

Horizontes del Sistema Nacional de Protección de Derechos

Javier Arcentales Illescas



Introducción

De acuerdo al enfoque de derechos humanos, el Estado debe desempeñar el rol de ser su principal garante, es decir, debe adoptar las medidas necesarias para que los derechos se cumplan y poner a disposición de sus titulares o sujetos, mecanismos eficaces para exigirlos y protegerlos cuando se encuentren amenazados o vulnerados.

Al respecto, la *Constitución de la República de Ecuador (CRE)* señala: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.¹ Derechos que incluyen también aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos según lo establece esta misma norma suprema. De aquí la importancia de la institucionalidad estatal en el respeto, promoción y protección de los derechos, pues, mediante el ejercicio de sus atribuciones, cumple con la importante función de materializar los derechos. Es decir, es un medio para que todas las personas, pueblos, nacionalidades y la naturaleza, en tanto sujetos de derechos, y sin discriminación, puedan gozarlos de manera efectiva.

En Ecuador, existen instituciones estatales a las que, de manera expresa, la *CRE* o la normativa secundaria les han encomendado la promoción y/o la protección de los derechos humanos de acuerdo a sus competencias y atribuciones. Sin embargo, no existe un sistema de coordinación y articulación institucional.

Como se revisará más adelante, cinco años antes de la *CRE*, con la adopción del *Código de la Niñez y Adolescencia (CNA)*,² se establecieron nuevos parámetros para la generación de un sistema de protección de derechos.

1 *Constitución de la República del Ecuador (CRE)*, Registro Oficial (RO), No. 449 (21 de octubre de 2008), art. 11, num. 9.

2 Ecuador, *Código de la Niñez y Adolescencia (CNA)*, RO, No. 737, 3 de enero de 2003.

Desde entonces existen algunos aspectos que se encuentran en debate y que, hasta el momento, no han logrado concretar el funcionamiento de un sistema de protección de derechos humanos, que contemple aspectos como: alcance, conceptos, normativa, voluntad política, así como recursos y capacidades para su implementación. Estos aspectos serán analizados en este artículo.

Sin duda, un tema de tal magnitud e importancia requeriría de un estudio más amplio que particularice en cada uno de estos elementos; no obstante, se hace necesaria una primera aproximación a este tema considerando la relevancia que tiene para el ejercicio y la protección de los derechos y al cual, lastimosamente, se le ha prestado poca atención.

El punto de partida: El sistema de protección de niñez y adolescencia

El 3 de julio de 2003, entró en vigencia el *CNA* que derogó al *Código de Menores* y su reglamento e introdujo el enfoque de derechos en el tratamiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Esta normativa, de manera innovadora, incluyó un diseño institucional para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes denominado Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), el cual se define como:

Un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de 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, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.³

El SNDPINA articula tanto garantías primarias, tales como las normativas y políticas públicas, así como las denominadas garantías de carácter secundario, es decir, órganos y medidas dirigidas a la protección y restitución frente a amenazas y vulneraciones de derechos en instancias administrativas y judiciales. Además, fue diseñado sobre una lógica descentralizada articulando la institucionalidad nacional como el Consejo de la Niñez y Adolescencia, cuyo ámbito de acción es el de las políticas nacionales, y la institucionalidad local mediante los Consejos Cantonales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dirigidos a la creación de política cantonal; y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes encargadas de adoptar las medidas administrativas para la protección de derechos.

Este sistema también contempla los roles específicos de las distintas funciones del Estado en el respeto y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes,

3 *CNA*, art. 190.

estableciendo la articulación de los órganos del Ejecutivo nacional (ministerios que guardan mayor relación con el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes) y ejecutivos municipales, así como de la Función Judicial, por intermedio de la creación de los jueces de Niñez y Adolescencia y el desarrollo de medidas judiciales para la protección de derechos.

