

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica

Mención en Litigio Estructural

**Afectación a la dignidad de niños, niñas y adolescentes en prácticas  
jurisdiccionales e institucionales de acogimiento institucional. Quito**

**2012-2018**

Karina Elizabeth Punguil Recalde

Tutor: Carlos Hernán Poveda Moreno

Quito, 2020





## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Karina Elizabeth Punguil Recalde, autora de la tesis intitulada *Afectación a la dignidad de niños, niñas y adolescentes en prácticas jurisdiccionales e institucionales de acogimiento institucional. Quito 2012-2018*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica, Mención en Litigio Estructural, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

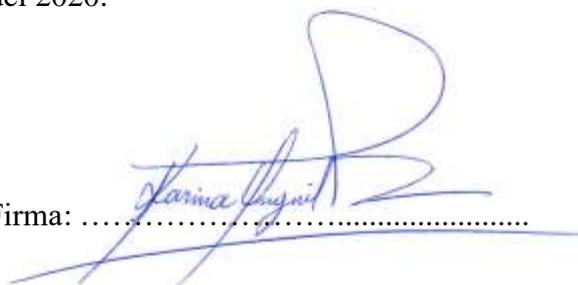
1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 30 de enero del 2020.

Firma: .....





## Resumen

En el presente trabajo se investiga la afectación a la dignidad de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional a causa de prácticas judiciales y de centros de acogida, debiendo entender que dichas prácticas se refieren a las actuaciones judiciales de Jueces(as) y/o actuaciones de personas encargadas de su cuidado en los centros de acogida; todo aquello partiendo de que la dignidad es uno de los más importantes principios de derechos humanos.

Desde esa premisa, se expone los más relevantes avances doctrinarios relacionados con la protección integral de la niñez y adolescencia y se puntualiza el concepto de dignidad de niños, niñas y adolescentes; concomitantemente, se establece los estándares internacionales, el marco constitucional y normas del ordenamiento jurídico nacional –entre ellas políticas– que orientan el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes. Para el análisis cuali-cuantitativo de la afectación de la dignidad por prácticas judiciales e institucionales durante el acogimiento institucional, se utiliza datos estadísticos cuantitativos de acogimiento institucional de la Provincia de Pichincha y en especial de Quito, durante los años 2012 a 2018; así también, se incluye experiencias de jueces(as) y de funcionarios(as) administrativos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, centros de acogida y Oficinas técnicas de Unidades Judiciales y Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

Finalmente, desde las nociones de exigibilidad estratégica, litigio integral y activismo judicial se plantean propuestas que contribuyen a hacer efectiva la dignidad en los casos de acogimiento institucional y por tanto a mejorar las prácticas judiciales e institucionales para evitar que se violente derechos de NNA.

Palabras clave: protección integral, dignidad, acogimiento institucional, prácticas, afectación, activismo judicial, litigio estratégico.



A mi hijo Leonardo Benjamín quien me motiva a prepararme cada día más para poder brindarle lo mejor de mi espíritu, mi amor y mis conocimientos a fin de que pueda afrontar la vida con honestidad y rectitud.



Quiero dejar sentado un profundo agradecimiento a la comunidad académica de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en especial a quienes forman parte del Programa Andino de Derechos Humanos por todas las valiosas enseñanzas impartidas a lo largo de los estudios de postgrado.

Expreso también mis más profundos sentimientos de gratitud a mi Tutor: Dr. Carlos Hernán Poveda Moreno, por haber guiado y orientado el presente trabajo de investigación con su gran calidad humana y profesional.

Así también, hago extensivo mi agradecimiento a mis padres, mi esposo y mi querido hijo por cada segundo de apoyo y sacrificio brindado para poder culminar el presente trabajo de titulación.



## Tabla de contenido

Introducción.....	13
Capítulo primero.....	17
Alcance doctrinario y normativo de la protección integral de NNA, en el marco de los Derechos Humanos.....	17
1. Avances de la doctrina de protección integral de NNA. ....	17
2. La dignidad de NNA como parte específica de la dignidad humana. ....	23
3. Acogimiento institucional de NNA como medida de protección.....	32
4. La protección integral y el acogimiento institucional de NNA en el marco internacional y constitucional de protección de derechos humanos.....	37
4.1. Marco de protección inherente a la protección integral de NNA.....	38
4.2. Marco de protección inherente al acogimiento institucional de NNA. ....	42
Capítulo segundo .....	49
Afectación de la dignidad de NNA en prácticas de acogimiento institucional .....	49
1. Explicación metodológica. ....	49
2. Consideraciones generales.....	51
3. Prácticas de juezas y jueces en acogimiento institucional que afectan la dignidad de NNA.....	60
4. Prácticas de centros de acogida que afectan la dignidad de NNA.....	72
Capítulo tercero .....	91
Alternativas para concretar la dignidad de NNA.....	91
1. Propuestas para prácticas judiciales y de centros de acogida.....	94
2. Estrategia de litigio estratégico.....	100
3. Activismo judicial.....	107
Conclusiones.....	113
Bibliografía.....	117
Anexos .....	125
Anexo 1.....	125
Anexo 2.....	127
Anexo 3.....	127
Anexo 4.....	128

Anexo 5.....	131
Anexo 6.....	137
Anexo 7.....	146
Anexo 8.....	155
Anexo 9.....	162
Anexo 10.....	186
Anexo 11.....	197

## Introducción

La privación del medio familiar biológico de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), causada por el desamparo o la desatención, constituye un grave problema social, ante el cual como respuesta institucional se creó el acogimiento institucional en casas de acogida o instituciones de acogimiento para brindar a los NNA un lugar donde vivir y desarrollarse integralmente, inicialmente dentro de llamada Doctrina de Protección Irregular y posteriormente con la nueva Doctrina de Protección Integral.

Sin embargo, la sola creación de centros o instituciones de acogida no es suficiente para proteger a los NNA ya que en la práctica uno de los retos más grandes es la aplicación de la dignidad en las prácticas judiciales e institucionales relacionadas con el acogimiento institucional, puesto que: por un lado, se evidencia que los jueces ordenan esta medida de protección temporal en única providencia y luego no se le da seguimiento a fin emitir otras disposiciones judiciales en beneficio de los NNA, convirtiéndose así esta medida en prolongada o definitiva; por otro lado, desde las entidades de acogimiento se contribuye a la permanencia indefinida de NNA en los centros, incluso hasta que cumplen la mayoría de edad, debido a la falta de interés que muestran trabajadores sociales y autoridades de estos centros en los casos y manejo administrativo.

En razón del mencionado problema social el objetivo general de esta investigación fue establecer cómo afecta al principio de dignidad como consecuencia de prácticas judiciales e institucionales que se presentan durante el acogimiento institucional, en la ciudad de Quito, período 2012-2018.

Los enfoques que sirvieron para el análisis fueron específicamente el de derechos humanos, derechos de NNA y diferencial generacional por edad/grado de madurez, dada la naturaleza y situación jurídica de los sujetos de derecho en acogimiento institucional, esto es, niños, niñas y adolescentes; enfatizando que son sujetos de derechos y considerando la perspectiva adultocéntrica.

La metodología utilizada en el presente trabajo se centra en el análisis cuali-cuantitativo para establecer la afectación de la dignidad en prácticas de jueces y centros de acogida en casos de acogimiento institucional de NNA.

Para el efecto, se utilizó fuentes primarias y secundarias relacionadas con el tema como: libros, instrumentos internacionales, jurisprudencia, informes temáticos, opiniones

consultivas, observaciones generales en especial del Comité de Derechos del Niño, normativa jurídica nacional y políticas públicas; además, se revisó información oficial estadística constante en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Proyección del Censo de Población y Vivienda, Proyección por edades Provincias 2010-2020 y nacional; y, datos estadísticos existentes en la página web del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), debiendo aclarar que dichos datos no contienen información de todos los años que comprenden el período de investigación; por lo que, el trabajo está realizado únicamente con los datos oficiales publicados en la página web ya que no ha sido posible obtener estadísticas detalladas año por año, tanto más que la petición formal de información no fue contestada por la entidad.

A más de ello, se utilizó la entrevistas semiestructuradas y anónimas como técnica para a través de la triangulación contrastar la información de jueces(as), instituciones, y organizaciones no gubernamentales de promoción y protección de derechos humanos de NNA; con la finalidad de determinar claramente prácticas sistemáticas que afectan a la dignidad de los NNA, posibles afectaciones de los NNA mientras permanecen en centros de acogimiento y repercusiones en su vida adulta.<sup>1</sup>

Así también, se revisó cinco expedientes judiciales de acogimiento institucional de NNA que reposan en archivos de Unidades Judiciales y Juzgados de Quito para establecer practicas recurrentes que afectan la dignidad de NNA durante el acogimiento institucional. En esta revisión se ubicaron tiempos de despacho, los testimonios de NNA que constan en informes de los Equipos Técnicos, con el fin de incluir en el trabajo la visión de NNA y reducir la visión adultocéntrica; y las decisiones adoptadas. Por tratarse de información sensible no se hace constar identificación de las partes procesales y número de causa.<sup>2</sup>

Bajo esos parámetros, el primer capítulo ofrece una reflexión crítica del alcance de la noción de dignidad como principio, en relación con los avances doctrinarios y marco de protección tanto internacional como nacional previstos para la doctrina de protección integral de NNA y el acogimiento institucional.

En el segundo capítulo, se visibiliza prácticas judiciales e institucionales en casos de acogimiento institucional que violentan la dignidad de NNA, las cuales se originan en actuaciones de jueces(as) y funcionarios(as) administrativos de centros de acogida.

---

<sup>1</sup> Ver Anexo 5: Guía de entrevistas.

<sup>2</sup> Ver Anexo 4: Guía de revisión de expedientes judiciales.

En el tercer capítulo, sobre la base de literatura académica relativa a exigibilidad estratégica, litigio integral y activismo judicial, se formula recomendaciones que involucran a cada uno de los actores que intervienen en el acogimiento institucional de NNA a fin de que contribuyan a hacer efectiva la dignidad de NNA durante el mismo y mejoren sus prácticas para así evitar que se continúe violando derechos de NNA.

Finalmente, de la investigación se concluye que la doctrina, los estándares internacionales y políticas públicas nacionales han avanzado significativamente para proteger a los NNA pero por la generalidad de los conceptos en ellas contenidas resulta difícil aplicarlos en la práctica; así también, que las prácticas judiciales e institucionales durante el acogimiento institucional afectan la dignidad y derechos de NNA debido a la falta de especialidad en materia de niñez y adolescencia, y de interés, de funcionarios judiciales e institucionales; que las alternativas a las prácticas judiciales e institucionales pueden mejorar la situación de NNA en acogimiento institucional, con el accionar activo de jueces y demás funcionarios estatales con incidencia en temas de niñez y adolescencia, principalmente de los centros de acogida.



## **Capítulo primero**

### **Alcance doctrinario y normativo de la protección integral de NNA, en el marco de los Derechos Humanos**

En el presente capítulo se pasa a discutir la noción de dignidad de NNA, como principio fundamental de la Doctrina de Protección Integral y de los derechos humanos, para determinar el alcance y definición de la dignidad de NNA; seguidamente, se analiza el marco conceptual y marco de protección de la protección integral de NNA en consonancia con el acogimiento institucional de NNA, para poner de relieve los estándares internacionales, normativa constitucional, legal y políticas públicas del Ecuador que sirven de fundamento jurídico al tema.

#### **1. Avances de la doctrina de protección integral de NNA.**

Con la evolución de los derechos humanos, se han producido también avances significativos en materia de niñez y adolescencia que se han evidenciado a lo largo del tiempo. Esto se debe sin duda a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) al igual que los derechos humanos de los adultos, responden a las costumbres que predominan en un determinado momento histórico. Para fundamentar doctrinariamente esta afirmación es necesario hacer referencia a la definición del jurista Norberto Bobbio, quien sostiene que los derechos humanos son exigencias variables y relativas pues surgen en función de valores asumidos y definidos en una comunidad histórica concreta y su fundamento está en el consenso, destacando que para este teórico italiano el problema de los derechos no es fundamentarlos sino protegerlos, esto es, vislumbrar el modo más seguro para garantizarlos e impedir que sean violados a pesar de las declaraciones solemnes.<sup>3</sup>

Al respecto, a más de destacar el contenido histórico que el autor les da a los derechos humanos, se debe también resaltar la importancia que le otorga a la necesidad de proteger los derechos más que fundamentarlos pues esa es la idea que servirá para desarrollar el alcance de la dignidad de NNA como parte de la doctrina de protección

---

<sup>3</sup> Antonio Marlasca López, “Fundamentación filosófica de los derechos humanos”, (Una perspectiva actual. En el 50 aniversario de la proclamación de los derechos humanos por parte de la ONU: 1948-1998), (Costa Rica: Rev. Filosofía Univ., 1998), 562, 569-571.

integral de NNA desde el enfoque de derechos humanos y el diferencial generacional centrado en edad/grado de madurez.

En relación con lo anterior, cabe precisar que en la dimensión de los derechos humanos se destacan los denominados derechos fundamentales definidos como aquellos “derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales”,<sup>4</sup> pero más allá de esta definición básica que permite diferenciar los derechos humanos de los derechos fundamentales conviene entender que los derechos fundamentales desde un punto de vista de la teoría de la justicia “son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”.<sup>5</sup> Esta explicación es necesaria para entender el estrecho vínculo que existe entre la dignidad y específicamente los derechos fundamentales pues de la indicada definición se colige que existen derechos indispensables para desarrollar un plan de vida como el derecho a la libertad o a la integridad física, sin los cuales sin duda es evidente que existiría una grave afectación a la dignidad; línea de ideas que servirá en el siguiente capítulo para analizar la afectación a la dignidad de NNA. Sin embargo, conviene tener presente que “la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos no debe llevarnos a pensar que se trata de categorías separadas e incomunicadas [...] De hecho, podríamos decir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos *constitucionalizados*”.<sup>6</sup>

Partiendo del contexto histórico al que se ha hecho referencia se evidencia las transformaciones que la doctrina relacionada con niñez y adolescencia ha tenido a lo largo del tiempo hasta llegar a lo que actualmente se conoce como la doctrina de protección integral.

Revisando la historia aparece que antiguamente los niños y niñas eran tratados igual que los adultos y prácticamente eran invisibilizados por la familia, la sociedad y el Estado, así lo deja indicado Phillippe Ariés, en su libro *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, cuando manifiesta: “los hombres en los siglos X y XI no perdían el tiempo con la imagen de la infancia, la cual no tenía para ellos ningún interés [...]”. Ello sugiere además que, en el terreno de las costumbres vividas, y no únicamente en el de una

---

<sup>4</sup> Miguel Carbonell Sánchez, *Los derechos fundamentales en México*, (México: Editorial Porrúa, 2009), 8.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, 5.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 9.

transposición estética, la infancia era una época de transición, que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo”;<sup>7</sup> de ahí que la niñez y adolescencia a esa época resultaban indiferentes.

Luego, desde fines del siglo XIX, surge la llamada Doctrina de Situación Irregular, constituida por ideas proteccionistas que eran en inicio para los menores infractores únicamente y que luego ampliaron su ámbito protector para el tratamiento de los niños y niñas en toda área. En esta época pese a los avances se continuaba tratando a la infancia bajo la percepción de lástima, compasión, caridad y represión.<sup>8</sup> Tal es así que la Declaración de Ginebra (1924) “reconoce y afirma, por primera vez, la existencia de derechos específicos para los niños y las niñas, pero sobre todo la responsabilidad de los adultos hacia ellos”;<sup>9</sup> así también, en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) todavía se evidencia esta doctrina proteccionista cuando en su preámbulo se menciona “[c]onsiderando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.<sup>10</sup> Al respecto, es importante resaltar que en los mencionados instrumentos internacionales se enfatizan las obligaciones de los adultos (sociedad, familia, y principalmente del padre) hacia las niñas y niños, por sobre los mismos derechos de la niñez a los cuales no se hacía siquiera mención; así también, se evidencia una marcada tendencia a referirse a la falta de madurez física y mental del niño –a quien en reiteradas ocasiones se le denomina como menor(es)–, particularidades del lenguaje que evidencian cómo se entendía la niñez y adolescencia en esa época y se corrobora que los NNA eran vistos como objetos de protección y no como sujetos de derecho.

Dentro de la Doctrina de Situación Irregular, el adultocentrismo constituía un elemento predominante, entendido como “la categoría premoderna y moderna que designa en nuestras sociedades una relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos (+) y los jóvenes (-) [...] se traduce en prácticas sociales que sustentan la representación de los adultos como un modelo acabado al que se aspira para el

---

<sup>7</sup> Philippe Ariés, “El descubrimiento de la infancia”, Capítulo II, en *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. (Madrid: Taurus Ediciones, 1987), 4.

<sup>8</sup> Javier Calderón Beltrán, “De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral: La hegemonía del interés superior del niño”, 28 de noviembre del 2008, <http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>.

<sup>9</sup> *Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924, Presentación de la Declaración*, trad. Gustavo Oviedo-Siacara, corregido por Miriam Gutiérrez, <https://www.humanium.org/es/ginebra-1924/>.

<sup>10</sup> Sociedad de Naciones, predecesora de la Organización de Naciones Unidas, Declaración de los Derechos del Niño, Resolución 1386 (XIV), Asamblea General, adoptada y aprobada: 20 de noviembre de 1959.

cumplimiento de las tareas sociales y la productividad”.<sup>11</sup> Es esa la concepción en la que se asientan las ideas extremadamente proteccionistas que reducen a los NNA a objetos de protección poniendo la autoridad del padre de familia facultado a tomar decisiones y participar en el mundo, por sobre los hijos; y, dotando de más importancia a los deberes de los adultos por sobre los derechos de los niños como ya se ha dejado explicado en líneas anteriores. Sin embargo, se debe reconocer que bajo esta doctrina se promulgó la Declaración de los Derechos del Niño y es en ese momento que se esbozan los primeros lineamientos de la protección especial de NNA.

Con el devenir del tiempo, aparece una nueva Doctrina de Protección Integral, cuyo origen se remonta a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), y constituye una de las contribuciones académicas más destacadas que existen en materia de niñez y adolescencia, pues se plantea la necesidad de proteger la dignidad de los niños y niñas como sujetos de derechos, apartándose del excesivo paternalismo.<sup>12</sup> En este contexto, Yury Emilio Buaiz dice que la Doctrina de Protección Integral es:

Conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta, se dictan y ejecutan desde el estado, con la participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todos los niños y niñas gocen, de manera efectiva y sin discriminación, de los Derechos Humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atiende las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados, o determinado grupo de niños que han sido vulnerados sus derechos.<sup>13</sup>

En este punto, es necesario retomar el contenido histórico que Bobbio les otorga a los derechos humanos para puntualizar que la mencionada Doctrina de Protección Integral surge en un momento cuando se comenzó a vislumbrar como “uno de los mayores desafíos [...] cerrar la brecha de la protección social y, en el caso de la infancia, la brecha de la protección especial [que] implica reducir las fuentes de vulneración [...] asegurar condiciones para el crecimiento en un ambiente sano sin complicaciones para [...] la dignidad”;<sup>14</sup> todo ello, con la finalidad de cumplir con la exigencia de la sociedad de

---

<sup>11</sup> Dina Krauskopf, “Dimensiones Críticas en la participación social de las juventudes”, noviembre de 1999, <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juветud/krauskopf.pdf>.

<sup>12</sup> Beltrán, *De la doctrina de la situación irregular*.

<sup>13</sup> Yuri Emilio Buaiz V., “La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones”, en *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños, Derechos del niño, Textos básicos*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (Caracas: UNICEF Venezuela Ed., 2000), 100-116.

<sup>14</sup> Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y otros., *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de derechos*, (Quito: Septiembre, 2014), 25.

cambiar la visión tutelar con que se trataba a los niños, niñas y adolescentes, dotándoles de personería como sujetos de derechos y no sólo como objetos de protección.

Entre los avances doctrinarios en materia de niñez y adolescencia, la doctrina de protección integral trajo “consigo el surgimiento del Derecho de los niños como una nueva rama jurídica, basada en tres pilares fundamentales: el interés superior del niño [...], el menor de edad como sujeto de derecho [...], y el ejercicio de los derechos fundamentales y su vínculo a la autoridad parental”;<sup>15</sup> mismos que se pasa a analizar a continuación:

a) Primer pilar fundamental: Interés Superior del Niño. El concepto de Interés Superior del Niño como primer pilar fundamental de la nueva doctrina se ha ido desarrollando paulatinamente hasta llegar a precisiones más detalladas y amplias de este concepto, que abarca todos los ámbitos en los cuales debe ser aplicado.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha fijado tres nociones, a saber:

- Noción de derecho sustantivo, según la cual el niño tiene derecho a que su interés superior se evalúe y tome en cuenta de manera prioritaria al decidir un asunto cuando se contraponga con otros intereses; lo cual es de aplicación directa e inmediata y puede invocarse ante los administradores de justicia. Esta noción lleva consigo implícita la garantía de que ese derecho se aplicará siempre que se deba decidir sobre una cuestión que afecte a un NNA.

- Noción de principio jurídico interpretativo fundamental, que obliga a escoger la interpretación más favorable a la efectividad del interés superior del niño, en caso de que una disposición jurídica tenga más de una interpretación.

- Noción de norma de procedimiento, en virtud de lo cual el interés superior del niño exige que en todo proceso decisivo que afecte a uno o varios NNA deberá realizarse una estimación de las repercusiones de la decisión en el o los NNA; lo cual se debe desarrollar con observancia de garantías procesales dejando indicadas las justificaciones de la decisión con explicación de cómo se ha respetado el derecho que incluirá la

---

<sup>15</sup> Corte Interamericana de derechos humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, Serie A No. 17, Corte Interamericana de derechos humanos, 28 de agosto de 2002.

consideraciones sobre el interés superior del niño, criterios base de la decisión y ponderación de los intereses de NNA frente a otros.<sup>16</sup>

De ello se desprende el amplio sentido en que debe entenderse al interés superior del niño, a fin de que su aplicación sea más efectiva en casos relacionados con NNA, y de tal manera que se sobrepongan sus derechos por sobre los derechos de los demás y el ámbito de aplicación abarque a todos y cada uno de los espacios en los que viven, se relacionan, comparten y participan NNA.

b) Segundo pilar fundamental: Establecimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Esto implica “sentirlos y pensarlos como sujetos, significa dejar de sentirlos y pensarlos como objetos”;<sup>17</sup> para el efecto, es indispensable no solo apartarse de ideas proteccionistas propias de la doctrina anterior sino también comenzar a entender lo que significa ser niño, niña y adolescente como ser humano que tiene derechos y obligaciones, considerar la participación de NNA en la sociedad y principalmente su consecuente inclusión en la sociedad como ciudadanos. Bajo esta perspectiva, emerge el concepto de derechos de NNA los cuales “constituyen un conjunto de derechos-garantía frente a la acción del Estado y representan, por su parte, un deber de los poderes públicos de concurrir a la satisfacción de los derechos-prestación que contempla”.<sup>18</sup>

c) Tercer pilar fundamental: Ejercicio de los derechos fundamentales y su vínculo a la autoridad parental. El tercer y último pilar fundamental se traduce en el empoderamiento y goce de derechos fundamentales por parte de NNA; así también, en virtud del mismo corresponde a los padres como autoridad parental un deber/derecho muy importante con relación a los NNA, el cual debe ser ejercido por los progenitores con el único fin de lograr la protección y cuidado de los NNA para garantizar su desarrollo integral hasta que alcancen su plena autonomía, siendo por tanto padre y madre los primeros responsables de que los NNA ejerzan efectivamente sus derechos

---

<sup>16</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013), Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, CRC/C/GC/14, 29 de mayo del 2013.

<sup>17</sup> Edson Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño en América Latina”, en *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, (Quito: Ed. Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010), 114.

<sup>18</sup> Miguel Cillero Bruñol, “El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, en *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, (Quito: Ed. Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010), 85-107.

fundamentales, lo cual a más de ser una responsabilidad de los progenitores constituye además un derecho de los NNA.

Sin embargo, pese al gran avance que se ha tenido con la doctrina de protección integral, en la Convención sobre los Derechos del Niño todavía se percibe vestigios de la doctrina anterior pues en el preámbulo hace referencia a la anterior Declaración de Derechos del Niño y se evidencia rasgos de una perspectiva adultocéntrica, al considerar: “Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”; evocación que retrotrae a los NNA a objetos de protección por sobre su calidad de sujetos cuyos vestigios se deben ir superando hasta lograr en definitiva entender que “[l]os derechos del niño no dependen de ninguna condición especial y se aplican a todos por igual”.<sup>19</sup>

Entonces, conviene dejar puntualizado que en el marco de la nueva Doctrina y la Convención sobre los derechos del Niño, la protección integral en definitiva se configura como protección especial, y “tiene su fundamento en los principios universales de dignidad, equidad y justicia social, y con los principios particulares de no discriminación, prioridad absoluta, interés superior del niño, solidaridad y participación”;<sup>20</sup> destacando que en esta nueva Doctrina de Protección Integral que nace del debate internacional, la *dignidad* ejerce un papel trascendental pues es desde ella que aflora la idea de reconocer que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, y es a partir de ahí que se hace necesario reconocer constitucional y legalmente este principio de dignidad en los ordenamientos jurídicos de cada país y concretarlo a fin de proteger y hacer exigible en el ámbito social y jurídico los derechos de los NNA, trastocando las tradicionales ideas proteccionistas por unas más garantistas y poniendo en vigencia varios principios y derechos de los NNA.

## **2. La dignidad de NNA como parte específica de la dignidad humana.**

Para entender el alcance de la dignidad, continuando desde la perspectiva del contenido histórico de los derechos fundamentales sostenido por el jurista Bobbio se puede afirmar que la concepción de la dignidad también varía dependiendo de la época debido a que han sido múltiples los escenarios y las formas en las que ha sido violentada, así por ejemplo: en el marco de conflictos armados, la dignidad fue gravemente afectada

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 92.

<sup>20</sup> Buaiz, “La doctrina para la protección integral de los niños”, 100-116.

debido a las torturas que tuvieron lugar en la primera y segunda guerra mundial; por otro lado, si de manifestaciones del abuso de poder se trata, las desapariciones forzadas suscitadas durante períodos dictatoriales en América Latina constituyen inobservancia a la dignidad por parte del Estado; y, en general cualquiera de las violaciones a los derechos humanos, como los crímenes de lesa humanidad de la época del holocausto nazi implican afectación a la dignidad humana. De ahí, se deduce también que es relevante la vinculación de la dignidad humana con los derechos fundamentales, pues si se analiza los hechos, aquellos que conllevan afectaciones más graves son los relacionados con la violación de derechos fundamentales necesarios para la continuidad de un plan de vida, tales como: derecho a la vida, libertad, integridad física.

En respuesta a estos actos de violencia ejecutados en diferentes épocas históricas, surgió por una parte lo que conocemos como Derecho Internacional Humanitario y por otra los Derechos Humanos; y, de la mano de ellos la necesidad imperiosa de los Estados de plasmar en instrumentos internacionales normas que establezcan respetar, proteger y garantizar la dignidad humana.

Hablando en términos generales sobre la dignidad humana Antonio Pelè plantea entenderla como un concepto entre el ser y el deber ser; y, en la misma línea Robert Spaemann explica que la dignidad –no es un derecho humano específico– sino el fundamento de los derechos humanos de modo general, un concepto más originario y de distinta operatividad que el término derecho humano, cuyo doble sentido se evidencia en la afirmación de que *la dignidad del hombre es inviolable* pues esta afirmación lleva inmediatamente a preguntarse si ello se refiere a que la dignidad no puede o no debe ser violada, siendo precisamente en ese momento donde se vislumbra el dualismo del ser y del deber ser.<sup>21</sup>

Es decir que la dignidad no se refiere únicamente a esa característica que tiene el ser humano por su sola condición y naturaleza, sino que el concepto engloba también a lo que se debe o no hacer en situaciones donde los individuos ven degradada y violentada su dignidad; lo cual, es concordante con la afirmación de Bobbio sobre la importancia de proteger los derechos más que fundamentarlos, la clave está entonces en las acciones u omisiones que deben ponerse en marcha para proteger la dignidad.

Más ampliamente, el contenido de la dignidad humana está desarrollado en una de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que establece en su parte

---

<sup>21</sup> Antonio Pelè, “Una aproximación al concepto de dignidad humana”, Universidad Carlos III de Madrid, Revista Universitas, 9-13.

pertinente que la dignidad como entidad normativa, puede ser vista a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa, en este sentido explica:

– A partir de su objeto concreto de protección, la dignidad humana puede ser entendida como: a) autonomía para diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir como quiera); b) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y, c) intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

– A partir de su funcionalidad normativa, la dignidad puede ser entendida como: a) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; b) principio constitucional; y, c) derecho fundamental autónomo.<sup>22</sup>

De ahí que la dignidad humana puede ser considerada tanto a partir de su objeto concreto de protección como a partir de su funcionalidad normativa, y desde este último punto de vista puede ser considerada como principio o como derecho; idea que nos servirá de base para en este trabajo abordar la dignidad de NNA y definir un concepto de la misma.

Centrándose en un ámbito más específico y pertinente al presente trabajo, es importante indicar que el concepto de dignidad es abordado por las diferentes ramas del Derecho como susceptible de ser respetada, protegida y garantizada, tal es así que, de manera amplia, tanto en Derecho público como en Derecho privado, se regulan relaciones observando la dignidad humana. El derecho social por su parte, y dentro de éste el Derecho de niñez y adolescencia, no puede ser ajeno al concepto de dignidad, a la observancia y aplicación directa que ésta requiere. Ante esta realidad, es importante puntualizar que en el momento cuando se comenzó a asimilar que los NNA son sujetos de derechos implícitamente se les dotó de dignidad, a tal punto que la dignidad constituye uno de los elementos fundamentales de la nueva Doctrina de Protección Integral como quedó señalado anteriormente; esto, en razón de que al considerar a los NNA como sujetos de derechos se les comenzó a reconocer tanto los derechos fundamentales que anteriormente eran exclusivos de los adultos como los propios de su condición de niño, entre ellos: la dignidad.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-881/02, (Colombia: Corte Constitucional, 2002), 16-33.

*En forma principal*, teniendo en cuenta que la dignidad tiene varias definiciones y alcances que le han sido atribuidos a lo largo del tiempo, se ha visto más adecuado para abordar el tema de la afectación a NNA durante el acogimiento institucional, asumiéndola como principio ya que vista bajo esta concepción se constituye en una guía que constriñe al Estado al aseguramiento de los derechos fundamentales de los NNA que se encuentra en acogimiento institucional. Esta idea servirá más adelante para definir la dignidad de los NNA; además, en base a esa definición en el siguientes capítulos se identificará las practicas judiciales e institucionales de acogimiento institucional de NNA y posteriormente se realizará las propuestas para que esta dignidad vista como principio sea observada y ejecutada en dichas prácticas para mejorar las condiciones de vida de los NNA.

*Y, en forma complementaria*, dado que la dignidad vista como principio tiene carácter abstracto, a fin de ilustrar en el contexto real es preciso retomar la concepción de la dignidad de la Corte Constitucional de Colombia desde su objeto concreto de protección según el cual constituye: vivir como quiera, vivir bien y vivir sin humillaciones. Al rescatar esta idea, a más de ilustrar en la práctica lo que es la dignidad de NNA, se podrá establecer cómo las prácticas judiciales e institucionales de acogimiento institucional de NNA afectan esa dignidad.

Bajo este marco, es necesario aplicar este alcance al campo de la niñez y adolescencia y luego al acogimiento institucional de NNA, asumiéndolo en el siguiente sentido:

a) El vivir como quiera, lleva necesariamente inmerso el considerar el desarrollo integral de los NNA a partir de las particularidades propias de cada uno, como: la edad y grado de madurez. En esa línea, se debe entender que un bebé no tiene una idea clara de lo que desea para establecer un plan vital ni puede expresar lo que desea por medio del lenguaje oral pero aun así expresa sus necesidades a través del llanto; situación que es diferente en un niño seis años que si puede expresarse pero todavía no tiene idea específica de lo que desea para diseñar su plan de vida porque está en desarrollo; y, a su vez difiere de un adolescente que sabe con mayor certeza lo que quiere y generalmente puede expresarlo sin ningún inconveniente, salvo el caso de aquellos que por trastornos del lenguaje no pudieren hacerlo.

De lo indicado, es fácil colegir que no necesariamente todos los NNA saben a ciencia cierta lo que quieren y en función de eso no podrían diseñar su propio plan de vida sin el apoyo necesario de aquella persona responsable de su cuidado que por regla

general son los progenitores y a falta de ellos el Estado; sin embargo, hay que destacar que sea cual sea la edad del NNA se deberá considerar la opinión del NNA de acuerdo a su edad y/o madurez a fin garantizar la dignidad de los NNA.

Durante el acogimiento institucional los NNA sucede lo propio, pese a que esta medida de protección ayuda a los NNA a diseñar un plan de vida con la guía de sus cuidadores (trabajadores sociales, psicólogos, y demás personas que laboran en centros de acogida), el vivir como quiera de los NNA es relativo ya que depende en gran medida del pensamiento y orientaciones que les brindan los adultos responsables de su cuidado; debiendo entonces insistir en la importancia de escuchar y considerar los deseos y aspiraciones de los NNA que se encuentran en centros de acogimiento institucional a fin definan su plan de vida respetando su voluntad en la medida de lo posible, y prevalezca la dignidad de los NNA. Aclarando que en casos de acogimiento institucional de NNA el vivir como quiera en todo caso se verá expresado en el deseo de los NNA de vivir dentro su ambiente familiar.

b) El vivir bien, por su parte, enmarca el goce de todos aquellos elementos indispensables al menos para cubrir sus necesidades básicas de los NNA de acuerdo a su edad, los cuales no difieren en mucho de lo que se considera mínimo para los adultos, que principalmente son: alimentación, salud, vivienda, vestimenta, educación, recreación etc. En sí, este componente de la dignidad engloba lo relativo a que los NNA tengan las condiciones necesarias para alcanzar un desarrollo integral que debe ser garantizado por la familia, la sociedad y el Estado.

