



Diagnóstico social sobre la Junta Cantonal de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. El caso del cantón de Portoviejo en Manabí (Ecuador).

Carmen Palacios Ramírez
M^a del Carmen Sánchez Miranda.
Universidad de Jaén (España).

Resumen: Pretendemos acercarnos a la problemática del maltrato ejercido en la infancia y la adolescencia en Portoviejo (Manabí, Ecuador) a través del trabajo desarrollado por entidades especializadas en este ámbito de intervención. Ecuador se divide en provincias, estando formada cada una de ellas de una serie de cantones, situándose en cada uno de ellos una *Junta Cantonal de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*: entes locales que pertenecen al *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*, cuya función es proteger los derechos que la Constitución, los instrumentos jurídicos internacionales y el *Código de la Niñez y Adolescencia* han declarado, desarrollando un ejemplar trabajo en situaciones de vulneración o amenaza de los mismos.

Palabras clave: Infancia, adolescencia, Junta Cantonal, maltrato, derechos, intervención social, Ecuador.

I. INTRODUCCIÓN

Ecuador se divide en provincias, como Manabí, estando formada cada una de ellas por una serie de cantones, como es el de Portoviejo, situándose en cada cantón una *Junta Cantonal de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (JCPD): un organismo municipal, con autonomía administrativa y funcional cuya misión es dar protección a la niñez y adolescencia del Cantón, en los casos de amenazas y/o violaciones de sus derechos, cumpliendo con el mandato constitucional que garantiza los Derechos de la Niñez y Adolescencia¹.

I.1. Evolución en los derechos de la niñez y la adolescencia

En las últimas décadas se han conseguido importantes logros en el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ecuatorianos, hitos como los siguientes:

En 1990 Ecuador es el primer país en América y el tercero en el mundo que ratifica la *Convención Sobre los Derechos del Niño*, reconociéndolos como sujetos de derecho y con el trato prioritario que requieren para su desarrollo; en 1997 se forma el *Comité Nacional para la erradicación del Trabajo Infantil* y se crea la DINAPEN (policía especializada en niños, niñas y adolescentes); en 1998 se incluye el *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la niñez y adolescencia* (SNDPINA) en la constitución política del estado; en 2003 se promulga el *Código de la Niñez y Adolescencia* (CNA)² siendo la base principal de la actuación en el ámbito de los menores, expedido por el Congreso Nacional del Ecuador; en 2004 se inicia la conformación de las JCPD, estando presentes en la mayoría de cantones del país, facilitando que las personas tengan acceso rápido y cercano en la realización de denuncias y aplicación de medidas administrativas pertinentes en cada caso; en 2005 se prohíbe toda forma de *trabajo infantil* hasta los 15 años de edad³; en 2006 se aprueba el *Plan Decenal de Educación* (2006-2015) por mandato ciudadano en consulta popular. Además se inicia el pro-

1 Atendiendo el principio de su interés superior, señalando que sus derechos prevalecerán sobre las demás personas” art. 44, sec. V, de la Constitución de la República de Ecuador.

2 El CNA permite la existencia de las JCPD y operativiza el SNDPINA -conformado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) como organismo rector-, los consejos cantonales de la niñez y adolescencia, administración de justicia especializada y las entidades públicas y privadas de atención a niños, niñas y adolescentes, entre otros (art. 192 CNA).

3 A pesar de todos esos esfuerzos por parte de las instituciones, no es extraño observar por las calles del Ecuador a menores de 15 años ejerciendo trabajos como el conocido comúnmente como “gorrilla”; vendedores de lotería, de alimentos, o ejerciendo la mendicidad con o sin acompañamiento de un adulto. También se debe tener en cuenta la otra cara de la moneda, y es que no son pocos los casos en que si se le priva a una familia del sustento que proporciona ese menor la realidad es que no tienen recursos suficientes para poder mantenerse.

grama “Niños Libres”⁴ y se crea el *Sistema de Inspección de Trabajo Infantil* con autoridades administrativas distribuidas por todas las provincias; en 2008 se aprueba la nueva Constitución de la República del Ecuador donde se amplían los derechos de niñez y adolescencia y se ratifica el SDNPINA; en 2009 se inicia lo que serán los primeros trazos sobre las líneas de base cantonales para contar con un diagnóstico de situación de niñez y adolescencia en la adecuada formulación de políticas públicas. En este mismo año nace el *Instituto Público de la Niñez y la Familia*, como garante y unificador de los derechos de todos los menores del país; en 2011 Ecuador erradica el trabajo infantil en basurales y en 2012 se contabilizan 162 JCPD⁵ en funcionamiento.

