última instancia decide lo que le compete o no conocer a la Junta. Detrás de estos ejemplos se identifican algunos problemas, tales como: la falta de un proceso de inducción al personal que ingresa sobre temas de seguimiento y evaluación del accionar del equipo de apoyo y la excesiva rotación de este personal, entre otros.

- Lo anterior se suma a la casi total ausencia de procesos de capacitación e inducción técnica/administrativa que se hace extensivo a los miembros de Junta y sus equipos de apoyo.

Por otra parte, los miembros actuales no recibieron ninguna inducción en temas relacionados con talento humano (procedimientos sobre permisos, vacaciones, etc.), administrativos (archivo, bienes muebles), técnicos¹³ (procedimiento administrativo). Cuando ingresa un nuevo profesional al equipo de apoyo, el coordinador/a realiza el proceso de inducción en el cual se indica la razón de ser de las Juntas y se transfieren instrumentos utilizados para registro, archivo, etc.

Respecto a la capacitación, no cuentan con un plan específico; sin embargo, han buscado espacios municipales (ICAM) o externos (universidades) para capacitarse en temas legales, de negociación, etc.

- En estos tres años, por pedido de las Juntas, se han estructurado talleres de salud mental; sin embargo, son insuficientes, y los que se han generado no cuentan con un hilo conductor, sino que responden a pedidos puntuales. Adicionalmente, las Juntas generaron espacios propios con sus equipos para mejorar las relaciones, conocerse y salir del espacio que tiene altos niveles de tensión. Siendo un tema que debe ser abordado de manera responsable por el MDMQ, pues toda instancia que trabaja con temas tan complejos como la violencia, requieren de estos espacios para que los equipos no se agoten.
- La dinámica de este tipo de servicio determina un alto desgaste emocional y afectivo entre los integrantes de los equipos de trabajo, lo que ha derivado en serias dificultades de comunicación entre las/os miembros de Junta. Esto, de no ser atendido oportunamente, incide en el tipo y calidad de servicio que se ofrece a la comunidad.
- La experticia que ganan los miembros evidencia una mayor agilidad en la realización de audiencias¹⁴ y elaboración de resoluciones, lo cual permite agilizar procesos, aunque aún existe un déficit en la agilidad de los procedimientos.
- La circunscripción territorial que abarca cada Junta es muy amplia, por ejemplo, la zona Norte incluye territorios extensos como el Noroccidente, Nororiente y Norcentral

¹³ Sobre este último tema el COMPINA realizó una inducción básica a los miembros de las Juntas al inicio de su proceso.

¹⁴ Cuando ingresan nuevos miembros de Junta podrán realizar entre 3 y 4 audiencias diarias, cuando se encuentran en su tercer año pueden realizar hasta 6 audiencias diarias.

y un solo citador por Junta no es suficiente para cumplir con su función de manera oportuna.

- Existen disposiciones de que un citador no puede salir del perímetro del Distrito, esto genera dificultades, porque existen casos en los que deben notificar en otros cantones de Pichincha.
- Es un peligro para los citadores movilizarse en moto hacia las zonas rurales, especialmente en invierno, lo que retrasa la entrega de las notificaciones.

2.3.2 Las JPD y su relacionamiento con los otros organismos de protección en el marco de la aplicación del procedimiento administrativo

Las interrelaciones con los demás organismos del SPINA es un aspecto sustancial del funcionamiento de las Juntas, pues todo el accionar para la protección integral de NNA debe estar supeditado al principio de corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad y no a la voluntariedad de las personas y de las autoridades de turno.

En este sentido, es lamentable constatar que ni la Municipalidad, ni muchas de las entidades que conforman el SPINA lo reconocen, identifican o tienen incorporado en sus metodologías la necesidad de articulación y coordinación interinstitucional, siendo ésta muy limitada. Incluso en varios casos se ha constatado que existe desconocimiento de parte de algunas entidades de qué es el SPINA, para qué sirve, quiénes lo conforman y qué servicios existen para la atención, protección y restitución de derechos de NNA en el DMQ.

Un ejemplo de ello es la relación establecida con los CEJ. En sus procedimientos para evidenciar que una persona no quiere continuar con terapia se les pide que firmen un acta de desistimiento. Esto confunde a las personas, quienes piensan que desisten del caso en la Junta. Esto evidencia la necesidad de articular acciones, pero también metodologías, para ofrecer un servicio eficiente a la comunidad.

Por otra parte, algunas entidades no reconocen a la JPD como una autoridad administrativa que tiene entre sus atribuciones disponer medidas de protección a NNA de cumplimiento obligatorio.