Es así que, mientras los NNA permanecen en los centros de acogida deben gozar de las condiciones y recursos suficientes para su crecimiento pues a través de la satisfacción de aquellas necesidades básicas se evidencia el grado de dignidad en que viven los NNA que se encuentran en la modalidad de acogimiento institucional.

c) El vivir libre de humillaciones implica que los NNA deben estar libres de discriminación, abusos, malos tratos en todo ámbito, lo que incluye imperativamente el respecto a la integridad física, mental y sexual de los NNA. Es en este sentido que la dignidad de NNA debe entenderse como parte integrante de la dignidad humana pues no se puede admitir discriminación de ninguna naturaleza ya que merece la misma protección prevista para los adultos, tanto más si se considera que los NNA son un grupo de atención prioritaria.

Esta situación no puede ser diferente cuando los NNA se encuentran en acogimiento institucional pues la dignidad debe estar plasmada en un ambiente apropiado

libre de violencia, donde estén libres de acciones negativas o violaciones a sus derechos fundamentales; lo cual debe estar garantizada por parte el Estado en las entidades de acogimiento y debe ser una premisa para el actuar de funcionarios de los centros de acogida encargados del cuidado a los NNA.

En mérito de lo explicado, la concepción de la dignidad vista desde su objeto concreto de protección, es la que coadyuvará en este trabajo para identificar las prácticas sistemáticas que se presentan durante el acogimiento institucional de NNA y analizar de qué manera estas prácticas afectan a la dignidad de NNA.

Además, a fin de abarcar de mejor manera el amplio contenido del concepto dignidad, para que se comprenda todo su alcance es necesario dejar expuesto que en los casos de acogimiento institucional la dignidad como derecho se traduce en aquella exigencia en virtud de la cual los NNA deben tener aseguradas las condiciones materiales necesarias para su desarrollo, así como, garantizada la satisfacción adecuada de sus necesidades socioeconómicas y culturales, tales como: alimentación salud, educación, recreación, vestuario, vivienda; mismas que deben ser cubiertas por parte de su familia y a falta de ésta por parte del Estado mientras permanezcan en entidades de acogida.

Una vez comentadas las diferentes definiciones de la dignidad humana en relación con el acogimiento institucional de NNA, retomando la línea principal del trabajo es importante destacar que el desarrollo del mismo está centrado en la concepción de la *dignidad como principio*, y es a partir de ello que se pretende explicar el concepto y alcance de la dignidad de NNA a fin de que sea aplicado en todos los casos de acogimiento institucional, porque solo al considerar a la dignidad como principio y entendiendo concomitantemente que los principios son “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”,<sup>23</sup> se logrará de manera ineludible encontrar la forma de poner en práctica acciones para la plena vigencia y efectividad de la dignidad de NNA en toda área; dicho de otro modo, únicamente así la dignidad se erige como una premisa de aplicación obligatoria para jueces y funcionarios de centros de acogida en casos de acogimiento institucional de NNA, apremiándolos a cumplir y garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad y funcionamiento de los centros, así como, buen trato y protección de los NNA.

---

<sup>23</sup> Carlos Bernal Pulido, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Segunda Edición en español, trad. y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008), 63-70.

Para fundamentar aún más lo mencionado en el párrafo anterior, es necesario primeramente tener en claro que los principios son “*mandatos de optimización*”,<sup>24</sup> mandatos en tanto son normas de cumplimiento obligatorio y de optimización en tanto llevan implícito el deber de buscar la mejor manera de aplicarlo con la “finalidad [de] alterar el sistema jurídico y también la realidad”,<sup>25</sup> es así que, para efectos de este trabajo resulta más conveniente considerar a la dignidad como principio por la calidad imperativa y de adecuación que envuelve.

Entendido aquello, es importante además mencionar que como características esenciales atribuidas en general a los principios, están:

- El carácter *ambiguo*, que es la característica esencial atribuida en virtud de que el principio da lineamientos de comprensión que brindan varias posibilidades para quien interpreta o aplica el derecho, ofreciendo por tanto diferentes soluciones para un mismo asunto que solo pueden ser determinadas en un caso concreto, además, de esta característica se desprende que el principio en su estructura carece de un supuesto de hecho y no determina soluciones u obligaciones específicas;

- El carácter *general*, que implica que el principio rige para todos por igual sin distinción alguna; y,

- El carácter *abstracto*, mismo que le es asignado al principio en tanto es una norma carente de concreción que guía la interpretación de otras normas jurídicas ante un determinado asunto real.<sup>26</sup>

Únicamente, luego de interiorizar estas tres características esenciales del principio se puede dilucidar por qué en el presente trabajo se plantea concebir a la dignidad de NNA como un principio. Explicándolo de manera más pormenorizada se procede a analizar una por una las características del principio en relación con la dignidad de NNA, así:

- A partir de la comprensión de que el principio es ambiguo se puede entender que es más importante considerar a la dignidad como principio en materia de niñez y adolescencia para que esa dignidad sea interpretada y puesta en práctica mediante la aplicación de múltiples soluciones o la más adecuada al caso concreto.

---

<sup>24</sup> Robert Alexy, “El derecho general de libertad”, en *Teoría de los derechos fundamentales*, (España: Centro de Estudios Constitucionales, 1997). Énfasis añadido.

<sup>25</sup> Ramiro Ávila Santamaría, “Los principios de aplicación de los Derechos”, en *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Serie investigación # 41, julio del 2009, p. 27-58.

<sup>26</sup> Patricio Pazmiño Freire, Juan Montaña Pinto y Duniá Martínez Molina, *Los Derechos y sus garantías: ensayos críticos*, Corte Constitucional para el período de transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CBDEC), (Quito: Ed. Ramiro Ávila Santamaría, 2012), 63-64. Énfasis añadido, primera línea.

– De otro lado, partiendo de la idea de que el principio es general se logra entender el verdadero alcance de la dignidad de NNA, esto es, su carácter obligatorio para todos, y por tanto de ahí se desprende que debe ser aplicado en todos los casos y por todos los actores, específicamente en procesos de acogimiento institucional.

– Por último visto que el principio es abstracto se logra entender que la dignidad vista como principio puede llegar a constituirse en una guía para interpretar cualquier otra norma jurídica en un hecho en concreto, y con ello, se puede inclusive alcanzar una transversalidad de la dignidad de NNA a ser considerada en todos los ámbitos de acción en materia de niñez y adolescencia.

Bajo esta concepción se pasa a determinar claramente que la dignidad vista como principio es “el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del entero sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución [...] como principio fundante del Estado, tiene valor absoluto no susceptible de ser limitado ni relativizado bajo ninguna circunstancia”;<sup>27</sup> en este sentido, pero más directamente en lo relacionado a NNA se debe dejar indicado que la dignidad como principio conlleva la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de cumplir y hacer efectiva la dignidad de los NNA en todos los ámbitos, y con mayor razón en situaciones de violaciones de derechos humanos de NNA que están privados de su medio familiar como es el caso de aquellos que se encuentran con la medida de protección de acogimiento institucional.

Entonces, habiendo realizado estas consideraciones sobre la dignidad, es necesario precisar lo siguiente:

a) De un lado, la dignidad de NNA debe ser pensada –desde la perspectiva de derechos humanos– como parte integrante de la dignidad humana, y no de manera aislada. Lo anterior cobra sentido en razón de que la dignidad es característica inherente a la naturaleza humana y como tal requiere ser aplicada igualmente tanto para niños, niñas y adolescentes como para adultos; ello con el fin de hacer prevalecer la calidad de sujetos de los NNA, ir zanjando cada vez más las brechas entre la niñez y adolescencia con relación a los adultos, y aumentar la inclusión de los NNA como parte integrante de la humanidad dejando de lado residuos de ideas proteccionistas que reducen a NNA a meros objetos de protección.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-401 de 1992, citada en Sentencia T-881/02, Corte Constitucional Colombia, (Colombia: Corte Constitucional, 2002), 27.

b) De otro lado, la dignidad de NNA exige también un enfoque diferencial –propio de los derechos de NNA– pues no puede ser apreciada del mismo modo que la dignidad de los adultos; ello sería caer nuevamente en el adultocentrismo. Para este efecto, se considera importante tener presente que a los NNA a más de los derechos y principios básicos se les reconoce aquellos propios de su edad a medida que van alcanzando su desarrollo integral; bajo esta visión, la dignidad como principio adopta un carácter evolutivo, por tanto debe ser diferenciada de la dignidad de los adultos y a su vez de los otros NNA dependiendo de la edad, no sólo por la característica de progresividad de los derechos humanos sino porque la dignidad de NNA va asumiendo más exigencias de acuerdo al crecimiento y madurez, lo que hace que la dignidad vaya incluyendo más derechos mientras un NNA alcanza su autonomía personal.

En este punto, cabe indicar que para efectos de este trabajo por tratarse de un estudio exploratorio respecto al enfoque diferencial, se considera importante centrarse en la distinción por edad y grado de madurez que son las diferenciaciones básica que saltan a la vista cuando se aborda temas de NNA.

Es así que se debe aplicar la dignidad desde perspectivas diferenciales considerando estas dos categorías: la edad y el grado de madurez del NNA.

Respecto a la consideración de la edad, nótese que si bien el principio dignidad es exigible para todos los NNA, no es menos cierto que –como ya se esbozó al abordar la dignidad vista desde su objeto concreto de protección (vivir como quiera), la dignidad de un bebé de un año de edad no puede ser vista igual que la dignidad de un adolescente, pues el bebé no puede expresar sus ideas y pensamientos de manera explícita mientras que el adolescente si está en capacidad de hacerlo. Ahondando en el ejemplo, es prudente dilucidar que en el caso del bebé no puede incluirse como parte del respeto a su dignidad el derecho a ser escuchado, mientras que en el caso del adolescente el respeto a la dignidad incluye categóricamente el derecho a ser escuchado. Algo similar ocurre en cuanto al cuidado, ya que un niño de hasta cinco años de edad y un adolescente de 17 años requieren distintos cuidados. En el primer caso, el cuidado del niño pequeño demanda más asistencia por parte de sus progenitores o cuidadores para su aseo personal y presentación; mientras que, en el segundo caso el cuidado de un adolescente ya no implica tanta atención en este aspecto pues el adolescente puede por sí mismo cuidar su presentación e higiene personal.

De la misma forma, desde la perspectiva diferencial se debe considerar el grado de madurez de cada NNA. Así por ejemplo, se debe tener presente que el grado de

desarrollo emocional difiere en niñas y niños, tal es así que pese a tener la misma edad no siempre tienen la misma madurez para afrontar las situaciones que se presentan, lo cual se evidencia en la capacidad de decidir y reaccionar que en las niñas es más ágil y ordenada con relación a los niños. La madurez también difiere dependiendo del ambiente en el que se han desarrollado independientemente de la edad de los NNA, cada uno presentará un distinto grado de discernimiento y responsabilidad.

Por tanto, hay que tener presente que al hacer efectiva la dignidad no se lo puede realizar de forma igualitaria para todos los NNA, sino que es preciso realizar distinciones “razonables, necesarias y proporcionales”<sup>28</sup> para garantizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, caso contrario se estaría impulsando la desigualdad con la consecuente violación de derechos de NNA.

En definitiva, para efectos de este trabajo la dignidad de NNA es un principio de derechos humanos, es aquel “mandato de optimización”<sup>29</sup> mediante el cual el Estado, la sociedad y la familia están obligados a poner en práctica acciones u abstenerse de ellas con el fin específico de conseguir la plena efectividad de los derechos de los NNA que se encuentran en acogimiento institucional. Esta definición destaca que la dignidad tiene valor supremo y que lo esencial en la práctica es proteger la dignidad más que fundamentarla. Y, de manera accesoria para explicar cómo se concreta la dignidad de NNA en la práctica, se la considerará también desde su objeto concreto de protección, estos es: vivir como quiera, vivir bien y vivir sin humillaciones.

Asimismo, no se debe dejar de lado el hecho de que la dignidad de NNA es parte integrante de la dignidad humana y debe ser vista desde un enfoque diferencial, además se deja puntualizado que para efectos del presente trabajo la dignidad será considerada como principio absoluto que no puede ser limitado de ninguna forma pues tiene relación directa con los derechos fundamentales.

### **3. Acogimiento institucional de NNA como medida de protección.**

Las medidas de protección constituyen una responsabilidad del Estado principalmente frente a situaciones de ausencia o privación del entorno familiar de NNA,

---

<sup>28</sup> Judith Salgado, “Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución Política del Ecuador, en *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, (Corporación Editora Nacional, 2009).

<sup>29</sup> Alexy, “El derecho general de libertad”.

dicho de otro modo, las medidas de protección “son providencias [...] para restaurar derechos amenazados o violados”.<sup>30</sup>

Dentro de las medidas de protección está establecido el acogimiento institucional que tradicionalmente se ha caracterizado por ser una medida mediante la que, “se atribuye a una institución [...] la GUARDA sobre los menores ‘desamparados’ (sometidos a la TUTELA de la Entidad Pública) o de los ‘desatendidos’ (sometidos a la GUARDA de la Entidad)”.<sup>31</sup> De esta definición tradicional de acogimiento institucional viene a la vista que el motivo principal para que se disponga esta medida de protección en favor de un niño(a) o adolescente es el desamparo y/o la desatención. El desamparo que se produce cuando un NNA “est[á] PRIVADO de la necesaria asistencia moral o material”;<sup>32</sup> y, la desatención “cuando quienes tienen potestad sobre el menor lo soliciten justificando no poder atenderlo por enfermedad u otras circunstancias graves, o cuando así lo acuerde el Juez”.<sup>33</sup>

Pero, sea que estén desamparados o desatendidos, los niños, niñas y adolescentes se encuentran privados de su medio familiar por abandono o peligro moral. Al respecto, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) afirma:

- Con relación al abandono se debe diferenciar dos categorías: abandonados materialmente y abandonados moralmente. Entre los primeros, se enmarcan los NNA huérfanos, expósitos o perdidos que no tienen recursos para subsistir debido a enfermedad, indigencia o arresto de sus padres; mientras que, entre los segundos se encuentran los NNA en situación de calle o mendicidad habitual, que carecen habitualmente de alimentación y ciudadanos mínimos a su salud, a causa de maltrato, crueldad, abusos de autoridad, negligencia, explotación u obligados a realizar actividades prohibidas o contrarias a la moral.

- Y, con relación a los NNA que se encuentran en peligro moral determina que se refiere a: 1) aquellos cuyos padres, madres o cuidadores carecen de la capacidad para encaminar la conducta de sus hijos sea porque se encuentran cumpliendo una sentencia penal por más de tres años o han sido sentenciados por delitos contra la honestidad, corrupción de NNA u otro delito en perjuicio de sus hijos, o por realizar actos contrarios

---

<sup>30</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 144.

<sup>31</sup> Leticia García Villaluenga, “El acogimiento familiar como recurso de protección de menores”, en *Cuadernos de Trabajo Social No. 4-5*, (Madrid: Ed. Universidad Complutense, Escuela Universitaria de Trabajo Social, 1993), 89-103.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> *Ibíd.*

a la moral y buenas costumbres; 2) aquellos que viviendo con sus progenitores o persona encargada de su cuidado se muestran reticentes a recibir educación u realizar actividades propias de su edad, se ausenten cotidianamente de sus hogares o eludan la vigilancia; 3) aquellos que sin causa se fugan de sus hogares y se encuentren en situación de calle o mendicidad para vender o laborar de manera ambulante; 4) aquellos cuyos progenitores o cuidadores sean delincuentes o se dediquen a vicios; y, 5) aquellos que cometen habitualmente infracciones o se dediquen o vivan del juego o la prostitución propia o ajena.<sup>34</sup>

Nótese que de lo anterior deviene que las medidas de protección son una respuesta ante la violación de derechos humanos de NNA. Dicho sea de paso, en este sentido, no se debe hablar de riesgo debido a que “el concepto de situación de riesgo es inservible porque lo que se debe preguntar es si esa persona está o no amenazada o vulnerada en un derecho que es inviolable”;<sup>35</sup> es decir, no se puede hablar de riesgo cuando un NNA está privado de su medio familiar, sino que –desde el enfoque de derechos humanos– se debe hablar de violación de derechos de NNA en razón de que por el mismo hecho de que éstos están alejados de su familia significa que se está produciendo o ya se produjo la afectación, aclarando que el riesgo se refiere al período inmediato anterior a la violación cuando está en peligro de ser amenazado mas no cuando ya están suscitándose hechos/acciones que afectan la dignidad de NNA o cualquiera de sus demás derechos derivados de ella. Esta particularidad en el lenguaje se deberá tener presente en el siguiente capítulo cuando se aborde la afectación a la dignidad en prácticas de acogimiento institucional.

Retomando la línea histórica, cabe señalar que un hito histórico trascendental sobre el acogimiento institucional se remonta a 1912 cuando se instauran los Primeros Tribunales de Menores en Francia, bajo cuya misma lógica y modalidad de funcionamiento se implementaron luego en nuestro país, actuando a partir del reclutamiento y denuncia, lo que dará lugar a la intervención judicial, a través de la cual se somete a la familia a observación cuyos resultados son producto de una determinada modalidad de intervención; convirtiéndose entonces el Tribunal de Menores en una forma visible del Estado-Familia de la sociedad tutelar. Así, los NNA que se encuentran en acogimiento institucional son aquellos confiados por sus padres, tutores o guardadores a

---

<sup>34</sup> Instituto Interamericano del Niño (IIN), 1979.

<sup>35</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 135.

un establecimiento de beneficencia privado o público quienes quedaran bajo tutela definitiva de esos establecimientos.<sup>36</sup>

Sin embargo, debido al excesivo paternalismo y la falta de respuesta oportuna por parte de esta doctrina antigua, se ve la necesidad de reformular el enfoque tradicional con el que se veía a los menores, “imponiéndose [en tal virtud] una refacción de la legislación tutelar de menores en la que se estableciese la protección y, por ende, de su inserción real en la sociedad, compitiendo a los poderes públicos la protección integral de los menores y la guarda efectiva de sus derechos”,<sup>37</sup> dentro de la ya analizada Doctrina de Protección Integral.

Indudablemente, fue esta nueva Doctrina de Protección Integral que dio lugar a la transformación de las medidas de protección y por ende del acogimiento institucional, que pasaron de ser un mero intervencionismo del Estado en la sociedad tutelar a ser mecanismos que garantizan derechos de NNA y su consecuente protección integral. De tal modo que, principios de la Doctrina de Protección Integral como la dignidad de los NNA con énfasis en su reconocimiento como sujetos de derechos, cobra importancia al igual que la participación de NNA en las decisiones sobre medidas de protección.

En Ecuador, dichas medidas de protección están definidas en el Código de la Niñez y Adolescencia como aquellas “acciones que adopta la autoridad competente [...] en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos”.<sup>38</sup> Según la invocada legislación ecuatoriana, las medidas de protección pueden ser: administrativas o judiciales.

- Administrativas, que son aquellas emitidas por la autoridad administrativa, es decir, emanan de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.
- Judiciales, que son aquellas emitidas por autoridad judicial, es decir, por los Jueces(as) de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Entre las medidas judiciales de protección están: el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción; las cuales vale recalcar son exclusivamente de competencia judicial, no pudiendo en tal virtud ser dictadas por autoridades administrativas.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> María Eugenia Danieli y Mariela del Valle Messi, *Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños Niñas y Adolescentes: Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil*, (Córdoba: Editado en PROED - Programa de Educación a Distancia, Universidad Nacional de Córdoba, 2012), 1a. ed., 46-58.

<sup>37</sup> Lledo Yagoe, *Comentarios al Proyecto de Ley de Adopción*, ADC, 1986.

<sup>38</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en el Registro Oficial 737, 3 de enero de 2003, artículo 215.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, artículo 217.

En este contexto, según el marco de protección internacional y nacional instituido, deviene que el acogimiento institucional es una disposición de carácter judicial mediante la cual el Estado a través de los administradores de justicia en última instancia confía el cuidado de un NNA a un centro de acogida previamente autorizado para que se encargue de atender sus necesidades mientras persistan las circunstancias de amenaza o violación de derechos que motivaron dicha medida de protección.

De esta definición de acogimiento institucional, se desprenden las características fundamentales atribuidas legalmente al acogimiento institucional, las cuales radican en:

1) Carácter judicial de la medida ya que sólo puede ser dispuesta por un Juez(a) dada su naturaleza excepcional que obliga a que no se la disponga de manera generalizada a los NNA sino en casos particulares exclusivamente ante la privación de su medio familiar natural.

2) De última ratio por ser el último recurso previsto en la legislación para disponerse únicamente ante la falta o ausencia de progenitores, demás familia biológica o persona responsable del cuidado del NNA; lo que hace forzoso e ineludible que sea el Estado –a través de centros de acogida previamente autorizados– quien se encargue del cuidado y protección de NNA.

3) De índole temporal con el que se garantiza el derecho de los NNA a relacionarse afectivamente con sus progenitores y a convivir con su familia biológica, evitando la permanencia indefinida de NNA en las entidades de acogida fuera de su entorno familiar necesario para su desarrollo integral.<sup>40</sup>

Previo a cerrar este apartado sobre el acogimiento institucional de NNA, es necesario dejar indicado que la terminación de esta medida de protección puede darse por cualquiera de los siguientes motivos:

- Por la reinserción a su familia biológica, una vez que los progenitores o familiares biológicos han cumplido con todos las condiciones y compromisos establecidos en el plan global de familia, demostrando que son capaces de garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA.

- Por la adopción, cuando no sea posible la reinserción a la familia biológica, el acogimiento institucional concluye por sentencia que declare la adopción del NNA por parte de una familia idónea previamente calificada.

---

<sup>40</sup> Cfr. Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 232.

- Por la emancipación legal del NNA, mediante el desarrollo de un proceso de autonomía que potencia las capacidades.

- Por resolución de la autoridad competente que lo dispuso.

- Por el ingreso del NNA al servicio acogimiento familiar.<sup>41</sup>

En adición a lo anterior, es imprescindible señalar que al disponer el acogimiento institucional se considere el principio de Interés Superior del Niño para disponer dicha medida únicamente cuando sea necesario salvaguardar o proteger a un NNA que está siendo víctima de violación de derechos de alguna manera, y sobre todo considerando que dicha medida de protección debe ser cuidadosamente dispuesta solamente cuando no es posible disponer otra medida que garantice el derecho del NNA a la convivencia familiar.

Así también, es importante que durante el periodo de tiempo que dure esta medida, el Estado –por intermedio de los centros de acogida y del personal que presta el servicio de acogimiento institucional– garantice el goce de derechos de NNA y su protección integral, bajo vigilancia y control riguroso del ente estatal rector en materia de protección especial de NNA –que en Ecuador es el Ministerio de Inclusión Económica y Social–. De tal manera que, la atención que se brinde por parte de este servicio de protección sea lo más adecuado posible para garantizar a los NNA una estancia idónea que sea lo más ajustada posible a estándares de calidad y calidez, con especial énfasis en la aplicación del principio de dignidad de los NNA para su desarrollo integral mientras estén bajo el cuidado y persista la situación de privación del medio familiar.

Entonces, debe quedar en claro que materia de niñez y adolescencia, el acogimiento institucional de NNA está entre las medidas de protección establecidas para proteger a NNA, pero hay que esmerarse en tener presente que el acogimiento institucional es: una disposición de carácter judicial, excepcional o de última ratio, y temporal.

#### **4. La protección integral y el acogimiento institucional de NNA en el marco internacional y constitucional de protección de derechos humanos.**

---

<sup>41</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida de niños, niñas y adolescentes en las entidades de acogimiento, públicas y privadas*, Coordinación General de Gestión del Conocimiento, Dirección de Investigación y Análisis, Líder de investigación: Mónica P. Mejía P., Colaboradores de investigación: Dirección de Adopciones, Subsecretaría de Protección Especial, Daniel Arboleda, María José Dávila, Revisión: Fabián Cruz, Tania Gutiérrez, (Quito; MIES, Diciembre 2013), 47.

A fin de poder determinar el marco de protección para este trabajo, se dejarán determinadas normas correspondientes a estándares internacionales de derechos humanos, de orden constitucional, y de ordenamiento jurídico del Ecuador relativos al tema; en razón de que, dichas normas a las que se hace referencia constituye el fundamento para analizar en sí el tema de investigación y están cohesionadas estrechamente, de manera que, configuran lo que se denomina bloque de constitucionalidad, entendido a partir de dos sentidos:

El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario [...]. De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.<sup>42</sup>

El mencionado bloque de constitucionalidad, en Ecuador, encuentra su fundamento constitucional principalmente en el artículo 424 de la Constitución que determina que la constitución y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público; en este sentido, tanto el marco de protección internacional universal e interamericano, como el marco constitucional y legal del Estado Ecuatoriano –específicamente aquellas normas contenidas en el Código de la Niñez y Adolescencia– están ligadas íntimamente en cuanto tiene que ver con la protección integral de NNA y el acogimiento institucional de NNA.

Por lo que, siguiendo esta línea, a continuación se establece el marco de protección relativo al tema del presente trabajo, abordando: primero, el marco de protección inherente a la protección integral de NNA; y, segundo, el marco de protección inherente al acogimiento institucional de NNA.

#### **4.1. Marco de protección inherente a la protección integral de NNA.**

Dentro de este marco, los estándares internacionales de derechos humanos reflejan el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos mundiales en aspectos esenciales como los derechos y deberes de la niñez y adolescencia, los derechos y deberes de los padres, la sociedad y el Estado, y la protección del niño de toda forma de violación

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-582 de 1999, 8.

de derechos o amenaza. Entre los principales instrumentos internacionales del sistema universal de derechos humanos que constituyen la base fundamental de la protección integral de NNA y que en su momento fueron definiendo y configurando su alcance, están:

1) La Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959), en cuyo texto se comienza a vislumbrar la necesidad de proporcionar al niño una protección especial, tal es así que la declaración señala como segundo principio:

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a la que se atenderá será el interés superior del niño.<sup>43</sup>

De lo cual, se vislumbra el establecimiento de la protección especial como norma necesaria para el desarrollo integral de los NNA, destacando que éste último debe darse en condiciones de dignidad, es decir, se deberá garantizar efectivamente la aplicación de la dignidad en la vida de los NNA por encima del mero reconocimiento como derecho.

2) La Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974) recoge compromisos estatales para garantizar la protección especial de NNA, principalmente establece límites a operaciones militares y conflictos armados indicando que no se podrá privar a NNA de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables.

3) Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia de Menores o Reglas de Beijín (1985), están conformadas por orientaciones básicas de carácter general se refieren a la política social, por normas mínimas y medidas de atención con fines de prevención del delito y para procesar a los menores que incurran en delitos, aplicables en diferentes sistemas jurídicos tienen por objeto promover el bienestar del menor en la mayor medida posible para reducir al mínimo el número de casos en que haya de intervenir el sistema de justicia de menores, en sí establecen normas para protección especial en el ámbito judicial.

4) La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) también hace referencia a la protección especial de NNA en el artículo 19, así:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico

---

<sup>43</sup> Sociedad de Naciones, predecesora de la ONU, Declaración de los Derechos del Niño.

o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.<sup>44</sup>

Con ello, se determina la obligación a los Estados partes de incorporar y aplicar medidas de toda índole con lineamientos mínimos para la protección especial de NNA.

A nivel del sistema interamericano de derechos humanos, existen estándares relativos a la protección integral de NNA, así por ejemplo, principalmente se encuentran:

1) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que prescribe en el artículo 7: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”.<sup>45</sup>

2) Así también, en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establecen obligaciones de protección especial a los NNA por parte de los Estados, al establecer que: “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”.<sup>46</sup>

Los instrumentos internacionales antes mencionados en el tema de protección integral están relacionados estrechamente con el ordenamiento constitucional, a tal punto que en el marco constitucional ecuatoriano de derechos humanos relativo a dicha protección integral de NNA en la Constitución de la República del Ecuador (2008) están previstas las siguientes normas:

1) En el artículo 341 se encuentra consagrada la protección integral según la cual el Estado es responsable de generar condiciones a fin de asegurar derechos y principios fundamentales – especialmente la igualdad en la diversidad y la no discriminación –, a todos los habitantes, poniendo énfasis en acciones dirigidas a grupos de atención prioritaria en virtud de su edad, discapacidad o condiciones de salud, o personas que se encuentren en situación de desigualdad, exclusión, violencia, discriminación.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Organización de Naciones Unidas, Convención sobre los derechos del niño, Resolución 44/25, Asamblea General, aprobada: 20 de noviembre de 1989, en vigencia: 2 de septiembre de 1990, ratificado por Ecuador: 1990.

<sup>45</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia internacional americana, Bogotá, 1948.

<sup>46</sup> Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita: 22 de noviembre de 1969, San José, CR, en vigencia: 18 de julio de 1978.

<sup>47</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 341.

2) En el artículo 35, se reconoce como grupos de atención prioritaria a NNA,<sup>48</sup>

3) En el artículo 44, se determina consagra el desarrollo integral de los NNA cuya garantía y promoción corresponde del Estado, la sociedad y la familia; corresponsabilidad que además está establecida en artículo 83.16.<sup>49</sup>

4) En el artículo 45 se reconoce específicamente la protección especial a NNA, al determinar: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción”,<sup>50</sup>

5) Así también, más adelante en el artículo 46 se reconoce la protección integral a NNA en todo ámbito, destacando entre otros enunciados normativos:

- En el número 1, la protección integral a menores de 6 años;
- En el número 2, la protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica;
- En el número 3, la protección preferente e inclusión de quienes tengan discapacidad;
- En el número 4, la protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones;
- En el número 5, la protección contra el uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, incluyendo bebidas alcohólicas y sustancias nocivas para la salud;
- En el número 6, la protección en desastres naturales, conflictos armados y emergencias;
- En el número 7, la protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género;
- En el número 8, Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad;
- En el número 9, la protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, artículo 35.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, artículos 44 y 83.16.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, artículo 45.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, artículo 46.

La relación normativa se evidencia también en el ordenamiento jurídico interno del Ecuador, en donde legalmente la corresponsabilidad en la protección especial establecida en el art. 44 de la Constitución es concordante con el artículo 8 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia que en su inciso primero prevé:

Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.- Es deber del Estado, la sociedad y la familia, dentro de sus respectivos ámbitos, adoptar las medidas políticas, administrativas, económicas, legislativas, sociales y jurídicas que sean necesarias para la plena vigencia, ejercicio efectivo, garantía, protección y exigibilidad de la totalidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes.<sup>52</sup>

En definitiva, en Ecuador la “protección integral es la finalidad de la ley ecuatoriana, pero además es su fundamento, dejando en claro que la misma se concreta al asegurar el goce y ejercicio de los derechos”<sup>53</sup>.

#### **4.2. Marco de protección inherente al acogimiento institucional de NNA.**

En cuanto al marco de protección de derechos humanos inherentes al acogimiento institucional de NNA, se destacan los siguientes instrumentos internacionales:

1) La Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y a la Colocación en los Hogares de Guarda (1986), de la cual se destaca el contenido del artículo 4 en el cual se determina la posibilidad de que el cuidado los NNA quede a cargo de una institución *apropiada*; más adelante, en sus artículos 10, 11 y 12 establece la legalidad y el carácter temporal de la medida sin descartar la reinserción, así como, la participación y supervisión que la medida debe tener.

2) La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en el artículo 3.2 señala: “Artículo 3 [...] 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”;<sup>54</sup> y, en el artículo 20 establece: “Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho

<sup>52</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 8.

<sup>53</sup> Farith Simon, *Derechos de la Niñez y Adolescencia: De la Convención sobre los Derechos del Niño a las legislaciones Integrales*, Tomo I, (Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2008), 251.

<sup>54</sup> Organización de Naciones Unidas, Convención sobre los derechos del niño, artículo 3.2.

a la protección y asistencia especiales del Estado”;<sup>55</sup> texto del cual se desprende el vínculo de la protección integral de NNA con el acogimiento institucional.

3) El texto de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, en el cual se determina al Estado como responsable de proteger los derechos de los NNA y de proporcionar alternativas apropiadas a su cuidado cuando la familia biológica no esté en capacidad de hacerlo, sea con el apoyo o mediante las entidades públicas y/o las organizaciones de sociedad civil debidamente autorizadas; así también, se establece la obligación estatal por medio de las autoridades de garantizar la supervisión y seguimiento de la medida de protección para verificar la seguridad, bienestar y desarrollo integral de los NNA durante el acogimiento de NNA.<sup>56</sup>

En el ámbito interamericano, por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el acogimiento institucional en una de sus opiniones consultivas, en la cual partiendo de la idea de que el Estado está obligado a adoptar medidas para la protección y el cuidado de los niños abandonados o en situación de calle, precisa que la permanencia de los NNA en acogimiento institucional debe ser provisional, cautelar, apelable y adoptada observando las debidas garantías previa consideración de la opinión de los NNA, procurando que la medida coadyuve a encaminar apropiadamente su proyecto de vida y garantizando que la pertinencia de su aplicación se fundamente en informes técnicos y con el respectivo seguimiento de autoridades administrativas o judiciales. Y, enlista entre las medidas de protección el acogimiento de NNA en centros de acogida, siempre y cuando su objetivo se centre en garantizar el desarrollo integral de los NNA.<sup>57</sup>

En el ámbito constitucional, en la parte final el artículo 45 de la Constitución a más de la protección (como se indicó anteriormente) se hace referencia al cuidado de los NNA en los siguientes términos: “El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción”;<sup>58</sup> es de esta premisa constitucional que se deriva nacionalmente el establecimiento y aplicación de medidas de protección en favor de NNA, entre las cuales está previsto el acogimiento institucional.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, artículo 20.

<sup>56</sup> Organización de Naciones Unidas, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Resolución A/RES/64/142, Asamblea General, aprobada sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/434), 24 de febrero de 2010.

<sup>57</sup> Corte Interamericana de derechos humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, 2002.

<sup>58</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, artículo 45.

En el ordenamiento jurídico nacional, más específicamente el acogimiento institucional de NNA está reglado en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, en los artículos 232, 233 y 234, entre cuyo texto consta la definición de esta medida de protección como:

Medida judicial transitoria de protección dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas.<sup>59</sup>

De la revisión de las normas mencionadas se evidencia la vinculación estrecha de la normativa internacional, constitucional y legal interna de Ecuador mediante el denominado bloque de constitucionalidad; sin embargo, concomitantemente con dichas normas, las políticas públicas también deben ser consideradas parte del marco de protección ya que coadyuvan a la exigibilidad de derechos de NNA.

