

TALLER: “OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE LAS JUNTAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA”

1. OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE LAS JUNTAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS A NNA, MUJERES VBG.

De acuerdo con la Constitución de la República, artículo 3, el deber más importante del Estado es *“garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)”*. Este deber se vuelve a enfatizar en el artículo 11 numeral 9 constitucional que establece que *“el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”*.

De esta manera, el Estado tiene la obligación de garantizar y respetar (y hacer respetar) los derechos humanos de sus ciudadanos. La obligación de respetar compele al Estado, y a todos sus agentes, de no violar, directa o indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos humanos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales. Todo esto en razón de que el ejercicio de la función pública tiene límites porque los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y superan al poder del Estado.¹

La obligación de garantizar le atribuye al Estado el deber de organizar toda su estructura, a través de la cual manifiesta el ejercicio del poder público, para garantizar el goce efectivo de los derechos garantizados en la Constitución e instrumentos internacionales.

La **obligación de proteger** exige al Estado proteger a sus ciudadanos/as contra los abusos, por acción u omisión, de agentes estatales o de terceras personas. Esta obligación se vuelve apremiante cuando se trata de proteger a grupos de atención

¹ La “Obligación” de Respetar y “Garantizar” los Derechos Humanos a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana. **Estudios constitucionales vol.10 no.2 Santiago 2012. Versión On-line ISSN 0718-5200.**

prioritaria para lo cual el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.²

El artículo 46 de la Constitución señala en su numeral 4, que:

*“ El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: (...) **4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.**”*

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19, reconoce que las medidas de protección para niñas, niños y adolescentes es un derecho:

*“ Derechos del Niño: **Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado**”*

La Convención Interamericana, además, establece en su artículo 1 la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, incluida niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, el Estado también tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos, y con mayor prioridad a los grupos de atención prioritaria, entre ellos niñas, niños y adolescentes.

La obligación reforzada del Estado de proteger a niñas, niños y adolescentes implica que tales derechos puedan ser protegidos (y ejercidos) por medios prácticos y efectivos a través del actuar de todas las instancias del Estado.³

En términos prácticos la obligación reforzada del Estado significa muchas obligaciones particulares. Entre ellas pueden mencionarse obligaciones como: **a)** actuación oficiosa para la protección de niños, niñas o adolescentes, **b)** obligación de exhaustividad para

² Art. 35 de la Constitución.

³ La Obligación Reforzada del Estado Frente a la Infancia. Griesbach Margarita. Pág. 13

atender la causa de pedir; **c)** obligación de aplicar el principio superior del niño en temas que afectan a la infancia.⁴

En consecuencia, el Estado debe proteger este grupo de atención prioritaria ante situaciones de violencia y maltrato. El Código de la Niñez y Adolescencia ha definido ampliamente al maltrato y sus tipologías, para el caso que nos atañe tomaremos la parte pertinente de la definición:

“ Art. 67.- Concepto de maltrato.- Se entiende por maltrato toda conducta, de acción u omisión, que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores, otros parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado; cualesquiera sean el medio utilizado para el efecto, sus consecuencias y el tiempo necesario para la recuperación de la víctima. **Se incluyen en esta calificación el trato negligente o descuido grave o reiterado en el cumplimiento de las obligaciones para con los niños, niñas y adolescentes, relativas a la prestación de alimentos, alimentación, atención médica, educación o cuidados diarios; y su utilización en la mendicidad.**”

El Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las **mujeres, niñas, niños y adolescentes**, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. Es deber del Estado garantizar el derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual, una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.⁵

⁴ Ibidem. Pág. 14

⁵ Art. 66, numeral 3, literales a; b. Constitución.

La Constitución establece que el Estado debe generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes con el fin de garantizar el ejercicio de sus derechos, bajo el principio de igualdad en la diversidad y no discriminación, priorizando la acción a grupos de atención prioritaria, mismos que por su condición están en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, para garantizar la protección integral de estas personas se han establecido sistemas específicos, guiados por sus principios específicos: ⁶

- A. **Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia -SNDPINA-**, encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El **SNDPINA** es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados del Estado, cuyas sus funciones son: definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia, además de definir 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.⁷
- B. **Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores**, a partir de 2018, con la promulgación de la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, LOIPEVCM., la protección es eje fundamental para el funcionamiento del **SNIPEVCM**, por lo que este sistema busca garantizar la integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia y de las víctimas indirectas, así como su dignidad, autonomía, integridad y bienestar, considerando los factores de vulnerabilidad y de riesgo y soporte a las medidas dictadas a través del Sistema de Administración de Justicia o generación de medidas

⁶ Art. 341, Constitución.