La organización interna de las Juntas plantea que se nombre un/a coordinador/a, de entre los 3 miembros principales, quien tiene la vocería y realiza las actividades de articulación con los actores externos. Durante estos tres años, los/as coordinadores/as de las Juntas han realizado acercamientos, por casos puntuales, con fiscales, jueces, defensores públicos o con la DINAPEN, logrando resultados positivos; sin embargo, no se han institucionalizado y han cambiado de acuerdo a la movilidad de las personas o autoridades. Esta función que deben asumir los miembros también disminuye el tiempo de cumplimiento de sus funciones de protección, pues esto implica diferir audiencias.

Percepción de la relación de las JPD con las entidades de atención.-

Para profundizar en este análisis se parte del procedimiento administrativo, que consta en la norma -CNA-, según el cual existen tres momentos:

- ❖ Inicio del procedimiento - recepción y notificación
- ❖ Audiencias y resoluciones
- ❖ Impugnaciones

A continuación se revisa la actuación de las entidades del sistema en cada uno de ellos:

• Recepción y notificación

El CNA establece que es obligación de toda persona poner en conocimiento de la Junta, de forma verbal o escrita, cualquier hecho de vulneración de derechos. Las entidades de atención y las/os miembros de Junta identifican algunas dificultades en esta etapa del proceso administrativo, que se mencionan a continuación:

- ✓ Las personas que reciben denuncias -asistente técnico- no están preparadas para brindar una asesoría adecuada¹⁵, ni para identificar cuándo un caso es o no de competencia de la Junta.
 - ✓ Los/as trabajadores/as sociales no están realizando las visitas domiciliarias, sino que les llaman a las oficinas de la entidad para levantar información socio económica.
 - ✓ La Junta exige, para la denuncia, documentos que no establece la ley, por ejemplo, carta del agua o luz; sin embargo, para los funcionarios de las JPD, las entidades no registran todos los datos que permitan notificar a las partes.
 - ✓ Las entidades que tienen experticia en el manejo de temas específicos como movilidad humana, refugio, trabajo infantil, evidencian que existe un desconocimiento de la temática por parte de los miembros de las Juntas, lo que limita su accionar y puede incluso generar revictimización a las NNA.
 - ✓ Las Juntas de Protección no reciben casos cuando el reloj marca las 16h30 (Entidades, 2017).
 - ✓ Existen casos en los que las Juntas dictan medidas de protección a quien no las requiere, dejando en indefensión a quien si necesita, evidenciando, además, falta de prolijidad en la revisión de la información receptada y lo que las personas solicitan; por ejemplo: el caso de un adolescente colombiano, no acompañado, que se encuentra con un amigo mayor de edad y solicita medidas de protección para el adolescente; sin embargo, la Junta dictó medidas de protección para el mayor de edad (Entidades, 2017).
 - ✓ Las formalidades procesales limitan la protección integral de los NNA y judicializan la protección (Entidades, 2017).
- **Audiencias y resoluciones**

Este espacio permite que los miembros de las Juntas escuchen los alegatos verbales de las partes, como lo dispone el Art. 238 del CNA. A partir de ello, se emite una

¹⁵ En temas de violencia en el sistema educativo la persona que recibe denuncias le indicó que es mejor que ponga la denuncia en la JDRC del ME (Entidades, 2017)

resolución motivada de las medidas que permitan cesar la amenaza o vulneración de derechos. Según la percepción de los entrevistados y participantes en los grupos focales se identifica que:

- ✓ Debido a la alta demanda de casos, las audiencias se programan para después de 2 o 3 meses posteriores a la denuncia.
- ✓ Las dos Juntas tienen miradas diferentes sobre las resoluciones
 - La Junta de la Delicia trata de resolver -en lo posible-, en la misma audiencia.
 - La Junta Centro no emite resolución si no escucha a los NNA, lo que puede demorar meses, pues depende de la familia.
- ✓ Las JPD no tienen posibilidad de hacer un seguimiento a todas las medidas dispuestas, debido a la cantidad de casos que tienen. Por lo que el seguimiento se realiza sólo a casos complejos donde se evidencia alto riesgo de los NNA o cuando las partes informan a la Junta que no se están cumpliendo las medidas.
- ✓ Los tiempos que requiere la Junta para resolver un caso son muy largos, restándole efectividad a este organismo.
- ✓ El incumplimiento de la ejecución de medidas de protección, por parte de las entidades, se debe a:
 - El desconocimiento de la obligatoriedad en el cumplimiento de las disposiciones de las JPD, al ser una autoridad administrativa;
 - La falta de profesionales que den respuesta a sus pedidos;
 - Saturación de los servicios que prestan apoyo psicológico y elaboración de informes socio económicos;
 - Las Juntas dictan medidas que son desproporcionadas y las entidades no pueden cumplirlas o los tiempos para ejecutarlas se dilatan.
- ✓ En las audiencias las entidades identifican que los miembros de juntas se pueden convertir en juzgadores de los padres y madres de familia, especialmente cuando es gente humilde¹⁶.