II. MATERIAL Y MÉTODOS

II.1. Proceso de actuación de las JCPD

Para el ejercicio de sus *funciones*, el *Código de la Niñez y Adolescencia* le otorga autonomía administrativa y funcional; las funciones de la JCPD se desarrollan a lo largo del art. 206 del mismo:

1. Conocer las denuncias de situaciones de amenaza o violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.
2. Disponer las medidas de protección necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado.
3. Sancionar las infracciones contra el derecho a la educación, a la información, a la intimidad y a la imagen, entre otros.
4. Vigilar que se cumplan las medidas dispuestas.
5. Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes, en los casos de incumplimiento de sus decisiones.
6. Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones penales en contra de los niños, niñas y adolescentes.
7. Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

II.2. Protocolos de intervención

Al acudir ante la JCPD se espera de ésta un conocimiento oportuno de la situación

4 Programa con el objetivo de que puedan salir de la cárcel los niños mayores de 3 años de edad que viven en situación de internamiento con sus padres o madres.

5 A pesar del importante número, aún no se han conformado en todos los cantones.

o caso, el respeto al procedimiento administrativo de protección de derechos, una escucha activa al menor y la disposición de medidas de protección que aseguren: el cese de la situación de vulneración, la restitución de los derechos al menor y el respeto permanente de todos los derechos.

El procedimiento de actuación se conforma del siguiente modo:

1. Conocer las denuncias sobre violación o amenazas de derechos de niños, niñas y adolescentes.
2. Informar a las partes sobre la denuncia receptada.
3. Realizar audiencias.
4. Escuchar al menor afectado.
5. Tomar resoluciones y disponer medidas de protección.
6. Disponer seguimientos en los casos que así lo requieran.
7. Derivar casos a las instituciones respectivas del Sistema de Protección.
8. Encargarse de que el proceso de maltrato al menor no continúe⁶.

La JCPD debe tener presente su rol de protección, ya que a pesar de las condiciones similares que puedan darse entre casos de menores, cada cual tiene sus particularidades y precisa de un estudio particular para entenderlas, no siendo ningún caso igual. Desde el primer momento debe analizarse cada caso para asegurar los mecanismos adecuados para el ejercicio de los derechos de todos los menores y adolescentes.

III. RESULTADOS

III.1. Recepción del caso

Un caso puede llegar a conocimiento de la JCPD por varios procedimientos:

- *De oficio*: por cualquier medio que conozca o si actúa por iniciativa propia.
- *Denuncia* verbal o escrita realizada por:
 - a. El niño, niña o adolescente afectado.
 - b. Cualquier miembro de la familia (4º grado de consanguinidad y 2º de afinidad).
 - c. La defensoría del pueblo.
 - d. Las defensorías comunitarias.
 - e. Cualquier persona o entidad que tenga interés.
 - f. Cualquiera que sea la forma por la cual la JCPD llegue a tener conocimiento de una situación, está obligada a actuar conforme a lo previsto en el CNA.

Para formalizar la denuncia ha de dirigirse a la JCPD, señalar nom-

⁶ Mientras que la Fiscalía aborda el ámbito de abusos sexuales a menores y órdenes de alejamiento, a través de un proceso judicial, el proceso que la JCPD sigue es administrativo.

bre, apellidos, edad, domicilio del denunciante y la calidad en que comparece, realizar una identificación lo más detallada posible del niño, niña o adolescente afectado y aportar las circunstancias del hecho denunciado, con identificación del derecho afectado o la irregularidad imputada⁷.

III.2. Análisis del caso por parte del equipo de la JCPD

- Primer análisis:
 - a. Puede ocurrir que los hechos denunciados no sean competencia de la JCPD, de tal modo que se emitiría una resolución a través de la que se deriva a la autoridad competente.
 - b. En el caso de ser competencia de la JCPD se plantea un segundo análisis.
- Segundo análisis:

La JCPD debe determinar de manera objetiva si existen situaciones que amenacen gravemente la vida o la integridad del niño, niña o adolescente para disponer *medidas de protección emergentes* con el objetivo de lograr detener esa situación (boleta de auxilio, orden de alejamiento, etc.). Las medidas de protección⁸, son acciones concretas a favor de un menor, estableciéndose para favorecerle en la actuación de sus derechos, por ello, se debe optar por aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios para que la familia sea fortalecida. Cualquier situación que llegue hasta la JCPD siempre va a ser objeto de registro, llamado “ingreso de situación”⁹. Tras esto, puede darse el caso de que la situación requiera de acciones inmediatas:

- a. Acogimiento o protección emergente.
- b. Intervención en crisis.
- c. Situación de refugio.
- d. Búsqueda de familiares.