La política pública es el “[p]roceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminando a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”.<sup>60</sup>

Por tanto, al ser las políticas públicas un proceso integrador que nace desde las autoridades estatales se puede fácilmente entender el papel fundamental que tienen en la responsabilidad del Estado para la observancia y aplicación de derechos, que comienza a través de la implementación de normativa jurídica y política pública en el ámbito interno de cada país, aclarando que en este trabajo se hará referencia específicamente a aquellas políticas públicas relacionadas con la protección integral y el acogimiento institucional.

Es necesario recordar además que las políticas públicas “tiene[n] tres dimensiones fundamentales: dimensión política, dimensión técnica – instrumental, y decisión colectiva”,<sup>61</sup> de ahí se puede deducir que el pensamiento del gobierno de turno tiene gran injerencia en las decisiones que se toman en el campo de los NNA, así por ejemplo: las actuales políticas gubernamentales a más de recoger los estándares dados por organismos internacionales, han contribuido a determinar lineamientos mínimos del servicio de acogimiento institucional de NNA, a fin de que esta medida se desarrolle con dignidad

---

<sup>59</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 232.

<sup>60</sup> Raúl Velásquez Gavilánez, “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, Revista Desafíos (Bogotá), 20 (2009): 149-187.

<sup>61</sup> Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, “¿Qué es?”, Quito, CNNA, S/F, Políticas públicas, <http://www.sndpina.gob.ec/index.php/politicas-publicas/i-que-es.html>.

dentro de las instituciones que brindan el servicio de cuidado y protección a NNA, fomentando programas de atención integral psicológica, de salud, alimentación, educación, etc.

Es plausible reconocer que en Ecuador durante el período comprendido desde el año 2012 hasta el año 2018 se alcanzaron avances significativos en cuanto a normas y políticas estatales con la expedición principalmente de las siguientes regulaciones:

1) La norma técnica de protección especial de servicios de acogimiento institucional que determina en lo principal los componentes de calidad a ser observados en el acogimiento institucional. La norma técnica ha ido actualizándose pero en sí establece objetivos y políticas institucionales a cumplirse en el acogimiento institucional apuntando a fortalecer vínculos familiares, inclusión social y comunitaria, atención de NNA, con acompañamiento psicosocial en áreas educativa y legal, el texto determina dos modalidades de atención de acuerdo al espacio físico y número de niños (denominándoles inicialmente casa hogar y entidad de acogimiento institucional) y población objetivo, identifica los componentes de atención a NNA y a sus familias, criterios de infraestructura, talento humano, estándares de calidad y gestión de centros que brindan este servicio, delimita responsabilidades, deberes y obligaciones de la entidad y equipo técnico, determina una contribución económica del Estado, y establece el monitoreo, seguimiento y evaluación de las entidades y del acogimiento institucional;

2) El modelo de atención de entidades de acogimiento de administración directa del Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante MIES) del año 2017 que a partir de las obligaciones estatales derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia desarrolla la política pública más detallada para niños niñas y adolescentes privados del medio familiar, profundizando las políticas públicas establecidas anteriormente. Entre otras, define los sujetos a quienes está dirigida la medida, objetivos, acciones y criterios técnicos del acogimiento institucional, continúa distinguiendo dos modalidades de atención (casa de familia que son viviendas unifamiliares para un grupo máximo de 8 NNA o centros de acogimiento institucional que son unidades operativas con capacidad de acoger mayor número de NNA) deberes y obligaciones de las entidades, infraestructura, conformación de personal y funcionamiento, acciones a seguir y responsabilidades del personal administrativo y equipo técnico de las instituciones. Se destaca en este texto el establecimiento del Proyecto Global de familia (PGF) que permite planificar la intervención y apoyo a la familia –en todo ámbito– por parte del equipo técnico a través del establecimiento de

compromisos de cambio para el retorno del NNA a su medio familiar y el Proyecto Integral de Atención al niño, niña y adolescente (PAINA) que permite planificar el trabajo a realizarse para apoyar el desarrollo del NNA; y,

3) El reglamento para el esclarecimiento de la situación personal, social, familiar y legal de las niñas, niños y adolescentes sujetos a medidas de protección de derechos en el año 2018 resulta muy útil para que funcionarios administrativos públicos y privados, así como, jueces(as) puedan determinar adecuadamente la situación familiar de un NNA pues indica el análisis a realizarse administrativamente y los componentes respectivos a ser tomados en cuenta para establecer la situación personal, del contexto familiar y social de NNA, criterios con los cuales se elabora informes necesarios para determinar la real situación jurídica del NNA, con el fin de lograr una resolución judicial respecto de la situación sobre el medio familiar del NNA.

A pesar de los avances en cuanto a políticas públicas que establecen el deber ser de la dignidad de NNA en el acogimiento institucional pues a través de ellas se delimita el accionar de funcionarios administrativos que laboran en los centros de acogida y de autoridades judiciales en casos de acogimiento institucional, así como, se establece lineamientos que regulan el funcionamiento, calidad y gestión de dichas entidades que brindan este servicio a los NNA para que se efectivice la dignidad mientras se encuentran viviendo bajo esta medida; aún queda pendiente hacer que esas directrices dados en ellas sean institucionalizadas y se pongan en práctica en los centros de acogida del país por parte todas y cada una de las instituciones gubernamentales comenzando desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social como ente coordinador, las instituciones públicas y privadas que prestan servicios de acogimiento institucional, de las autoridades y funcionarios administrativos, jueces(as), operadores de justicia, equipos técnicos institucionales y jurisdiccionales, y en general por parte de todos quienes trabajan en casas y centros de acogida con NNA.

No obstante de la existencia del marco de protección que se ha mencionado, el quid del asunto radica en poner en vigencia y hacer efectivas dichas normas para que cumplan con su papel fundamental de proteger los derechos de NNA.

Consecuentemente, ante la promulgación y reconocimiento establecidos en estos instrumentos de protección corresponde a nivel nacional la observancia irrestricta y aplicación de los mismos de manera tripartita –por el Estado, la sociedad y la familia– a fin de alcanzar la exigibilidad de los derechos de NNA.

En sí, se debe indicar que el marco de protección aplicable en temas de protección integral de NNA y acogimiento institucional de NNA condensa a los estándares internacionales, constitucionales, legales y políticas públicas. Sin embargo, a más del marco de protección de NNA que ya está establecido, se requiere una acción conjunta e interdisciplinaria, para poder sobreponer el gran reto que conlleva la aplicación efectiva del acogimiento institucional con base en la protección integral de NNA y especial atención a la dignidad de este grupo de atención prioritaria.



## **Capítulo segundo**

### **Afectación de la dignidad de NNA en prácticas de acogimiento institucional**

Este capítulo busca determinar de qué manera las prácticas de jueces y funcionarios de centros de acogida de la ciudad de Quito afectan el principio de dignidad de NNA en casos judiciales de acogimiento institucional, durante los años 2012-2018.

Para el efecto, se realizó una investigación de carácter cuali-cuantitativo considerando criterios estadísticos y circunstanciales que se presentan en casos de acogimiento institucional de NNA y afectan su dignidad.

#### **1. Explicación metodológica.**

Las fuentes de las cuales se obtuvo la información para la realización de este trabajo son: la Proyección del Censo de Población y Vivienda de los años 2012-2018; así como, investigaciones, estudios, informes y bases estadísticas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que constan en sus respectivas páginas web. Al respecto, es importante dejar puntualizado que pese a los esfuerzos para obtener información estadística más completa, se formuló una petición formal de información dirigida al MIES, pero no se obtuvo una respuesta; por lo que, los datos cuantitativos que aparece en este trabajo condensan en lo pertinente a aquellos que constan de la página web de esta institución.

Además, la recopilación de información se realizó a través de dos técnicas: entrevistas y revisión de procesos judiciales, que se aplicaron de la siguiente manera:

- En las entrevistas semiestructuradas se contó con la participación anónima de personas con experiencia en casos de acogimiento institucional de NNA y en materia de niñez y adolescencia, considerando tres ángulos: judicial, institucional y sociedad civil; según el siguiente detalle:

Tabla 1

#### **Partícipes del acogimiento institucional considerados en las entrevistas**

Ángulos de participación	Especificación de participantes	Número
--------------------------	---------------------------------	--------

JUDICIAL	Juezas y jueces de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito	3
INSTITUCIONAL	Funcionarios administrativos: MIES (Subsecretaría de Protección Especial) y Oficina Técnica	2
SOCIEDAD CIVIL	Activista de derechos Humanos de NNA (Funcionario de ONG)	1

Fuente y elaboración propias.

Como se puede observar en la tabla, se realizaron entrevistas a juezas y jueces de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, a funcionarios administrativos del MIES (Subsecretaría de Protección Especial) y de la Oficina Técnica de una Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito (psicóloga), como también a un activista de derechos humanos de NNA que a la vez trabaja como abogado de una ONG dedicada a la protección de derechos de NNA. Cabe recalcar que se puso énfasis en lo judicial y en lo institucional, dado que el objeto de la investigación son las prácticas de jueces y funcionarios de centros de acogida que afectan derechos de NNA, pero también se incluyó la participación de sociedad civil a fin de contrastar la información.

Con la información resultante de las entrevistas se realizó una triangulación a fin de poder confrontar la información para lograr un resultado más ajustado a la realidad al considerar las diferentes experiencias que los partícipes principalmente estatales han tenido con relación al tema de afectación a la dignidad de NNA en prácticas de acogimiento institucional.<sup>62</sup>

Lamentablemente, no se pudo realizar entrevistas a NNA en acogimiento institucional en razón de que la realización de las mismas está sujeta a autorizaciones por parte de directivos de los centros de acogida, quienes a su vez solicitan además autorización judicial para que se realicen este tipo de investigaciones; lo anterior, debido al carácter confidencial de la información y las prohibiciones relacionadas con el uso de imagen de NNA que se encuentran establecidas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

– Por otro lado, se realizó una revisión aleatoria de cinco procesos judiciales de acogimiento institucional de NNA de las diferentes Unidades Judiciales y Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, situados en las Parroquias Iñaquito y La Mariscal, del Distrito Metropolitano de Quito; los cuales fueron considerados en virtud de que son

---

<sup>62</sup> Ver Anexo 5: Guía de entrevistas.

los que han estado funcionando durante el período establecido para la presente investigación 2012-2018 y por tanto son los que cuentan con un histórico de procesos judiciales que permiten evidenciar las prácticas más comunes que se han presentado en los casos de acogimiento institucional.

La técnica de revisión se utilizó para obtener información sobre las prácticas que se presentan en la mayoría de este tipo de casos y tomó como variables de análisis tiempo de despacho, testimonios, relatos y opiniones que NNA han dado dentro de casos de acogimiento institucional y que constan en informes de las Oficinas Técnicas, con la finalidad de considerar la perspectiva de los NNA y a su vez cotejar los resultados que arroje dicha revisión con los resultados obtenidos de las entrevistas a autoridades.<sup>63</sup> Para efectos de la realización de las mismas, se hizo necesario mantener en reserva datos específicos de los expedientes judiciales, como: nombres y apellidos de NNA, números de Judicatura y números de causas, a fin de no vulnerar el derecho a la vida privada e intimidad de los NNA y dado que se encuentra prohibida cualquier forma de difusión de información que haga posible la identificación de NNA.<sup>64</sup>

De esta manera, se logró cumplir con el objetivo de la investigación que reside en identificar –desde los enfoques de derechos de NNA y diferencial– las prácticas de jueces y funcionarios de centros de acogimiento que afectan en los derechos de NNA, las cuales se explican en el presente capítulo.

Sin embargo, una de las dificultades de la investigación radica en que revisados los informes estatales presentados a órganos de derechos humanos como el Comité de Derechos del Niño, se pudo observar que en los mismos no se determina información estadística sobre situaciones que conllevan violaciones a derechos humanos de NNA que se encuentran en regímenes de acogimiento institucional; lo aseverado se corrobora en una de las publicaciones de UNICEF donde manifiesta que “no se dispone de estadísticas anuales estimadas debido a la falta de datos comparables en la mayoría de los países del mundo”,<sup>65</sup> de lo cual Ecuador no es una de las excepciones.

## **2. Consideraciones generales.**

---

<sup>63</sup> Ver Anexo 4: Guía de revisión de expedientes judiciales.

<sup>64</sup> Cfr. Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 51 letra b, 52 y 251.

<sup>65</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, *Eliminar la violencia contra los niños y niñas: Seis estrategias para la acción*, (Nueva York: UNICEF, septiembre del 2014), 7.

Ahora bien, habiendo dejado en claro los parámetros de la investigación, para abordar el tema de la afectación a la dignidad de NNA en prácticas de acogimiento institucional, primeramente se debe determinar el significado del concepto *afectación*, que según el diccionario es “[a]cción de afectar”;<sup>66</sup> sin embargo, para dejar en claro su definición se debe recurrir a la palabra afectar que significa “[i]nfluir en”.<sup>67</sup> De ahí que, la afectación es la acción de influir en algo. Partiendo de esta última definición, conviene dejar indicado que para efectos del presente trabajo, la afectación se traduce en aquellas prácticas o conductas que influyen en la dignidad y derechos de NNA.

Del mismo modo, bajo esta definición de afectación y considerando además que “[l]os principios pueden referirse tanto a derechos individuales como a bienes colectivos”,<sup>68</sup> se debe entender en todo caso que la dignidad de NNA vista como principio de acuerdo a como se la definió en el capítulo anterior, es aquel concepto base a partir del cual se irradian todos los demás derechos de los NNA, debido a que la dignidad involucra a derechos conexos derivados de ella, tales como: el derecho a la vida (vida digna), a la integridad, a la alimentación, a la salud, a la educación, etc.; lo cual, cobra mayor sentido si se recuerda que una de las características esenciales de los derechos humanos es que éstos son interdependientes y por tanto están vinculados íntimamente entre sí unos con otros.

En este mismo sentido, el voto concurrente conjunto de los jueces A.A. Cañado Trindade y A. Abreu Burelli explica de manera detallada que la dignidad está relacionada con el derecho a la vida e instruye sobre la interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos, manifestando que la privación de la vida no se limita a la muerte de una persona sino que entraña la privación del derecho de vivir con dignidad y acentuando que al tratarse de NNA que se encuentran en vulnerabilidad o situación de riesgo es cuando se intensifica el deber del Estado de proteger de este derecho; de conformidad con lo cual, se puede claramente comprender que el derecho a la vida se concibe como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, a más de pertenecer a los derechos civiles y políticos como tradicionalmente se lo concibe.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ramón García-Pelayo y Gross, *Pequeño Larousse Ilustrado*, (Buenos Aires: Ediciones Larousse Argentina S.A., 1985), 27.

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Bernal Pulido, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 89.

<sup>69</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala”, Sentencia de 19 de noviembre 1999, Fondo, Voto concurrente conjunto de los jueces A.A. Cañado Trindade y A. Abreu Burelli, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1999.

En este voto concurrente conjunto los jueces se refieren a la situación de riesgo; por lo que, se torna igualmente importante para analizar la afectación a la dignidad de NNA, recordar que –como se dejó explicado en el capítulo anterior– se debe tener muy en claro que no se puede hablar de riesgo sino que en el marco de los derechos humanos directamente se debe hablar de violación de derechos de NNA. Ello en razón de que el riesgo se refiere al momento previo a que ocurra la violación de derechos fundamentales pero no es aplicable cuando algo está ocurriendo o ya ocurrió; en tanto, la violación de derechos humanos constituye toda acción u omisión, ejecutados por parte o con aquiescencia de una autoridad pública, que sobrepasa los límites al ejercicio del poder público mediante la transgresión de una obligación estatal y afecta cualquiera de los derechos fundamentales establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>70</sup>

Entonces, si bien por costumbre se habla de riesgo, en este trabajo es necesaria la utilización del concepto violación, que resulta más útil para abordar la afectación de la dignidad de NNA en prácticas de acogimiento institucional, por las siguientes razones puntuales:

- 1) Al hablar de prácticas de acogimiento institucional se hará referencia a aquellas acciones que han ocurrido o se han presentado en esta medida de protección de NNA; y,
- 2) En casos de acogimiento institucional, los NNA que se encuentran bajo esta medida de protección están ahí porque fueron o están siendo privados de su medio familiar, es decir, en estos casos la violación sobrepasó el límite del riesgo.

Por lo expuesto, al tratarse de acciones que están siendo ejecutadas en el acogimiento institucional de NNA el término más adecuado a usarse en este trabajo es violación de derechos fundamentales; en tanto que, el concepto riesgo no se adecúa al tema en cuestión debido a que no es propicio usarlo cuando un derecho está siendo o ya ha sido afectado.

Respecto del concepto riesgo, más bien hay que entender que “[e]n el paradigma de la protección integral, el riesgo es el de responder por omisión o abuso (y de corregir el error)”;<sup>71</sup> es decir, el riesgo es el que asume el Estado por acciones u omisiones y la consecuente corrección del error que generaron dichas acciones u omisiones.

---

<sup>70</sup> Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, (Center for International Human Rights Yale Law School, 2003), 171.

<sup>71</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 135.

Ineludiblemente, el concepto riesgo concebido de esa manera tiene correspondencia directa con la responsabilidad estatal que conlleva obligaciones para el Estado mismas que se sintetizan principalmente en cuatro compromisos adquiridos de acuerdo a instrumentos internacionales de derechos humanos, que son los siguientes: 1) Respetar, que obliga al Estado abstenerse de cualquier acción que imposibilite a los ciudadanos gozar de los bienes que enmarca cada derecho fundamental; 2) Proteger, mediante el cual el Estado debe tomar acciones necesarias para evitar que un tercero obstruya el acceso a los mencionados bienes; 3) Asegurar, implica el despliegue por parte del Estado de todas las medidas para garantizar que el titular de un derecho pueda acceder al mismo cuando no esté en posibilidad de hacerlo; y, 4) Promover, que le impone al Estado la obligación de desarrollar condiciones que posibiliten el acceso al bien por parte los ciudadanos.<sup>72</sup>

Habiendo resumido estas cuatro las obligaciones estatales, es oportuno entonces para este trabajo realizar un análisis sucinto de dichas obligaciones estatales con relación a la Convención sobre los Derechos del Niño que constituye el principal instrumento internacional de protección en materia de niñez y adolescencia, de tal suerte que:

- La obligación de respetar está contenida en el artículo 2.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño pues en el texto está establecido el deber de respetar los derechos constantes en la Convención y asegurar su aplicación a cada NNA;
- La obligación de proteger está contemplada en el artículo 2.2. de la Convención sobre los Derechos del Niño donde se enuncia el deber de proteger a los NNA contra toda forma de discriminación o castigo;
- La obligación de asegurar consta en el artículo 3.2. y 3.3. de la Convención sobre los Derechos del Niño que menciona el deber de los Estados de asegurar a los NNA la protección y cuidados necesarios para su bienestar; y;
- La obligación de promover que se evidencia en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño en el cual se determina la adopción de todas las medidas para la plena efectividad de los derechos contenidos en la Convención, que incluyen adecuación normativa y de políticas públicas.

Teniendo presente lo anterior y centrándose más en el tema de investigación, se debe especificar que las obligaciones estatales señaladas exigen al Estado que los

---

<sup>72</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La protección judicial de los derechos sociales*, (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 7.

principios de derecho humanos, como la dignidad de NNA, sea respetada, protegida, garantizada y promovida por parte de quienes lo conforman, esto es, por parte de funcionarios judiciales, administrativos y gubernamentales que actúan como representantes de Estado en casos de acogimiento institucional de NNA. Esto quiere decir que los partícipes del acogimiento institucional de NNA cumplan con los lineamientos establecidos en los estándares internacionales, nacionales y políticas públicas, con la debida diligencia que estos casos ameritan, a fin de que la dignidad de los NNA sea una realidad mientras ellos permanecen en esta media de protección.

Bajo estas consideraciones, en virtud de las responsabilidades estatales de garantía y promoción de los derechos de NNA, en Ecuador se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) mediante el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), que define y determina sus objetivos en los siguientes términos:

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es 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.<sup>73</sup>

De la mano con lo anterior, es necesario también dilucidar la definición del concepto prácticas, que en términos generales alude al “[m]étodo que sigue uno en una cosa”;<sup>74</sup> lo cual, permite colegir que práctica es la forma en que se realiza una determinada actividad. Más puntualmente en lo relativo al presente trabajo, la recomendación y observación, generales conjuntas, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, han determinado la definición de prácticas nocivas, concluyendo que las prácticas nocivas son aquellas acciones o conductas generalmente violentas basadas en la discriminación que se perpetúan en la sociedad y producen daños físicos o psicológicos en las víctimas, ejecutadas con la marcada intención de afectar el goce de los derechos fundamentales y/o libertades de las mujeres y/o NNA, cuyas secuelas que se generan a causa de estas prácticas trascienden de las consecuencias inmediatas y repercuten de forma negativa en la dignidad,

---

<sup>73</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 190.

<sup>74</sup> García-Pelay, Pequeño Larousse Ilustrado, 827.

integridad, normal desarrollo, participación, salud, educación y situación socioeconómica de las mujeres o NNA violentados.<sup>75</sup>

Además, en la mencionada recomendación y observación, generales conjuntas, se establecen los siguientes criterios básicos para identificar una práctica nociva:

a) Constituyen una negación de la dignidad o integridad de la persona y una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en las dos Convenciones;

b) Representan una discriminación contra las mujeres o los niños y son nocivas en la medida en que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios como personas o como grupos, incluidos daños físicos, psicológicos, económicos y sociales o violencia y limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial;

c) Son prácticas tradicionales, emergentes o reemergentes establecidas o mantenidas por unas normas sociales que perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños, por razón de sexo, género, edad y otros factores interrelacionados.

d) A las mujeres y los niños se las imponen familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia de que la víctima preste, o pueda prestar, su consentimiento pleno, libre e informado.<sup>76</sup>

Nótese que entre estos criterios, el primero se refiere a la negación de la dignidad, lo cual resulta bastante útil para desarrollar el tema de la afectación de la dignidad por prácticas judiciales e institucionales de acogimiento institucional, ya que esto servirá de guía para establecer si las prácticas que se identificarán en este capítulo pueden ser consideradas nocivas para el principio de la dignidad de NNA.

Es de insistir entonces que respecto de la dignidad de NNA se debe tener presente que en este trabajo es concebida como un principio de la administración de justicia especializada en materia de niñez y adolescencia, y por ende, también lo será del ámbito administrativo institucional previsto para casos de acogimiento institucional de NNA. En este sentido, a lo largo de todo el trabajo se debe recordar que la dignidad como principio obliga al Estado a ser realizada en la mayor medida de lo posible para proteger los derechos de los NNA.

---

<sup>75</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, Recomendación general número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014, párrafo 15.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, párrafo 16.

Seguidamente, corresponde evidenciar el estado del acogimiento institucional de NNA en Ecuador, para lo cual a continuación se exponen las cifras estadísticas del número total de NNA de entre 0 a 18 años que existe en el país versus el número de NNA que se encuentran bajo la modalidad de acogimiento institucional, a fin de confrontarlas y revisar su fluctuación entre los años 2012-2018:

Tabla 2  
Estadísticas de NNA en acogimiento institucional en relación al total de NNA de Ecuador

Año	No. de NNA según Proyección Censo de Población y Vivienda	No. de NNA en acogimiento institucional en Ecuador	Porcentaje % NNA en acogimiento institucional en Ecuador
2012	6.124.609	3.070	0,05
2013	6.166.667	2.600	0,04
2014	6.203.194	1.301	0,02
2015	6.234.453	2.071	0,03
2016	6.260.682	2.151	0,03
2017	6.282.056	1.857	0,03
2018	6.298.788	1.903	0,03

Fuentes: INEC, Proyección del Censo de Población y Vivienda, 2012-2018; MIES, Información Estadística, Protección Especial: Informes/Base de datos, Investigaciones, 2012-2018. Elaboración propia.

Como se puede observar las cifras, pese a que al revisar el porcentaje de NNA que se encuentran en acogimiento institucional se puede evidenciar que no alcanzan ni al 1% del total de NNA según la Proyección del Censo de Población y Vivienda, se debe tener en cuenta que por pocos que sean requieren al igual que los demás NNA de protección integral y por tanto es necesario la observancia de su dignidad, tanto más si se considera que son una minoría relegada en la sociedad y el Estado pero forman parte de un grupo de atención prioritaria. Por consiguiente, si bien es cierto que el número de NNA que se encuentran en acogimiento institucional es relativamente reducido, no es menos cierto que la cantidad de NNA que se encuentran bajo la medida de protección de acogimiento institucional es mayor a la cantidad de NNA que permanecen en otras modalidades de cuidado alternativo, de tal modo que el MIES en una de sus investigaciones ha concluido que: “A pesar de que la normativa vigente en el tema de niñez y adolescencia prioriza otras medidas de protección, la modalidad de acogimiento institucional es la que atiende al mayor número de niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar”.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 43.

De la revisión de la tabla también se puede observar que entre los años 2012 y 2018 ha disminuido la cantidad de NNA que se encuentran bajo acogimiento institucional en el Ecuador.

La variación de las cifras entre los años 2012 y 2018 responde en gran medida a la creación por parte del MIES, en el año 2013, de la Subsecretaría de Protección Especial, como “(...) encargada primordialmente de ofrecer servicios de protección para niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, abuso y violencia, desprovistos de un medio familiar, involucrados en trabajo infantil y mendicidad, bajo adopción, o en trata y tráfico”.<sup>78</sup> En la entrevista el funcionario estatal ratifico esta afirmación, diciendo: “hemos comprobado de agentes que no hacen este procedimiento no hacen nunca la investigación, o sea cuando tenemos la posibilidad paramos la institucionalización”.<sup>79</sup>

Particularmente, en lo concerniente al servicio de acogimiento institucional de NNA en casos en los que se encuentran desprovistos de un ambiente familiar o en abandono, la Subsecretaría “se encarga del manejo y rectoría de todo el proceso de acogimiento. Se cuenta con tres tipos de acogimiento: institucional de administración directa, familiar, y a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, entre otras”;<sup>80</sup> de lo cual se infiere que la creación de este ente regulador del acogimiento institucional ha colaborado para disminuir la cantidad de NNA en acogimiento institucional y para fomentar la reinserción familia o adopción mediante la puesta en práctica de acciones de control a centros de acogida y la consecuente exigencia a profesionales que conforman las Unidades Técnicas para que realicen oportunamente las investigaciones y seguimientos cumpliendo los tiempos determinados para presentar informes, lo que ha permitido que en varios casos se esclarezca la situación jurídico de los NNA logrando que se concreten la reinserción a sus familias o procesos de adopción.

A su vez, conviene dejar expuesto el número de NNA que se encuentran en acogimiento institucional en la ciudad de Quito con relación al número total de NNA que se encuentran en acogimiento institucional en el país, con lo cual se podrá conocer que la situación del acogimiento institucional en Quito es similar a la del país en general, pues durante el período 2012-2018 igualmente se presenta una disminución en las cifras de NNA que se encuentran bajo esta medida, como se puede observar a continuación:

---

<sup>78</sup> Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y otros., *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo*, 131.

<sup>79</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, cfr. pregunta 6.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, 132.

Tabla 3  
**Estadísticas de NNA en acogimiento institucional en Quito  
 (Sector)**

Año	Total de NNA en acogimiento institucional en Ecuador	Direcciones Distritales MIES			Total de NNA en acogimiento institucional en Quito	Porcentaje % NNA en acogimiento institucional en Quito
		17D02 - Quito Norte	17D05 - Quito Centro	17D08 - Quito Sur		
2014	1.301	42	282	336	660	50,73
2015	2.071	45	47	348	440	21,25
2016	2.151	64	75	355	494	22,97
2017	1.857	36	82	286	404	21,76
2018	1.903	42	68	255	365	19,18

Fuente: MIES, Información Estadística, Protección Especial: Informes/Base de datos, Investigaciones, 2014-2018.

Elaboración propia.

Si bien se puede notar en las estadísticas que anteceden que el número de NNA en acogimiento institucional en Quito ha disminuido, no se puede dejar de lado el hecho de que para el año 2018 todavía se tiene una cantidad notable de NNA en acogimiento institucional en Quito, con predominio en el sector Sur de la ciudad, en donde el número de NNA en acogimiento institucional abarca casi el 50% del total de NNA que se encuentran bajo esta medida de protección en esta ciudad capital. Por otro lado, se observa que en su mayoría el porcentaje de NNA que se encuentran en acogimiento institucional en Quito asciende en la mayoría de los años (sobre los cuales se ha podido obtener datos) a más del 20% del total de NNA que viven en la modalidad de acogimiento institucional en el país.

Así también, como parte de la situación del acogimiento institucional de NNA a fin de conocer la cobertura de dicha medida de protección, conviene exponer la cantidad de centros que prestan este servicio en Quito con relación al total que existe en el país, lo cual queda resumido en la siguiente tabla:

Tabla 4  
**Estadísticas de Unidades de acogimiento institucional**

Año	Total de Unidades de acogimiento institucional en Ecuador	Direcciones Distritales MIES			Total de Unidades de acogimiento institucional en Quito	Porcentaje % Unidades de acogimiento institucional en Quito
		17D02 - Quito Norte	17D05 - Quito Centro	17D08 - Quito Sur		
2014	67	2	3	7	12	17,91
2015	73	5	2	8	15	20,55
2016	67	6	2	8	16	23,88
2017	66	4	2	7	13	19,70
2018	70	4	2	8	14	20,00

Fuente: MIES, Información Estadística, Protección Especial: Informes/Base de datos, Investigaciones, 2014-2018.

Elaboración propia.

### 3. Prácticas de juezas y jueces en acogimiento institucional que afectan la dignidad de NNA.

La administración de justicia especializada conformada por los Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, es la encargada del “conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con la protección de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes”.<sup>81</sup> Como órgano auxiliar de la administración de justicia especializada, está la Oficina Técnica que es un equipo interdisciplinario integrado por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia, para la realización de exámenes técnicos e informes con valor pericial que ordenen las juezas y jueces.<sup>82</sup> De otro lado, para colaborar con la administración de justicia especializada está la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante DINAPEN), que es el organismo especializado que forma parte de la Policía Nacional del Ecuador y tiene como función prevenir, investigar y vigilar el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes contemplados en la Constitución de la República del Ecuador y convenios internacionales.

En este punto, es importante recalcar que la especialidad en materia de niñez y adolescencia en Ecuador a más de constar prevista legalmente en el código de la materia, está prevista constitucionalmente en el artículo 175 de la Constitución de la República del Ecuador, en cuyo texto constitucional se establece además la división de la competencia en dos: protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores. Por tanto, para efectos de este trabajo se deja en claro que son las autoridades judiciales de los Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia los competentes para

<sup>81</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 255 y 259.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, artículo 260.

disponer medidas de protección judiciales tales como el acogimiento institucional de NNA, para cuyo efecto se apoyan en la Oficina Técnica que es órgano auxiliar de la administración de justicia especializada.

De otro lado, es importante señalar que la especialidad exige que las juezas y jueces que conocen casos de niñez y adolescencia como “autoridad altamente especializada [d]ebe ser preparada para operar en nuevo paradigma de la niña, el niño y del adolescente que son ciudadanos y sujetos de amplios derechos sociales”,<sup>83</sup> y, es en esa línea que los administradores de justicia deben entender a los NNA como sujetos dotados de dignidad.

En este ámbito de la administración de justicia especializada de NNA, mediante la aplicación de técnicas investigativas como entrevistas y revisión de procesos judiciales, se ha identificado concretamente las prácticas con las que juezas y jueces se enfrentan en casos de acogimiento institucional de NNA y que afectan la dignidad de NNA, determinándose principalmente las siguientes:

- Concepción habitual de la dignidad de NNA como derecho y como parte del desarrollo integral de NNA.

Al respecto, primeramente es preciso indicar que el artículo 26 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, prevé:

**Art. 26.-** Derecho a una vida digna.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una vida digna, que les permita disfrutar de las condiciones socioeconómicas necesarias para su desarrollo integral.

Este derecho incluye aquellas prestaciones que aseguren una alimentación nutritiva, equilibrada y suficiente, recreación y juego, acceso a los servicios de salud, a educación de calidad, vestuario adecuado, vivienda segura, higiénica y dotada de los servicios básicos.

Para el caso de los niños, niñas y adolescentes con discapacidades, el Estado y las instituciones que las atienden deberán garantizar las condiciones, ayudas técnicas y eliminación de barreras arquitectónicas para la comunicación y transporte.<sup>84</sup>

Como se puede observar, en este artículo está desarrollado el contenido del derecho de los NNA a una vida digna, pero esto no implica que en el mismo este desarrollado el contenido de la dignidad de NNA, pues el artículo ni siquiera contiene una definición del concepto dignidad y menos de su alcance como principio en la administración de justicia especializada.

---

<sup>83</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 149.

<sup>84</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 26.

Sin embargo, al analizar las entrevistas se establece que entre juezas y jueces de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, hay la tendencia a asumir generalmente que la dignidad es un derecho cuyo contenido principal está previsto en el antes citado artículo 26 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. También se ha podido determinar que las(os) Juzgadores asocian la dignidad al respeto, o a su vez, a principios constitucionales propios de la materia de niñez y adolescencia como el desarrollo integral;<sup>85</sup> lo cual les lleva a pensar la dignidad de NNA como “proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad”.<sup>86</sup>

Destacando que en una de las entrevistas al ser consultado sobre lo que entiende por dignidad un Juez manifestó:

[P]ara mí está muy concatenado a justamente el principio que se establece en el artículo 45 de la Constitución de la República. ¿Cuál es ese? Garantizar el desarrollo integral, y ese desarrollo integral evidentemente encierra no solamente condiciones de alimentación o también de educación sino que va más allá que estaríamos hablando de la seguridad, del amor, del cariño, de la paciencia que debe tener dentro de su hogar con sus progenitores.<sup>87</sup>

De ahí, se deduce que por lo general las(os) Juzgadores en la práctica tienden a concebir a la dignidad de los NNA como derecho en apego a lo que determina el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y como elemento del desarrollo integral establecido en la Constitución. Consecuentemente, la dignidad de los NNA para los administradores de justicia se circunscribe únicamente dentro de los parámetros de la dignidad de vivir bien pues consideran que la satisfacción de sus necesidades materiales e inmateriales de manera adecuada es lo que constituye la dignidad de NNA, dejando de lado las demás categorías de la dignidad vista desde su objeto concreto de protección que son el vivir como quiera y vivir libre de humillaciones.