¹⁶ Este hecho fue observado en una audiencia en el período 2011-2014

- ✓ Las/os profesionales de trabajo social y psicología, evidencian que en las audiencias se los expone ante los demandados, pues se pone en evidencia quienes realizan los informes. Existen casos en los cuales los demandados son personas agresivas y después de las audiencias les amenazan e incluso les han agredido.
- ✓ Las resoluciones pueden demorar en ser notificadas entre 6 y 12 meses (Entidades, 2017).
- ✓ No se cuenta con bases de datos de entidades públicas y privadas que permita a las Juntas conocer servicios diversos para dictar medidas de protección que cesen la amenaza -o vulneración de derechos- y no se saturen algunas entidades de atención como los CEJ o el MIES.

• **Apelaciones**

De las apelaciones que han realizado ante el Juez competente se conoce lo siguiente:

- ✓ Generalmente los jueces ratifican las medidas dispuestas por las Juntas;
- ✓ Existen casos en los que no se conoce la decisión del Juez;
- ✓ En casos aislados los jueces han revocado las medidas dispuestas.

Las entidades identifican que las Juntas, al ser organismos de protección, pueden dinamizar el Sistema activando a las entidades públicas y privadas en la protección de los derechos de NNA (SPINA, 2017). Reconocen que la “presencia de las Juntas es importante para el acceso a la justicia, no todos los casos necesitan ser judicializados, ni requieren de la intervención de un juez. La junta debería ser más cercana, ser amigable” (CJ, Entrevista coordinación JPD-CJ, 2017).

Percepción de la relación de las JPD con otros organismos de protección.

En el marco de su articulación con otros organismos de protección, se identifican dos dificultades:

- La mayoría de entidades públicas y privadas desconocen el accionar de las Juntas, procedimientos, tipos de medidas que pueden dictar.

- Generalmente, los/as usuarios/as piensan que al poner en conocimiento de las Juntas y de las Unidades Judiciales de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia van a obtener medidas más favorables, de acuerdo a sus intereses.

Sin embargo de lo señalado, en el proceso de recopilación y validación de la información, las entidades públicas y privadas de atención reconocieron la importancia de este organismo para la protección y no judicialización de todos los temas de NNA.

Entre los organismos identificados en este grupo se encuentran: el Consejo de la Judicatura, Fiscalía, DINAPEN, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo, quienes desde sus competencias y acciones identifican potencialidades y debilidades en la actuación y articulación con las Juntas y con los otros organismos, que se presentan a continuación:

a. Consejo de la Judicatura¹⁷

La Subdirección Nacional de Acceso a la Justicia identifica algunas dificultades en la articulación con las JPD (CJ, Entrevista coordinación JPD-CJ, 2017).

- i. Desconocimiento del rol de las juntas y, por ende, escasa articulación entre las Unidades Judiciales de Familia Mujer, Niñez y Adolescencia y las JPD.
- ii. Duplicidad de instancias que pueden dictar las mismas medidas de protección (JPD vs JDRC).
- iii. Si bien identifican que existen algunas dificultades respecto a agilidad en la emisión de medidas de protección por parte de los Jueces de Garantías Penales, el CJ ha identificado los nudos críticos y frente a esto se están implementando correctivos.

Cabe mencionar que las JPD observan que los jueces se inhiben de conocer temas administrativos y los remiten a éstas. Si bien estos hechos se suspendieron después de que

¹⁷ Según el Art. 169 de la CRE, plantea que “el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

el CJ remitió un oficio circular a los jueces indicando que deben conocer temas administrativos y judiciales, sin embargo después de un período de tiempo vuelve a suceder.

b. Fiscalía¹⁸

Este órgano identifica que la relación con las Juntas se activa cuanto éstas ponen en conocimiento la presunción de un delito hacia un NNA; en este contexto, la Fiscalía identifica las siguientes dificultades con otros organismos del Sistema:

- i. Los jueces de garantías penales se demoran entre 15-20 días en dictar las medidas de protección emergentes, solicitadas por la Fiscalía (SPINA, 2017). A la vez el Consejo de la Judicatura reconoce estos inconvenientes, frente a los cuales han tomado correctivos (CJ, Entrevista coordinación JPD-CJ, 2017).
- ii. Las entidades de atención no tienen claridad respecto a que la Fiscalía pueda emitir medidas de protección porque el MIES ha recibido varias disposiciones de ingresar a niños en casas de acogida. Frente a este particular se clarifica que no es la Fiscalía la que dispone la medida sino es una disposición del Juez, en la cual dispone a la Fiscalía que notifique a la entidades correspondientes (SPINA, 2017).