Esta idea de la articulación de la institucionalidad y la generación de procedimientos y medidas bajo una lógica de sistema cuyo objetivo fundamental es la protección de los derechos de un grupo específico constituye, sin duda, un referente en la normativa en materia de derechos humanos en Ecuador y, sobre todo, del diseño de la institucionalidad como garante de los derechos.

No obstante, cabe matizar que uno de los principales retos que ha enfrentado este diseño del Sistema de Niñez y Adolescencia ha sido la implementación de los Consejos Cantonales de Protección y de las Juntas Cantonales de Protección por una insuficiencia de recursos de las municipalidades y por una carencia de voluntad política que impedía mirar como un aspecto prioritario en la gestión de las alcaldías. También es importante mencionar que, dentro de los retos que ha enfrentado este sistema, está la saturación de las Juntas Cantonales de Protección por la cantidad de casos que reciben y que ha limitado la adopción de medidas ágiles como dispone el *CNA*.

Los horizontes indefinidos: El proceso de construcción del sistema de protección de derechos para todas y todos

La entrada en vigencia de la *CRE* motivó la propuesta de la creación de un sistema de protección de derechos que sea para todas las personas, basado en el modelo existente del *CNA*. La normativa que ha surgido con posterioridad ha incluido algunas disposiciones, no del todo claras sobre este tema, llegando a concretarse un proyecto de ley elaborado por la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) que fue presentado, en abril de 2015, a la Asamblea Nacional.

Sin embargo, y como se verá a continuación, ni la normativa vigente, ni el proyecto de ley han logrado concretar la implementación de este sistema. Por el contrario se observa cómo los diferentes órganos que lo conformarían no necesariamente tienen en su horizonte la idea de la articulación sistémica. De tal manera que surge la pregunta sobre la prioridad de consolidar dicho sistema, cuáles son los parámetros que se requieren para construirlo y fortalecerlo.

La institucionalidad y su normativa

La *CRE* reconoce un amplio catálogo de derechos, algunos de los cuales no tienen precedentes. Además, identifica diferentes tipos de sujetos titulares de tales derechos: personas individuales, comunidades pueblos y nacionalidades, y la naturaleza,

aspecto este último que ha sido considerado como singular en el caso ecuatoriano. Y, según esta norma la materialización de los derechos, es el principal deber del Estado; por ello, debe establecer garantías para que los sujetos hagan efectivos sus derechos.

Dentro de las garantías, las instituciones cumplen un rol fundamental, pues deberían ser las que, mediante las políticas públicas, planes, programas y acciones que ejecutan las servidoras y los servidores públicos que las conforman hagan posible el ejercicio de los derechos humanos. Desde una visión más amplia, no podría pensarse una institución del Estado que no esté orientada a la promoción o protección de los derechos humanos.

No obstante, la *CRE* no dispone de manera expresa la creación de un “sistema nacional de protección de derechos”, tal y como se ha mencionado. Pero la legislación que ha desarrollado esta idea y que posteriormente será analizada fundamenta tal concepto en los art. 340, 341 y 342 de la *CRE*, en los que se contempla la creación de un Sistema de Inclusión y Equidad Social, entendido como: “Conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la *Constitución* y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”.⁴

Como se observa en esta definición, la idea de un sistema que articula y coordina diferentes elementos institucionales, de políticas, normativos apunta a hacer efectivos todos los derechos por medio del ejercicio, garantía y exigibilidad. Esto supondría la idea de un sistema que combine las garantías primarias y las secundarias, es decir, que no solamente contemple el ámbito de las normas y las políticas públicas, sino también los mecanismos para exigir los derechos cuando sean amenazados o vulnerados.

Además, la *CRE* determina los principios por los cuales este sistema debe guiarse, los cuales, están estrechamente vinculados al enfoque de derechos humanos: “Universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación”.⁵

Sin embargo, en el tercer inciso de este mismo artículo, se reduce la composición del sistema a ciertos ámbitos como: “Educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte”.⁶ Resulta ambiguo que, en la definición del sistema, se haga referencia a todos los derechos, pero que dos incisos más adelante se lo limite a áreas determinadas.