- Fundamentación jurídica de disposiciones de acogimiento institucional de NNA basada en gran medida en normas constitucionales y legales internas.

Conforme se ha podido deducir de las entrevistas, las normas constitucionales y legales son utilizadas mayormente por jueces y juezas para motivar pronunciamientos judiciales en los que se dispone el acogimiento institucional de NNA;<sup>88</sup> entre los más

---

<sup>85</sup> Jueces, entrevistados por la autora, abril del 2019, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 7.

<sup>86</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, artículo 44.

<sup>87</sup> Juez(a) 1, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexo 6, pregunta 7.

<sup>88</sup> Jueces, entrevistados por la autora, abril del 2019, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 4.

utilizados, figuran: los artículos 44 y 45 de la Constitución, artículo 11 del Código de la Niñez y Adolescencia.

Esta práctica evidenciada en las entrevistas es concordante en la revisión de los expedientes judiciales de casos de acogimiento institucional en Quito, ya que en ellos también se observa que la motivación jurídica principal para disponer esta medida de protección se centra en la invocación de normas constitucionales y legales pertenecientes al ordenamiento jurídico nacional; así también, en todos los casos se cita el artículo 232 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, más que de las mismas normas constitucionales contenidas en el artículo 44 de la Constitución y por sobre la invocación de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es por ello, que otra práctica judicial que influye en la dignidad de NNA es el fundamentar las disposiciones de acogimiento institucional en normas constitucionales y legales internas, que restringe el alcance de la dignidad de NNA a ser visto como derecho y por tanto limita su aplicación en casos de acogimiento institucional ya que al no considerarla como principio tal como se plantea principalmente en el presente trabajo se deja de lado la obligación de observar la dignidad de NNA en estos casos como fundamento abstracto que permita la materialización de los demás derechos de los NNA de forma conexas en casos concretos de acogimiento institucional de NNA.

- Aplicación de la dignidad para proteger y garantizar derechos de NNA en casos de acogimiento institucional.

De las entrevistas también se pudo determinar que al aplicar la dignidad de NNA, las(os) Juzgadores procuran hacerlo de manera prioritaria como respuesta ante situaciones de violación que son puestas a su conocimiento generalmente a través de parte de la DINAPEN o mediante denuncia/petición de Juntas de Protección o de personas particulares, apoyándose para el efecto en la Oficina Técnica de las Unidades Judiciales y orientación a la familia por parte de Unidades Técnicas de centros de acogimiento, poniendo énfasis en circunstancias del niño como: edad, sexo, condiciones físicas y psicológicas, así como, las particularidades del caso: afinidad y cercanía familiar para reinserción;<sup>89</sup> aplicación que resulta apropiada al principio de dignidad de los NNA debido a que lleva implícita la intención de las(os) Juzgadores de poner en vigencia la dignidad como mandato de optimización a fin de garantizar los derechos de los NNA. Tal es así que en una de las entrevistas se indicó por parte del juez(a): “Si se relaciona al tema

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, cfr. preguntas 3, 5, 8 y 9.

en la entrevista se enmarcaría a la atención prioritaria que se debe dar a los niños, niñas y adolescentes que estén en situación de riesgo”.<sup>90</sup>

Así también, con las entrevistas se evidencia que juezas y jueces de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito consideran que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de NNA pero ponen de relieve el carácter emergente y provisional de esta medida de protección, recalcando que en el acogimiento se debe prestar mayor atención a las acciones para la reinserción familiar o adopción.

De la revisión de los expedientes se evidencia asimismo la intención de aplicar la dignidad como principio para proteger y garantizar de los derechos de los NNA, ya que de los procesos consta que por generalidad en primera providencia se dispone con la legalización de la medida conjuntamente la disposición a DINAPEN y Oficina Técnica para que intervengan a fin de ubicar a los padres o parientes de los NNA, y de esta manera poder garantizar los derechos de los NNA que se encuentran privados de su medio familiar.

Esta práctica está relacionada con la categoría vivir libre de humillaciones que forma parte de la dignidad de NNA, en tanto la aplicación oportuna de medidas de protección dentro de casos de acogimiento institucional evita que se continúen produciendo violaciones de derechos fundamentales de los NNA.

- Legalización de acogimiento institucional de NNA en términos y centros de acogida conforme constan de la denuncia o petición.

El MIES en el año 2013 sacó a la luz esta práctica al anotar que en la investigación realizada las personas intervinientes se han referido al “abuso que sobre la figura de acogimiento se estaría realizando por parte de autoridades judiciales u de la policía especializada DINAPEN, de tal forma que el acogimiento es concedido casi indiscriminadamente y muchas veces sin la necesidad real de hacer uso de esa medida”.<sup>91</sup>

Es así que pese a la clara intención de las(os) Juzgadores de aplicar la dignidad como principio para proteger y garantizar los derechos de NNA según se señala en la práctica anterior, es importante visibilizar que de las entrevistas en su conjunto se desprende que se limitan a legalizar el acogimiento institucional que es solicitado por DINAPEN, lo que hace que las peticiones de la DINAPEN gocen de aval judicial sin que exista un análisis previo sobre si el NNA existe verdaderamente violación de derechos

---

<sup>90</sup> Juez(a) 3, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexo 8, pregunta 7.

<sup>91</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 65.

fundamentales y/o sobre si hubo una investigación adecuada para la ubicación de padres o parientes de los NNA sin que haya sido posible.

Se evidencia además de las entrevistas, que entre los jueces y juezas se presenta una marcada propensión a legalizar el acogimiento institucional de NNA en los centros de acogimiento que consta en la denuncia o petición, y a falta de ello en centros sugeridos por la Oficina Técnica o el MIES; prevaleciendo criterios de capacidad con relación a si existe o no espacio en los centros de acogimiento, por sobre criterios de edad, sexo.<sup>92</sup>

Esta inclinación se destaca en una de las entrevistas en donde el juez(a) indica: “cuando llega a nuestro conocimiento estas causas que por lo general proviene de partes de la DINAPEN ya los niños están en una casa de acogida y lo que hace el Juzgador es más bien legalizar ese ingreso”.<sup>93</sup>

Es así que, con ello se corrobora lo señalado en cuanto a que la legalización de la medida de acogimiento institucional de NNA se realiza en apego lo constante en las denuncias/peticiones, principalmente las realizadas por parte de DINAPEN.

Esta práctica genera dificultades en la categoría vivir como quiera de la dignidad, en razón de que al ceñirse los jueces a ser meros entes de legalización de la medida de acogimiento institucional se causa perjuicio a la voluntad de los NNA de permanecer en su familia, salvo en casos que ameriten la intervención judicial para precautelar el interés superior de NNA.

- Poca actuación judicial en seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA.

Respecto al seguimiento es importante señalar que las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños menciona que “[u]na vez decidida, la reintegración del niño en su familia debería concebirse como un proceso gradual y supervisado, acompañado de medidas de seguimiento y apoyo que tengan en cuenta la edad del niño, sus necesidades y desarrollo evolutivo y la causa de la separación”;<sup>94</sup> así también, en el ordenamiento jurídico interno, el Código de la Niñez y Adolescencia en su artículo 219 dispone en su parte pertinente:

Las Juntas de Protección de Derechos y los Jueces de la Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado,

---

<sup>92</sup> Jueces, entrevistados por la autora, abril del 2019, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 5 y 6.

<sup>93</sup> Juez(a) 1, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexos 6, pregunta 5.

<sup>94</sup> Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, párrafo 51.

revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.<sup>95</sup>

Disposiciones de las cuales queda claro que el seguimiento de la medida de acogimiento institucional debe ser ejecutado por parte del Estado.

Pese a ello de las entrevistas se colige que las(os) Juzgadores casi no revisan ni disponen la realización de seguimientos en casos de acogimiento institucional por parte de las Unidades Técnicas de los centros, debido a la carga procesal que mantienen. Y, cuando están pendientes lo hacen en casos en que existe extrema violación de derechos, evidenciando mayor confianza en el apoyo que brindan las Oficinas técnicas de las Unidades Judiciales.<sup>96</sup> A tal punto que, en una de las entrevistas un juez(a) respecto del seguimiento manifiesta:

aparte de ratificar una medida de protección de acogimiento institucional no se ha otorgado otra medida de protección dentro de ese auto o de esa resolución; por ejemplo, conceder límites o tiempo a la casa acogiente para una reinserción familiar, para un plan global familiar y establecer a través del [artículo] 219 si se ha dado o no cumplimiento por parte de la casa acogiente, es decir, falta ampliar por parte de los Juzgadores la resolución donde se ratifica o se concede la medida de protección de acogimiento institucional.<sup>97</sup>

De los expedientes de procesos judiciales a la vez aparece que el seguimiento está dispuesto en unos casos si y en otros no, pero pese a ello se constata que en ciertos expedientes que datan del año 2012 los informes no constan de los expedientes por lo que se asume que no han sido realizados y/o judicialmente no se ha verificado dicho seguimiento, mientras que en otros expedientes de años subsiguiente se puede evidenciar que los seguimientos se han cumplido pero en un tiempo aproximado de entre dos y tres años posteriores a la disposición.

La práctica indicada menoscaba la dignidad en cuanto a las categorías vivir bien y vivir libre de humillaciones, ya que si no se verifica por parte de jueces y juezas el cumplimiento del seguimiento en casos de acogimiento institucional de NNA, es prácticamente un hecho que en la mayoría de casos se presenten escenarios en que a los NNA les falte elementos para subsistir de manera adecuada o sean víctimas nuevamente de violaciones a sus derechos fundamentales.

---

<sup>95</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 190.

<sup>96</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 20 y 21. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 17 y 18.

<sup>97</sup> Juez(a) 3, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexo 8, pregunta 20.

- Demora en la tramitación y resolución de casos de acogimiento institucional de NNA.

Si bien no constituye en sí una práctica de las(os) Juzgadores sino más bien un resultado circunstancial del sistema de administración de justicia, se ha encontrado significativas coincidencias en las fuentes y mediante las técnicas de investigación que demuestran que la demora en la tramitación y resolución de causas de acogimiento institucional se presenta de manera usual, configurándose como un punto neurálgico para la dignidad de NNA.

La investigación realizada por el MIES en el año 2013 arroja información que sustenta la existencia de esta práctica, al respecto se indica: “La falta de agilidad de los jueces, lentitud en los procesos legales, falta de claridad y compromiso en los profesionales o pérdida de documentos perdidos, se identificaron en un 39% de los casos”.<sup>98</sup>

Respecto a la demora, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido pautas a considerar para analizar la razonabilidad del plazo, dejando en tal sentido indicado que:

[L]a Corte ha traído a colación, una vez más, el criterio que acogió desde hace tiempo, tomado de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, para el examen sobre la razonabilidad del plazo –complejidad del asunto, actividad procesal del interesado y conducta de las autoridades judiciales–, sin perder de vista que no es posible desconocer las particularidades que cada caso puede ofrecer ni fijar ‘calendarios’ terminantes para la solución universal de todos. Acaso sería posible y aconsejable explorar un cuarto elemento, [...], a partir de la *afectación actual que el procedimiento implica para los derechos y deberes –es decir, la situación jurídica– del individuo*.<sup>99</sup>

Por lo que, de este precedente jurisprudencial se desprende que al evaluar la demora de un caso sometido a conocimiento judicial, para la medición de la misma se debe tener en cuenta el doble sentido que entraña, por tanto, se ha de examinar tanto la demora del tribunal como la demora de las partes procesales, a más de la complejidad del asunto en litigio y la afectación a la situación jurídica del individuo que ello conlleva. Aplicando estos criterios de medición para determinar la razonabilidad del plazo en los

<sup>98</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 68.

<sup>99</sup> Agustina del Campo, “Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso López Álvarez Vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 141”, en *Derechos humanos y juicio justo*, Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad en Derechos Humanos, Colegio de las Américas, Organización Interamericana Universitaria, (Lima: Ed. Claudio Nash Rojas e Ignacio Mujica Torres), 233 -245.

casos de acogimiento institucional de NNA, se traduce en que se deberá considerar lo siguiente:

- Complejidad del asunto, según lo cual se debe tener en cuenta que se trata de una medida de protección que por su naturaleza requiere de un pronunciamiento judicial inmediato que resulte efectivo para proteger los derechos de los NNA que están siendo o que fueron violados.

- Actividad procesal del interesado, que se refiere a la actuación e impulso de la causa por parte del peticionario/denunciante, pudiendo ilustrarse en este componente dos escenarios: el primero, cuando la denuncia o petición de acogimiento institucional de un NNA es recién presentada, en cuyo caso corresponderá al denunciante o a quien haya sometido el caso a conocimiento de la administración de justicia el promover el avance del procedimiento para lograr una decisión judicial en que se disponga la medida de protección; y, el segundo escenario aparece luego de dispuesta la medida de protección de acogimiento institucional cuando por ejemplo comparece dentro del proceso judicial un familiar para solicitar la reinserción familiar del NNA que es entonces que le correspondería al familiar realizar todas las gestiones pertinentes para que se dé por terminado el acogimiento institucional y se ordene la reinserción solicitada.

- Conducta de las autoridades jurisdiccionales, al respecto se deberá considerar la actividad de los jueces y juezas en casos de acogimiento institucional de NNA y la prioridad que efectivamente optan por darle a procesos en los cuales se ventile este tipo de acción.

- Afectación a la situación jurídica del NNA, es aquí donde se evidencia el quebrantamiento de la dignidad de NNA ya que la afectación a causa de la demora en la adopción de decisiones oportunas en casos de acogimiento institucional causa perjuicio en cuanto al *vivir como quiera* de los NNA, pues no les permite retornar a su medio familiar para continuar con su plan de vida según su voluntad que aparece expresada en los informes técnicos de expedientes judiciales.

Del análisis expuesto, se determina entonces que en realidad si existe demora en casos de acogimiento institucional de NNA ya que esta medida de protección requiere ser atendida a tiempo evitando dilaciones de los solicitantes y de las autoridades judiciales, caso contrario resulta afectado el esclarecimiento de la situación jurídica de los NNA.

De la confrontación de las entrevistas, igualmente, se establece que tanto administradores de justicia como funcionarios administrativos del MIES/Oficina Técnica y sociedad civil, concuerdan que existe demora en la tramitación y resolución de causas

de acogimiento institucional de NNA por los siguientes motivos: retrasos en procesos técnicos de investigación debido a falta de personal en Unidades Técnicas o gran carga procesal; falta de priorización de casos de acogimiento institucional de NNA para dar atención a otro tipo de casos; falta de mayor número de Jueces(as); carga procesal judicial excesiva que aumentó en razón de la ampliación de la competencia de los jueces y juezas para conocer juicios de familia a más de los propios de la especialidad de niñez y adolescencia.<sup>100</sup>

Esta situación se corrobora también en los datos estadísticos correspondientes del año 2012 con los cuales “[s]e evidencia que el 7% de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la atención de cualquier modalidad de acogimiento, deben esperar más de dos años para obtener la medida judicial que legalice dicho acogimiento.<sup>101</sup> Para el 2014, de los 660 NNA que se encontraban en acogimiento institucional en la ciudad de Quito, apenas 333 contaban una medida administrativa o judicial dispuesta por las autoridades.<sup>102</sup>

Esta última práctica judicial identificada se relaciona también con el vivir como quiera de los NNA porque, al demorarse la substanciación y los pronunciamientos judiciales acerca de la resolución de la situación legal de los NNA que se encuentran en acogimiento institucional, en efecto se causa agravio al deseo de los NNA de permanecer en su medio familiar.

Una vez identificadas las prácticas judiciales corresponde discutir de qué manera éstas afectan la dignidad de los NNA vista como principio según se plantea a lo largo del trabajo; para cuyo efecto, conviene determinar que las consecuencias de tales prácticas judiciales según información obtenida de las mismas entrevistas, son: el rompimiento de lazos familiares, la falta de ubicación de padres o familiares, la falta de reinserción de los NNA a las familias, la falta de convivencia de los NNA en un ámbito familiar sea biológico o de hecho, la falta de establecimiento de la situación legal de los NNA que se encuentran en los centros de acogimiento institucional.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 10 y 12 (12.1). Funcionario estatal y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 6 y 9 (9.1).

<sup>101</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 43.

<sup>102</sup> MIES, Base de datos – Gestión Externa: Usuarios y Unidades de Inclusión Social, (EC: SIIMIES, diciembre 2014).

<sup>103</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 11 y 12.2. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 7 y 9.2.

Dichas consecuencias que sin duda influyen en el principio dignidad de los NNA pues afectan específicamente su derecho a la convivencia familiar, establecido en la ley interna del Ecuador en materia de niñez y adolescencia como:

Derecho a tener una familia y a la convivencia familiar.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir y desarrollarse en su familia biológica. El Estado, la sociedad y la familia deben adoptar prioritariamente medidas apropiadas que permitan su permanencia en dicha familia.

Excepcionalmente, cuando aquello sea imposible o contrario a su interés superior, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a otra familia, de conformidad con la ley.<sup>104</sup>

De lo cual se infiere que la dignidad, vista como principio que abarca a otros derechos fundamentales que inciden en el plan de vida –entre ellos– el derecho a la convivencia familiar, se ve afectada indirectamente por prácticas judiciales en casos de acogimiento institucional de NNA; siendo preciso aclarar que se califica como indirecta a la afectación que se produce a causa de estas prácticas judiciales, en razón de su origen, por cuanto la afectación emerge desde personas que no tienen contacto directo con los NNA, es decir, que no viven con los NNA que están en la modalidad de acogimiento institucional.

Tal afectación indirecta a la dignidad de NNA en casos de acogimiento institucional se exterioriza al razona sobre lo siguiente: la concepción habitual por parte de jueces y juezas de la dignidad como derecho, ya que esto no permite desarrollar el amplio alcance que tiene la dignidad y su transversalidad a través de los derechos de los NNA, limitándola únicamente a la asociación con el derecho a la vida digna y al desarrollo integral; la fundamentación jurídica de disposiciones de acogimiento institucional de NNA basada en gran medida en normas constitucionales y legales internas, por sobre normas de instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que reduce el contenido de la dignidad y prácticamente la invisibiliza en casos de acogimiento institucional pues los pronunciamientos judiciales en que se dispone esta medida de protección se amparan únicamente en el Código interno de la materia, dejando de lado el corpus juris de los derechos fundamentales; la legalización del acogimiento institucional de NNA en los términos y centros solicitados taxativamente en la denuncia o petición, con lo cual se da carta abierta a peticionarios y entidades solicitantes como la DINAPEN para que definan la situación de los NNA, debido a que con dicha práctica no se hace más que legitimar posibles omisiones u equivocaciones por parte de los intervinientes con respecto a los

---

<sup>104</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 22.

NNA y su familia; la poca actuación judicial en seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA, en virtud de que esto no permite que la medida de acogimiento institucional cumpla su carácter transitorio a tal punto que no se revoca o modifica la medida haciendo que la privación del núcleo familiar se alargue; la demora en casos de acogimiento institucional de NNA del mismo modo afecta a la dignidad al privarles a los NNA ya sea de su medio familiar biológico o de uno alternativo.

Sin embargo, hay que rescatar la aplicación judicial que se le da a la dignidad, la cual se evidencia en la intención marcada de los jueces y juezas de atender de manera prioritaria los casos de acogimiento institucional de NNA en respuesta a situaciones de violación de derechos de NNA; actuación que entraña el concepto riesgo en los términos planteados para el presente trabajo debido a que con esta práctica las(os) Juzgadores responden ante omisiones/abusos de la familia en contra de NNA y corrigen tales errores mediante la disposición en favor de los NNA violentados de una medida de protección como el acogimiento institucional.

Con relación a la nocividad o no de estas prácticas, es preciso indicar que si bien afectan a la dignidad como se ha indicado en párrafos anteriores, no se fundamentan en la discriminación pues al hablar de medidas de protección se habla de *disposiciones necesarias*<sup>105</sup> para proteger y garantizar un derecho que está siendo violentado, en este caso el derecho a la convivencia familiar de los NNA. Al respecto, se puede retomar lo que manifiesta la Corte Europea de Derechos Humanos cuando advirtió que sólo es discriminatoria una distinción cuando ‘carece de justificación objetiva y razonable’, en sí existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse, legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que esto contraríe la justicia. Más aún, tales distinciones pueden ser un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran.<sup>106</sup>

Acentuando un poco más esta afirmación, cabe realizar un análisis en base a los criterios establecidos mediante estándares internacionales para determinar si las prácticas identificadas se constituyen o no en nocivas, así:

---

<sup>105</sup> Activista de derechos humanos de NNA, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexo 11, cfr. pregunta 4.

<sup>106</sup> Corte Europea de derechos humanos, Caso Willis contra Reino Unido, 11 de junio del 2002; Caso Wessels-Bergervoet contra Netherlands, 4 de junio del 2002; Caso of Petrovicv contra Austria, Reportes 1998-II, 27 de Marzo de 1998; Caso "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium, Series A 1968, 23 de julio de 1968.

El primer criterio para considerar que una práctica es nociva se refiere a la negación de la dignidad o integridad de la persona y violación de los derechos humanos y libertades fundamentales lo cual no ocurre con estas actuaciones judiciales pues como se explicó, la actividad jurisdiccional de ninguna manera busca la anulación de la dignidad de un NNA sino más bien la protección de sus derechos.

El segundo criterio para considerar que una práctica es nociva tiene que ver con que la actuación representa una discriminación contra los niños y son nocivas en la medida en que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios como personas o como grupos, incluidos daños físicos, psicológicos, económicos y sociales o violencia y limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial; en este sentido, si bien el acogimiento institucional de NNA comporta una limitación legal, no es menos cierto que esa limitación se ejecuta para evitar un mal mayor en los derechos de los NNA, a fin de precautelarse su Interés Superior y garantizar derechos.

El tercer criterio para considerar que una práctica es nociva es que constituyan en acciones tradicionales, emergentes o reemergentes establecidas o mantenidas por unas normas sociales que perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños; en lo que atañe a las prácticas judiciales tampoco se puede considerar que ellas conlleven acciones tendientes a preceptuar la hegemonía masculina ni la desigualdad por su carácter mismo de medida de protección.

El cuarto criterio para considerar que una práctica es nociva se enlaza con el hecho de que son actuaciones impuestas por familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia del consentimiento pleno, libre e informado de la víctima; parámetro que no viene al caso en las indicadas prácticas judiciales en razón de que si bien el acogimiento institucional es dispuesto a los NNA, se lo hace en un marco de constitucionalidad y legalidad considerando la opinión del NNA de acuerdo a su desarrollo porque dicha medida está prevista en tales normas y no puede ser de otro modo.

Por lo expuesto, si bien las seis prácticas judiciales identificadas en este apartado dentro de los casos de acogimiento institucional de NNA inciden indirectamente en la dignidad de los NNA al retrasar o inclusive en ciertos casos hasta privarles a los NNA del derecho a la convivencia familiar, no es menos cierto que no se puede asumir que se constituyan en nocivas para los NNA, más bien hay que entender que son medidas necesarias que evitan violaciones mayúsculas a su dignidad y derechos.

#### **4. Prácticas de centros de acogida que afectan la dignidad de NNA.**

En los casos de acogimiento institucional de NNA, cuando no es posible mantener la convivencia familiar debido a que ella resulta contraria al Interés Superior de los NNA por cuanto existe violación a sus derechos por encontrarse privados de su medio familiar, corresponde al Estado el cuidado de los NNA. En otras palabras, como lo expresa el funcionario estatal entrevistado “los servicios de acogimiento son adecuados siempre y cuando los temas de vulneración sean realmente muy complejos y requieres temporalmente un servicio de protección, [...] ahí está lo bueno del servicio”.<sup>107</sup>

En este marco, se debe entender que el concepto cuidadores abarca no solo a los progenitores sino además a las personas encargadas del cuidado de los NNA en los centros de acogida, así:

**33. Definición de "cuidadores".** [...] La definición de "cuidadores", que, según el artículo 19, párrafo 1, son "los padres, [...] un representante legal o [...] cualquier otra persona que [...] tenga [al niño] a su cargo", comprende a las personas con una clara responsabilidad legal, ético profesional o cultural reconocida respecto de la seguridad, la salud, el desarrollo y el bienestar del niño, principalmente los padres, [...] y el personal de las instituciones (públicas y privadas) encargado de la atención de niños, como los adultos responsables en los *centros* de atención de la salud, los *centros* correccionales de menores y los *centros* de día y los hogares y residencias. En el caso de los niños no acompañados, el cuidador de facto es el Estado.<sup>108</sup>

De esta definición se colige que el Estado, por intermedio de los funcionarios de los centros de acogida, es responsable por el cuidado de los NNA, y por tanto es también responsable de garantizar la dignidad de los NNA.

Bajo esta línea de ideas, se ha visto necesario de la misma manera, a través de la aplicación de técnicas de investigación como entrevistas y revisión de procesos judiciales, identificar desde el ámbito institucional concretamente las prácticas institucionales de centros de acogida en casos de acogimiento institucional de NNA que afectan la dignidad de NNA, determinándose principalmente las siguientes:

- Pérdida de continuidad de las investigaciones y procesos técnicos por parte de los Equipos Técnicos de los centros de acogimiento de NNA.

En virtud de cambios o disminución de personal de los centros que prestan el servicio de acogimiento institucional, existe pérdida de continuidad de las investigaciones y procesos técnicos. Esto se exterioriza cuando coordinadores o profesionales de los equipos técnicos son removidos de sus cargos, y al llegar un nuevo funcionario a cubrir

<sup>107</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, pregunta 11.

<sup>108</sup> Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 13 (2011), El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13, 18 de abril del 2011, párrafo 33.

o suplir esa ausencia se generan nuevas investigaciones técnicas para esclarecer la situación familiar de los NNA. Esto causa re victimización de los NNA al preguntarles y someterles reiteradamente a procesos en los que deben volver a recordar los hechos materia de la violación por los que se encuentran en acogimiento institucional.<sup>109</sup>

Lo mismo se observa de la revisión de los expedientes judiciales en donde constan a lo largo de los procesos intervenciones de varios funcionarios como coordinadores, trabajadores sociales, médicos, psicólogos de los centros de acogida; y, cada vez que aparece una nueva persona dentro del proceso en calidad de nuevo funcionario solicita peticiones diferentes o a veces hasta reiterativas que ya se han llevado a cabo dentro de la causa.

Esto afecta sin duda la categoría de la dignidad de NNA relativa a vivir como quiera, puesto que al igual que prácticas judiciales explicadas anteriormente, ésta confina a los NNA a vivir separados de su núcleo familiar e influye negativamente en la voluntariedad de estar cerca de sus progenitores o de personas cercanas. Así también, esta práctica afecta la categoría vivir libre de humillaciones de los NNA dado que al ponerse de manifiesto trae consigo el hecho de que se vuelva a realizar todo el proceso de nuevo causando re victimización en NNA víctimas de violaciones de derechos humanos.

- Falta de dar a conocer a los órganos de la administración de justicia la situación de NNA en acogimiento institucional.

En calidad de práctica omisiva por parte de los equipos técnicos de los centros de acogimiento, se encuentra la falta de dar a conocer a los jueces y juezas la situación de NNA para la legalización oportuna de la medida o para activar el esclarecimiento de la situación familiar de los NNA, lo cual se colige así mismo del cotejamiento de entrevistas desde los tras ángulos mencionados (judicial, institucional y sociedad civil).<sup>110</sup> Al respecto, estadísticamente solamente constan en el MIES datos correspondientes al año 2014, en donde se evidencia lo siguiente:

Tabla 5  
**Estadística de NNA en acogimiento institucional con medida legalizada**

<b>Año</b>	<b>Total de NNA en acogimiento institucional en Quito</b>	<b>No. de NNA con medida administrativa o judicial</b>
------------	---	--

<sup>109</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 10 y 13 (13.1). Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 6 y 8 (8.1).

<sup>110</sup> *Ibíd.*

2014	660	333
------	-----	-----

Fuente: MIES, Información Estadística: Protección Especial, Base de datos, 2014.  
Elaboración propia.

De ahí, se puede observar que en el año 2014 la diferencia de NNA que no contaban con medida de protección legalizada, eran casi la mitad del total que se encontraba en acogimiento institucional en Quito.

De la revisión de expedientes judiciales se observa: por un lado, si bien gran parte de los expedientes de acogimiento institucional que ingresaron a las Judicaturas entre los años 2012-2018 cuentan con la legalización de la medida; por otro lado, existen poquísimas causas en las que se encuentran presentados informes por parte de las Unidades Técnicas de los centros de acogimiento institucional dando a conocer la situación familiar de los NNA, la presencia de éstos más bien se constata en causas en las cuales se ha solicitado la reinserción familiar de un NNA pero no se encuentra la presentación de informes periódicos al Juzgador que sean anteriores a dicha solicitud de reinserción.

Esta es otra de las prácticas que afecta la dignidad en cuanto al vivir como quiera de los NNA pues la omisión de las acciones necesarias por parte de quienes conocen de primera mano la situación no regular en que se encuentran los NNA en centros de acogida lleva consigo la violación del derecho del NNA a ser escuchado y de acceso a la justicia.

- Demora en investigaciones e informes técnicos por parte de Unidades Técnicas de los centros de acogimiento institucional de NNA.

Otra actividad de los centros de acogida que se presenta de manera bastante marcada en casos de acogimiento institucional de NNA es la demora en las investigaciones que realizan las Unidades Técnicas, cuyas causas son atribuidas a la falta de personal o falta de Unidades Técnicas en casas o instituciones de acogida, o al establecimiento por parte de los equipos técnicos de planes globales de familia muy largos.<sup>111</sup>

En la revisión de expedientes se ha podido constatar que pese a que está dispuesto en ciertas causas que se realicen las investigaciones o se presente informes de forma trimestral, éstos se presentan a los seis meses o pasado el año, luego de que se ha cumplido todo el tiempo para el cual fue establecido el plan global de familia, por ejemplo.

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*

Al igual que en el área judicial, en el ámbito institucional también se evidencia demora de las unidades técnicas de los centros de acogida en la realización de investigaciones e informes técnicos en casos de acogimiento institucional de NNA; lo cual tiene como efecto la afectación a la dignidad en lo atinente a vivir como quiera de los NNA.

- Falta de realización de seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA.

En cuanto a esta práctica se evidencia que en el seguimiento es escaso, no solo lo referente al seguimiento posterior a la ejecución de la medida de protección sino también el seguimiento que se realiza al caso durante la vigencia de la medida de protección. Igualmente, con relación a esta práctica la investigación del MIES del año 2013 evidencia que “[s]olo un 3% hace referencia a un trabajo de seguimiento posterior al egreso”.<sup>112</sup>

De la triangulación de entrevistas realizadas para el presente trabajo aparece que en entidades que mantienen aportes privados es más frecuente que se cumpla con el seguimiento durante la medida y post medida, a diferencia de las entidades con fondos públicos en donde resulta difícil cumplir con el seguimiento debido a causas ya indicadas como la falta de personal en equipos técnicos de los centros de acogimiento y la gran carga procesal. El seguimiento además tiende a enfocarse en casos de extrema violencia, más que en el resto de casos de acogimiento institucional.<sup>113</sup>

De la revisión de los expedientes igualmente se observa que no existe seguimiento a medidas de protección como el acogimiento institucional pese a que en muchos se encuentra dispuesto por parte de juezas y jueces.

La afectación a la dignidad de NNA generada por esta práctica se circunscribe a las categorías de vivir como se quiere y vivir libre de humillaciones de los NNA por cuanto la falta de seguimiento post medida invisibiliza violaciones de derechos humanos que se dan en ciertos casos una vez que se ha resuelto la reinserción familiar o la adopción.

- Falta de cumplimiento de exigencias mínimas de calidad en los servicios de acogimiento institucional de NNA.

En lo atinente a esta práctica, es importante evocar el artículo 3 numeral 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, según el cual:

---

<sup>112</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 66.

<sup>113</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 20 y 21. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 17 y 18.

Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.<sup>114</sup>

Con este antecedente normativo, pese a que el Estado, a través del MIES y por intermedio de la Secretaría de Protección Especial, ha regulado mediante políticas públicas los servicios de acogimiento institucional, todavía se puede percibir un desfase en los centros que prestan este servicio, en el sentido de que algunos no cuentan con lo necesario para el desarrollo integral de los NNA y otros cubren de mejor manera las necesidades básicas de los NNA. La diferencia es visible al comparar entre los centros de acogimiento públicos y privados; y, se debe principalmente a los recursos económicos e inversión que cada uno maneja, tal es así que: en los centros de acogimiento privados los NNA generalmente a más de lo elemental para cubrir sus necesidades básicas tienen actividades de recreación, cultura y deporte; lo cual no se observa en los centros de acogimiento públicos donde muchas veces ni siquiera se alcanza a cubrir necesidades de alimentación adecuada, vestuario, educación o salud. Esto se debe en gran medida a la falta de articulación con entidades de educación y salud pública, lo que hace difícil el acceso a estos servicios por parte de NNA que se encuentran en acogimiento institucional; situación que se exterioriza cuando NNA con esta medida de protección no alcanzan a un cupo educativo en las unidades más cercanas sino donde exista capacidad que muchas veces quedan lejos del centro en el cual permanecen, o cuando al enfermarse no logran conseguir un turno para la atención médica sino para dentro de meses.<sup>115</sup>

En cuanto a la situación de los centros de acogimiento públicos el mismo funcionario estatal reconoce que “no hay un tema de garantía de derechos dentro de las instituciones, es decir, no podemos ni siquiera tener acceso a derechos mínimos como los de educación, salud, no ha sido posible eso”.<sup>116</sup>

Los problemas relacionados a esta práctica son la capacidad de los centros de acogimiento, la falta de recursos y personal.<sup>117</sup> Al respecto, el MIES a través de la Subsecretaría de Protección, como parte de su actividad de control de funcionamiento

---

<sup>114</sup> Organización de Naciones Unidas, Convención sobre los derechos del niño, artículo 3.

<sup>115</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 10 y 13 (13.1). Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 6 y 8 (8.1).

<sup>116</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, pregunta 7.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, Jueces preguntas 16 y Funcionarios estatales/activista de derechos humanos de NNA preguntas 11.

realiza intervenciones en algunos centros de acogimiento para que los servicios sean dignos para los NNA, verificando en especial que se cumpla con las exigencias mínimas de calidad determinadas en la norma técnica de acogimiento institucional.