Las JPD identifican que desde la Fiscalía les consideran órganos auxiliares, por lo que remiten disposiciones para realizar el seguimiento de medidas de protección.

c. Juntas Distritales de Resolución de Conflictos¹⁹ JDRC – ME

En los casos de vulneración de derechos, el Art. 342 del Reglamento de la LOEI plantea que las JDRC tienen algunas obligaciones, entre las que se encuentran:

¹⁸ Es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación (CRE, 2008, Art. 194-195).

¹⁹ Son el ente encargado de la solución de conflictos en el sistema educativo. Tienen una conformación interdisciplinaria de tres profesionales nombrados directamente por la autoridad competente (LOEI, 2011, Art. 66)

- Instaurar los sumarios administrativos y, cuando son delitos, denunciar ante autoridad competente.
- Dictar de manera inmediata medidas de protección.
- En casos de violencia sexual, suspender temporalmente a la autoridad o docente inculpado.
- Realizar el seguimiento en el ámbito educativo del cumplimiento de las medidas de protección.
- Sancionar a las instituciones educativas y a las autoridades por incumplimiento de medidas de protección.

A pesar de todo lo dispuesto por la ley, las JPD identifican las siguientes dificultades:

- i. Duplicidad en la función de disponer medidas de protección.
- ii. No es necesario que las JDRC emitan medidas y remitan a las JPD para complementar dichas medidas.
- iii. Las JDRC, según lo que establece la normativa legal deben receptor los casos de vulneración de derechos que se generan en el sistema educativo, cualquiera sea la temática. Sin embargo actualmente, no están conociendo los casos y los refieren directamente a las JPD (JMPD 1. , 2017).
- iv. El desconocimiento de los límites y complementariedades entre estos organismos genera confusión en quienes buscan protección para los NNA vulnerados en sus derechos.

d. Defensoría del Pueblo²⁰

- i. Existe un desconocimiento de los límites, complementariedades y nivel de articulación con las JPD, además de los criterios de admisibilidad de casos.
- ii. Se identifica una duplicación de competencias en lo que respecta a medidas de protección. Un ejemplo de esto:

²⁰ Es una entidad pública que “promueve, divulga y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos” (Defensoría del Pueblo, 2017)

“...apoyan en temas donde están involucrados niños en situaciones graves, por ejemplo, cuando los padres tienen problemas de alcoholismo, drogadicción, trabajo infantil, inician un procedimiento bajo una investigación defensorial, y se trata de insertar a los NNA en un entorno adecuado, que pueden ser guarderías o entidades públicas o privadas, hasta que los padres se recuperen (SPINA, 2017, pág. 4).

- iii. La única relación que se identifica es la vigilancia del debido proceso, cuando es solicitada por una JPD.

e. Defensoría Pública²¹

- i. Indica que esta entidad pública solo patrocina casos judiciales y no administrativos; sin embargo, esto dejaría en evidencia que existe una interpretación inadecuada de la Constitución, además el Código Orgánico de la Función Judicial en el Art. 286 establece que le corresponde a la Defensoría Pública “Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas entonces surge la pregunta: ¿cuáles son los motivos para indicar que no patrocinan casos administrativos?. Es necesario que este organismo público revise sus procedimientos.
- ii. No se ha logrado abrir un espacio de coordinación con las JPD.

Desde la cotidianidad de las Juntas se identifica que los Defensores Públicos están asesorando a los/as usuarios/as de forma equivocada frente a una tenencia de NNA porque les remiten a las Juntas para que soliciten custodia emergente, como requisito previo para iniciar el proceso judicial, lo cual no es procedente.

²¹ Según la CRE en el Art. 191 establece que “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”.

f. DINAPEN²²

- i. Las JPD disponen medidas que son poco factibles de cumplir, por varias razones:
 - No remiten información para localizar a las personas.
 - La notificación sobre investigaciones llegan pasados los 6 meses de iniciado el proceso, generando molestia en las personas, pues ya no es oportuno.
 - No es una entidad especializada para realizar informes psicosociales.
 - Tienen una alta demanda de investigaciones por parte de Fiscalía, CJ.
- ii. Cuando la DINAPEN presenta los partes sobre casos de trabajo infantil y mendicidad, la Junta los devuelve para que justifique el riesgo en el que se encuentran los NNA. Esto evidencia un posible error de las Juntas pues los temas de TI, mendicidad, están tipificados como delitos en el COIP, por lo que se considera que existe riesgo; por esa razón se pone en conocimiento de la autoridad competente.
- iii. La DINAPEN debe revisar sus procedimientos de intervención cuando identifica casos de reincidencia en temas de trabajo infantil y mendicidad.
- iv. Se evidencia que algunos jueces “ordenan la realización de pericias para remitirla al Fiscal, sin embargo, la Fiscalía solicita una nueva investigación”.