Asimismo, es necesario confirmar si existe una medida de protección emitida por la autoridad competente:

- a. Si la medida es judicial (acogimiento, adopción, medidas cautelares y/o so-

⁷ Art. 237 del CNA.

⁸ Art 215 del CNA: “Las medidas de protección son acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, a favor del niño, niña o adolescente, 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. En la aplicación de las medidas se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios”.

⁹ Momento en el que se cumplimenta la “ficha de ingreso”, que podrá ser realizada por cualquier miembro de la institución.

- cioeducativas), debe haberla emitido el Juzgado de la Niñez y Adolescencia¹⁰.
- b. Si la medida es administrativa, debe emitirla la JCPD.
- c. Si no hay medida emitida, se puede solicitar a través de un informe preliminar.
- Tercer análisis:

En este último análisis se trata de que el equipo identifique la situación y causas por las cuales llega el menor a la institución e identificar cual es su contexto, siendo necesario una *investigación* del caso:

- a. Abordaje al denunciante.
- b. Investigación al entorno (familiar, escolar y comunitario).
- c. Entrevista a los menores.
- d. Redacción de un informe social.
- e. Se realiza un seguimiento para verificar si las medidas que dictamos se están cumpliendo adecuadamente¹¹.

III.3. Proceso administrativo, resolución e impugnación

Es entonces cuando nos preguntamos “¿quiénes son los responsables?” y por tanto los que deben ser citados a la posterior audiencia, se debe identificar: denunciante, denunciado y otros posibles sujetos que deberán ser citados.

Por tanto, una vez realizado el análisis del caso ya se cuenta con la información necesaria para avocar conocimiento, que consiste en volver a narrar los hechos expuestos en la denuncia en un documento firmado por los miembros de la JCPD, y fijar en ese documento la fecha de la *audiencia*.

Para emitir la *resolución* el equipo debe reunirse para llegar a un acuerdo sobre cuáles son las medidas de protección más necesarias buscando que cese la situación de vulneración de derechos de forma definitiva; en la resolución debe expresarse claramente qué se dispone, para qué, a quién, en qué tiempo debe cumplirse, cómo se va a verificar esto y sanción si la hay.

Quién no esté conforme con lo dictado por la JCPD puede *impugnar* dicha resolución a través de reposición o de apelación.

IV. DISCUSIÓN

La metodología del Trabajo Social depende de la entidad de atención que colabore

¹⁰ No obstante este tipo de juzgados no están activos en todas las localidades del Ecuador, por tanto, pasa a ser responsable el Juzgado de lo Civil.

¹¹ El seguimiento se realiza a las medidas, no al caso ni al menor, para verificar que las medidas dictadas se están llevando a cabo y en los tiempos acordados. Según el art. 219 del CNA es una responsabilidad que tiene la JCPD.

en cada *investigación*, algunos organismos de apoyo son: Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), Aldeas SOS o Fundación Nuevos Horizontes, entre otros. Dicha metodología no sigue un mismo esquema o protocolo, aunque siempre se le pide al Trabajador Social que intervenga sobre el entorno familiar, escolar y comunitario.

Tras llevar a cabo el estudio del entorno se debe proceder a la realización de un *informe*, para el que no existe un formato definido, aunque debe constar de las condiciones del núcleo familiar (relaciones, como se encuentra la vivienda, derechos del niño), contener información acerca de quién lo emite, fecha de elaboración, a quién va dirigido, datos de identificación, acciones realizadas (entrevistas, visita domiciliaria), antecedentes (si los hay), motivo de la consulta, situación actual y recomendaciones por parte del profesional. Dicho informe sirve para descartar si existe o no vulneración de derechos o maltrato al menor y la verificación y coincidencia de los datos obtenidos (palabras de la madre, del niño, de los responsables del menor en el centro educativo, etc.).

IV.1. Programas de intervención resultante

La Junta no tiene directamente un programa de intervención como tal, pero sí las organizaciones¹² que colaboran con ella como el INFA -que posee un protocolo de planificación global y familiar (PGF)-, establece un plan de trabajo cuyo objetivo es buscar la superación de las carencias familiares en un período de tiempo determinado, de tal forma que cada miembro se comprometa -en presencia del equipo de profesionales- en realizar una tarea¹³. Siempre procurando dotar al menor de cierta responsabilidad ya que en muchas ocasiones se tiende al paternalismo por parte del profesional, cuando tanto el menor como los padres deben asumir ciertas responsabilidades y el Trabajador Social en ningún momento debe anular la capacidad de los demás.