En cuanto a la capacidad se encontró estadísticas por año y tipo de centro: Organización de Sociedad Civil (en adelante OSC), Organización Religiosa (en adelante OR) y Estatal, que dan cuenta de la capacidad de las entidades de acogimiento institucional versus la cantidad de NNA que se encuentran acogidos en dichos centros, como se ve en la siguiente tabla:

Tabla 6  
Capacidad de centros de acogida y número de NNA en acogimiento institucional por año y tipo de centro

Año								
2016			2017			2018		
Tipo de centro	Capacidad	NNA en A.I.	Tipo de centro	Capacidad	NNA en A.I.	Tipo de centro	Capacidad	NNA en A.I.
OSC	20	20	OSC	9	6	OSC	10	7
OR	140	121	OSC	9	3	OSC	10	7
ESTATAL	30	36	OSC	15	10	OSC	10	6
OR	15	29	OSC	8	3	OSC	17	11
OSC	8	8	OR	60	33	OR	60	34
OR	60	60	OSC	10		OSC	10	
OR	30	31	OR	80	38	OR	80	24
OSC	14	12	ESTATAL	30	1	ESTATAL	30	
OSC	70	69	OSC	70	39	OSC	60	31
ESTATAL	50	29	OR	15	15	OR	15	14
OSC	10	15	OSC	20	13	OSC	20	11
OSC	8	7	OR	30	26	OR	30	30
OSC	7	8	ESTATAL	50	14	ESTATAL	50	10
OSC	7	7				OR	10	9
OR	20	20						
ESTATAL	20	22						

Fuente: MIES, Información Estadística: Protección Especial, Base de datos, 2016-2018.  
Elaboración propia.

De las cifras que se revelan en la tabla, se evidencia que en el año 2016 existían algunos casos en que el número de NNA que se encontraban en acogimiento institucional superaba la capacidad de los centros; sin embargo, al parecer este escenario ha sido superado en los años 2017 y 2018.

Esto afecta la categoría vivir bien de la dignidad de NNA, en el sentido que esta realidad va en detrimento de las condiciones y servicios mínimos adecuadas para que los NNA se desarrollen plenamente, de lo cual se establece la corresponsabilidad con el mencionado elemento de la dignidad.

- Insuficientes procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual.

En los servicios de acogimiento institucional se encuentran NNA que han ingresado por violación de derechos, entre ellos, casos de abuso sexual; de ahí que es indispensable que los servicios de acogimiento institucional cuenten con personal especializado en abordar estos casos. Sin embargo, la información resultante de las entrevistas muestra que existe un déficit en procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual, ya que pese a contar con profesionales psicólogos que realizan acompañamiento a las víctimas, no se cuenta con especialización en temas de abuso sexual para abordar esta problemática y ayudar a los NNA a superar la violencia causada por tales hechos.<sup>118</sup>

Ya en el 2013 MIES advirtió esta práctica al evidenciar con su investigación que:

En el **nivel técnico** fueron identificadas varias dificultades, siendo la más frecuente con un 27% de respuestas, la falta de profesionales capacitados en todos los niveles del sistema, asociados a la alta movilidad y rotación dentro de los equipos técnicos. Se asocia a esto la falta de un sistema de capacitación y asistencia técnica permanente, y la falta de mística y compromisos necesarios para este tipo de intervenciones. Un 22% identifica la falta de recuso humano, especialmente aquellos con experticias en abordajes psicoterapéuticos. Algunas de las entidades privadas entrevistadas cuentan con más de un equipo técnico para garantizar la calidad de la atención.<sup>119</sup>

Por lo que, al haber obtenido evidencias de la continuidad de esta práctica se colige que pese a los esfuerzos del MIES todavía resulta insuficiente el nivel técnico de los equipos interdisciplinarios que forman parte de las casas de acogida.

Además, de textos como de las entrevistas contrastadas se obtuvo información sobre presuntos actos de discriminación, maltrato y abuso en los centros de acogida. Al respecto, es conveniente dejar indicada una definición de abuso de poder o autoridad que se ha de tener en claro para identificar las prácticas que a nivel institucional se dan dentro de los casos de acogimiento institucional de NNA; definición que se circunscribe a lo siguiente:

---

<sup>118</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, cfr. pregunta 8.

<sup>119</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 68-

Prácticas de intercambio social en las que se ejecuta una conducta basada en una relación de poder, jerarquizada y desigual. En otras palabras, es una situación donde la autoridad o individuo que tiene poder sobre otros, debido a su posición social, conocimiento o riqueza utiliza ese poder para su beneficio.<sup>120</sup>

En este plano, reiterando lo antes expuesto hay que indicar que no se ha encontrado sustento documental que refiera la existencia de este tipo de actos (discriminación, maltrato, abuso de poder o autoridad); sin embargo, en el informe alternativo presentado por Ecuador en el año 2016 consta que uno de los puntos neurálgicos de las políticas del país es la falta de protección especializada a NNA que son víctimas de violencia, puesto que debido a esta realidad la institucionalidad – administrativa y judicial– no efectiviza la restitución de los derechos fundamentales a los NNA maltratados y los servicios por su parte presentan limitaciones para satisfacer las necesidades básicas de los NNA, de tal modo que esa pérdida de especificidad y especialidad ha producido efectos muy graves en el campo de la violencia hacia los NNA.<sup>121</sup>

Lo que da cuenta de la situación en que se desarrollan los NNA en el país, esto es: la violencia a la que están expuestos y un tratamiento nada adecuado por parte de operadores de justicia, funcionarios administrativos del gobierno central y funcionarios de centros de acogimiento institucional que carecen de profesionales capacitados y especializados debidamente para trabajar temas de violación de derechos fundamentales de NNA lo que de cierto modo origina abusos de poder por el desconocimiento de lineamientos específicos para el trato y relacionamiento con NNA.

Asimismo, en cuanto a la discriminación, una de las problemáticas registradas está relacionada con los NNA de comunidades minoritarias del país: indígenas o afrodescendientes, respecto de quienes en varios estudios se identificó que están sobre representados en los centros de protección y cuidado; por lo que, se debe eliminar cualquier norma o acción que implique una diferencia injustificada de trato hacia los NNA y de la mano de ello establecer medidas especiales orientadas a los grupos de NNA que tengan representación desproporcionada en dichos centros.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Definición de abuso de poder, en [https://es.wikipedia.org/wiki/Abuso\\_de\\_autoridad](https://es.wikipedia.org/wiki/Abuso_de_autoridad).

<sup>121</sup> Ecuador, Informe alternativo, Del cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño y sus protocolos facultativos por parte del Estado Ecuatoriano, preparado por organizaciones y personal de la sociedad civil del Ecuador, octubre 2016, 31.

<sup>122</sup> Javier Palummo, UNICEF, *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*, (Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, 2012), publicado en diciembre del 2013, 46.

Las entrevistas realizadas muestran que existen casos de discriminación, maltrato e inclusive abuso sexual en los centros de acogida, sea entre pares o de parte de los cuidadores.<sup>123</sup> Lo cual se corrobora de la revisión de expedientes judiciales en los cuales constan informes técnicos especialmente realizados por parte de los profesionales de las Oficinas Técnicas de Unidades Judiciales que dan cuenta de este tipo de hechos de violencia en contra de NNA que se encuentran en acogimiento institucional; sin embargo, no se cuenta con información estadística al respecto.

Estas prácticas sin duda afectan gravemente la dignidad de NNA pues lesiona derechos fundamentales derivados de ella como el derecho a la igualdad y no discriminación, integridad física, integridad psicológica e integridad sexual de los niños y adolescentes que se encuentran en centros de acogida; lo cual que se torna mucho más complejo si se considera que este tipo de actos constituyen una agravante a la situación de desolación en la que viven los NNA por encontrarse privados de su medio familiar.

Ante esta situación es trascendental tener presente lo que determina la Organización de las Naciones Unidas en una de sus observaciones sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, en la cual entre las medidas de prevención establece:

iii) Prevenir la violencia en los lugares donde se cuida a los niños y en las instancias judiciales mediante, entre otras cosas, la elaboración y la aplicación de servicios de carácter comunitario, a fin de que el internamiento en una institución [...] sean solo recursos de última instancia, con la finalidad exclusiva de proteger el interés superior del niño.<sup>124</sup>

Medida de prevención que debe aplicarse inexorablemente en casos de acogimiento institucional de NNA para disminuir la incidencia de la violencia en los centros que prestan este servicio.

Esta última práctica de centros de acogida identificada en el segundo apartado de este capítulo tiene relación con la categoría de dignidad que enmarca el vivir libre de humillaciones, por lo que su consideración es relevante para entender que durante el acogimiento institucional la dignidad de los NNA está siendo afectada por acciones discriminatorias y de violación de derechos fundamentales en especial aquellos relativos a la integridad física y psicológica de NNA.

---

<sup>123</sup> Jueza 2, entrevistado por la autora, abril del 2019, Anexo 7, cfr. pregunta 14. Funcionarios estatales, entrevistados por la autora, Anexos 9 y 10, cfr. pregunta 12.

<sup>124</sup> Comité de Derechos del Niño, El derecho del niño a no ser objeto de violencia, párrafo 47.

En términos generales, las prácticas de centros de acogida identificadas en esta segunda parte del presente capítulo tienen consecuencias similares a las que se detallaron en el apartado anterior en cuanto a las prácticas judiciales, las cuales son: la falta ubicación de padres o familiares, la falta de reinserción de los NNA a las familias, la falta de convivencia de los NNA en un ámbito familiar sea biológico o de hecho, la falta de establecimiento de la situación legal de los NNA que se encuentran en los centros de acogimiento institucional.<sup>125</sup>

Igualmente, tal cual se realizó respecto de las prácticas judiciales, corresponde analizar ahora si las prácticas de centros de acogida afectan la dignidad de NNA concebida como principio, siendo preciso indicar al respecto que la dignidad vista como tal se instituye como norma transversal que abarca a otros derechos fundamentales, entre ellos: los derechos a la convivencia familiar, vida digna, educación, salud, vestuario, recreación; se ve afectada directamente por prácticas de centros de acogida en casos de acogimiento institucional de NNA. Siendo igualmente importante aclarar que se habla de afectación directa en consideración al origen de las mismas, esto es, emergen a partir de personas que tienen contacto directo con los NNA en virtud de que viven o se relacionan directamente con los NNA que están en la modalidad de acogimiento institucional. La afectación directa por estas prácticas institucionales es evidente en casos de acogimiento institucional de NNA, de tal modo que:

- La pérdida de continuidad de las investigaciones y procesos técnicos por parte de los Equipos Técnicos de los centros de acogimiento institucional de NNA, no solo afecta la dignidad sino también coadyuva a la re victimización de los NNA que se encuentran en acogimiento institucional debido a que en el momento en que se somete varias veces a investigaciones a los NNA sobre los hechos materia de violación se los hace recordar la violencia sumiéndoles en sentimientos de tristeza e incluso humillación.

- La falta de dar a conocer a los órganos de la administración de justicia la situación de NNA en acogimiento institucional, pues lejos de colaborar a que se legalice la medida de protección en favor de los NNA se contribuye a su permanencia de forma irregular alejándose de una visión garantista de derechos y recayendo en una perspectiva adultocéntrica de los NNA, apartada de su reconocimiento como sujetos de derechos, elemento esencia de la dignidad que se ve afectada;

---

<sup>125</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 13.2. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 7 y 8.2.

- La demora en investigaciones e informes técnicos por parte de Unidades Técnicas de los centros de acogimiento de NNA, en razón de que aquello da lugar a que los procesos judiciales permanezcan abiertos y sin impulso procesal a la espera de la realización de investigaciones e informes para la elaboración principalmente de los planes globales de familia, retrasando el esclarecimiento de la situación legal de los NNA; lo cual evidentemente incide en la dignidad de los NNA al violar su derecho a la convivencia familiar.

- La falta de realización de seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA, práctica que no permite determinar si las medidas de protección dictadas por la correspondiente autoridad están siendo efectivas para garantizar los derechos de los NNA, y en razón de ello las(os) Juzgadores no llegan ni siquiera a conocer sobre la continuidad o nuevos hechos u actos contrarios a la dignidad que violentan los derechos de NNA, menos pueden tomar decisiones alternativas o sustituir medidas de protección en beneficio de los NNA.

- La falta de cumplimiento de exigencias mínimas de calidad en los servicios de acogimiento institucional de NNA, que no permite a los NNA que se encuentran bajo esta medida de protección acceder de manera adecuada y sobretodo digna a la alimentación, vestimenta, atención de salud y medicamentos, educación; y, los insuficientes procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual, que no son herramientas útiles y efectivas que ayuden a los NNA que han sido víctimas concretamente de abuso sexual para que puedan superar esos hechos u actos y recuperar su dignidad mancillada por tales actuaciones.

Ahora bien, si en el párrafo anterior se afirma y fundamenta que las prácticas de centros de acogida afectan directamente la dignidad de NNA, corresponde dilucidar además su nocividad, y en este sentido se retoma nuevamente el criterio establecido en estándares internacionales para determinar la nocividad o no de las prácticas de centros de acogida identificadas, según el siguiente análisis:

El primer criterio de una práctica nociva es la negación de la dignidad o integridad de la persona y violación de los derechos humanos y libertades fundamentales; situación que sin duda se evidencia en la re victimización causada principalmente por prácticas como la pérdida de continuidad de las investigaciones que realizan los equipos técnicos y los insuficientes procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual.

El segundo criterio de una práctica nociva se relaciona con el hecho de que la actuación representa una discriminación contra los niños y son nocivas en la medida en

que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios sea como personas o como grupos incluyendo: daños físicos, psicológicos, afectaciones a su situación económica y social, violencia o limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial; lo cual se evidencia en la práctica relativa a la falta de cumplimiento de exigencias mínimas de calidad en los servicios de acogimiento institucional, a más de ser evidenciada en las practicas ya señaladas de pérdida de continuidad de las investigaciones que realizan los equipos técnicos e insuficientes procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual.

El tercer criterio de una práctica nociva es que constituyan en acciones tradicionales, emergentes o reemergentes establecidas o mantenidas por unas normas sociales que perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños; lo cual se puede advertir en la práctica relativa a la falta de dar a conocer a los órganos de la administración de justicia la situación de NNA en acogimiento institucional, ya que como se puntualizó anteriormente responde a una visión adultocéntrica contraria a los principios de legalidad y legitimidad toda vez que en estas prácticas se evidencia la decisión de adultos (que ni siquiera ostentan la calidad de autoridades facultadas legalmente para disponer medidas de protección a favor de NNA), por sobre la decisión de los NNA, el respeto a sus derechos y la consecuente legalización de su situación en los centros de acogimiento institucional.

El cuarto criterio de una práctica nociva tiene que ver con que sean actuaciones impuestas por familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia del consentimiento pleno, libre e informado de la víctima; lo cual el mismo modo se exterioriza la práctica relativa a la falta de dar a conocer a los órganos de la administración de justicia la situación de NNA en acogimiento institucional, en el mismo sentido ya explicado.

En virtud del análisis expuesto, se puede concluir que las prácticas de centros de acogida identificadas en el presente trabajo afectan directamente la dignidad de NNA pues acarrear violación de derechos esenciales para la vida relativos a necesidades básicas como la alimentación, vivienda, vestuario salud, educación, a más de aquellos relacionados a la recreación por ejemplo y al igual que las practicas judiciales identificadas retrasan o hasta privan a los NNA del derecho a la convivencia familiar. Sin embargo, estas prácticas de centros de acogida si pueden ser consideradas nocivas para los NNA ya que violentan directamente sus derechos y conllevan situaciones de negación

de la dignidad de NNA, discriminación, sistemáticas y son impuestas ilegítimamente desde el adultocentrismo.

Una vez identificadas las practicas tanto judiciales como de centros de acogida, se considera relevante hablar a continuación de la consecuencia común principal de estas prácticas, la cual es la permanencia larga de NNA en los servicios de acogimiento institucional,<sup>126</sup> lo que deriva a su vez en la falta de reinserción de los NNA a su familia sea biológica u otra adoptiva afectando la convivencia familiar; destacando entre sus causas principales está “[u]n mal proceso de institucionalización, [del cual tiene] responsabilidad la DINAPEN, las juntas de protección, las unidades judiciales, los servicios de acogimiento, todos tenemos responsabilidad frente a esos temas”.<sup>127</sup>

Esta permanencia larga se ratifica además con las mismas entrevistas que han permitido visibilizar que pese a que hay criterios de edad para el ingreso de NNA a los centros de acogimiento, existen ciertos casos de NNA que en la actualidad sobrepasan las edades máximas determinadas por los centros de acogimiento institucional para el ingreso, cuyas cifras corresponden a aquellos NNA que no han podido ser reinsertados a su familia biológica ni tampoco adoptados por tener edades que exceden a las preferidas por la sociedad para la adopción que generalmente es la primera infancia (entre 0 y 5 años).<sup>128</sup>

La información mencionada en cuanto a la existencia de ciertos casos de NNA que sobrepasan las edades máximas permitidas por centros de acogimiento, se corrobora al revisar las estadísticas diferenciadas por edades y sexo del número de NNA que al año 2018 se encontraban en acogimiento institucional en la ciudad de Quito según el tipo del centro: Organizaciones de Sociedad Civil, Organización Religiosa, Estatal, lo que se puede observar en la tabla que sigue:

Tabla 7  
**Estadística de NNA en acogimiento institucional en Quito por edad y sexo**

---

<sup>126</sup> Jueces, entrevistados por la autora, Anexos 6, 7 y 8, cfr. preguntas 17 y 18. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. Preguntas 8.2, 13 y 14.

<sup>127</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, pregunta 7.

<sup>128</sup> Funcionaria de Oficina Técnica, entrevistada por la autora, abril del 2019, Anexo 10, pregunta 6.

No.	Tipo de centro de acogimiento institucional	Edad y Sexo											
		0 - 3 años		4 - 5 años		6 - 11 años		12 - 14 años		15 - 17 años		18 - 29 años	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	OSC					1		1	6	1		1	
2	OSC				1	3	4		2				
3	OSC		1			1	1	1	1	2		3	
4	OSC	1							4			6	1
5	ORGANIZACION RELIGIOSA	12	17		3	12	6	2	4	1		4	
6	OSC					3		2		2			
7	ORGANIZACION RELIGIOSA							6	2	44		20	5
8	ESTATAL			1		5		7		13			
9	OSC		3	2	1	5	11	7	10	6		6	2
10	ORGANIZACION RELIGIOSA				2	1	11		1				
11	OSC	1	1	1	3	6	5	1	1			1	
12	ORGANIZACION RELIGIOSA							16		11		2	1
13	ESTATAL			2		11	6		4				
14	ORGANIZACION RELIGIOSA											9	

Fuente: MIES, Información Estadística: Protección Especial, Base de datos, 2018.  
Elaboración propia.

De los datos que anteceden, se puede apreciar que la edad de la mayoría de NNA bajo la medida de acogimiento institucional oscila entre los 0 y 14 años pero además se puede constatar que aunque pocos existen casos de NNA que sobrepasan la edad de esa mayoría, así: en el primer centro de tipo OSC se puede advertir que existen apenas 2 NNA de entre 15 – 17 años en acogimiento institucional mientras que la edad de la promedio de los NNA es de 6 – 14; en el segundo centro de tipo OSC se puede advertir que existen también 2 NNA de entre 12 – 14 años en acogimiento institucional mientras que la edad de la promedio de los NNA es de 4 – 11; en el noveno centro de tipo OSC se puede advertir que existen también 14 NNA de entre 15 – más de 18 años en acogimiento institucional mientras que la edad de la promedio de los NNA es de 0 – 14; en el décimo centro de tipo Organización Religiosa se puede advertir que existen solo 1 NNA de entre 12 – 14 años en acogimiento institucional mientras que la edad de la promedio de los demás NNA es de 4 – 11; y, en el décimo segundo centro de tipo Organización Religiosa se puede advertir que existen 3 NNA de entre 15 – más de 18 años en acogimiento institucional mientras que la edad de la promedio de los NNA es de 6 – 14. Por lo que, se evidencia que en su mayoría el enfoque diferencial por edad/grado de madurez está presente en los centros de acogida debido a que de los datos se puede colegir que existen determinados rangos de edad para que NNA ingresen y permanezcan en dichos centros.

El tiempo largo de permanencia en servicios de acogimiento institucional a causa de las prácticas judiciales e institucionales de centros de acogida identificadas en esta investigación, genera afectaciones psicológicas en los NNA, tal es así que:

[L]a principal consecuencia que a nivel psicológico puede ser identificada radica en la responsabilidad culposa que se genera en los niños, respecto de las razones que desde su razonamiento explican el abandono (30%). De esta manera, los niños y niñas suelen asumir que “algo malo” en su manera de ser o en su conducta pudo haber motivado que sus familias los abandonara, un rechazo que genera a su vez sentimientos de profunda tristeza, rabia, miedo.<sup>129</sup>

Lo mismo se infiere de las entrevistas en donde se menciona entre las afectaciones más comunes a los problemas de adaptación, depresión y ansiedad a causa de la ausencia del núcleo familiar, el sentirse abandonados y los procesos técnicos y judiciales por los que atraviesa.<sup>130</sup>

Al respecto, se destacan lo manifestado por el funcionario estatal entrevistado quien indica que “Todos, absolutamente todos los guaguas que están en acogimiento institucional tienen afectaciones psicológicas, cien por ciento. No existe un niño, niña o adolescente en un servicio e acogimiento que esté contento, no existe, no hay”.<sup>131</sup>

Así también, el acogimiento institucional puede en ciertos casos generar repercusiones en la vida adulta de quienes en su niñez o adolescencia estuvieron bajo esta medida. En este punto se debe tener en cuenta que:

[L]os sujetos no maduran intempestivamente, en aquel segundo que precede a los dieciocho años [...] Se trata de una maduración constante y progresiva de sujetos [...] De ahí, la importancia de la idea de transdisciplinariedad en el pensar y en el sentir niñas, niños y adolescentes cuando son víctimas o hacen víctimas.<sup>132</sup>

De ahí, la necesidad de que al igual que en el núcleo familiar, en el acogimiento institucional los NNA puedan contar con el apoyo técnico de los cuidadores estatales a través de procesos de acompañamiento y contención en casos de violación de derechos.

Las entrevistas permitieron determinar que en NNA que tuvieron afecto durante el acogimiento institucional o buenos acompañamientos de los profesionales del equipo técnico con trabajo en procesos de autonomía como aprender un oficio, se ha observado repercusiones positivas ya que insertan adecuadamente a la sociedad volviéndose

<sup>129</sup> MIES, *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida*, 83.

<sup>130</sup> Juez(a) 2, entrevistado por la autora, Anexos 7, cfr. pregunta 13.2. Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. pregunta 16.

<sup>131</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, pregunta 16.

<sup>132</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 124.

personas productivas que incluso en caso de tener hermanos que se quedaron en los centros buscan los medios para sacarlos mediante procesos de reinserción. En cambio, las repercusiones son de índole negativo cuando no existió un ambiente adecuado, un buen acompañamiento psicológico a lo largo del tiempo que duró la medida o cuando hay procesos de contención mal llevados; en cuyo caso al salir se dedican a vicios, replican las situaciones de violencia en su pareja e hijos o generan violencia y sus hijos ingresan también al servicio de acogimiento porque como no lograron estabilizarse emocionalmente no lo pueden hacer en sus familias cuando ya están fuera.<sup>133</sup>

Cabe entonces indicar que la falta de un adecuado acompañamiento por parte del equipo multidisciplinario de profesionales de los centros de acogida dan lugar a que las repercusiones en la vida de los NNA sea negativa, lo que sin duda violenta la dignidad de los NNA, ya que lejos de desarrollar procesos que ayuden a los NNA a alcanzar su desarrollo integral y a planificar su proyecto de vida durante el acogimiento institucional a fin de que esta medida se constituya en una medida de orientación para los NNA, la medida en estos casos pierde su esencia que es la de coadyuvar para que los NNA efectivicen el vivir como quiera y a través de ello puedan planificar su vida de manera adecuada.

En definitiva, se concluye que las prácticas judiciales e institucionales identificadas en este capítulo afectan la dignidad de NNA vista como principio, en razón de que en los casos de acogimiento institucional no se está dando cumplimiento obligatorio a la protección integral y al tratamiento de NNA como sujetos de derechos, tal como lo manda este tipo de norma; a tal punto, que sea están presentando escenarios de violación de derechos de los NNA dentro de los mismos centros de acogida.

Adicionalmente, se concluye que todas las prácticas explicadas en este capítulo afectan la dignidad de NNA vista desde su objeto concreto de protección, puesto que:

- Afligen al vivir como quiera de los NNA pues la medida de acogimiento institucional conlleva la separación de los lazos familiares, lo cual se recrudece cuando la medida no es dispuesta en un marco de protección integral con observancia de todos los lineamientos necesarios para disponerla, previo una investigación responsable de DINAPEN y de los profesionales que conforman los equipos técnicos, y con la actuación debida de quienes solicitan la medida de protección; afirmación de la cual se infiere que

---

<sup>133</sup> Funcionarios estatales y activista de derechos humanos de NNA, entrevistados por la autora, Anexos 9, 10 y 11, cfr. preguntas 19.

obviamente estas prácticas conllevan afectación a la dignidad de NNA que se encuentran en acogimiento institucional.

En el caso de la última situación descrita, cuando la medida es dispuesta indiscriminadamente, el tema se torna complejo pudiendo incluso dar cabida a que los NNA se sientan rechazados por sus progenitores o su familia, sobre ello uno de los entrevistados expuso un caso del cual él tuvo conocimiento y al respecto comentó “esta guagua [...] por ejemplo ella pensó que eran los papás los que no le querían y le fueron a dejar en esa casa de acogida, es decir, rompes una estructura familiar, no es tan sencillo el tema del acogimiento”;<sup>134</sup> de cuyo testimonio se desprende la gravedad de un accionar erróneo en casos de acogimiento institucional de NNA.

- Perjudican al vivir bien de los NNA que se encuentran en acogimiento institucional debido a que durante esta medida los NNA no tienen acceso ni pueden gozar a satisfacción de servicios, bienes y recursos en los centros de acogimiento institucional.

- Menoscaban para el vivir libre de humillaciones de los NNA toda vez que se ha encontrado datos que dan cuenta de maltrato, discriminación y violaciones de derechos humanos mientras permanecen en instituciones de acogida.

---

<sup>134</sup> Funcionario estatal, entrevistado por la autora, Anexo 9, pregunta 7.



## Capítulo tercero

### Alternativas para concretar la dignidad de NNA

“No hay niños/as y adolescentes  
“afuera” de una relación social, de lazos  
sociales que involucran tanto a ellos como a  
la generación adulta en una situación de  
opresión”.<sup>135</sup>

En el presente capítulo se propone una estrategia de litigio integral y activismo judicial que involucre a cada uno de los actores que intervienen en el acogimiento institucional de NNA, para mejorar las prácticas que afectan la dignidad de los NNA y evitar que se continúe violando sus derechos. Para lo cual, desde la exigibilidad estratégica, el litigio estratégico y el activismo judicial se plantea alternativas para prácticas judiciales y de centros de acogida que pueden ser puestas en ejecución para proteger efectivamente a los NNA.

A fin de poner en vigencia la dignidad de los NNA en casos de acogimiento institucional es imprescindible el empoderamiento en conceptos como la exigibilidad estratégica que implica acciones necesarias dirigidas a conseguir por la vía judicial o extrajudicial (política, social o comunicacional) el respeto, protección y garantía de los derechos, sobre la base de exigir al Estado el cumplimiento de obligaciones que ha adquirido a través de su normativa interna o de la ratificación de instrumentos internacionales, mediante vía judicial, de garantías sociales, extrajurisdiccionales o de autotutela.<sup>136</sup> Lo cual en definitiva se debe aplicar con la finalidad de lograr la construcción de una nueva conciencia social basada en la protección integral de los NNA.

Se debe entonces poner de relieve que no sólo es necesario buscar la protección institucional que puede brindar el Estado sino que conviene además buscar que la tutela de los derechos involucre a toda la sociedad, es decir, pasar de las garantías institucionales entendidas como “aquellas técnicas de protección de los derechos encomendadas a

---

<sup>135</sup> Eduardo Bustelo Graffigna, “Infancia en indefensión”, en *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, (Quito: Editores Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010), 31-84.

<sup>136</sup> Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Guía para la identificación, selección y judicialización de casos de violación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de las mujeres, a nivel nacional*, (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa), 22-32.

órganos institucionales, como el legislador, a administración o los jueces”,<sup>137</sup> a las garantías sociales “aquellas técnicas de tutela de los derechos confiadas a los propios destinatarios de los mismos, es decir, a los ciudadanos, individual o colectivamente considerados, o, en general, a todas las personas”.<sup>138</sup>

Las garantías institucionales en el Estado Ecuatoriano se ejercen por intermedio de las organismos y entidades dedicadas a proteger los derechos de la niñez y adolescencia, tales como: el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) que es la entidad responsable de garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores; el MIES que es el encargado de la definición y ejecución de políticas públicas en materia de inclusión económica y social de, entre otros, los grupos de atención prioritaria como son los NNA; las Juntas de Protección de Derechos y la administración de justicia especializada de la niñez y adolescencia que son las autoridades encargadas administrativas y judiciales encargadas de proteger, defender y hacer exigibles los derechos de NNA en calidad de grupo de atención prioritaria en el país, con facultad para dictar medidas de protección en favor de NNA.

De ahí que, en la coyuntura nacional, poco a poco se ha ido reconociendo garantías de los NNA como grupo de atención prioritaria mediante la implementación de políticas gubernamentales, creación de instituciones gubernamentales para promover los derechos de los NNA y la instauración de medidas de protección para NNA cuyos derechos estén siendo o han sido violados; lo que en cierto modo ha coadyuvado a cumplir el objetivo de dar solución a las demandas ciudadanas sobre cumplimiento de los derechos.

Pero sin lugar a dudas, hay que tener presente que para que la dignidad sea puesta en práctica efectivamente no basta la sola positivización de derechos, institucionalidad y políticas públicas, sino que es necesario que tanto el Estado como la familia y la ciudadanía realicen todas las acciones que estén a su alcance para que la dignidad establecida teóricamente sea una realidad; más aún si se trata de la dignidad en casos de acogimiento institucional de NNA. De ahí, se debe esclarecer que en casos de acogimiento institucional de NNA es necesario ejercer desde abajo las garantías sociales, considerando como eje fundamental que lo “relevante es que esta necesidad de tutela

---

<sup>137</sup> Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada “desde abajo”, en *La Protección judicial de los derechos sociales*, (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 31-53.

<sup>138</sup> *Ibíd.*

venga reivindicada a través de una reconstrucción adversarial de las relaciones entre adultos y niños, haciendo abstracción del contexto y de las relaciones”.<sup>139</sup>

La responsabilidad estatal, como se ha mencionado anteriormente, inicia con la implementación de normativa y política pública, pero se debe poner de relieve que engloba también la realización y cumplimiento de dicha normativa y políticas públicas a fin de que se cumpla con las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de NNA.

A su vez, esa responsabilidad estatal debe ir de la mano con la responsabilidad de la sociedad para hacer efectivo el marco de protección, lo cual se puede lograr a través de activistas y promotores de derechos humanos, en esta línea se ha pronunciado el Comité de Derechos del Niño enlistando entre las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos el “velar por que los efectos de las leyes y políticas en los niños se tengan rigurosamente en cuenta desde el momento de su elaboración hasta su aplicación y más allá”.<sup>140</sup>

Se debe remarcar además que la responsabilidad de la sociedad es posible de realizar con la participación social conjunta de todos quienes la conforman, no sólo de instituciones y/o activistas de derechos humanos, sino también con la colaboración de la ciudadanía en general llamada a velar por los derechos de NNA.

Por otro lado, se encuentra la responsabilidad de la familia –esencialmente de los progenitores–, y ante la ausencia o falta de ellos de los parientes biológicos (abuelos, tíos, hermanos, primos), en la promoción y protección de derechos de los NNA; en virtud de lo cual, la familia es el primer núcleo social llamado a cuidar el cumplimiento efectivo de la protección integral. En casos de acogimiento institucional, la responsabilidad de la familia se refleja en la persona encargada del cuidado directo de un NNA, quien tiene las mismas obligaciones para garantizar el desarrollo integral de una NNA.

Adicional a la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en hacer prevalecer la dignidad de los NNA, debe sobresalir la participación de los NNA que se exterioriza a través de su derecho a ser escuchados es crucial para poder ejercer desde abajo las garantías sociales, a tal punto que el Comité de Derechos del Niño ha establecido

---

<sup>139</sup> Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares (compiladores), *El género en el derecho: Ensayos críticos*, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad. (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 356.

<sup>140</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre del 2002.

que “[c]uando se adopte la decisión de apartar a un niño de su familia porque el niño es víctima de abusos o negligencia en su hogar, debe tenerse en cuenta la opinión del niño para determinar el interés superior del niño”;<sup>141</sup> resaltando así la participación de los NNA en los asuntos que les atañe y específicamente en cuanto a medidas de protección como el acogimiento institucional.

En resumen, como señala Latapí nos referimos a buscar su eficacia con un carácter más amplio, mediante la reivindicación de medidas judiciales, legislativas, políticas, administrativas y empleo de acciones sociales,<sup>142</sup> mediante la aplicación de actividades conjuntas ejercidas de manera interdisciplinaria, desde los diferentes partícipes en prácticas de acogimiento institucional de NNA (autoridades del gobierno central, función ejecutiva y legislativa, ciudadanía); contexto en el cual se destaca la “*dimensión social de la ciudadanía* [que] significa poder participar de la creación del control de las reglas que dosifican la libertad y la autoridad en el medio en que uno vive”.<sup>143</sup>

### **1. Propuestas para prácticas judiciales y de centros de acogida.**

Concretamente en cuanto se refiere a prácticas judiciales e institucionales de centros de acogida, a fin de mejorar la forma en que se concreta la dignidad de NNA en casos de acogimiento institucional, se sugiere la observancia de estándares internacionales de derechos humanos.