⁷ Art. 190, Código de la Niñez y Adolescencia.

administrativas necesarias a favor de las víctimas de violencia, cuyos casos no se judicializan.

2. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA JUNTA: CONA y LOIPEVCM:

Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia, como parte del SNDPINA (NNA) y SNIPEVCM (mujeres VBG), son organismos de protección, defensa, exigibilidad y restitución de derechos, cuya función pública es la de proteger los derechos de la niñez y adolescencia, dentro de su jurisdicción, a través de medidas administrativas de protección; y, de las mujeres víctimas de violencia, de las víctimas indirectas.

A partir de 2018, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia (a nivel cantonal), las Tenencias Políticas (a nivel parroquial), Comisarías Nacionales de Policía (en lugares donde no existen Juntas ni Tenencias)⁸ también otorgan medidas administrativas de protección a mujeres víctimas de violencia cuyos derechos a la integridad o a la dignidad se hayan vulnerado o esté en riesgo de vulnerarse.

Las Juntas de Protección de Derechos deben conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de las mujeres, en el marco de su jurisdicción y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado.⁹

El **Código de la Niñez y Adolescencia, CONA**, establece que para cumplir con su función social de proteger, se le ha dotado a la Junta funciones y competencias. El

⁸ Art. 49, LOIPEVCM.

⁹ Art. 50, literal a, LOIPEVCM.

artículo 206, literal a) del Código de la Niñez y Adolescencia establece que, entre otras funciones, le corresponde a la Junta:

*“ a) **Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado;**”*

De igual manera, la **Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**, dispone que las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia (a nivel cantonal), las Tenencias Políticas (a nivel parroquial), Comisarías Nacionales de Policía (en lugares donde no existen Juntas ni Tenencias)¹⁰ también otorgan medidas administrativas de protección a mujeres víctimas de violencia cuyos derechos a la integridad o a la dignidad se hayan vulnerado o esté en riesgo de vulnerarse.

El artículo 50 de la LOIPEVCM establece las funciones de la Junta, sin perjuicio de las ya establecidas en el CONA:

*a) **Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos de mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en el marco de su jurisdicción; y, disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado;***

*b) **Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones;***

¹⁰ Art. 49, LOIPEVCM.

(...)

e) Denunciar ante las autoridades competentes, la comisión de actos de violencia de los cuales tengan conocimiento; (...)”

En ambos cuerpos legales, una vez dictadas las medidas de protección le compete a la Junta la vigilancia de su ejecución y alcance realizando el seguimiento respectivo, a fin de que se garantice la protección y restitución de los derechos de niñas, niños, adolescente, y en el caso de mujeres víctima de violencia, (adultos mayores, y otros/as), el seguimiento está previsto para verificar la rectificación de las conductas de violencia de los agresores.; etc

En caso de incumplimiento de sus disposiciones le corresponde a la Junta, interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes.

3. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A NNA y MUJERES VBG:

Las medidas de protección para NNA son acciones que adopta la autoridad competente en favor de este grupo cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente.¹¹ En este sentido, las medidas de protección operan en una doble vía, como mecanismos de restitución, cuando el derecho ha sido vulnerado; y, como mecanismo preventivo, cuando existe un riesgo inminente de que se produzca una vulneración. Las medidas administrativas de protección son adoptadas mediante resolución judicial o administrativa. Cuando la Junta otorga estas medidas las hace siguiendo las formalidades propias de la administración pública, y esta resolución obliga a aquellos a quienes se ordena una determinada acción.

¹¹ Art. 215, Código de la Niñez y Adolescencia, CONA.

*“En este sentido, las medidas tienen fuerza mandatoria y, de ninguna manera son de opcional cumplimiento”.*¹²

De igual manera, las medidas de protección otorgadas en favor de mujeres víctimas de violencia, adultos mayores y demás grupos de atención prioritaria, son acciones cuyo objeto es evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, en relación con los actos de violencia contra este grupo.¹³

Las medidas se otorgan de oficio o a petición de parte. El otorgamiento de medidas a NNA se lo hace a través de la Junta o la autoridad judicial especializada en la materia. Y cuando se ordenan medidas en favor de mujeres víctimas de violencia y miembros de su grupo familiar, adultos mayores y otros, se lo hace a través de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisarios Nacionales de Policía. Estas medidas tienen como fin la **prevención** de la vulneración de los derechos de las mujeres víctimas de violencia; así como la **protección y restitución** de los mismos y de su proyecto de vida, en el marco de la Ley.¹⁴

Puede solicitarlas cualquier persona o grupo de personas que conozca de conductas que impliquen situaciones de violencia contra NNA y las mujeres. Se solicita de manera verbal o escrita. No se requiere patrocinio de un abogado/a.