V. CONCLUSIONES

En la provincia de Manabí se detecta una falta de agilidad en el trámite adminis-

12 Como la Fundación Nuevos Horizontes, que actúa cuando se detecta violencia de género.

13 El PGF se materializa a través de la elaboración de una tabla que recoja las actividades, metas previstas, fecha prevista de cumplimiento, así como firma por los miembros de la unidad familiar que residan en la vivienda familiar. Todos deben comprometerse (al menos los principales actores) para que pueda llevarse a cabo. Una vez hecho esto, se debe realizar un seguimiento para ver quien está cumpliendo el acuerdo y quien no, así, si se precisa se podría replantear su tarea si fuera necesario.

trativo de las JCPD, el personal en ocasiones no está lo suficientemente capacitado y/o específico, ni hay claridad de roles y funciones, además de que en algunos casos no están completas en cuanto a personal; todo esto se agrava con la falta de presupuesto asignado, obligándoles a atender al usuario en condiciones poco adecuadas (como hacinamiento y falta de privacidad), no contando tampoco con medios para informatizar los expedientes (guardados en archivadores en formato papel) con el mayor riesgo de pérdida de documentación que esto conlleva. Las JCPD tienen un *rol* fundamental en cuanto a la restitución de derechos de menores se refiere, demandando, por ello un mayor equipo de profesionales, ya que al estar formada por tres miembros¹⁴ -que se ocupan del trabajo burocrático-, un grupo de apoyo facilitaría la labor de investigación y seguimiento que un caso requiere mientras los miembros de la JCPD se encargan de los trámites.

La protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes en el cantón de San Gregorio de Portoviejo ejercida por la JCPD interviene sobre:

1. *Individuo*: se receptan las denuncias y se toman las medidas necesarias para frenar la vulneración de derechos sobre el menor, que conlleva consecuencias negativas múltiples para éste, y a su vez que influyen sobre su entorno, ya que puede verse afectado su rendimiento escolar, debido a la presión y al miedo que se haya ejercido en su contra, entre otras muchas circunstancias. Como explica el autor Toscano Ramírez, Jorge Favio (2004) “debemos hacer respetar los derechos al menor de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de la República”.
2. *Entorno*: se estudia para conocerlo en su globalidad, para detectar de donde viene la situación de vulneración, que a menudo convierte al menor en “un ente rebelde y lleno de dudas para con su entorno” (Toscano Ramírez, Jorge Favio, 2004). El objetivo que se persigue a la hora de investigar el entorno, es que el menor debe desarrollarse en un entorno que se encargue de satisfacer una serie de necesidades, sociales, emocionales, afectivas y culturales, y esto primero debe darse dentro del hogar familiar.
3. *Comunidad*: El estado debe encargarse, por tanto, de dar apoyo para que esto se cumpla, a través de instaurar una serie de políticas locales, intersectoriales y nacionales, como la que se enmarca dentro del art.45 de la Constitución.

¹⁴ En el art. 207 del Código de la Niñez y Adolescencia se establece que la JCPD estará conformada por tres miembros principales, los cuales deberán estar presentes en todas las actuaciones que se realicen en la institución; ellos conocen, analizan y resuelven la situación del menor en pro de darle la protección que necesita, han de estar cohesionados en sus actuaciones y tener un alto grado de conciencia social y sensibilidad humana

Se pretende llegar a ejercer un cambio en la sociedad, puesto que la JCPD se crea con el afán de hacer llegar la opinión de los niños, niñas y adolescentes a la esfera pública, para que se llegue a concienciar del problema que representa el maltrato infantil, con el fin de la erradicación de éste y la convivencia de los menores en una sociedad y una cultura en la que se respetan sus derechos y su mente puede llegar a un desarrollo pleno.

En 2012 se contabilizan 21.458 casos de violaciones de derechos a niñas, niños y adolescentes resueltos por parte de las Juntas Cantonales de protección de derechos a nivel nacional.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CELEC (Corporación Eléctrica del Ecuador), ESINGECO. *Estudio del impacto ambiental definitivo de la subestación Montecristi y línea de derivación.*

CNNA (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia) (2008). *Código de la Niñez y Adolescencia.*

Constitución de la República del Ecuador. (2008). República Federal del Ecuador.

Guía de aplicación para la Junta Cantonal de protección de derechos. (2008). Embajada de la República Federal de Alemania. Quito. Fundación Hanns Seidel. Decide Corporación de Estudios.

JCPDNA (2008). *La ruta de la denuncia.* Corporación de Estudios DECIDE.

SNDPINA (2012). *Estrategia 2012. Región 4. Galápagos, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.* Ecuador.

UNICEF Y MIES. *Protocolo de actuación a niños, niñas, adolescentes y sus familias.* (Instituto de la Niñez y la Familia).

VV.AA. (2008). *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006. Metodología y resultados.* Documento de trabajo número 13. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el desarrollo rural.