Aceptar la idea de un sistema circunscrito a ciertos ámbitos resultaría restrictiva y poco consecuente con el principio de interdependencia de los derechos humanos. Se podría considerar que la *CRE* determina aquellos ámbitos como de mayor énfasis en el funcionamiento del sistema.

4 *CRE*, art. 340.

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

Además, no se puede perder de vista las disposiciones constitucionales siguientes relativas a la creación de este sistema. Así, por ejemplo, el art. 341 establece como obligación del Estado, la protección integral para el ejercicio de todos los derechos, al señalar:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.⁷

En este artículo, se contempla también el principio de igualdad y no discriminación como eje de las acciones del Estado en el marco del sistema, orientado a aquellos grupos que históricamente han sufrido discriminación. Este marco constitucional orienta la existencia de un sistema que, en definitiva, posibilite una protección integral de los derechos humanos para todas las personas.

Al revisar los preceptos constitucionales que darían respuesta a cómo debe implementarse este sistema, se contempla que: “La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social”⁸. Esto supondría que, el sistema estaría compuesto, a su vez, por sistemas especializados que serían los encargados de la protección integral y, considerando lo señalado anteriormente en la *CRE*, se podría concluir que estos sistemas especializados de protección integral tendrían a su cargo grupos específicos de población.

De hecho, el art. 341 finaliza con el reconocimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”, que en principio se asumiría como uno de los sistemas especializados de protección integral, que a su vez, formaría parte del sistema nacional de inclusión y equidad.

Precisamente, el desentrañar la organización del sistema ha sido una de las complejidades que ha dificultado su concreción, sobre todo por las disposiciones de carácter legal que han surgido con posterioridad. Así, se identifican tres leyes que particularmente hacen referencia al sistema. La primera es el *CNA* que, como se ha visto, precede a la vigencia de la *CRE* y ha sido referente en la generación del sistema de protección especializado en esta población; la segunda es el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*⁹ que, como se revisará más adelante, contempla la creación de los sistemas de protección de derechos locales; y la tercera es la *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*¹⁰

7 *CRE*, art. 341.

8 *Ibíd.*

9 Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD)*, Registro Oficial, Suplemento (ROS), No. 303 (19 de octubre de 2010).

10 Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, ROS, No. 283 (7 de julio de 2014).

que dispuso a la DPE la creación de un proyecto de ley sobre el sistema de protección de derechos.

El *COOTAD* establece como atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD): “La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes”.¹¹

Una de las competencias específicas con relación al ejercicio de derechos es la creación de los sistemas locales de protección en los que tienen responsabilidad todos los GAD, pero con obligaciones diferentes. Así, se puede observar que los niveles de gobierno regional y provincial tendrían la obligación de promover la creación de los sistemas de protección integral, en tanto que los GAD municipales y de los distritos metropolitanos tendrían la obligación de implementar tales sistemas de protección.

Según el *COOTAD*, estos sistemas de protección integral de derechos cantonales y distritales se conforman por los “consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria”.¹² Esto supondría un cambio sustancial en lo dispuesto por el *Código de la Niñez y Adolescencia*, pues la institucionalidad local dirigida a la protección especializada en niños, niñas y adolescentes debería asumir la protección de los derechos de todas las personas, lo cual ya no apuntaría a la idea un sistema especializado, sino que, en el ámbito local, existiría un solo sistema para la protección de toda los sujetos de derechos. Esta disposición ha posibilitado que algunos municipios hayan generado o se encuentren en la construcción de ordenanzas específicas para la implementación de los sistemas locales.¹³

Profundizando en las normas relacionadas con este tema en el *COOTAD*, se puede observar que se hace énfasis en los consejos cantonales de Protección de Derechos, que deben constituirse a partir de la transición de aquellos que formaban parte del sistema especializado en niñez y adolescencia. En particular, el art. 598 del *COOTAD* establece como atribuciones, las siguientes:

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Adicionalmente, estos órganos tienen competencia sobre la política pública municipal, pero en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad.