Las medidas de protección impuestas por la autoridad competente son de aplicación inmediata, para salvaguardar la vida, la integridad física, psicológica, sexual; y, los derechos patrimoniales, económicos y laborales de las mujeres en situación de violencia y de sus dependientes.¹⁵

¹² Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Guía de Aplicación para la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Embajada de la República Federal de Alemania. 2008. Pág. 16

¹³ Art. 47. LOIPEVCM.

¹⁴ Art. 39. Reglamento LOIPEVCM.

¹⁵ Art. 45, LOIPEVCM.

Características¹⁶:

1. Temporales
2. De cumplimiento inmediato
3. No constituye prejuzgamiento
4. No requiere práctica de pruebas
5. Entran en vigencia desde su otorgamiento
6. No son una valoración jurídica concreta de la conducta de la persona agresora
7. Tiene carácter preventivo y no sancionatorio
8. Su incumplimiento genera responsabilidad administrativa, civil o penal.

Tipos de medidas:

Las medidas de protección en favor de NNA pueden ser de dos tipos: administrativas o judiciales.

- A. Las **administrativas** son: todas las acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio del interés del niño, niña o adolescente; la orden de cuidado del niño, niña o adolescente en su hogar; la reinserción familiar o retorno del niño, niña y adolescente a su familia biológica; la orden de inserción del niño, niña o adolescente o de la persona comprometidos en la amenaza o violación del derecho en alguno de los programas de protección que contempla el sistema; alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho; custodia temporal de emergencia del niño, niña o adolescente afectado en un hogar de familia o en una entidad de atención hasta por setenta y dos horas tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda.¹⁷

¹⁶ Art. 37, Reglamento LOIPEVCM.

¹⁷ Art. 217. CONA.

- B. Las **medidas de protección judiciales** son: acogimiento familiar, acogimiento institucional y la adopción. Estas medidas solamente pueden ser dictadas por una autoridad jurisdiccional.¹⁸
- C. Las **medidas de protección para cesar situaciones de maltrato** (físico, psicológico, sexual, institucional) son: allanamiento para recuperación del NNA en riesgo, custodia familiar y temporal, inserción del NNA y grupo familiar en programa de atención y protección, boleta de auxilio, orden de salida del agresor, etc.¹⁹

Igualmente, las medidas de protección otorgadas en favor de mujeres víctimas de violencia de género y miembros de su grupo familiar, son de dos tipos: medidas de protección con el fin de detener o cesar la violencia y medidas de protección con el fin de prevenir la violencia.

A. Medidas de protección con el fin de detener o cesar la violencia:

Se dispone de manera inmediata cuando existe vulneración a la integridad (física, psicológica y/o sexual) de la mujer víctima de violencia. Ejemplos: boleta de auxilio, restitución de la víctima al hogar (con las garantías suficientes para proteger su vida), prohibir al agresor por sí o por terceros acciones de intimidación, etc.

Cuando se otorguen medidas administrativas que tengan por objeto **detener la vulneración del derecho**: la Junta (o el órgano que otorgó la medida) en un tiempo máximo de veinte y cuatro horas, pondrá en conocimiento de la autoridad judicial el hecho y la medida otorgada para que la ratifique, modifique o revoque.²⁰

B. Medidas de protección con el fin de prevenir la violencia:

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Art. 79.CONA

²⁰ Art. 55, LOIPEVCM.

Se dispone de manera inmediata para prevenir hechos de violencia. Ejemplos: Inventario de bienes inmuebles, activación de servicios de protección, inserción de la mujer víctima de violencia y sus dependientes en programas de inclusión social, económica, salud, educación, laboral, cuidados dirigidos a grupos de atención prioritaria, seguimiento para la verificar la rectificación de las conductas de violencia; etc²¹

Cuando se trate de medidas administrativas que tengan por objeto **prevenir la vulneración del derecho**: la Junta (o el órgano que otorgó la medida) en un plazo máximo de tres días pondrá en conocimiento de la autoridad judicial competente el hecho y la medida otorgada para que ratifique, modifique o revoque la medida.²²

Se pone en conocimiento de la autoridad judicial competente con el fin de poner a consideración lo establecido en el artículo 50 del Reglamento General a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

“En los casos en que la autoridad judicial considere que existe un delito deberá remitir el caso a la Fiscalía para que inicie el trámite correspondiente. En los casos en que la autoridad judicial presuma la existencia de una contravención, deberá iniciar el proceso correspondiente. Todo esto sin perjuicio de la existencia de las medidas de protección otorgadas”.