Así, se destaca la recomendación y observación, generales conjuntas, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, en el cual para combatir las prácticas nocivas propone poner en práctica la prevención mediante el diálogo con las partes interesadas, considerando para ello: un enfoque basado en derechos humanos que de lugar al cambio del paradigma social y cultural, el empoderamiento de las víctimas, el desarrollo de todas las capacidades de los profesionales que están en contacto con las víctimas y victimarios, y la concientización sobre las causas y efectos de las prácticas nocivas.<sup>144</sup>

Si se aplica lo anterior a casos de acogimiento institucional de NNA, se puede fácilmente establecer que una de las propuestas es la prevención la misma que se plantea

---

<sup>141</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009), El derecho del Niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio del 2019, párrafo 53.

<sup>142</sup> Latapí, “El derecho a la educación: Su alcance, exigibilidad, y relevancia para la política educativa”, 269.

<sup>143</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 109-178.

<sup>144</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, Recomendación general y observación general conjunta, párrafo 56.

sea alcanzada a partir de: el enfoque de derechos humanos; el empoderamiento de NNA; el desarrollo de la capacidad de autoridades administrativas, judiciales, personal de equipos técnicos y cuidadores de los centros de acogimiento institucional; y, de hacer conciencia social sobre las causas y consecuencias de las prácticas nocivas. De tal forma que a través de la puesta en marcha de estas actuaciones internacionalmente aludidas se pueda mejorar la efectividad de la dignidad de NNA que se encuentran bajo acogimiento institucional, de tal forma que:

El enfoque de derechos humanos permite organizar desde una perspectiva diferente los servicios de acogimiento institucional para que cumplan adecuadamente con su finalidad de protección integral a los NNA, lo cual contribuirá a conseguir una mejor atención de necesidades básicas como: alimentación más nutritiva y completa, vestuario digno y adecuado a la edad, viviendas más cálidas alejadas del tradicional modelo de fríos y rígidos orfanatos; logrando avances significativos en prácticas judiciales y de centros de acogida, esencialmente en aquellas que tienen que ver con la falta de cumplimiento de exigencias mínimas de calidad en los servicios de acogimiento institucional de NNA. Así también, el enfoque de derechos humanos puede mejorar los tiempos de investigación y elaboración de informe técnicos por parte de las Unidades Técnicas de los centros de acogimiento institucional de NNA y tiempos de tramitación de causas en el ámbito judicial, atacando a las prácticas judiciales y de centros de acogida relacionadas a la demora.

Como se hizo énfasis anteriormente, el empoderamiento es una de las claves pues permite a los NNA conocer sus derechos para que siendo conscientes de ello, los “sujeto[s] de derecho niño, con adquisición progresiva de su autonomía de decisión”,<sup>145</sup> puedan exigir el cumplimiento de los mismos, así como participar en la sociedad para la determinación de sus derechos fundamentales. Al respecto, ya en las legislaciones se reconoce que NNA pueden comparecer a instancias administrativas o judiciales para reclamar personalmente sus derechos como para el caso del juicio de alimentos que tienen legitimidad activa para comparecer desde los 15 años<sup>146</sup> o la acción administrativa de protección que establece que la legitimidad activa es de NNA.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Ricardo Pérez Manrique, “Participación Judicial de los Niños, Niñas y Adolescentes”, en *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, (Quito: Ed. Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010), 580.

<sup>146</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, (Ley Reformatoria al Título V, Libro II), artículo innumerado 6.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, artículo 236.

El desarrollo de la capacidad de todos los profesionales de las Unidades Técnicas que están habitualmente en contacto con las víctimas y autores en todos los niveles es un punto fundamental en tanto en cuanto permite el desarrollo de atención adecuada en situaciones de violación de derechos como casos abandono y privación del medio familiar y mucho más en casos de abuso sexual, dicho desarrollo de la capacidad debe ser dirigida a autoridades administrativas, judiciales, personal de equipos técnicos y cuidadores de los centros de acogimiento institucional; con ello se lograría mejorar prácticas judiciales y de centros de acogida identificadas en el capítulo anterior, principalmente: prácticas judiciales como la concepción habitual de la dignidad de NNA como derecho, la fundamentación jurídica de disposiciones de acogimiento institucional de NNA basada en gran medida en normas constitucionales y legales internas, la legalización de acogimiento institucional de NNA en términos y centros de acogida conforme constan de la denuncia o petición, y la poca actuación judicial en seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA; así mismo, prácticas de centros de acogida como la falta de dar a conocer a los órganos de la administración de justicia la situación de NNA en acogimiento institucional y los insuficientes procesos de contención para NNA víctimas de abuso sexual.

La concienciación acerca de las causas y consecuencias de las prácticas nocivas, que permite a partir del diálogo de todos los partícipes del acogimiento institucional (público y privado, ONG) que se visibilicen, se conozca el origen de las prácticas para que se evite en la medida más alta de lo posible realizar estos actos y así también sean conscientes de las consecuencias que acarrearán estas prácticas en detrimento de la dignidad de los NNA y por ende de sus derechos. Se trata en todo caso de construir un nuevo sistema con base en el respeto a la ciudadanía de los NNA y especial énfasis en su calidad de sujetos de derechos.

Por otro lado, en el citado instrumento internacional además resalta que el seguimiento y supervisión son fundamentales para que la víctima tome decisiones sobre el posible retorno a su familia o comunidad, ya que a través de estos procesos se garantiza la protección a las víctimas y a que éstas gocen de sus derechos a corto o largo plazo, aportando con mecanismos de protección nacional adecuados que eviten principalmente la re victimización.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, Recomendación general y observación general conjunta, párrafo 84.

Lo anterior sugiere la importancia del seguimiento, que aplicado a casos de acogimiento institucional de NNA no difiere, pues con la observancia de esta recomendación internacional se contrarresta la incidencia de prácticas judiciales y de centros de acogida como: la poca actuación judicial en seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA y la falta de realización de seguimientos a casos de acogimiento institucional de NNA.

Concretamente, en cuanto a la situación del acogimiento institucional de NNA, el organismo internacional que revisa el cumplimiento de los derechos de NNA exhorta a Ecuador la realización de las acciones que se detallan a continuación:

**E. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (arts. 5, 9 a 11, 18 (párrs. 1 y 2), 20, 21, 25 y 27 (párr. 4)) Niños privados de un entorno familiar** 30. En relación con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo), el Comité recomienda al Estado parte que: [...] c) Ponga en práctica una estrategia para la desinstitucionalización de los niños, con un plazo, elementos de referencia e indicadores mensurables, e intensifique su labor encaminada a propiciar la reintegración familiar de los niños cuando ello redunde en el interés superior de estos; d) Vele por que los centros de cuidado alternativo tengan recursos técnicos, humanos y financieros suficientes para facilitar la rehabilitación y la reintegración social de los niños; e) Establezca un sistema de supervisión de la calidad de los servicios prestados a los niños en las modalidades alternativas de cuidado.<sup>149</sup>

La mencionada recomendación resalta la ejecución de acciones tendientes a limitar el tiempo de permanencia de NNA en acogimiento institucional con la subsecuente reintegración familiar, la verificación de recursos suficientes y cumplimiento de estándares mínimos de los servicios de acogimiento institucional; acciones que deben ir de la mano con aquellas estipuladas en los estándares establecidos de manera conjunta que se expuso.

Por lo que, se insiste en la observancia de las mismas a fin de que la dignidad de NNA en centros de acogida sea una verdad para que se traduzca en el principio que guíe la administración de justicia especializada y las políticas y actuaciones gubernamentales de las entidades encargadas de la protección de NNA.

En cuanto a las investigaciones e informes que se realizan por parte de las Unidades Técnicas a fin de evitar la re victimización de NNA es necesario considerar los lineamientos que aporta el Protocolo de Estambul el cual en definitiva puntualiza que por parte del profesional que la realiza se debe dar una explicación del conocimiento

---

<sup>149</sup> Comité de Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador, aprobadas por el Comité en su 76° período de sesiones del 11 a 29 de septiembre de 2017, CRC/C/ECU/CO/5-6GE, 26 de octubre de 2017, 11.

respetuoso de las condiciones, confidencialidad y límites de la investigación; debiendo además incluir un análisis del profesional sobre la necesidad de recabar detalles de la violación de derechos humanos en especial cuando la víctima da muestras evidentes de angustia ya que en la mayor medida de lo posible durante la ejecución de exámenes físicos o psicológicos hay que precautelar la integridad de la víctima a efecto de que no se le cause un nuevo traumatismo o estrés postraumático que de por sí en virtud de la investigación se le provoca pese a las precauciones que se tenga.<sup>150</sup>

De lo cual deviene que el profesional que esté realizando la investigación debe ser cuidadoso en el interrogatorio, que en el caso que nos ocupa deberá igualmente realizarse de forma metódica a fin de que los NNA no revivan el sufrimiento y a fin de no causarles más daño psicológico. Al efecto, se deberá explicar el de manera respetuosa las condiciones, confidencialidad y límites. Se destaca además la consideración por parte del profesional de tener en cuenta el contexto cultural con la ayuda de un intérprete de ser necesario, ser empático, permitirle expresarse y mostrarse comprensivo con la víctima, controlar las reacciones emocionales, ser objetivo.<sup>151</sup>

Ligado a lo anterior, se propone además el cumplimiento de la documentación establecida internacionalmente en el mismo Protocolo de Estambul, en donde se remarca que todos los aspectos de la investigación (hechos, circunstancias, fechas, exámenes médicos y psicológicos, entrevistas, detalles, indicios, consecuencias de tales actos, etc.) deben ser debidamente documentados, estableciendo lineamientos para el efecto.<sup>152</sup>

La importancia de la documentación del daño psicosocial se extiende a todo lo relacionado con la situación de violación de derechos humanos, de tal manera que pasa a ser una necesidad, debido a que mediante ésta prevalece el testimonio e historia de las víctimas y se da cabida a la participación de las víctimas y familiares ante la justicia, involucra una actualización de las secuelas que han dejado las violaciones a los derechos fundamentales y enmarcan los daños que competen a la humanidad y la historia no solamente los perjuicios individuales o materiales de una persona.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Organización de las Naciones Unidas, Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004), 57-58.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, 97-102.

<sup>152</sup> Organización de las Naciones Unidas, Protocolo de Estambul.

<sup>153</sup> Oscar Gómez Córdoba y Liliana Alvarez Woo, Manual de Buenas Prácticas en Atención Psicojurídica, (Bogotá: Corporación AVRE, 2009), 41.

En virtud de ello, la documentación de daños psicosociales es trascendental a fin de que posteriormente sea utilizado en mejorar prácticas para la atención integral de víctimas y evitar la re victimización de NNA que atravesaron situaciones de violación de derechos.

Además, al documentar se debe remarcar la importancia de redactar informes técnicos que comprendan en mayor medida de lo posible hechos, fechas, situaciones, así como la opinión de los NNA; con relación a lo cual se debe destacar citas textuales de lo que expresan los NNA, como la siguiente que consta de uno de los expedientes revisados: “Me llamo [A], mi papá se llama [G], mi mami [C], [...] le quiero a mi mami y a mi papá mucho, mucho, me gusta estar con papá [...] Si me gusta estar con papá, me gusta estar con mi familia. Me gusta la escuela donde estoy no voy porque estoy enferma”.<sup>154</sup>

En el ámbito interno, es necesario también el desarrollo de normativa jurídica y políticas públicas contra prácticas que afectan la dignidad de NNA pues “[p]rogramáticamente, se hace explícito cómo se va a exigir las formas de garantizar el derecho [...] a la dignidad, así como el derecho a no ser maltratado, ni víctima de negligencia, discriminación, violencia u opresión”;<sup>155</sup> es decir, que mediante el diseño e implementación de leyes, planes y programas se puede lograr protección integral de los NNA, para lo cual no únicamente servirán los planes ya vigentes sino los que se sigan sumando en consideración a los requerimientos de NNA en cuanto a salud, educación, transporte, cultura, deporte, esparcimiento, seguridad, justicia, consumo, etc.

De otro lado, se ha podido evidenciar que:

Otro nivel necesario de articulación [se] remite a la coordinación entre las instancias ejecutivas y judiciales. Esto se puede observar en los casos procesados por los servicios de la Subsecretaría de Protección Especial. Tanto en casos de adopción como de abuso y violaciones de derechos, muchas veces los niños, niñas y adolescentes atraviesan por procesos demasiado largos.<sup>156</sup>

Es decir, se hace necesaria la articulación de la parte judicial representada por los jueces y de la parte administrativa estatal y privada representada por autoridades administrativas y funcionarios de centros de acogida, a fin de lograr disminuir el tiempo

---

<sup>154</sup> Expediente judicial, revisado por la autora, Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Materia: Familia, mujer, niñez y adolescencia, Tipo de proceso: Medidas de Protección-sumario, Acción: Acogimiento institucional, se omite el número de causa porque con esa información se puede acceder a la identificación del proceso, NNA y partes procesales.

<sup>155</sup> Sêda, “El nuevo paradigma de la niña y el niño”, 129.

<sup>156</sup> Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y otros., *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo*, 134 y 135.

de los procedimientos, con lo cual se logrará lograr cambios significativos respecto a prácticas identificadas relativas a la demora judicial o de personal de Unidades Técnicas en la tramitación o ejecución de procesos de acogimiento institucional de NNA.

En suma, desde la perspectiva de las garantías sociales, los partícipes en casos de acogimiento institucional de NNA, tales como: autoridades administrativas del gobierno central, Juzgadoras(es), profesionales de Unidades Técnicas (trabajadoras sociales, psicólogos, abogados), cuidadores de centros de acogida; pueden apelar a estrategias como las señaladas en este apartado a fin de que se pueda hacer exigible la dignidad de NNA y con su colaboración conjunta se logra plasmar en los servicios que brindan acogimiento institucional a NNA. Lo óptimo es la ejecución de acciones conjuntas por parte de todos quienes intervienen en casos de acogimiento institucional de NNA a fin de lograr el objetivo cardinal de proteger la dignidad de los NNA que conlleva el conjunto de todos sus derechos.

## **2. Estrategia de litigio estratégico.**

El litigio estratégico consiste en llevar un caso de alto impacto, a los tribunales de justicia a fin de conseguir reformas legales, adopción o reforma de políticas públicas o cambiar la conducta de las autoridades y personas involucradas en estos hechos, cuyos beneficiarios finales del litigio sean todas aquellas personas que se encuentren en una situación similar.<sup>157</sup>

Es aquí donde cobra sentido, la participación de abogados de centros de acogimiento institucional de NNA, defensores públicos, abogados en libre ejercicio e inclusive activistas de derechos humanos, puesto que asumen un papel fundamental en litigios estratégicos para lograr la exigibilidad de la dignidad de los NNA en casos de acogimiento institucional.

En este sentido, el Comité de Derechos del Niño, en una de sus observaciones recomienda actividades a ser realizadas por las instituciones nacionales de derechos humanos en relación con el ejercicio de los derechos del niño, estableciendo entre otras las siguientes:

- Sensibilizar a entidades gubernamentales, funcionarios públicos y la ciudadanía sobre las disposiciones de la Convención sobre los derechos del niño y vigilar

---

<sup>157</sup> César Duque, “¿Por qué un litigio estratégico en Derechos Humanos?”, Aportes Andinos 35, Revista de Derechos Humanos, PADH-UASB (2014), 1.

el cumplimiento de las obligaciones del Estado que en virtud de dicho instrumento internacional ha adquirido.

- Activar procedimientos judiciales para reivindicar los derechos de NNA y brindarles asesoría jurídica necesaria.

- Visitar centros en que permanezcan NNA sea para su protección o reforma con la finalidad de informar la situación en que se desarrollan y aportar con recomendaciones de mejora.<sup>158</sup>

De ahí que, activistas de derechos humanos en el litigio estratégico tienen un papel igual de marcado que los abogados, pues si se aplica estas recomendaciones a casos de acogimiento institucional, se puede deducir que los activistas de derechos humanos tienen la responsabilidad de realizar actividades encaminadas a la difusión y sensibilización del Estado y la sociedad en cuanto a los derechos de NNA que tienen implícita la dignidad de este grupo de atención prioritaria, a poner en marcha procesos judiciales para lograr la exigibilidad de los derechos de NNA lo que incluye indudablemente de la dignidad en casos de acogimiento institucional de NNA, y a asegurarse que centros de acogimiento institucional de NNA cumplan con exigencias mínimas.

En este punto, se debe destacar también que “los movimientos sociales se valen de estrategias de movilización legal –como el lobby legislativo, el litigio, la acción de abogados, las decisiones de los tribunales, la difusión del conocimiento jurídico– tanto para alcanzar resultados instrumentales como para promover la disputa simbólica y política en torno a la definición de los problemas públicos”;<sup>159</sup> así también, la intervención de Oficinas Técnicas de las Unidades Judiciales es también utilizada para evidenciar mediante los respectivos informes (sociales, psicológicos, psiquiátricos y médicos) situaciones de violación de derechos de NNA desde una perspectiva adultocéntrica, respecto de lo cual se recomienda incluir la opinión del NNA en forma textual a fin de que la apreciación personal y voluntad del NNA sea considerado por los jueces y juezas al momento de tomar una decisión e beneficio de su protección integral. Todo ello con la finalidad de incidir en decisiones y lograr cambios del paradigma de la niñez y adolescencia para superar la brecha en la protección de los NNA.

---

<sup>158</sup> Comité de los Derechos del Niño, El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, párrafo 19.

<sup>159</sup> Débora Alves Maciel y Paula da Silva Brito Prata, “Movilización por nuevos derechos y cambio legal: La campaña por la Ley María da Penha”, Revista Política, Vol. 49, N° 1 (2011): 143.

Ahora bien, bajo los parámetros del litigio estratégico, partiendo del hecho de que los casos de acogimiento institucional por generalidad ya se encuentran judicializados, es decir que han sido sometidos a conocimiento de Juzgadores(as), cabe señalar que para exteriorizarlo se puede seleccionar un caso emblemático de acogimiento institucional de NNA, en el cual el tiempo de permanencia del NNA en esta medida de protección sea significativamente largo y/o el desarrollo de la medida de protección se haya llevado a cabo en un ambiente perjudicial para el NNA, afectando su integridad, salud, desarrollo integral, y por tanto su dignidad en cuanto a las categorías vivir como quiera, vivir bien y vivir libre de humillaciones; con el fin de impulsarlo en la instancia en que se encuentra para reivindicar particularmente la dignidad de NNA en el ámbito de la institucionalidad de los centros de acogida. De la mano debe ir la publicidad en medios de comunicación, para sensibilizar y cambiar patrones culturales de quemimportismo que la sociedad tiene con respecto de los NNA que se encuentran privados de su medio familiar en centros de acogimiento institucional, y así mismo, para lograr que autoridades administrativas y judiciales den otro tratamiento con más dignidad a los NNA que están en servicios de acogimiento institucional.

Entonces, se debe tener presente que la actividad de los profesionales del derecho no solo se circunscribe a poner en conocimiento de la autoridad administrativa o judicial un caso de violación de derechos de NNA sino que radica principalmente en hacer que a través del litigio se visibilice las falencias en las prácticas judiciales y de centros de acogida que afectan la dignidad de los NNA a fin de lograr cambiar esencialmente la conducta de las autoridades, funcionarios y cuidadores de los centros de acogimiento institucional de NNA o a su vez conseguir nuevas políticas públicas más cercanas a la situación real del acogimiento institucional de NNA para disminuir la permanencia larga de NNA bajo esta medida de protección.

Para ello, hay que estar conscientes que el litigio tradicional no es suficiente para lograr el cometido de mejorar la aplicación de la dignidad de NNA en casos de acogimiento institucional, sino que se necesita un mayor esfuerzo para lograrlo, mediante el litigio estratégico. Siendo entonces necesario tener muy en claro la distinción entre ambos; en cuyo sentido, Jeremy Robbins afirma que la diferencia entre el litigio clásico y estratégico está en que: el primero, se refiere a una herramienta para resolver conflictos

entre particulares, y el segundo, a la articulación de diversas estrategias cuyo fin se orienta a cambiar la relación entre el Estado y sus ciudadanos.<sup>160</sup>

La importancia del litigio estratégico para la dignidad de NNA está en la necesidad de obtener mediante la sentencia el reconocimiento de que un derecho fue violentado y su consecuente reparación, esta idea es reafirmada por Mary Beloff en su artículo al mencionar:

[L]a importancia de que las víctimas obtengan sus sentencias reparatorias por un imperativo elemental de justicia: que un tribunal establezca que lo que sufrió fue injusto y que tiene derecho a una indemnización —más allá de que nunca reciba el dinero— tiene un valor extraordinario en términos de dignidad humana.<sup>161</sup>

Sin embargo, el litigio estratégico cobra aún más importancia cuando es utilizado “como herramienta política [para] integrar un abordaje con mayor impacto en las prácticas sociales y en las políticas públicas”;<sup>162</sup> es decir, cuando su resultado trasciende y se plasma en nuevas políticas públicas o en el cambio de mentalidad de la sociedad con relación a prácticas sistemáticas que afectan la dignidad de NNA, haciendo que la ciudadanía concientice sobre la existencia de prácticas erradas y de los efectos adversos de las mismas.

De otro lado, es necesario puntualizar que en la coyuntura nacional no corresponde utilizar el litigio estratégico para conseguir reformas legales pues resulta inoficioso debido a que para cambios normativos de este tipo se requiere la voluntad política o legislativa más que la judicial concretada en una sentencia; a no ser, que se trate de un caso elevado a conocimiento de la Corte Constitucional que por sus amplias facultades puede derogar o sustituir leyes mediante declaratorias de inconstitucionalidad, por ejemplo.

Así también, el litigio estratégico se enfrenta a ciertas dificultades a lo largo de su ejecución, siendo estas: la extensión de la tutela pues jueces escatiman su intervención y son renuentes a adoptar decisiones de alcance colectivo o que obliguen a reformas estructurales frente a situaciones de violación de derechos; la excesiva duración de los procesos que retrasa la solución a demandas urgentes; las trabas estatales para que se

---

<sup>160</sup> Jeremy Robbins, “Re-leyendo los casos “brown v. board of education”, “Marbury v. Madison” y “Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus: Lecciones para el litigio estratégico en la Argentina”, 2007.

<sup>161</sup> Mary Beloff, “Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina”, en *La cultura penal*, (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009), 36.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, 37.

alcance por parte del reclamante uno de los objetivos principales del litigio que es la incidencia en el contenido de las políticas públicas.<sup>163</sup>

En casos de acogimiento institucional de NNA estas dificultades del litigio estratégico se hacen eco, en virtud de que:

Con relación a la primera dificultad el litigio por sí solo no logra alcanzar su objetivo de conseguir cambios estructurales en el acogimiento institucional de NNA porque las decisiones judiciales únicamente se limitan a dar soluciones para el conflicto inter partes que ha sido sometido a conocimiento judicial.

Con relación a la segunda dificultad resulta pertinente señalar que la duración de los procesos incide en los NNA de manera diferente que en los adultos y por tanto las consecuencias de la demora pueden ser más complejas, estando entre las más comunes: la permanencia larga de los NNA en centros de acogida y la falta de reinserción al medio familiar, que a corta edad puede derivar en afectaciones psicológicas a causa de sentimientos de soledad y abandono. Al respecto, Mary Beloff dice:

Éste es uno de los temas donde más claramente se puede percibir la especificidad de la niñez como sujeto diferenciado de un adulto. El tiempo es diferente para unos y para otros. No es lo mismo un año en la vida de un niño de 14 o de 16 como quizás sí lo es en un adulto de 40 o 50. Territorio de la subjetividad y de la sensibilidad, el tiempo da sentido concreto a la idea de protección especial de la niñez, de considerar que los niños son niños. Más allá de los eventuales narcisismos, intereses políticos o agendas circunstanciales, un uso del sistema que se tome en serio la protección especial a la niñez debe preocuparse por utilizar alternativas a la vía lenta (peticiones individuales).<sup>164</sup>

Con relación a la tercera dificultad la invisibilización situaciones de violación es una constante que se evidencia en el acogimiento institucional de NNA, ya que pese a que los casos están judicializados, no se incluye en los pronunciamientos judiciales disposiciones dirigidas a Ministerios a fin de que diseñen políticas públicas que modifiquen la situación de centros de acogida para evitar la afectación de la dignidad de NNA mientras permanecen en esta medida de protección, pese a ello se debe reconocer el trabajo que en los últimos años ha venido desarrollando el MIES el cual requiere de participación judicial para lograr establecer metas conjuntas que vayan en beneficio de los NNA que permanecen en acogimiento institucional.

Ejemplificando situaciones reiterativas que causan mayor conmoción y que han sido evidenciadas en el presente trabajo se debe hacer referencia principalmente a la

---

<sup>163</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Litigio Estratégico y Derechos Humanos: La lucha por el derecho, (Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2008), 45-48.

<sup>164</sup> Beloff, "Fortalezas y debilidades del litigio estratégico", 27-28.

demora en la tramitación y resolución de causas de acogimiento institucional de NNA y al abuso sexual de NNA que se encuentran en acogimiento institucional sea por parte de sus compañeros o por parte de funcionarios de centros de acogida. En los casos puntualizados es necesaria la acción e impulso procesal de abogados a fin de lograr que los procesos sean resueltos de manera oportuna y en el marco de respeto hacia los derechos de los NNA; para el efecto, se puede recurrir a acciones constitucionales como el hábeas corpus.

El *Hábeas Corpus* es un “medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.<sup>165</sup>

De ahí que tiene por objeto tutelar dos derechos fundamentales, principalmente: la libertad individual y el derecho a la integridad personal. El primero, está intrínsecamente relacionado con el hecho de no ser objeto de detenciones ilegales y arbitrarias; y, el segundo, protege a las personas de no ser objeto de daños físicos o psíquicos -que incluyen lesiones, tortura o muerte- durante la privación de la libertad. En cuanto a la reparación, esta acción constitucional pretende volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la privación de la libertad.

En este sentido, el Ecuador ha previsto la mencionada acción constitucional en el artículo 89 de la Constitución vigente y artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que todo el que ha sido privado de su libertad o amenazado en su integridad personal presente ante un juez competente con jurisdicción en el lugar donde se hubiere ejecutado el acto causante de la solicitud, o donde se encontrara la persona agraviada, una acción de Habeas Corpus a fin de restituir su libertad.

De acuerdo a la clasificación que Gerardo Pisarello hace de las garantías constitucionales, el Hábeas Corpus es institucional jurisdiccional, secundaria y estatal. Lo primero por cuanto es ejecutada por un juez que pertenece a una de las funciones del estado, lo segundo ya que se ejercen por parte de los ciudadanos cuando las garantías

---

<sup>165</sup> Corte Interamericana de derechos humanos, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1, y 736 Convención Americana sobre los derechos humanos), solicitada por la Comisión Interamericana de derechos humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, Corte Interamericana de derechos humanos, 30 de enero de 1987.

primarias son insuficientes o no han funcionado, y lo último porque son parte de la jurisdicción y ordenamiento jurídico nacional.<sup>166</sup>

Aplicando esta garantía en materia de niñez y adolescencia, la Corte Interamericana de derechos humanos expone:

Toda persona, incluyendo al niño, tiene el derecho de disfrutar de la posibilidad de revisión de una resolución con el propósito de valorar la correcta aplicación de la ley y apreciación de los hechos y pruebas, en todo proceso en donde se decida sobre algunos de sus derechos fundamentales. Asimismo, “este derecho siempre es ampliado con la posibilidad de utilización de recursos expeditos (hábeas corpus o acciones similares) contra resoluciones que signifiquen privaciones de la libertad o su prolongación”.<sup>167</sup>

De lo cual, deviene que el hábeas corpus no únicamente procede para casos de privación de libertad o violación de derechos de los adultos, sino que es aplicable a NNA y por tanto es plenamente ejercible a casos de acogimiento institucional.

Consecuentemente, como se planteó en este apartado, el hábeas corpus puede ser una acción a presentarse por parte de profesionales del derecho como una alternativa para casos de acogimiento institucional de NNA, en los que exista demora en emisión de resoluciones relacionadas con la disposición de acogimiento institucional de NNA o reinscripción a su núcleo familiar, una vez que se cuente con todos los informes técnicos previos necesarios que sirven de base al pronunciamiento judicial; así también, esta acción puede ser interpuesta cuando exista violaciones de derechos humanos de NNA dentro de los centros de acogimiento institucional porque esta acción constitucional no sólo aplica para quienes se encuentran privados de la libertad de manera ilegal, ilegítima o arbitraria sino para quienes estén siendo víctimas de maltrato o discriminación en los centros en donde permanecen.

En virtud de las dificultades que presenta el litigio estratégico, se remarca la propuesta de que las acciones tendientes a hacer efectiva la dignidad de NNA que se encuentran en servicios de acogimiento institucional debe ser conjunta tendiendo a la cohesión y trabajo mancomunado de las distintas aristas: desde entidades estatales, ONG, instituciones dedicadas a la protección de derechos de NNA, activistas de derechos humanos, y la ciudadanía en general, sin dejar de lado a los NNA cuya opinión se debe considerar en todo momento.

---

<sup>166</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta S.A., 2007, pág. 113-114.

<sup>167</sup> Corte Interamericana de derechos humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, 2002.

En sí, con el litigio estratégico se busca visibilizar las prácticas judiciales y de centros de acogida que se han evidenciado en casos de acogimiento institucional de NNA con inobservancia del principio de dignidad; estrategia que debe ir acompañada de las demás acciones planteadas en el presente capítulo como alternativas para concretar la dignidad de NNA.

### 3. Activismo judicial.

Respecto del activismo judicial visto desde un enfoque de derechos humanos, inicialmente hay que entender que mediante la aplicación de esta estrategia:

[L]o que pretende el orden internacional de los derechos humanos es que la afectación de los derechos de la persona, por acción o abstención del Estado, no se prolongue injustificadamente hasta generar condiciones de injusticia, inequidad o inseguridad jurídica. La solución de este problema reclama precisiones que debe suministrar la jurisprudencia y que resulten aprovechables en diversos sistemas procesales.<sup>168</sup>

De lo cual se infiere que las decisiones de Cortes internacionales tienen injerencia en las prácticas internas de un país con la finalidad de que situaciones de violación de derechos no se agudicen o perpetúen; tal es así que, la jurisprudencia internacional establece lineamientos aplicables no sólo al caso concreto sino a casos similares de violación de derechos, trazando estándares internacionales a ser observados por los Estados Parte.

En este contexto, aparece el activismo judicial “bien entendido, significa simplemente que el juez toma todas las normas constitucionales en serio y las lleva hasta el límite máximo que permite su significado semántico, a fin de proteger con la mayor extensión normativa y fáctica los derechos fundamentales”;<sup>169</sup> lo cual es útil para el tema de investigación que radica en casos de acogimiento institucional de NNA pues esta corriente doctrinaria contribuye a que los jueces y juezas adquieran un carácter más garantista en pro de la protección integral de este grupo de atención prioritaria y su dignidad.

En el activismo judicial el principal protagonista es el juez activista definido como quien “[concentra] su actuación en generar las condiciones para reconocer una dimensión fuertemente normativa (a veces incluso de carácter prestacional, dependiendo del caso) a

---

<sup>168</sup> Del Campo, “Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso López Álvarez Vs. Honduras”, 244.

<sup>169</sup> Miguel Carbonell Sánchez, “Derechos fundamentales y activismo judicial en América Latina”, en *Obra Jurídica Enciclopédica*, (México: Editorial Porrúa, SA DE CV, 2012), 18.

los derechos fundamentales”;<sup>170</sup> sin dejar de lado por supuesto que, como se indicó en el capítulo anterior, en materia de niñez y adolescencia se requiere de un juez especializado que conozca a fondo el marco de protección internacional y nacional de derechos humanos de NNA, a fin de que cumpla efectivamente con el deber de garantizar los derechos de los NNA.

Es en ese sentido que, se recomienda que el activismo judicial sea ejercido por jueces(as) en casos de acogimiento institucional de NNA a fin de que sus decisiones – creadoras de derecho– incidan positivamente para renovar las prácticas judiciales e institucionales de centros de acogida.

Por regla general, “[l]as decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial”;<sup>171</sup> es en ésta premisa que debe fundarse el activismo judicial en casos de acogimiento institucional de NNA a fin de garantizar en todo momento la dignidad de los NNA mientras se encuentren en los centros de acogida y a partir de ello promover los derechos de los NNA.

A tal efecto, desde el ámbito judicial se debe considerar lo siguiente:

El juez no tiene por qué plantearse cuál es la política más justa frente a cada reclamo concreto. Su obligación no es maximizar ninguna variable sino, en cambio, plantearse si la acción u omisión del Estado que el particular impugna violenta algún derecho del afectado. El juez no debe indagar si la decisión u omisión contradice la más justa de las políticas socioeconómicas, sino simplemente si viola un derecho de los que caen bajo la descripción del mínimo social. En cuanto al problema de la información, la única investigación que el juez debe realizar es si el Estado se encuentra en condiciones de satisfacer ese derecho. Tampoco aquí le corresponde al juez sustituir el rol de otros órganos del Estado.<sup>172</sup>

Como lo indica este texto, el juez debe centrarse a determinar si el asunto sometido a su conocimiento viola algún derecho, que para el caso que nos ocupa es más preciso indicar que el juez debe concentrarse en determinar si en casos de acogimiento institucional de NNA sometidos a su consideración existe afectación a la dignidad de NNA o de derechos de ella derivados. Concomitantemente, de encontrar alguna violación

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*, 3.

<sup>171</sup> Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Párrafo 11.

<sup>172</sup> Marco Alegre, “Igualitarismo, democracia y activismo judicial”, en *Los Derechos Fundamentales*, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, (Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., 2001), 103.

de un derecho de NNA, el juez debe cerciorarse si el Estado está en capacidad de satisfacer ese derecho a fin de poder emitir su pronunciamiento apegado a la realidad y más que todo para tener la seguridad de que será plenamente ejecutable a fin de no tener problemas posteriores en la ejecución del pronunciamiento.

De hecho, una situación frente a la cual los juzgadores(as) deben aplicar el activismo judicial se presenta cuando dentro de un proceso de acogimiento institucional de NNA se ha evidenciado mediante las respectivas investigaciones de DINAPEN y oficina técnica que no es posible establecer la ubicación de padres o parientes de los NNA o que ubicados la reinserción no resulta factible por cuanto atenta contra el interés superior del NNA, sea porque los progenitores realizan actividades contra la moral que pueden perjudicar a los NNA como cuando se dedican a vicios o frecuentan centros de tolerancia o sea porque no cumplen con los compromisos adquiridos en el plan global de familia y en general muestran desinterés hacia el cuidado y protección del NNA.