²² Fue creada en 1997, su misión es “ a ejecución de medidas de prevención, investigación y vigilancia del respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (DINAPEN, 1997, Art. 2)

Capítulo III: Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

- Las Juntas de Protección de Derechos son organismos fundamentales del Sistema de Protección Integral de NNA, garantizado en la CRE, que responden a la doctrina de protección integral y a principios sobre los cuales toda sociedad debe garantizar, proteger y promover la vigencia, ejercicio, protección y restitución de derechos de la población infantil y adolescente.
- Los principios que fundamentan la existencia del SPINA, especialmente la eficiencia, eficacia y corresponsabilidad, no están presentes en la cotidianidad de los procesos de atención, protección y restitución de derechos. Esto se evidencia en los débiles niveles de coordinación entre entidades públicas y privadas y, sobre todo, en las inquietudes expresadas sobre: ¿para qué existe?, ¿quiénes lo conforman? ¿cuál ha sido el impacto en la protección, garantía y goce de los derechos de NNA?
- Los planes de desarrollo, nacionales y locales, no incluyen objetivos, políticas, ni líneas estratégicas específicas que permitan fortalecer la institucionalidad de los organismos administrativos de protección de derechos de NNA.
- Los cambios normativos están debilitando el SPINA, pues se invisibiliza la especialidad y especificidad de la protección de derechos de NNA.
- No se visibilizan a las JPD en la estructura orgánica del municipio, lo que dificulta y limita la generación de condiciones: humanas, administrativas, normativas, tecnológicas, presupuestarias, para su funcionamiento efectivo y cumplimiento del rol de protección de derechos de NNA en el Distrito
- Existe una alta demanda del servicio que prestan las JPD al punto que ha rebasado su capacidad de respuesta, lo que redundará en una mala prestación que provoca reclamos e insatisfacción de parte de la ciudadanía.
- A pesar de las debilidades existentes en las JPD, las entidades públicas y privadas reconocen la necesidad de reposicionar a estos organismos, pues tienen un rol fundamental en la protección a los NNA.

Elaborado por: OPP-TM/Secretaría Ejecutiva

Validado con: Entidades del SPINA 13-04-2017

Aprobado por: CPD (Compina en transición) 18-04-2017

3.2 Recomendaciones

Las niñas, niños y adolescentes son un grupo de atención prioritaria, con primacía sobre el resto de grupos; constituyen más del 33% de la población del DMQ, cuyo Gobierno Local tiene la competencia constitucional y legal (COOTAD, CNA) de promover, organizar y financiar los Sistemas de Protección Integral que, en el caso de los NNA, comprende las Juntas de Protección de Derechos; por tanto, las siguientes recomendaciones tienen el propósito de lograr una intervención articulada que permita superar los nudos críticos encontrados y fortalecer estos organismos como servicios municipales de protección y restitución de derechos, de acuerdo con la normativa legal vigente.

1. El MDMQ, en ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia, tiene la responsabilidad de intervenir y fortalecer a estos organismos, por lo que se recomienda la conformación de una comisión para el análisis jurídico y técnico que permita identificar los mecanismos y condiciones óptimas (normativas, técnicas, humanas, administrativas y financieras) para que las JMPD cumplan con las competencias establecidas en el CNA. Esta comisión puede tomar como insumos para el análisis los siguientes elementos:

- **Instrumentos de política pública**
 - Inclusión de las funciones de las Juntas en el PDOT.
 - Inclusión las JPD en el Orgánico Estructural del MDMQ como organismos de protección de derechos de NNA.
 - Creación de nuevas Juntas de Protección de Derechos en respuesta a la demanda local.
 - Revisión, actualización y/o generación de normativa interna para la operatividad de las Juntas, como son:
 - Reglamento interno
 - Instructivo de cobro de multas
 - Procedimiento de elaboración de informes
 - Aprobación de la Ordenanza del Sistema de Protección Integral

- Consolidación de normativa dispersa sobre JPD.
- Aprobación de la Ordenanza que regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ.
- **Procedimiento administrativo de protección de derechos a NNA**
 - Urgencia de reforzar la capacitación al personal de apoyo de las Juntas respecto a la competencia que tienen frente a casos de vulneración de derechos:
 - Admisibilidad
 - Requisitos solicitados para presentar denuncias
 - Recepción verbal o escrita de las denuncias.
 - Homologación de procedimientos administrativos e instrumentos técnicos
 - Revisión de procedimientos que resguarden el accionar de los miembros de Junta a fin de no exponerlos en las audiencias frente a los vulneradores de derechos.
- **Ámbito Institucional**
 - Evaluar y generar un nuevo modelo de gestión para las JPD, en el DMQ, que permita responder a la alta demanda existente.
 - Institucionalización de procesos de inducción, capacitación y espacios de salud mental para el equipo de apoyo y miembros de las Juntas.
 - Construcción de los parámetros técnicos para las evaluaciones de los miembros de las Juntas y equipos de apoyo.
 - Elaboración de los procedimientos idóneos para la principalización de miembros suplentes.
 - Desarrollo de un sistema informático para el registro de casos ingresados a las JPD.
 - Generación de procesos de socialización sobre las competencias de las JPD a los servidores municipales.