De la misma manera, la Junta debe oficiar a la Defensoría del Pueblo con el contenido de las medidas para que actúe según sus competencias: apoyo en el seguimiento y control de las medidas otorgadas.²³

²¹ Art. 46. Reglamento LOIPEVCM.

²² Art. 56, LOIPEVCM

²³ Art. 49. Reglamento LOIPEVCM.

Medidas de protección para NNA en contexto de movilidad humana.- “Protocolo de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes y sus familias en contextos de Movilidad Humana en Ecuador:

Las personas y particularmente NNA en movilidad humana, no pierden sus derechos humanos por el hecho de cruzar fronteras. Esto implica que el Estado debe tomar medidas positivas para evitar tratos crueles, degradantes o discriminatorios en contra de quienes intentan ingresar al país, ingresan efectivamente, están en tránsito, o permanencia; con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

La Corte Constitucional mediante **Sentencia No. 2120-19-JP/21** de 22 de septiembre de 2021 dispuso establecer una serie de actuaciones institucionales a ser implementadas de manera sistemática para garantizar la protección integral y el efectivo ejercicio de derechos de las NNA y sus familias en contextos de movilidad humana; y ya que su condición de doble o triple vulnerabilidad puede afectar sus derechos: a la libre movilidad humana; a solicitar una condición migratoria; a la información migratoria; a la participación y organización social; al acceso a la justicia en igualdad de condiciones; a la integración de NNA; a la protección; salud; educación.

En este contexto, el MIES, MREMH y el Ministerio de Gobierno construyeron este *Protocolo*, que forma parte del corpus iuris nacional, que determina las actuaciones del Estado ecuatoriano para responder a las **obligaciones** asumidas por el país en materia de derechos humanos de las NNA no nacionales, en contexto de movilidad humana.

El objetivo de este *Protocolo* es establecer lineamientos para brindar atención integral, restitución y acceso al efectivo ejercicio de derechos a NNA, en contextos de movilidad humana que soliciten el ingreso, ingresen, estén en tránsito, o permanezcan en el país; bajo la rectoría del MIES y la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Gobierno y el MREMH, además de todas las Instituciones que tienen la competencia de mandato para la plena garantía de derechos de NNA.

El *Protocolo* es de obligatorio cumplimiento para todo el personal técnico, administrativo o directivo de las entidades del SNDPINA en contextos de movilidad a nivel nacional, con necesidades específicas de protección. El MIES (en razón de su rectoría en la atención a niñas, niños y adolescentes en riesgo o vulneración de derechos, en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y todas las instituciones del SNDPINA que tienen mandato para la plena garantía de derechos NNA, en el ámbito de su competencia, serán las responsables de implementar este Protocolo con el fin de fortalecer la protección, restitución y ejercicio pleno de derechos de las niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana.

El Protocolo prevé *enfoques* y *principios* aplicables a situaciones de NNA en contexto de movilidad que ingresan , están en tránsito o permanecen en territorio ecuatoriano.

En este sentido, siendo la Junta el órgano de nivel operativo del SNDPINA, para proteger los derechos de NNA en su jurisdicción, se remite a esta institución el Informe Psicosocial elaborado por el equipo técnico del MIES para que, en el cumplimiento de sus atribuciones dicte las medidas administrativas de protección necesarias para la plena garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana. Las mismas deberán estar plenamente motivadas en el ***interés superior del niño***, conforme a las reglas de este *Protocolo* y de la Observación General 14 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Lo anterior implica, además, la garantía de la unidad familiar, respetar y garantizar su proyecto de vida, evitando siempre la institucionalización o judicialización; para lo cual, se deben privilegiar las medidas orientadas a la atención multidisciplinaria y especializada, fundamentadas en la Convención de Derechos del Niño y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de Naciones Unidas.

La Junta Cantonal de Protección de Derechos remitirá a la entidad responsable del cumplimiento de las medidas administrativas dictadas, la Resolución con la documentación y la información suficiente para que se dé cumplimiento a las medidas

administrativas. El seguimiento le corresponderá realizar a la Junta con apoyo de las organizaciones cooperantes.

4. ANÁLISIS DE CASOS:

1. Caso 1.- Karla y Oscar , NNA no acompañados (contexto movilidad humana)
2. Caso 2.- Zara, adolescente, víctima de violencia sexual .
3. Caso 3.- Rebeca, mujer, víctima de VBG