Ante esta situación, los jueces y juezes a través del activismo judicial deben emplear principios de derechos humanos como los establecidos en el artículo 11 numerales 3 y 7 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es, la aplicabilidad directa e inmediata de los derechos y garantías fundamentales y aquel relativo a que el reconocimiento de los derechos y garantías no excluye a los demás derechos derivados de la dignidad que sean necesarios para el pleno desenvolvimiento de los NNA; y, a partir de ello en el caso descrito deberá resolver la situación jurídica del NNA yendo más allá del mero legalismo de conocer una sola acción por proceso judicial y en su lugar adoptar decisiones que beneficien al ejercicio pleno de la dignidad del NNA mediante por ejemplo la declaratoria de adaptabilidad del NNA en el mismo expediente para lograr posteriores procesos de adopción, aplicando además los principios procesales de concentración, economía procesal y humanidad por sobre la ritualidad del enjuiciamiento; con lo cual estaría no solo esclareciendo la situación jurídica del NNA sino además garantizando su derecho a convivir en un medio familiar, efectivizando que el proceso judicial sea un medio eficaz para la realización de la justicia y poniendo en vigencia el principio de dignidad de NNA.

Una de las entrevistas realizadas para este trabajo permitió visibilizar que este planteamiento ya está siendo puesto en práctica por algunos jueces y juezes de familiar dentro de casos de acogimiento institucional de NNA, al manifestar:

hay ciertos jueces que por ejemplo hacen a la vez privación de patria potestad y la declaratoria de adoptabilidad pero otros lo hacen por separado, entonces, primero es la privación y luego hacer otro trámite legal para la declaratoria de adoptabilidad. Cuando se hace separado es mucho más largo son procesos extremadamente largos, las personas nos han comentado que hay veces que inclusive ya tienen visto personas que están interesadas en la adopción pero como se hace el un trámite y el otro trámite por separado entonces eso se demora bastantísimo y las personas que están interesadas a veces ya abandonan el proceso.<sup>173</sup>

Es así que, aplicando el método de interpretación sistemática y los principios mencionados, luego del proceso de subsunción pertinente, los jueces y juezas deberán aplicar lo que más favorezca al pleno ejercicio de la dignidad de NNA que se encuentren en acogimiento institucional, considerándolos tanto como sujetos de derecho y como parte de una sociedad, haciendo prevalecer los derechos fundamentales reconocidos en la normativa jurídica nacional como en estándares internacionales de derechos humanos.

Independientemente de “la noción que tengamos de lo que significa el activismo judicial, lo cierto es que habrá que considerarlo como un medio para alcanzar ciertos fines”.<sup>174</sup> Si se confronta esta afirmación con aquella emanada de los derechos humanos sobre que “[l]a dignidad es un fin material”,<sup>175</sup> se llega a la conjetura de que el activismo judicial se constituye en una herramienta para alcanzar la dignidad, que en este caso particular se traduce en alcanzar la dignidad de NNA en acogimiento institucional.

De esta manera, se plantea que el activismo judicial sea ejercido desde jueces de primera instancia ya que son ellos quienes mayormente tienen conocimiento de las causas de acogimiento institucional de NNA, a diferencia de jueces de instancias superiores donde es prácticamente nula la cantidad de este tipo de casos, que por interposición de recursos como apelación u otros sube a conocimiento de Cortes Provinciales de Justicia y menos aún de la Corte Nacional de Justicia.

Sin embargo, bajo este planteamiento el activismo judicial similar a lo que sucede con el litigio estratégico, se enfrenta a una dificultad que es la extensión de la tutela de los jueces que escatiman su intervención y son renuentes a adoptar decisiones de alcance colectivo o que obliguen a reformas estructurales frente a situaciones de violación de derechos; en tal virtud, para hacer frente a esta dificultad, se debe considerar lo siguiente:

[L]os jueces deberían activar mecanismos de mayor contenido participativo y deliberativo que los procesos judiciales corrientes (el caso típico es el de las audiencias públicas) con

9.1. <sup>173</sup> Funcionaria de Oficina Técnica, entrevistada por la autora, abril del 2019, Anexo 10, pregunta

<sup>174</sup> Carbonell, “Derechos fundamentales y activismo judicial”, 3.

26. <sup>175</sup> Joaquín Herrera Flores, *La reinención de los Derechos Humanos*, (Andalucía: Atrapasueños),

el objetivo de llamar la atención de los órganos políticos y de la sociedad sobre el problema que están enfrentando. Éste sería un ejemplo de actuación judicial que no entraría en conflicto con los órganos mayoritarios sino que actuaría como un impulsor de su funcionamiento.<sup>176</sup>

Así, el activismo judicial cumpliría su papel de ser promotor de derechos humanos y garantista de derechos, sin entrar en conflicto con los demás organismos y entidades que conforman el gobierno central o la función legislativa. De hecho, en el acogimiento institucional se lograría visibilizar la situación de violación de derechos para que sean los Ministerios correspondientes (Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, etc.) quienes de acuerdo a sus competencias tomen cartas en el asunto, y por qué no, impulsen el diseño de políticas públicas que aborden las problemáticas de NNA en casos de acogimiento institucional.

Por otra parte, conviene en este momento distinguir que el activismo judicial en casos de acogimiento institucional de NNA implica una innovación en el derecho que surge a partir de los jueces y juezas, mientras que asunto distinto es la obligación de las autoridades judiciales. En este sentido, cabe especificar que la verificación del seguimiento en casos de acogimiento institucional de NNA es un deber de los jueces y juezas para lograr que se cumpla el carácter temporal de esta medida y evitar la permanencia larga de NNA en centros de acogida.

En cuanto a dicha facultad jurisdiccional de verificar el seguimiento de las medidas de protección, el Código de la Niñez y Adolescencia establece: “los Jueces de la Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas”;<sup>177</sup> por tanto, los jueces(as) están obligados legalmente por norma expresa a verificar el cumplimiento del acogimiento institucional, revisar y evaluarlo, de oficio sin necesidad que medie petición de parte.

Ante esta realidad fáctica y jurídica en casos de acogimiento institucional, los jueces cumpliendo celosamente el Principio de Debida diligencia y acatando la mencionada responsabilidad legal de hacer el respectivo seguimiento de las medidas de protección, previo las respectivas investigaciones e informes técnicos por parte de la

---

<sup>176</sup> Alegre, “Igualitarismo, democracia y activismo judicial”, 104-105.

<sup>177</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 219.

Oficina Técnica, pueden modificar sus decisiones a fin de emitir nuevas disposiciones que favorezcan a los NNA, garantizando de esta manera el derecho de los NNA.

Entonces, al igual que en el caso del litigio estratégico, se puede apelar al activismo judicial para visibilizar situaciones de violación de derechos de NNA que se encuentran en acogimiento institucional y cambiar las inadecuadas prácticas judiciales y de centros de acogida que desconocen la dignidad de NNA.

A este tenor, es importante que los jueces se comprometan particularmente con causas de acogimiento institucional de NNA y en general con aquellas relativas a medidas de protección otorgadas en favor de NNA; y, ese compromiso debe hacerse extensivo a la verificación del seguimiento que las Unidades Técnicas de centros de acogida u Oficinas Técnicas de Unidades Judiciales deben realizar; todo lo cual debe realizarse en trabajo conjunto con los demás partícipes del acogimiento institucional de NNA.

## Conclusiones

La pregunta central en torno a la cual se desarrolló el presente trabajo es: ¿de qué manera las prácticas de jueces y funcionarios de centros de acogida de la ciudad de Quito afectan el principio de dignidad de NNA en casos judiciales de acogimiento institucional, durante los años 2012-2018? Para responder la misma, primeramente, se identificó las prácticas judiciales e institucionales que afectan la dignidad de NNA en casos de acogimiento institucional, a partir de la noción de la dignidad de NNA como principio cuyo concepto abstracto sirvió de base para esta investigación. Así también, aplicando la noción de la dignidad de NNA desde su objeto concreto de protección (vivir como quiera, vivir bien y vivir libre de humillaciones), se ilustró en el contexto real lo que ésta implica y se determinó cómo las prácticas identificadas afectan la dignidad de los NNA en casos de acogimiento institucional, mediante el análisis de las respectivas dimensiones de la dignidad de NNA que están siendo violentadas con cada una de esas acciones u omisiones de jueces y centros de acogida.

Doctrinariamente, es necesario puntualizar que la dignidad de NNA es un *principio* esencial de la Doctrina de Protección Integral, no susceptible de ser limitado de ninguna forma, mediante el cual el Estado, la sociedad y la familia están obligados a poner en práctica acciones u abstenerse de ellas con el fin específico de conseguir la plena efectividad de los derechos de los NNA que se encuentran en acogimiento institucional; esta noción de dignidad de NNA es el núcleo desde el cual se irradian todos los derechos de los NNA.

Concomitantemente con lo anterior, a fin de comprender los alcances de la dignidad de NNA en el acogimiento institucional, se plantea que ésta debe ser concebida también *desde su objeto concreto de protección*, y en tal sentido es necesario tener en cuenta: el vivir como quiera, vivir bien y vivir libre de humillaciones de los NNA; a más de que, la dignidad es un *derecho* de los NNA.

Respecto a la dignidad de NNA, además, es preciso resaltar que ésta debe ser vista tanto desde una perspectiva diferencial en consideración a criterios generacionales de edad y/o grado de madurez, sin que ello permita la inobservancia de que la dignidad de NNA es parte integrante de la dignidad humana de la que todos sin distinción alguna gozamos.

Siempre hay que tener presente que los NNA requieren de protección integral que se concreta mediante el aseguramiento del goce y ejercicio de los derechos; por lo que, en todo caso se entenderá que la protección integral constituye la finalidad y fundamento del corpus juris en materia de niñez y adolescencia.

El marco de protección previsto, internacional y nacionalmente, para la protección integral de NNA y el acogimiento institucional es ampliamente aplicable a casos de acogimiento institucional de NNA en Ecuador en razón del denominado bloque de constitucionalidad que permite la cohesión de las distintas normativas; en tal virtud, dicho marco de protección debe ser observado y cumplido por todos quienes participan en casos de acogimiento institucional de NNA, desde todos los niveles, con la primordial finalidad de proteger la dignidad de NNA más que fundamentarla.

Con la investigación cuali-cuantitativa, se pudo determinar lo siguiente:

- Se identificó las prácticas de jueces(as) y de centros de acogida que afectan la dignidad de NNA en casos de acogimiento institucional.

- Seguidamente, desde la definición de afectación como sinónimo de incidir, se realizó el correspondiente análisis que permitió establecer que la afectación a la dignidad de NNA puede ser directa o indirecta dependiendo de su origen, es decir, del tipo de agente estatal del que proviene, considerando que unos se relacionan y conviven directamente con los NNA durante el acogimiento institucional, mientras que otros no tienen esa cercanía; de ahí, se concluyó que las prácticas judiciales afectan indirectamente la dignidad de los NNA mientras que las prácticas institucionales afectan directamente la dignidad de los NNA.

- El denominador común en los dos tipos de prácticas es la afectación a la dignidad de NNA vista como principio y desde su objeto concreto de protección (vivir como quiera, vivir bien y vivir libre de humillaciones). La afectación del principio dignidad de NNA se evidenció en tanto su inobservancia limita la efectividad de la protección integral de NNA como sujetos de derechos e incide en los derechos de los NNA, entre ellos, principalmente la convivencia familiar; mientras que, la afectación a la dignidad de NNA desde su objeto concreto de protección se visibiliza en la restricción que esta medida de protección conlleva a la voluntad de los NNA de permanecer en su núcleo familiar, los obstáculos que tienen los NNA para acceder a bienes, servicios y recursos mientras permanecen en centros de acogida, y las violaciones de derechos de las que son objeto durante el acogimiento institucional.

- Además, se agregó un análisis sobre la nocividad de estas prácticas del cual se establece que las acciones u omisiones de centros de acogida presentan criterios de nocividad.

A continuación, se planteó una propuesta que articula acciones a realizarse por parte de los diferentes partícipes del acogimiento institucional de NNA a fin de poner en vigencia la dignidad de este grupo de atención prioritaria, y en tal sentido:

Es trascendental remarcar que la exigibilidad estratégica de los derechos de los NNA, y en particular de la dignidad humana, debe ser promovida por toda la sociedad en cooperación activa con las autoridades que están directamente involucradas en este tema; únicamente de esta manera se conseguirán resultados significativos en beneficio de quienes constituyen el futuro de nuestra Patria, los NNA.

Las propuestas para prácticas judiciales e institucionales de centros de acogida incluyen en esencia la observancia y cumplimiento de estándares internacionales, entre ellas: la prevención que incluye el enfoque de derechos humanos, el empoderamiento de NNA, el desarrollo de la capacidad de los partícipes y la conciencia social; el seguimiento de los casos de acogimiento institucional de NNA; la ejecución de acciones tendientes a verificar el carácter temporal de la medida de protección, suficiencia de recursos y cumplimiento de estándares mínimos en los centros de acogimiento institucional; la necesidad de observar lineamientos de estándares internacionales para realizar las investigaciones y documentar las mismas a fin de evitar la re victimización; así como, la articulación de instancias ejecutivas y judiciales en casos de acogimiento institucional de NNA.

Asimismo, tanto el litigio estratégico como el activismo judicial constituyen estrategias que pueden ser utilizadas en casos de acogimiento institucional de NNA para reivindicar la dignidad de este grupo de atención prioritaria, logrando visibilizar violaciones de derechos de NNA en centros de acogida y conseguir incidir para que se mejoren las prácticas judiciales y de centros de acogida que afectan la dignidad de los NNA.

Para finalizar, como se vino insistiendo a lo largo del presente trabajo, es importante la acción conjunta de todos quienes están a diario trabajando con el acogimiento institucional de NNA a fin de poner en vigencia el principio de la dignidad de NNA y superar la brecha de la protección integral de NNA.

En la investigación se explicó el enfoque diferencial con especial consideración de la edad y grado de madurez de los NNA que permanecen en centros de acogimiento

institucional por tratarse de un trabajo de carácter exploratorio y por cuanto se estima que estos elementos constituyen diferenciaciones básicas de los NNA; por lo que, en futuras líneas de investigación convendría abordar las otras diversidades que ameritan distinciones legítimas entre los NNA.

Al incorporar los datos obtenidos a través de la técnica de revisión de expedientes se omitió incluir detalles que den cuenta de la identificación personal de NNA o sus familiares y número de causa, debido a que con estos datos en la página web del Consejo de la Judicatura se puede fácilmente determinar el expediente al que se refiere y por tanto conocer información sensible de NNA; consecuentemente, dadas las limitaciones previstas en la ley respecto al manejo de información relativa a NNA, sería recomendable que los procesos judiciales de medidas de protección –como los de acogimiento institucional– no sean de acceso público en el módulo consulta de causas del sistema informático.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis. “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”. En Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Alegre, Marco. “Igualitarismo, democracia y activismo judicial”. En *Los Derechos Fundamentales*. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., 2001.
- Alexy, Robert. “El derecho general de libertad”, en *Teoría de los derechos fundamentales*. España: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- Ariés, Philippe. “El descubrimiento de la infancia”, Capítulo II, en *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus Ediciones, 1987.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “Los principios de aplicación de los Derechos”, en *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Serie investigación # 41, julio del 2009.
- Ávila Santamaría, Ramiro, Judith Salgado, y Lola Valladares (compiladores). *El género en el derecho: Ensayos críticos*. Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Beloff, Mary. “Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina”. En *La cultura penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.
- Bernal Pulido, Carlos. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Segunda Edición en español. Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Buaiz V., Yuri Emilio. “La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones”. En *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños, Derechos del niño, Textos básicos*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Caracas: UNICEF Venezuela Ed., 2000.

- Bustelo Graffigna, Eduardo. "Infancia en indefensión". En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. Quito: Editores Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010.
- Calderón Beltrán, Javier. *De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral: La hegemonía del interés superior del niño*, 28 de noviembre del 2008. <http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>.
- Carbonell Sánchez, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. México: Editorial Porrúa, 2009.
- . "Derechos fundamentales y activismo judicial en América Latina". En *Obra Jurídica Enciclopédica*. México: Editorial Porrúa, SA DE CV, 2012.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Litigio Estratégico y Derechos Humanos: La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2008.
- Cillero Bruñol, Miguel. "El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño". En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, ((Quito: Editores Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010).
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). *Guía para la identificación, selección y judicialización de casos de violación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de las mujeres, a nivel nacional*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. "¿Qué es?". Quito, CNNA, S/F, Políticas públicas. <http://www.sndpina.gob.ec/index.php/políticas-publicas/ique-es.html>.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y otros. *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de derechos*. Quito: Septiembre, 2014.
- Danieli, María Eugenia, y Mariela del Valle Messi. *Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños Niñas y Adolescentes: Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil*. Córdoba: Editado en PROED - Programa de Educación a Distancia, Universidad Nacional de Córdoba, 2012. Primera edición.

- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924. Presentación de la Declaración.* Traducido por Gustavo Oviedo-Siacara. Corregido por Miriam Gutiérrez. <https://www.humanium.org/es/ginebra-1924/>.
- Del Campo, Agustina. “Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso López Álvarez Vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 141”. En *Derechos humanos y juicio justo*. Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad en Derechos Humanos, Colegio de las Américas, Organización Interamericana Universitaria. Lima: Ed. Claudio Nash Rojas e Ignacio Mujica Torres.
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. *Eliminar la violencia contra los niños y niñas: Seis estrategias para la acción*. Nueva York: UNICEF, septiembre del 2014.
- García-Pelayo y Gross, Ramón. *Pequeño Larousse Ilustrado*. Buenos Aires: Ediciones Larousse Argentina S.A., 1985.
- García Villaluenga, Leticia. “El acogimiento familiar como recurso de protección de menores”. En *Cuadernos de Trabajo Social No. 4-5*. Madrid: Ed. Universidad Complutense, Escuela Universitaria de Trabajo Social, 1993.
- Gómez Córdoba, Oscar, y Liliana Alvarez Woo. *Manual de Buenas Prácticas en Atención Psicojurídica*. Bogotá: Corporación AVRE, 2009.
- Herrera Flores, Joaquín. *La reinención de los Derechos Humanos*. Andalucía: Atrapasueños.
- Instituto Interamericano del Niño (IIN), 1979.
- Krauskopf, Dina. “Dimensiones Críticas en la participación social de las juventudes”, noviembre de 1999. <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juvedud/krauskopf.pdf>.
- Latapí. “El derecho a la educación: Su alcance, exigibilidad, y relevancia para la política educativa”.
- Lledo Yagoe, *Comentarios al Proyecto de Ley de Adopción*, ADC, 1986.
- Marlasca López, Antonio. “Fundamentación filosófica de los derechos humanos” (Una perspectiva actual. En el 50 aniversario de la proclamación de los derechos humanos por parte de la ONU: 1948-1998). Costa Rica: Rev. Filosofía Univ, 1998.

- Melish, Tara. *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Center for International Human Rights Yale Law School, 2003.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). *Acogimiento institucional: Causas y repercusiones de la permanencia indefinida de niños, niñas y adolescentes en las entidades de acogimiento, públicas y privadas*. Coordinación General de Gestión del Conocimiento, Dirección de Investigación y Análisis, Líder de investigación: Mónica P. Mejía P. Colaboradores de investigación: Dirección de Adopciones, Subsecretaría de Protección Especial, Daniel Arboleda, María José Dávila. Revisión: Fabián Cruz, Tania Gutiérrez. Quito. MIES, Diciembre 2013.
- Palummo, Javier. UNICEF. *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, 2012. Publicado en diciembre del 2013.
- Pazmiño Freire, Patricio, Juan Montaña Pinto, y Duniá Martínez Molina. *Los Derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Corte Constitucional para el período de transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CBDEC). Quito: Editor Ramiro Ávila Santamaría, 2012.
- Pelè, Antonio. "Una aproximación al concepto de dignidad humana". Universidad Carlos III de Madrid. Revista Universitas.
- Pérez Manrique, Ricardo. "Participación Judicial de los Niños, Niñas y Adolescentes". En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, Quito: Ed. Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010.
- Pisarello, Gerardo. "Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada "desde abajo". En *La Protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Robbins, Jeremy. "Re-leyendo los casos "brown v. board of education", "Marbury v. Madison" y "Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus: Lecciones para el litigio estratégico en la Argentina". 2007.
- Salgado, Judith. "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución Política del Ecuador. En *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. (Corporación Editora Nacional, 2009).

Sêda, Edson. “El nuevo paradigma de la niña y el niño en América Latina”. En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. Quito: Editores Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma, julio 2010.

Simon, Farith. *Derechos de la Niñez y Adolescencia: De la Convención sobre los Derechos del Niño a las legislaciones Integrales*. Tomo I. Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2008.

### **Revistas Académicas**

Alves Maciel, Débora, y Paula da Silva Brito Prata. “Movilización por nuevos derechos y cambio legal: La campaña por la Ley María da Penha”. *Revista Política*, Vol. 49, N° 1 (2011): 139-170.

Duque, César. “¿Por qué un litigio estratégico en Derechos Humanos?”. *Aportes Andinos* 35, *Revista de Derechos Humanos, PADH-UASB* (2014).

Velásquez Gavilánez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. *Revista Desafíos* (Bogotá), 20 (2009): 149-187.

### **Normativa**

Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita: 22 de noviembre de 1969. San José, CR. En vigencia: 18 de julio de 1978.

Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. Convención sobre los derechos del niño. Resolución 44/25. Aprobada: 20 de noviembre de 1989. En vigencia: 2 de septiembre de 1990. Ratificado por Ecuador: 1990.

———. Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.

———. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Resolución A/RES/64/142. Asamblea General. Aprobada sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/434): 24 de febrero de 2010.

Sociedad de Naciones, predecesora de la Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración de los Derechos del Niño. Resolución 1386 (XIV). Adoptada y aprobada: 20 de noviembre de 1959.

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Publicada en el Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

———. Código de la Niñez y Adolescencia. Publicado en el Registro Oficial 737, 3 de enero de 2003.

### **Opiniones Consultivas**

Corte Interamericana de derechos humanos. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1, y 736 Convención Americana sobre los derechos humanos). Solicitada por la Comisión Interamericana de derechos humanos. Opinión Consultiva OC-8/87. *Corte Interamericana de derechos humanos*, 30 de enero de 1987.

Corte Interamericana de derechos humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02. Serie A No. 17. *Corte Interamericana de derechos humanos*, 28 de agosto de 2002.

### **Recomendación General y Observación General conjuntas**

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño. Recomendación general número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas. Adoptadas de manera conjunta. CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18. 14 de noviembre de 2014.

### **Observaciones Generales**

Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 2 (2002). El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. CRC/GC/2002/2. 15 de noviembre del 2002.

———. Observación General N° 12 (2009). El derecho del Niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. 20 de julio del 2009.

———. Observación General N° 13 (2011). El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/C/GC/13. 18 de abril del 2011.

———. Observación General N° 14 (2013). Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. CRC/C/GC/14. 29 de mayo del 2013.

———. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador. Aprobadas por el Comité en su 76° período de sesiones del 11 a 29 de septiembre de 2017. CRC/C/ECU/CO/5-6GE. 26 de octubre de 2017.

### **Informes internacionales**

Ecuador. Informe alternativo. Del cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño y sus protocolos facultativos por parte del Estado Ecuatoriano. Preparado por organizaciones y personal de la sociedad civil del Ecuador. Octubre 2016.

### **Jurisprudencia Europea**

Corte Europea de derechos humanos, Caso Willis contra Reino Unido, 11 de junio del 2002; Caso Wessels-Bergervoet contra Netherlands, 4 de junio del 2002; Caso of Petrovicv contra Austria, Reportes 1998-II, 27 de Marzo de 1998; Caso "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium, Series A 1968, 23 de julio de 1968.

### **Jurisprudencia Interamericana**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala”: Sentencia de 19 de noviembre 1999: Fondo. Voto concurrente conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1999.

———. “Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 141. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2006.

### **Jurisprudencia Colombiana**

Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-881/02. Colombia: Corte Constitucional, 2002.

———. Sentencia T-401 de 1992. Citada en Sentencia T-881/02 de la Corte Constitucional Colombia. Colombia: Corte Constitucional, 2002.



## Anexos

### Anexo 1

#### Cuadro de la Normativa relevante sobre Protección Integral y Acogimiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes

<b>Normas de Protección integral</b>	Sistema Universal	Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959), segundo principio.
		Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974), Protección especial en operaciones militares
		Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia de Menores o Reglas de Beijín (1985)
	Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 19.	
	Sistema Interamericano	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 7.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1948), artículo 19.		
Normas constitucionales de Ecuador	Constitución de la República del Ecuador (2008); artículos 341, 35, 44 y 83.16, 45 y 46.	
Normas del ordenamiento jurídico interno de Ecuador	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003), Artículo 8.	
<b>Normas de Acogimiento Institucional</b>	Sistema Universal	Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y a la Colocación en los Hogares de Guarda (1986), Artículo 4, 10, 11 y 12.
		Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 3.2 y 20.

		Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2010)
	Sistema Interamericano	Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Corte Interamericana de derechos humanos.
	Normas constitucionales de Ecuador	Constitución de la República del Ecuador (2008); artículos 45.
	Normas del ordenamiento jurídico interno de Ecuador	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003), Artículo 232-234.
	Políticas públicas de Ecuador	Norma técnica de protección especial de servicios de acogimiento institucional (MIES)
		Modelo de atención de entidades de acogimiento de administración directa del MIES. (2017)
		Reglamento para el esclarecimiento de la situación personal, social, familiar y legal de las niñas, niños y adolescentes sujetos a medidas de protección de derechos (MIES, 2018)

Fuente y elaboración propias.

## Anexo 2

## Respuesta MIES

<https://outlook.live.com/mail/0/search/id/AQMkADAwATZiZm...>

## Respuesta a Trámite

notificacion.pqssf@gobiernoelectronico.gob.ec

Mar 9/4/2019 10:56

Para: KARY\_ELY700@HOTMAIL.COM <KARY\_ELY700@HOTMAIL.COM>

1 archivos adjuntos (43 KB)

ATT00001.bin;



Ministerio  
de Inclusión  
Económica y Social

**RESPUESTA A TRÁMITE**

---

**Número de Ticket: MIES-SOL-2019-01042**

**PUNGUIL RECALDE KARINA ELIZABETH**

**Número de Cédula : 1716958408**

**Fecha de Solicitud : 08/04/2019**  
**Fecha de Respuesta : 09/04/2019**

**Detalle de Trámite**

Solicito cordialmente información estadística desde enero del 2012 a diciembre 2018 sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional en casas hogares en la ciudad Quito - número de casas hogares en Quito - estadísticas de tiempo de permanencia de NNA y en general toda estadística relacionada al tema -diferencias por edad, sexo, año, ciudad Quito, Provincia Pichincha y total del país. Información que requiero para realizar tesis de maestría en DDHH.

## Respuesta a el/la Ciudadano/a

Estimada ciudadana Le solicitamos se acerque a cualquiera de nuestras oficinas técnicas y por favor realice el pedido de manera formal, debido a la confidencialidad de la información. Saludos MIES

## Anexo 3

## Petición formal de información dirigida al MIES

### PETICIÓN FORMAL DE INFORMACIÓN

Quito, 11 de Abril del 2019

Señora Licenciada

**Silvana Haro**

**Coordinadora Zonal 9**

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

Presente.-

Abg. KARINA ELIZABETH PUNGUIL RECALDE, en calidad de estudiante de la maestría profesional en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica mención Litigio Estratégico, de la Universidad Andina Simón Bolívar, luego de hacerle extensivo un cordial saludo, solicito a Usted de la se sirva autorizar a quien corresponda **me proporcione la siguiente información:**

1. Información estadística de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional en la ciudad Quito, durante el período 2012-2018, diferencias por edad, sexo, año.
2. Número de entidades que prestan el servicio de acogimiento institucional y han sido autorizadas para el efecto en Quito, durante el período 2012-2018.
3. Datos estadísticos de tiempo de permanencia de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar en Quito, durante el período 2012-2018.

Así también, **solicito autorice la realización de una entrevista** a uno de los funcionarios encargados de temas de acogimiento institucional en la Coordinación a su cargo.

El presente requerimiento formal de información lo realizo a fin de poder desarrollar el trabajo previo a la obtención del título de magister en la mencionada Universidad.

Por la favorable atención que se sirva dar a la presente, anticipo mis agradecimientos.

Atentamente,

  
Abg. Karina Punguil Recalde

C.C. 1716958408



Anexo 4

Guía de revisión de expedientes judiciales

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

## **Guía de revisión de expedientes para tesis de maestría profesional**

### **Tema del trabajo:**

Afectación a la dignidad de niños, niñas y adolescentes en prácticas jurisdiccionales e institucionales de acogimiento institucional. Quito 2012-2018.

### **Objetivo:**

Establecer prácticas recurrentes que afectan la dignidad de NNA que se encuentran viviendo bajo la modalidad de acogimiento institucional, incluyendo revisión de tiempos de despacho de autos iniciales y decisiones sobre la situación jurídica de los NNA, así como, testimonios de NNA que constan en informes de los Equipos Técnicos.

### **Plan de preparación:**

1. Se exploró expedientes judiciales de acogimiento institucional pertenecientes a las Unidades Judiciales de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito (Parroquias Mariscal Sucre e Iñaquito) y Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, a fin de poder seleccionar expedientes que se hayan tramitado durante el período de investigación 2012-2018 y contengan informes sociales, psicológicos y/o médicos realizados por los equipos técnicos pertenecientes a los centros de acogimiento o a las mismas unidades judiciales.

2. En base a la exploración realizada inicialmente, se escogió CINCO EXPEDIENTES que contienen información y datos relevantes sobre la existencia de prácticas judiciales y/o administrativas que afecten la dignidad de NNA durante el acogimiento institucional.

3. En los expedientes escogidos, se realizó la revisión manual y se sacó los elementos más destacados en relación a los siguientes criterios de búsqueda:

- Acciones u omisiones recurrentes de jueces o juezas de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito en casos de acogimiento institucional de NNA.
- Acciones u omisiones recurrentes de funcionarios administrativos del MIES/centros de acogida/unidades judiciales, en casos de acogimiento institucional de NNA.
- Tiempo de despacho de las peticiones por parte de las Unidades Judiciales.
- Testimonios de NNA que constan en los informes realizados por los equipos técnicos tanto de las Unidades Judiciales cuanto de los centros de acogida, a fin

de determinar si dentro de ellos se ha considerado la opinión de los NNA y por tanto establecer si dentro de los procesos judiciales se les ha visto como sujetos de derechos, para incluir en el trabajo estas consideraciones y reducir la visión adultocéntrica.

4. El manejo de la información obtenida mediante esta técnica se realizó de manera confidencial y en tal virtud se mantiene en reserva los datos de NNA que permitan su identificación a fin de respetar su derecho a la intimidad y vida privada; en este sentido, debido a dicha cláusula de confidencialidad al citar expedientes únicamente se hace constar la identificación de la Unidad Judicial o Juzgado, la materia, el tipo de proceso y la acción, aclarando que se omite la identificación personal de NNA o sus familiares y número de causa pues con éste último es fácil determinar a qué expediente se refiere y acceder a la información sensible.

**Anexo 5****Guía de entrevistas****UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR**  
**Guía de entrevistas para tesis de maestría profesional****Tema del trabajo:**

Afectación a la dignidad de niños, niñas y adolescentes en prácticas jurisdiccionales e institucionales de acogimiento institucional. Quito 2012-2018.

**Plan de preparación:**

1. Inicialmente, se tomó contacto con varias personas para averiguar predisposición a participar en la entrevista por parte de: jueces y juezas de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito con sede en las Parroquias Mariscal Sucre e Iñaquito (antes Juzgados de Niñez y Adolescencia de Quito) y Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito; personal de equipo técnico de Unidades Judiciales; funcionarios del MIES; funcionarios de centros de acogimiento institucional; y, activistas de derechos humanos.

2. En base al primer paso, se analizó la experiencia y la formación de las personas dispuestas a participar para determinar a quienes realizar las entrevistas, poniendo énfasis en el área judicial e institucional, considerando principalmente a quienes hayan estado en funciones en más de una de las mencionadas Unidades Judiciales y Juzgados durante en el período de investigación establecido, esto es: 2012-2018.

Bajo estos parámetros, se seleccionó seis participantes para aplicar las entrevistas semiestructuradas, según lo siguiente:

- Tres jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia de Quito.
- Dos funcionarios que trabajen en acogimiento institucional de NNA (estatales, administrativos, privados).

- Un activista.

3. Las entrevistas se desarrollaron de modo anónimo dado que en su mayoría se trata de personas que ocupan cargos públicos, así también, el manejo de la información obtenida mediante esta técnica se lo utiliza con carácter confidencial en virtud de que fue la condición que los partícipes –en general– expusieron y solicitaron que se tenga en

cuenta para el uso de la información en la tesis sobre lo cual expresaron su consentimiento de manera verbal al momento mismo de la entrevista.

4. Una vez determinados los participantes, se realizó dos tipos de cuestionarios: el primero dirigido a jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia; y, el segundo dirigido a funcionarios administrativos del estado / organizaciones no gubernamentales de promoción y protección de derechos humanos de NNA.

En los cuestionarios, se preestablecieron preguntas clave relacionadas al tema de investigación, siendo necesario el establecimiento de preguntas comunes para todos los entrevistados y preguntas diferenciadas de acuerdo al objetivo previsto para los dos tipos de entrevistas, según lo detallado a continuación:

### **Cuestionario 1:**

#### **Entrevista dirigida a: JUEZAS Y JUECES DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

**Objetivo:** Establecer cómo entienden la dignidad de niños, niñas y adolescentes, las prácticas que han evidenciado y la aplicación que le dan a la dignidad en casos de acogimiento institucional.

#### **Preguntas:**

##### Información General:

1. ¿En qué Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia labora actualmente?
2. ¿Cuántos años trabaja como Juez(a) de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia?

##### Preguntas relacionadas al tema de investigación:

3. ¿Qué aspectos toma en consideración para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?
4. ¿Qué normas y/o principios considera relevantes para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?
5. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué?