11 *COOTAD*, art. 4, lit. h.

12 *Ibíd.*, art. 54, lit. j, y art. 84, lit. j.

13 Por ejemplo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Por otra parte, el *COOTAD* establece que la conformación de dichos consejos debe respetar la paridad entre miembros de la sociedad civil y el Gobierno local. Es así que, el art. 598 dispone que:

Se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del Gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y su vicepresidente será electo [sic] de entre los delegados de la sociedad civil.

No obstante, queda la duda sobre qué ocurre con las juntas cantonales de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia y los órganos que conocen casos concretos de esta población y disponen medidas administrativas, las cuales están contempladas en el *CNA*. En este caso, no es posible establecer que estos órganos automáticamente son competentes para conocer cualquier vulneración o amenaza a derechos de cualquier persona, debido a que sus atribuciones se encuentran determinadas por ese *Código* que no ha sido reformado con tales fines.

En suma, el *COOTAD*, establece la creación de sistemas de protección integral locales, aunque no hace referencia sobre la pertenencia de estos a un sistema nacional. Además, reforma parte del sistema de protección local para niñez y adolescencia para convertirla en un sistema de protección para todos los sujetos de derechos.

A este contexto jurídico, se agrega lo dispuesto por la *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad*, que regula estos órganos que también tendrían un rol importante en la protección de los derechos y que han sido previstos en la *Constitución*, la cual los define de la siguiente manera: “Son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos”¹⁴ y establece las siguientes atribuciones: “Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley”.¹⁵

Como se observa, estos consejos integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado y que forman parte de la Función Ejecutiva, tendrían gran relevancia en la construcción de política pública destinada a hacer efectivos los derechos de las personas, principalmente de los grupos de atención prioritaria. Así, hasta el momento se han creado cuatro de los cinco consejos, faltando el relacionado con movilidad humana.

14 CRE, art. 156.

15 *Ibíd.*

En esta *Ley*, aunque en su contenido medular no hace referencia al sistema de protección de derechos, en la parte final, en la disposición transitoria novena, se establece: “En el plazo de ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente *Ley* en el *Registro Oficial*, la Defensoría del Pueblo (DPE) presentará a la Asamblea Nacional una propuesta de ley que establezca y estructure el sistema de promoción y protección de derechos”.

De esta manera, se establece no solamente el ámbito de protección, que inicialmente se había identificado en el análisis constitucional, sino también el ámbito de la promoción de derechos. Además, encarga a la DPE la generación del proyecto de ley relacionado con el sistema, que no se centraría exclusivamente en la Función Ejecutiva nacional o local, sino que se integra a la Función de Transparencia y Control Social a la que pertenece esa institución.

Sobre la base de esta disposición, la DPE presentó el Proyecto de Ley del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, el 20 de abril de 2015 y el 5 de mayo del mismo año fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL)¹⁶ y remitido a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, desde entonces no se registran avances en el trámite legislativo.

Este proyecto busca dar forma al Sistema de Protección y Promoción de Derechos; no obstante, existen limitaciones e indefiniciones que contradicen tal propósito. En junio de 2015, el GAD de la provincia de Pichincha y el Consejo Metropolitano de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en transición de Quito (COMPINA en transición) llevó a cabo el Encuentro sobre la construcción del Sistema de Protección de Derechos, el que contó con la presencia de diferentes actores vinculados a los sistemas locales de protección de derechos de la provincia de Pichincha.¹⁷

En este espacio fue analizada la situación de los sistemas locales y la propuesta normativa realizada por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, a propósito de la cual se han realizado algunas observaciones que se sintetizan a continuación:

- a) El sistema se desarrolla como una garantía de derechos de carácter secundario, es decir, que se activa exclusivamente frente a amenazas o vulneraciones de derechos. En este sentido, si bien hace referencia a la protección integral, no involucra aspectos como la prevención, la promoción, ni la reparación y restitución de derechos. Además, se establecen mecanismos solo frente a vulneraciones de carácter individual de los derechos y mantiene el énfasis en la protección a niñez y adolescencia, invisibilizando los derechos de los otros grupos de atención prioritaria y poblaciones diversas.
- b) Se identifican serias indefiniciones en cuanto la institucionalidad, procedimientos y órganos que conforman el sistema; al respecto, se puede observar que no se establecen formas de articulación entre los Consejos Nacionales de

16 Ecuador, Asamblea Nacional, Consejo de Administración Legislativa, *Trámite No. 2013-2015-198*.

17 GAD de la provincia de Pichincha, “Memoria del evento Construcción del Sistema de Protección de Derechos de los Cantones de la provincia de Pichincha”, documento no publicado, 12 de junio de 2015.

Igualdad, la Función Judicial y otros órganos de la Función de Transparencia y Control Social; se concibe a las juntas de protección de derechos como entes que responden a los municipios y a la DPE; existe pérdida de la autonomía de los sistemas de protección locales y se los centraliza en la DPE; existe ambigüedad en el ámbito de la actuación de la juntas de protección, la DPE y los órganos de la Función Judicial; se restringe el ámbito de acción de los consejos cantonales de protección, entre otras observaciones.

- c) El sistema de protección de derechos concibe a las personas como sujetos pasivos, pues no vincula espacios de participación ciudadana e invisibiliza a actores importantes, por ejemplo, en lo que denomina redes de protección. Estas se reducen a personas naturales y familias, dejando por fuera a organizaciones sociales, ONG y otras instancias que se vinculan con la promoción y protección de los derechos humanos.

Todas estas limitaciones –que, a efectos de la extensión del presente artículo, no pueden ser profundizadas– deben ser revisadas y superadas en el trámite legislativo. Es claro que no es una tarea fácil conciliar las diferentes instancias que se han creado para la promoción y protección de derechos, pero, para consolidar un sistema de protección de derechos que sea efectivo y no duplique esfuerzos es imprescindible.

Para ello, se debe clarificar y articular roles que cumplirían desde la Función Ejecutiva, los diferentes ministerios relacionados directamente con derechos específicos y los Consejos Nacionales de Igualdad; desde la Función de Transparencia y Control Social, la DPE, como institución nacional de derechos humanos, pero también otros órganos como las superintendencias que se encuentran vinculadas a la protección de derechos específicos; desde la Función Judicial, hay que establecer la articulación con los jueces, juezas, tribunales y cortes, en tanto son los encargados de la protección judicial de los derechos por medio de las garantías jurisdiccionales y las medidas específicas que dictan en el ámbito de sus competencias; los GAD, en tanto tienen la atribución de promocionar e implementar los sistemas locales de protección de derechos y en particular los GAD municipales a los que se adscriben los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

Y adicionalmente es importante considerar la articulación que debe tener toda esta institucionalidad con las redes y organizaciones para la protección de los derechos que se conforman desde la sociedad civil y el involucramiento de los sujetos de derechos en el sistema.

La ausencia de voluntad política, recursos y otros factores

Existen otros factores, además de la normativa y el diseño del sistema nacional de protección de derechos que son fundamentales para la existencia de este

sistema. El primero está vinculado a la voluntad política tanto de autoridades nacionales como locales. En este sentido, una de las experiencias que es importante aprender de lo recorrido en el ámbito de la niñez y adolescencia es que no siempre se ha visto como un tema prioritario en las agendas políticas locales la implementación de los sistemas de protección. De hecho, hasta el momento, hay cantones en los que no se han llegado a conformar estos órganos o se encuentran incompletos, sea por falta de recursos económicos, ausencia de personal u otras circunstancias.