- Revisión de los tiempos de los procesos de selección del personal del equipo de apoyo, para que sean ágiles y oportunos.
 - Análisis del presupuesto anual, necesario, para cubrir los requerimientos humanos y administrativos de las Juntas.
 - Análisis técnico de la ubicación e instalaciones de las Juntas, que brinden privacidad y confidencialidad frente a la presentación de casos de vulneración de derechos.
 - Análisis sobre los procedimientos para las notificaciones fuera del perímetro del DMQ, que no restrinjan la función de las Juntas.
 - **Coordinación interinstitucional**
 - Generación de un espacio interinstitucional, cada cuatro o seis meses, en el cual se identifiquen los nudos críticos relacionados con la articulación y coordinación interinstitucional con los organismos del SPINA, y establecer los mecanismos idóneos para superarlos.
2. Los organismos que forman parte del SPINA deben generar espacios de análisis al interno de sus instituciones donde se aborden temas que son producto del presente proceso de observancia y otros que aporten a la articulación efectiva del Sistema para la protección de los derechos de NNA. Entre los puntos que se pueden abordar se encuentran:
- Impulsar, con los servidores públicos, un proceso de información y/o capacitación sobre:
 - Derechos humanos y enfoques de protección
 - SPINA, sus actores, funciones y niveles de articulación.
 - Ruta de referencia y contrareferencia en casos de vulneración de derechos de NNA, que disminuya al máximo la revictimización.
 - Reconocer y/o clarificar los roles, límites y complementariedades en el accionar institucional frente a la protección de los derechos de los NNA en el DMQ, desde el Consejo de la Judicatura la Fiscalía, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, DINAPEN y JMPD.

- Informar a las entidades de atención -públicas y privadas- la obligatoriedad en el cumplimiento de medidas de protección.
 - Generar lineamientos para la elaboración de informes de psicología y/o trabajo social, que brinden elementos para la toma de decisiones de las JPD.
 - Poner a disposición de las JPD los registros de las entidades de atención, a las cuales se pueden disponer medidas de protección.
 - El Consejo de la Judicatura debe revisar temas relacionados con:
 - Análisis de las atribuciones de los jueces que son parte de las UJFMNA; monitorear su cumplimiento y generar directrices que exija a los jueces la recepción de denuncias relacionadas con temas administrativos.
 - Incidencia en los Jueces de Garantías Penales para que la emisión de medidas de protección, frente a casos de violencia sexual, se la realice con mayor celeridad.
 - Defensoría Pública: revisión de la normativa interna para definir su competencia en el patrocinio de casos de vulneración de derechos de NNA, en el ámbito administrativo.
 - DINAPEN: Análisis de la información que debe contener los partes remitidos a las JPD y generación de un espacio de coordinación.
3. Trasladar los resultados de este informe al CNII y establecer mecanismos de coordinación para:
- Incidir en los Ministerios que conforman el CNII, para reconocerse como actores del SPINA y articular acciones, en el marco de las competencias establecidas por la norma legal vigente, que permita una respuesta efectiva frente a la vulneración de derechos de NNA.
 - Recuperar la especialidad y especificidad de las JPD como órganos de protección de los derechos de NNA, según lo establecido en el Código de Niñez y Adolescencia.

- Impulsar la revisión del estándar de atención de las Juntas de Protección según población y cantón.
- Incidir en los organismos rectores de políticas públicas para hacer efectivo el registro de entidades de atención a NNA, el mismo que debe ser de acceso público para las JPD

Bibliografía

- CDN. (1989). *Convención de los Derechos del Niño*.
- CNA. (2003). *Código de Niñez y Adolescencia*. Quito.
- COFJ. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de <http://www.fielweb.com/Index.aspx?na#>
- Comité de los Derechos del Niño. (11-29 de enero de 2010). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del Artículo 44 de la Convención*. Recuperado el 12 de marzo de 2017, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8534.pdf?view=1>
- Consejo de la Judicatura. (2013). *Planificación estratégica 2013-2019*. Recuperado el 29 de marzo de 2017, de http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/saladeprensa/multimedia/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=10:plan-estrategico-de-la-funcion-judicial&catid=1:default-category&tmpl=component&Itemid=98
- Convención de Belém do Pará*. (09 de junio de 1994). Obtenido de CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: <http://www.fielweb.com/Index.aspx?nt#app/buscador>
- COOTAD. (2010).
- CPD -Compina en transición. (2015). *Agenda de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia*. Recuperado el 10 de marzo de 2017, de Documento preliminar: http://www.spinaquito.gob.ec/images/_upload/Agendas/NINEZ%20Y%20ADOLESCENCIA.pdf
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Defensoría del Pueblo. (s.f.). Recuperado el 29 de marzo de 2017, de <http://www.dpe.gob.ec/que-hacemos/>
- Defensoría Pública. (2017). Recuperado el 29 de marzo de 2017, de <http://www.defensoria.gob.ec/index.php/defensoria-publica/quienes-somos/que-es-la-defensoria-publica>

- DINAPEN. (03 de diciembre de 1997). Decreto Ejecutivo No. 908. *Creción de la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes-DINAPEN*. Quito, Ecuador.
- DPE. (29 de Mayo de 2015). Resolución No. 058-DPE-CGAJ-2015. Quito, Ecuador.
- LOEI. (31 de marzo de 2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe. Quito, Ecuador.
- MDMQ. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* (Vol. II). Quito.
- Observatorio Social del Ecuador. (2016). *Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad - Ecuador 2016*. Quito, Ecuador.
- Sociedad Civil. (2016). *Informe alternativo del cumplimiento de la convención por los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos por parte del Estado Ecuatoriano*. Quito, Ecuador.
- Sociedad civil. (Octubre 2016). *Informe Arlternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano*. Examen Periódico Universal, 3er período.
- SPINA. (03 de marzo de 2017). Grupo focal. (OPP/TM, Entrevistador) Quito.

Anexo 1: Grupos focales, entrevista y reuniones con organismos del SPINA

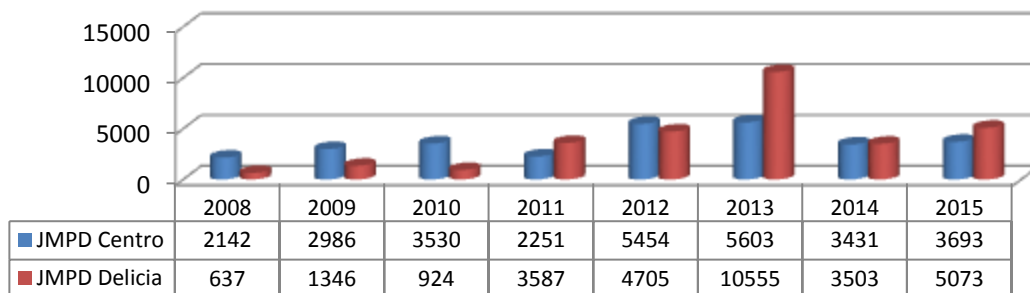
Fecha		Código
16-02-2017	Visita in situ y entrevista JMPD Delicia	JMPD 2
17-02-2017	Visita in situ y entrevista JMPD Centro	JMPD 1
23-02-2017	Grupo focal con entidades municipales: <ul style="list-style-type: none"> • AZC • AZD • SIS • SSyG • Talento Humano MDMQ 	MDMQ
24-03-2017	Grupo focal con entidades de atención: <ul style="list-style-type: none"> • ACNUR • ASA • CEJ Calderón • Cenit • CMT • Fundación Esquel • Grupo Rescate escolar • HIAS • Proyecto Salesiano Ecuador 	Entidades
03-03-2017	Grupo focal con entidades del SPINA: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Zonal 9-MIES • Defensoría del Pueblo • Defensoría Pública • DINAPEN • FGE • MSP • Secretaría Metropolitana de Educación 	SPINA
24-03-2017	Entrevista con Subdirección Nacional de acceso a servicios de justicia	CJ
13-04-2017	Validación del informe preliminar con todas las entidades participantes	
18-04-2017	Presentación del Informe Final al pleno del CPD(Compina en transición)	