Otro aspecto que ha surgido como preocupante es el nivel de saturación de las juntas cantonales de protección de derechos. En el encuentro al que se hizo referencia en líneas anteriores, miembros de estos órganos de protección indicaron que actualmente se encuentran saturados por el número de casos que reciben y que se debe considerar que, al ampliar su ámbito de actuación, sería casi imposible dar respuestas efectivas. De igual manera, se señaló que será necesario diferenciar con mayor claridad las competencias entre estas y la Defensoría del Pueblo en caso de que se decida que las juntas pasen a proteger los derechos de todas las personas.¹⁸

Adicionalmente, si se considera que quienes han estado a cargo de los sistemas de protección locales han sido capacitados en niñez y adolescencia, deben generarse procesos de transición en los que se sensibilice y capacite sobre los derechos de los diferentes grupos poblacionales, en particular, de aquellos denominados como grupos de atención prioritaria. Este es uno de los aspectos más complejos, pues el reto es asumir la promoción y protección de derechos de la diversidad de la población, ya que hasta la actualidad persiste la idea de que el sistema de protección es exclusivo para niñez y adolescencia.

A manera de conclusión

Como se ha visto en esta breve revisión, la normativa e institucionalidad que se ha creado a propósito de la promoción y protección de derechos es variada y compleja, involucra a las diferentes funciones del Estado y a todos los niveles de gobierno. Por ello es necesaria una normativa que defina con claridad los roles de la institucionalidad, respetando la autonomía de lo local, pero generando la articulación entre estos órganos para que se potencien sus roles y no se superpongan.

Al mismo tiempo, el pensar este sistema conlleva la discusión de si es mejor la creación de institucionalidad específica en diferentes grupos poblacionales, perspectiva bajo la cual se han creado los Consejos Nacionales de Igualdad de Derechos, que visibilizan derechos específicos, pero que tienen el riesgo de crear lógicas de compartimentos estancos al momento de actuar; o, frente a ello, la alternativa de la generalidad, como los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, en cuyo caso el riesgo es caer en la invisibilidad de la diversidad.

Lo que sí debe tenerse como aspecto clave del sistema es que debe considerarse tanto la promoción de los derechos como la protección integral, lo que incluye la prevención frente a amenazas y vulneraciones, así como la reparación y restitución de derechos. Bajo estos parámetros que son obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, debe articularse su institucionalidad. Se incluye también, como otro aspecto clave, considerar a las personas como sujetos activos en la protección de los derechos y, para ello, es importante la generación y articulación de espacios de participación.

Además, bajo el principio de progresividad y no regresividad, fundamental en materia de derechos humanos, es importante que la implementación de este sistema nacional de protección de derechos, no signifique el menoscabo y retroceso de las instituciones que ya han sido creadas con estos fines, en particular aquellas de niñez y adolescencia.

Finalmente es necesario un debate más profundo en torno a este tema, aprender de lo ya caminado y evaluar las experiencias, pero sobre todo tomar en cuenta la participación de las personas, pueblos, colectivos, organizaciones, academia y, en general, actores que puedan aportar en la construcción de un sistema que sea efectivo para cumplir con el objetivo más alto que tiene el Estado que es hacer efectivos los derechos.

Bibliografía

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial (RO)*, No. 449 (20 de octubre de 2008). Defensoría del Pueblo del Ecuador. “Proyecto de Ley del Sistema de Promoción y Protección de Derechos”. *Asamblea Nacional República del Ecuador*. 20 de abril de 2015, <<http://xurl.es/ul90t>>.
- Ecuador. Asamblea Nacional. Consejo de Administración Legislativa. *Tramité No. 2013-2015-198*.
- . *Código de la Niñez y Adolescencia*. RO, No. 737 (3 de enero de 2003).
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO, Suplemento, No. 30 (19 de octubre de 2010).
- . GAD de la Provincia de Pichincha. “Memoria del evento Construcción del Sistema de Protección de Derechos de los Cantones de la Provincia de Pichincha”. Documento no publicado. 12 de junio de 2015.
- . *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad*. RO, No. 283 (7 de julio de 2014).