Anexo 2 Distribución de circunscripción territorial

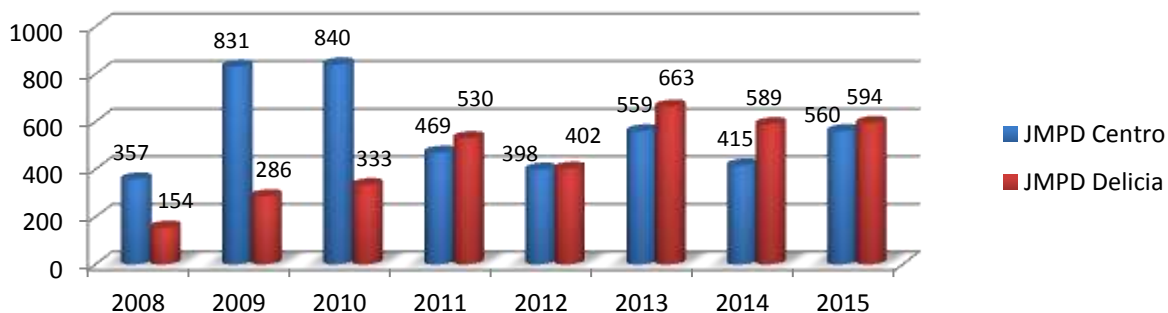


Anexo 3: Información estadística sobre la gestión de las JPD

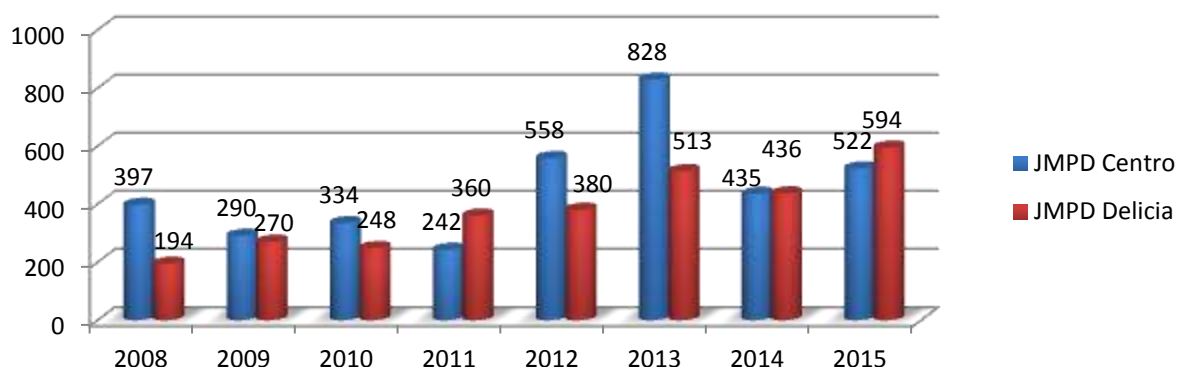
**Gráfico No. 03: Medidas de protección dispuestas
Periodo 2008-2015**



**Gráfico No. 04: Audiencias realizadas
Periodo 2008-2015**



**Gráfico No. 05: Resoluciones emitidas
Periodo 2008-2015**



Anexo 4: Infraestructura actual de las JPD

Junta	Distribución de espacios	Estado
Centro	Oficinas para miembros de Junta	Espacio independiente, en una sola oficina
	Asistente técnico	Espacio independiente, brinda privacidad cuando realizan la denuncia.
	Secretario abogado	Espacio independiente
	Persona que hace seguimiento de medidas	Espacio independiente
	Psicóloga infantil	Acopla un espacio con sillas y mesas para NN
	Citador notificador	Cuenta con espacio independiente
	Sala de audiencia	Es pequeña No brinda privacidad
	Sala para escucha reservada de los NNA	No tienen
	Sala de espera	Si cuentan con sala de espera
	Espacio de archivo	Actualmente es suficiente, sin embargo los muebles están deteriorados, lo que no permite resguardar los documentos.
	Baños	Tienen un baño para uso de personal Los baños del centro comercial para uso de los usuarios
	Dificultades:	
Los espacios de la Junta están distribuidos en varios pisos (sala de audiencias y archivo, primer piso, oficinas 3er piso)		
Limitada accesibilidad para personas con discapacidad		
Inexistente espacio lúdico para los NNA		

Junta	Distribución de espacios	Estado
Delicia	Oficinas para miembros de Junta	Espacio independiente
	Asistente técnico	Tiene espacio independiente, pero no es privado
	Secretario abogado	Comparte espacio independiente en la misma oficina de los miembros de Junta

Elaborado por: OPP-TM/Secretaría Ejecutiva

Validado con: Entidades del SPINA 13-04-2017

Aprobado por: CPD (Compina en transición) 18-04-2017

Junta	Distribución de espacios	Estado
	Persona que hace seguimiento de medidas	Tiene espacio independiente
	Citador notificador	Tiene espacio independiente
	Sala de audiencia	Brinda privacidad
	Sala para escucha reservada de los NNA	Se utiliza la misma sala de audiencias y se solicita que los adultos salgan.
	Sala de espera	Se adapta un espacio para sala de espera.
	Espacio de archivo	Tienen una oficina para archivo, sin embargo los muebles están deteriorados, lo que no permite resguardar los documentos.
	Baños	Cuentan con dos baños para uso de personal Cuentan con baños externos para usuarios
	Nota: Los espacios en metros cuadrados se han ampliado, sin embargo no cuentan con accesibilidad para personas con discapacidad Es limitado el espacio lúdico para los NNA No cuenta con una sala apropiada para la escucha reservada de NNA	