6. Cuando dispone el acogimiento institucional de un niño, niña o adolescente ¿qué considera para determinar el centro de acogida en que se va a cumplir la medida?

7. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

8. ¿Cómo y cuándo aplica Usted la dignidad en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

9. ¿Qué medidas pone en práctica para garantizar la dignidad de niños, niñas y adolescentes durante el acogimiento institucional?

10. ¿Considera que existen falencias en el ámbito judicial relacionadas con el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No

11. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

12. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 12.1 y 12.2)

No. (Pase a la pregunta 13)

12.1. Explique ¿qué prácticas judiciales pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

12.2 ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas judiciales?

13. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones institucionales o de centros de acogida) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 13.1 y 13.2)

No. (Pase a la pregunta 14)

13.1. Explique ¿qué prácticas administrativas pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

13.2 ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas administrativas?

14. Desde su experiencia ¿Considera que las falencias o problemas que ha descrito afectan la dignidad de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional? Explique.

15. ¿Considera que hay vulneración de derechos relacionados con la dignidad durante el acogimiento institucional? ¿Cuáles?

16. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

17. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

18. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

19. Desde su actividad como Juez(a) ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros de acogimiento disminuya?

20. ¿Ha revisado usted de oficio (sin petición de parte) algún proceso de acogimiento institucional después de emitida la resolución en que lo dispuso?

Si. ¿Cuántos y para qué?

No. ¿Por qué?

21. ¿Revisa que se cumpla el seguimiento en los casos en que Usted ha dispuesto acogimiento institucional?

Si. ¿Con qué finalidad?

No. ¿Por qué?

22. Desde su labor como Juez ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

## **Cuestionario 2:**

**Encuesta dirigida a:** FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO  
/ ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE PROMOCIÓN Y  
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NNA

**Objetivo:** Determinar claramente prácticas sistemáticas que afectan a la dignidad de los NNA, posibles afectaciones psicológicas de los NNA mientras permanecen en centros de acogimiento y repercusiones en su vida adulta.

### **Preguntas:**

Información General:

1. ¿En dónde trabaja actualmente?

2. ¿Qué cargo desempeña actualmente en su lugar de trabajo?

3. ¿Cuántos años trabaja con niños, niñas y adolescentes?

Preguntas relacionadas al tema de investigación:

4. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes?

5. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

6. ¿Considera que existen falencias en el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No

7. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

8. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y  adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 8.1 y 8.2)

No. (Pase a la pregunta 9)

8.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas administrativas pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

8.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas administrativas?

9. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y  adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 9.1 y 9.2)

No. (Pase a la pregunta 10)

9.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas judiciales pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

9.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas judiciales?

10. ¿Considera que esas prácticas judiciales o administrativas conllevan vulneración de derechos relacionados con la dignidad? ¿Cuáles?

11. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

12. ¿Qué problemas ha evidenciado en los centros de acogida?

13. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

14. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?
15. Desde su actividad como funcionario ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros disminuya?
16. ¿Ha tenido casos en que niños, niñas o adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional presentan afectaciones psicológicas? ¿Qué tipo de afectaciones? ¿Por qué son causadas esas afectaciones?
17. Desde su experiencia ¿Se cumple con el seguimiento dispuesto por el Juez(a) en los casos de acogimiento institucional?
- Si. ¿Qué resultados ha tenido?
- No. ¿Por qué?
18. ¿Se realiza un seguimiento de las personas que durante su niñez o adolescencia estuvieron en acogimiento institucional?
19. Desde su experiencia ¿Considera que el acogimiento institucional tiene repercusiones en la vida adulta de personas que estuvieron en acogimiento institucional durante su niñez o adolescencia?
- Si. ¿Cuáles?
- No.
20. Desde su labor como funcionario administrativo ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

## Anexo 6

### Entrevista Juez(a) 1

Fecha: 5 de abril del 2019.

#### Información General:

1. ¿En qué Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia actualmente?  
Unidad de Familia, Mujer, Niñez y adolescencia con sede en la Parroquia Iñaquito.

2. ¿Cuántos años trabaja como Juez(a) de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia?

Voy a cumplir cinco años en el ejercicio de Juez y justamente en la materia de Familia.

#### Preguntas relacionadas al tema de investigación:

3. ¿Qué aspectos toma en consideración para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

El Juzgador la forma en que conoce de cuando un niño se encuentra en algún tipo de afectación, de vulneración o que se vea afectado su integridad bien sea de tipo física o psicológica, es a través de un parte que ha sido remitido por parte de la DINAPEN, o a su vez también cuando las Juntas de protección ponen en conocimiento del Juzgador como recurso de segunda instancia o de apelación, y también cuando existe una denuncia de un familiar directo que pone en conocimiento de la autoridad que un niño, niña o adolescente puede estar en algún problema que afecte ya sea contra su integridad física o psicológica. Ahí es cuando el Juzgador llega a conocer el caso de los que se ha mencionado.

4. ¿Qué normas y/o principios considera relevantes para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

El Principio está en el artículo 45 de la Constitución de la República que establece que es una obligación no sólo de las autoridades sino de todos los ciudadanos de la República del Ecuador el velar y garantizar el desarrollo integral de de niñas, niños y adolescentes, y dentro de este principio está justamente el bienestar del niño no puede estar sujeto a ningún tipo de riesgo. Ese sería el que se invoca principalmente para dictar un tipo de medida.

5. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué?

Hay que entender que estas medidas de protección judicial a favor de niñas, niños y adolescentes en primer lugar son medidas emergentes y tienen la calidad de provisionales; consecuentemente, cuando un Juzgador llega a tener conocimiento de que algún niño, niña o adolescente está en algún estado de riesgo. Como yo manifiesto siempre se debe primero golpear y luego preguntar, esto que implica ya dentro del ámbito jurisdiccional, que el Juzgador como garantista del derecho de los niños debe en su primera providencia dictar algún tipo de medida de protección. Normalmente, cuando llega a nuestro conocimiento estas causas que por lo general proviene de partes de la DINAPEN ya los niños están en una casa de acogida y lo que hace el Juzgador es más bien legalizar ese ingreso. Entonces, no está mucho a discreción del Juzgador tal vez poder dictar otro tipo de medida hasta contar con el informe de nuestra oficina técnica y efectivamente saber cuál es la realidad si existen riesgos o esos factores han desaparecido y en ese caso más bien se deja sin efecto esa medida de protección judicial.

6. Cuando dispone el acogimiento institucional de un niño, niña o adolescente ¿qué considera para determinar el centro de acogida en que se va a cumplir la medida?

Como le mencionaba, normalmente cuando es a través de un parte de la DINAPEN a nosotros ya se nos informa a qué casa de acogida ha sido llevado un niño, una niña o adolescente, y como le menciono lo que un Juzgador hace más bien es legalizar ese ingreso, pero en el evento de que no sea el caso, de que el Juzgador llega a conocer a través de una denuncia y no por un parte de la DINAPEN lo que normalmente se hace es consultar a nuestra Oficina Técnica de acuerdo a la edad, a las circunstancias en las que se encuentra el niño protegido o el adolescente protegido, que nos indiquen o nos sugieran cuál es la casa de acogida más adecuada. Esa es la forma en la que se opera para dictar una medida de protección.

7. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

La dignidad lo voy a resumir al respeto al ser humano. Pero para este caso de una niña, de un niño o adolescente para mí está muy concatenado a justamente el principio que se establece en el artículo 45 de la Constitución de la República. ¿Cuál es ese? Garantizar el desarrollo integral, y ese desarrollo integral evidentemente encierra no solamente condiciones de alimentación o también de educación sino que va más allá que estaríamos hablando de la seguridad, del amor, del cariño, de la paciencia que debe tener

dentro de su hogar con sus progenitores y que evidentemente cuando esto se ve vulnerado o violentado ahí es donde está el papel del Juzgador como garantista de los derechos de los niños.

8. ¿Cómo y cuándo aplica Usted la dignidad en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Como le vuelvo y le repito, esta dignidad digamos que está en garantizar ese desarrollo integral y cuando ese desarrollo integral se puede ver vulnerado como producto de una afectación, de una agresión, es ahí el momento en que se debe aplicar y respetar la dignidad de ese menor. En esos casos a manera de señalarlo como última ratio es necesario tal vez que sea dispuesto u ordenado un acogimiento institucional pero como vuelvo y le repito ese acogimiento siempre es de carácter provisional, no en todos los casos es permanente porque si logramos superar o eliminar el riesgo hay que tomar en cuenta que cualquier ser humano incluso los niños no solo las niñas donde mejor van a estar es con sus progenitores o en su hogar.

9. ¿Qué medidas pone en práctica para garantizar la dignidad de niños, niñas y adolescentes durante el acogimiento institucional?

Cuando se llega a tener conocimiento de que un niño está en riesgo pues la medida de protección judicial debe ser dictada de manera inmediata pero para confirmar o para cambiar esa medida pues uno se auxilia siempre en la Oficina Técnica, equipo que tiene los profesionales como un psicólogo, un médico, una trabajadora social que nos dan un informe del entorno en el cual se desarrolla ese niño o esa niña, y si evidentemente como le manifiesto los riesgos han desaparecido pues estos informes ayudan mucho para que el Juzgador pueda tomar la mejor decisión. En casi todos los casos se dispone que la Oficina Técnica intervenga porque es la que nos da luces de cuál es la realidad de ese niño, de esa niña.

10. ¿Considera que existen falencias en el ámbito judicial relacionadas con el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No

Bueno digamos que falencias dentro del ámbito jurisdiccional yo diría que no existe, más bien a veces los problemas se dan dentro del ámbito administrativo. A que me refiero con esto tal vez centros que no cuenten con todo el ordenamiento y las exigencias

o los requisitos legales suficientes necesarios y que no son tomados en consideración por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social que es el que verdaderamente controla, da permisos y autoriza el funcionamiento. Pero de alguna manera tal vez habrá que entender que dentro del órgano jurisdiccional lo que tal vez si falta es un número mayor de Juzgadores, de operadores de Justicia ya que sería mucho más fácil para un Juzgador tener un mayor control o una mayor preocupación de cada uno de estos casos que son medidas de protección judicial si no tendríamos la carga que tenemos pero para eso de alguna manera tenemos el auxilio de la Oficina Técnica que es la que nosotros disponemos que de manera periódica nos ayuden con controles y nos pongan en nuestro conocimiento, entonces eso facilita saber en qué condiciones se encuentran los niños que han sido dispuestos que vayan a una casa de acogida. Desde la Constitución de la República hay un amparo para que los Jueces de Familia tengan una especialidad pero si hablamos en la práctica lamentablemente por la gran carga procesal ha obligado yo pienso al Consejo de la Judicatura que no exista al 100% esa especialidad; de ahí que, los Jueces de Niñez y Adolescencia hemos sido cambiados incluso en nuestra denominación y el ámbito jurisdiccional de competencia se nos ha abierto mucho más, hoy conocemos el libro de la familia, conocemos el libro de derecho sucesorio en Civil, somos competentes en materia de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles que tal vez por esa carga procesal en algún momento nos distrae y no hace que cumplamos al 100% el papel de la especialidad en materia de niñez y adolescencia.

11. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

Bueno ahí si en mi experiencia yo puede decir que gracias a Dios dentro de las causas que yo he tenido conocimiento nunca ha pasado que se me señale que tal vez el niño en la casa de acogida también fue maltratado o alguna circunstancia. En mis casos gracias a Dios no ha pasado eso pues dentro de un proceso de terapia familiar, de concientización a los progenitores más bien hemos terminado con procesos judiciales en que se da por terminado el acogimiento institucional y los niños son reintegrados a su familia biológica, no siempre con ambos progenitores porque en algunos casos justo estos niños son producto de que la madre tuvo su hijo pero que no se casó con la pareja, de que tal vez el maltrato fue por parte de un padrastro pero ya se separó del padrastro o se separó de la actual pareja, ya no existe ese riesgo y por eso los niños son reintegrados con su familia. Pero en definitiva, yo no he tenido una experiencia en que se me indique que tal vez en la casa de acogida fue violentado los derechos de algún niño, eso no ha ocurrido dentro de los casos que se han llevado, se han sustanciado por parte de mi Judicatura.

12. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 12.1 y 12.2)

No. (Pase a la pregunta 13)

Dentro de mi experiencia no he tenido casos ni de omisión ni de un accionar que va en contra de los menores de edad, si la carga procesal es una realidad que no se podría tapar como señalan pues “el sol con un dedo”, la carga procesal que maneja un Juzgador a lo menos dentro del Cantón Quito es gigantesca, normalmente conocemos 800 a 1.000 procesos por año, que no es que terminado el año se culmine, en materia de alimentos los juicios continúan vigentes y eso hace que año a año a carga procesal se vaya incrementando, normalmente cada Juzgador al menos en esta Unidad maneja alrededor de 8 a 9 mil procesos que se encuentran en trámite, lo cual si distrae tal vez de una mayor atención a estos casos de protección judicial a niños, niñas y adolescentes.

12.1. Explique ¿qué prácticas judiciales pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

NO APLICA.

12.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas judiciales?

NO APLICA.

13. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones institucionales o de centros de acogida) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 13.1 y 13.2)

No. (Pase a la pregunta 14)

13.1. Explique ¿qué prácticas administrativas pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Parece que la falencia más viene no cierto dentro del ámbito de control y tal vez claro el Estado no puede cumplir la gran demanda que existe versus la oferta que ofrece, actualmente incluso las casas de acogida no son solamente estatales también existen privadas pero claro estas casas de acogida privadas están sujetas a que sean fundaciones

quienes cubran sus necesidades con eso me refiero un poco a cubrir subsidios de los gastos que normalmente deben darse dentro de una casa de acogida. Entonces en definitiva diríamos que sería importante para de alguna manera cubrir estas falencias el que exista una mayor atención presupuestaria tanto como de talento humano para incrementar el número de casas de acogida.

13.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas administrativas?

Hay ocasiones en que un Juzgador dispone el acogimiento a cierta casa de acogida y la respuesta es que no hay cupo, de que está sobrepoblada y evidentemente hay que buscar otra casa de acogida que nos ayude para cumplir con esta medida de protección judicial.

14. Desde su experiencia ¿Considera que las falencias o problemas que ha descrito afectan la dignidad de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional? Explique.

Digamos que ese retraso de alguna manera si podré afectar y le voy a dar un ejemplo de lo más sencillo, en ocasiones no cierto en las que con los informes que realizan los equipos técnicos tanto de la Judicatura como de las casas de acogida en las que establecen de que se ha logrado rehabilitar a los padres, se les ha hecho una concientización y consideran de que deben ser reintegrados a su familia biológica, tal vez ahí podríamos hablar de una vulneración en el sentido de tiempo porque lo más lógico sería de que llegada la petición de una terminación de esa medida el reintegro con su familia biológica sea de manera inmediata pero como le repito por la carga procesal que mantenemos para fijar una audiencia transcurre por lo menos alrededor de unos 30 días. Yo consideraría que tal vez ahí podría darse algún tipo de vulneración.

15. ¿Considera que hay vulneración de derechos relacionados con la dignidad durante el acogimiento institucional? ¿Cuáles?

Bueno ahí yo señalaría que más bien el hecho de dictar una medida de protección judicial garantiza la dignidad porque al contrario si un niño está siendo maltratado si está siendo abusado ya sea sexualmente o laboralmente por los progenitores o algún pariente porque el niño se quedó huérfano lo obligan a trabajar a laborar en las calles, bueno no quisiera ahondar más allá tal vez a obligarle a prostituirse, la medida de protección judicial más bien garantizaría esa dignidad. Entonces no se le podría enfocar en un sentido contrario porque mal haría un Juzgador al empeorar la situación de un niño, de una niña o de un adolescente.

16. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

Realmente como yo le indico el que sea adecuado o el que cumpla requisitos o el que garantice la estancia de las niñas, niños que son dispuestos en acogimiento institucional es un deber y una obligación del Ministerio de Inclusión Económica y Social y ellos son quienes de manera mensual o cuando es necesario nos informan de qué casas de acogida por ejemplo han sido clausuradas o cuáles se encuentran en un proceso de renovación de su autorización, lo cual nos facilita tener un grado de certeza para los centros de acogida de los que uno dispone cuando tenga que dar una medida de acogimiento institucional.

17. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

En la mayoría de casos yo diría que ahí hay un 50-50.

18. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

De acuerdo a los procesos que yo he conocido, no puedo hablarle estadísticamente porque no sé si hay estudios, pero de los casos que yo he tenido pues un cincuenta por ciento podríamos decir que los niños son reintegrados con su familia biológica sobre todo cuando han sido producto de maltratos de tipo físico o algún exceso en alguna corrección a los menores porque finalmente los progenitores se han dado cuenta del error que han cometido y con la orientación familiar han podido llegar a concientizar que no es la forma de corregirles a sus hijos y el otro cincuenta por ciento son de aquellos niños que han sido abandonados, de los niños que los dejan en la maternidad la madre desaparece y en esos casos evidentemente se alarga la estadía en estas casas de acogida pero ojo la Judicatura ahí también hace un seguimiento y finalmente si no se logra ubicar a los progenitores lo más lógico es disponer que las casas de acogida inicien ya los procesos correspondientes para una adopción. Entonces con eso estaríamos de alguna manera garantizando que tengan un mayor bienestar y no permanezcan evidentemente por largos períodos en estas casas de acogida. Realmente a los niños que se los declara en adopción potencialmente creo que incluso por el trámite administrativo que se lo tiene que llevar a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social pienso ahí que tal vez está un poquito la traba, deberían ahí darles la mayor celeridad, porque cuando uno escucha en los noticieros casi siempre el ataque de las demoras es al operador de justicia pero si nosotros revisamos la normativa del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia una vez que se cuenta con un informe favorable para que un niño pueda ser adoptado y hecho el análisis de quienes

serían los potenciales adoptantes, la norma es muy clara, señala que llegada la petición llegada la demanda uno debe calificarla y debe convocar a una audiencia y si e esa audiencia cumpliendo las exigencias es oportuno pues se concede. Entonces como yo vuelvo y repito tal vez mas bien dentro de la instancia administrativa es donde se deberían mejorar los procesos, buscar una celeridad para que el proceso de adopción no pase más allá yo diría de unos tres a cuatro meses.

19. Desde su actividad como Juez(a) ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros de acogimiento disminuya?

Yo le diría que ahí sí sería necesario una reforma legal porque del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia establece algunas medidas de protección judicial no existe solamente el acogimiento institucional también existe el acogimiento con familias que hayan sido calificadas por el MIES que garantizan también que un niño pueda estar o se puede garantizar su desarrollo integral. Pero a que me refería con una reforma legal porque dentro de este acogimiento familiar con familias que son calificadas por el MIES la normativa establece que los niños pueden ser ubicados en estas casas pero la norma obvio/omitió que un ser humano si no puede estar con su progenitor con quien más se podría sentir mejor sería con sus familiares cercanos pero esto no plantea la norma y ahí si sería importante una reforma, para ser más claro debería existir un acogimiento familiar que permita que cuando un niño por ejemplo ha sido maltratado o abandonado por sus progenitores a quien se le dé prioridad para que pueda estar dentro de esta figura de acogida se me ocurre pueden ser los abuelos pero en la realidad si es que los abuelos no han sido calificados por parte del MIES no puede el Juzgador darles en custodia no cierto a los familiares. Como no existe una mayoría de familias acogientes por esa es la razón que terminan en una casa de acogida.

20. ¿Ha revisado usted de oficio (sin petición de parte) algún proceso de acogimiento institucional después de emitida la resolución en que lo dispuso?

Si. ¿Cuántos y para qué?

No. ¿Por qué?

La carga procesal hace que sea muy difícil pero si cuando yo me incorpore como Juzgador evidentemente existieron muchas peticiones, muchos requerimientos de que estas medidas como el acogimiento institucional se dé por terminado producto de que se ha logrado mantener terapias con los progenitores que han sido rehabilitados que han sido

concientizados; lo cual ha permitido que los niños puedan ser reintegrados a sus familias biológicas. Pero de ahí de oficio en muy pocos casos por la gran carga procesal.

21. ¿Revisa que se cumpla el seguimiento en los casos en que Usted ha dispuesto acogimiento institucional?

Si. ¿Con qué finalidad?

No. ¿Por qué?

Se lo revisa pero como vuelvo y repito gracias a la ayuda de las Oficinas Técnicas pues ante una disposición del Juzgador de que trimestralmente se vea en qué circunstancias se encuentran los menores, si es que han logrado los progenitores concientizar se del papel de que deben brindar amor, protección a sus hijos. Realmente si se cumple con este seguimiento pero como le vuelvo y repito gracias a la ayuda de la Oficina Técnica ya que los informes que elaboran son puestos en conocimiento del Juzgador lo cual permite que tengamos un real seguimiento. Sería importante un fortalecimiento a estas unidades para que ellos también de alguna manera puedan cumplir con a cabalidad con este control y este seguimiento.

22. Desde su labor como Juez ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

La sugerencia sería tal vez que el Ministerio de Inclusión Económica y Social tenga un mayor seguimiento y control sobre estas casas de acogida para que ante la mínima falencia o ante alguna exigencia normativa no cumplan sea corregida a tiempo y esto permita garantizar el bienestar de los menores que se encuentran en estas casas de acogida.

## **Anexo 7**

### **Entrevista Juez(a) 2**

Fecha: 10 de abril del 2019.

#### **Información General:**

1. ¿En qué Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia labora actualmente?

Laboro en la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Sector Iñaquito.

2. ¿Cuántos años trabaja como Juez(a) de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia?

Como Juez de familia desde el 2012.

#### **Preguntas relacionadas al tema de investigación:**

3. ¿Qué aspectos toma en consideración para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Bueno ahí hay varios parámetros, uno es la edad del adolescente, como es el acogimiento institucional la última medida que adopta un Juez para un niño o adolescente, entonces se ve la edad, la afinidad que tenga, la cercanía a una posible reinserción con algún familiar.

4. ¿Qué normas y/o principios considera relevantes para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Bueno tenemos la Constitución el art. 44, 45, 46; la Convención de Derechos del Niño; y, en sí el Código de la Niñez y Adolescencia todo el capítulo que abarca esta acción.

5. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué?

La efectividad en sí de acuerdo a estudios que ha remitido el MIES en ciertos casos sí. Por ejemplo en los niños recién nacidos que son abandonados y pasan directamente a una casa hogar se procura inmediatamente ubicar a parientes y en menos de un año ese niño al haber descartado que sus progenitores no tienen la voluntad de criarlo se ubica una familia, ahí me parece efectivo. No me parece muy efectivo luego que los niños ya tienen pasados los cinco años donde la adopción ya es difícil.

6. Cuando dispone el acogimiento institucional de un niño, niña o adolescente ¿qué considera para determinar el centro de acogida en que se va a cumplir la medida?

Bueno cada centro acá lo que nos han informado tiene parámetros de edad y condiciones de si sólo son mujeres, si son adolescentes embarazadas, si sólo son varones; y, lo que se considera es en sí que les den espacio porque las casas hogares siempre pasan llenas su cupo y lo que se pretende es que tengan un espacio dentro de esa casa hogar.

7. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

La dignidad de un niño es que tenga cumplidos sus derechos, que tenga el amor cuidado de sus progenitores o de sus familiares, y que tenga lo básico como es: al menos tres comidas diarias, al menos no sea humillado por un bocado de comida, que tenga su derecho a la educación, que tenga su derecho a mantener su salud estable. La dignidad es un derecho.

8. ¿Cómo y cuándo aplica Usted la dignidad en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Como decía se ve la edad del niño y las condiciones en las que llega acá el caso, lo que se pretende aquí es ampararle de manera inmediata con alguien que lo acoja no siendo sus familiares. Pese que es la última medida que toma el Juez a veces de entrada es la primera medida que lo hace.

9. ¿Qué medidas pone en práctica para garantizar la dignidad de niños, niñas y adolescentes durante el acogimiento institucional?

Bueno, se pide al equipo técnico de la Unidad realizar un seguimiento, igual el equipo técnico de la casa hogar presentar informes trimestrales o mensuales dependiendo el riesgo que corre este niño, se procura en todo caso a través del equipo técnico de la casa hogar una especie de orientación a la familia cuando existe a fin de que a largo o corto plazo pueda este niño volver a su hogar biológico.

10. ¿Considera que existen falencias en el ámbito judicial relacionadas con el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Falencias en si no le veo en el ámbito judicial.

11. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

NO APLICA.

12. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 12.1 y 12.2)

No. (Pase a la pregunta 13)

12.1. Explique ¿qué prácticas judiciales pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

NO APLICA.

12.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas judiciales?

NO APLICA.

13. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones institucionales o de centros de acogida) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 13.1 y 13.2)

No. (Pase a la pregunta 14)

13.1. Explique ¿qué prácticas administrativas pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Falta reforzar en las casas hogares, igual falta aportar porque no tienen suficiente comida a veces en las casas hogares, las casas hogares igual subsisten de donaciones pero no siempre llegan esas donaciones o sea llegarán lo típico en época de navidad, el día de niño, el día de la familia, pero en los doce meses del año son contados los aportes queda la ciudadanía a estas casas hogares. Entonces, si visitas las casas hogares ves que no se respeta la dignidad del niño porque no tienen suficiente abastecimiento para darles de comer saludablemente en muchas casas hogares, muchas veces subsisten con trapos y yo veo que no es justo que por ejemplo los niños estén con trapos rotos o con zapato rotos, acá por ejemplo se hace a veces campañas para ir a una casa hogar, tiene apadrinado una casa hogar, el año anterior nosotros colaboramos para esa casa hogar todos eran como diecinueve niños y ver si la alegría de ello pero en sí su mirada refleja una tristeza profunda o quizá un desconcierto de ¿qué me espera mañana?, una desilusión y es obviamente que por más directoras que sean, trabajadoras sociales, todas son profesionales les dan desde su perfil profesional lo que amerita cada caso de cada niño pero obviamente no es el mismo calor humano que puede dar un papá una mamá.

13.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas administrativas?

El mismo hecho de criarse sin ese afecto materno y paterno, tienen un vacío inalienable que todo es como lo sepan manejar o como fueron guiados por la psicóloga de la casa hogar pero siempre tendrán ese vacío, esa sensación de ¿qué es tener una familia? porque su familia a la larga son decenas de otros niños y adolescentes que están en la casa hogar y con cada historia porque muchos a veces entre ellos se agreden y se agreden por el mismo hecho de no tener afecto, se vuelven disque rebeldes pero es por el hecho de que me falta algo y no sé cómo pedirlo, no sé cuál es la sensación que siento conmigo mismo, de que me abracen, de que me digan te amo, te necesito, yo estoy para protegerte. Entonces estos niños sienten eso, se sienten desolados y siempre van a tener a afectación psicológica por ese desamor que tuvieron en su infancia y adolescencia.

14. Desde su experiencia ¿Considera que las falencias o problemas que ha descrito afectan la dignidad de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional? Explique.

Bueno, a veces se ha dado casos de abuso sexual en las casas hogares y eso ya se torna en un ámbito penal pero eso lo sabemos ya a veces muy tarde, es más en lo administrativo porque acá nos advierten pero se puede decir no claramente porque a la misma casa hogar no le conviene eso. En la práctica si he tenido varios casos el caso que más me dejó muy preocupada era de tres hijas, fue denunciado el papá por maltrato y le retiraron a las hijas dictándoles la medida del acogimiento institucional fueron las tres a una casa hogar, el papá logro aparentemente superar la situación del maltrato y les reinsertan nuevamente, y yo pienso que ahí si fue falla de la casa hogar y también de nuestro equipo técnico al no hacer un seguimiento exhaustivo verificando, porque resulta que el padre abusaba sexualmente de las hijas y sólo cuando la una hija fue diagnosticada embarazo supieron que en realidad las hijas hablaban la verdad, pero no les creyó ni el mismo Juez en ese entonces que eran objeto de abuso sexual del mismo progenitor, fueron abandonadas de su madre a muy corta edad prácticamente quedaron niñas la mayor era de apenas 8 años, la otra 6 años y la última tenía como 4 añitos. Y así les retiraron de la casa hogar pero el papá logró hacer, y ahí vi yo que si se atentó contra su dignidad porque no confiaron en ellas y descuidaron toda su integridad física y psicológica totalmente, al punto de que hasta hicieron exámenes médico- legales y no encontraban signos de violación del papá, hicieron exámenes psicológicos por parte de Fiscalía y no encontraron abuso sexual y lo curioso fue ahí que cuando la psicóloga de la entidad educativa al ver que la niña se resistía a que le toquen ella le hace un test y bastaba ese test para que nunca le entreguen al padre a las hijas, pero no tomaron en cuenta ni por parte del Juez de acá, ni por parte de la casa hogar este test porque este test fue el primero fue la denuncia que

hizo la psicóloga de la entidad educativa. Sin embargo, el papá logro que le restituyan y pues ahí se desbordó en el embarazo y ahí por ejemplo la niña apenas tenía 14 años cuando fue madre, nació la criatura porque ella era convencida de que era por chupar mango con limón que le seguía creciendo la barriga y cuando le llevaron al centro de salud se dieron cuenta que estaba embarazada y con su propio papá que atentó contra su dignidad humana. El papá está cumpliendo una pena sí, pero las tres hijas fueron un total desastre se puede decir porque cuando acá se conoció el caso de ellas ya la una era madre, trataba de deshacerse del hijo cuando nació y lo que se dio acá y si me llamó a mi mucho la atención de una audiencia se preguntaba a la psicóloga si era prudente a una niña que tenía 15 años obligarle hacer las labores de mamá a convencerle de que eso fue normal y procreó tuvo una vida y todo para mí era un primer caso que yo tenía de esos pero hicimos el seguimiento exhaustivo con los equipos técnicos de aquí y de la casa hogar mismo y ellos decían que sí que sí le puede cuidar que si había que convencerle que debía ser madre y todo pero la niña tenía un problema en el habla y por esa razón se pidió que se le haga una nueva valoración psicológica y resulta que le detectaron hasta un tanto de retardo mental, donde años de años que venían haciendo los informes del equipo técnico de las casas hogares y de aquí era todo normal el seguimiento estaba bien todo era en orden, y pues yo tomé la dura decisión de separar a ese bebé e internarle en otra casa hogar lejos de la mamá porque la mamá tenía una reacción de darle de lactar y luego le aplastaba el estómago para que vomite todo el bebé y no podíamos esperar que pase algo mayor, se logró en todo caso después de años y eso también me pareció curioso que la DINAPEN nunca le ubicó a la madre nunca, yo decía cómo una madre puede abandonar a tres niñas ¿qué pasó?, o sea decía ¿murió?, entonces pedí igual una nueva investigación para ubicar a la madre porque dije mamá es mamá y creo es la persona más idónea a no ser que esté loca o que se haya declarado algún tipo de medida contra ella pero no había nada en el proceso cuando se logró ubicar a la madre porque a la DINAPEN se le dio 20 días para que le ubique a la madre y se logre la reinserción, se ubicó a la madre, la madre se había casado con otro sujeto y supuestamente la mamá aducía demencia que estuvo un poco con demencia de tanto maltrato del ex marido, se procuró la reinserción porque ella decía que siempre se acordaba que algo le faltaba, porque yo decía ¡qué raro que no exista ni un solo familiar de estas criaturas por parte del padre mismo o por parte de la madre!, ¿dónde están?, no sé qué ocurrió ahí pero se logró la reinserción con la madre y resulta que el padrastro y eso por ejemplo en la audiencia que se lograba la reinserción se le indagaba al padrastro y yo a las psicólogas les preguntaba si es que indagaron al padrastro

porque decía las tres hijas son vulnerables, yo les consideraba vulnerables porque cuando se entrevistaron conmigo en forma reservada querían con ansiedad ver al padre o sea tenían curiosidad de qué paso con el papá porque se fue preso y la tercera niña que fue la que a la larga destapó toda la información porque ya a ella no le gustaba el abuso sexual o sea le dolía, entonces a ella cuando le entrevistaron en la Fiscalía ella dijo pero o le prestaron atención, fue solo cuando se descubrió el embarazo de la segunda hermana, ahí es que le prestaron atención, entonces ahí que no se va a atenta contra la dignidad de tres seres humanos porque fue desastroso este caso y si es de referencia. La primera hermana cuando ya fue adulta al cumplir 18 años salió pero se conoció ahí mismo en el casa hogar con otro chico y se dedicaron a la droga; la segunda niña escapó con el padrastro la que parió al hijo; la madre detesta a la tercera hija porque la segunda hija supuestamente le quitó el marido y pide acá que se le restituya a la casa hogar. Lo que se logró ubicares una hermana de esta señora y ahora está al cuidado de latía materna, la niña ya está libre en la casa de la tía materna. Pero por ejemplo ahí se pide un seguimiento y nosotros no tenemos el aparato suficiente como para hacer seguimiento caso a caso, falta personal para hacer el seguimiento o en este caso debería ser como un convenio interinstitucional con el MIES que es el que maneja a las casas hogares para casos específicos como esté hagan el seguimiento a ver si es que en realidad la orden que da el Juez de reinserción familiar se cumple, se cumple con el bienestar o alcanza a proteger esta dignidad humana del adolescente o del niño. Esa fue la peor experiencia que tuve.

15. ¿Considera que hay vulneración de derechos relacionados con la dignidad durante el acogimiento institucional? ¿Cuáles?

Con este caso todos, el derecho a su intimidad, el derecho a educarse, el derecho a la protección en sí del mismo Estado en este caso se ha vulnerado totalmente porque no cuidaron su integridad física y emocional, yo ese caso lo conocí hace un año pero ese caso era de muchos años atrás y como era voluminoso cuando acá advierte y lo que me llamó la atención era que pedía otra vez la reinserción, entonces ahí me puse a leer un día entero ese caso, yo decía ¡qué raro que no tomaron en cuenta el primer informe psicológico de hace años!, donde la niña contaba a su manera porque era niña como le tocaba el papá, como le llevaba al baño como les hacía comerlos excrementos de ellas cuando no accedían, entonces yo decía ¡basta con eso! Nunca hubo un examen psiquiátrico al padre. Se supone que el equipo técnico es un apoyo y nosotros nos basamos en eso por la gran cantidad de casos que existen y el equipo técnico sea reforzado con más personal, que entre el equipo técnico sea específicamente tales profesionales las dedicadas hacer eso y

alertar a la autoridad de que ese acogimiento familiar o la restitución familiar no está resultando por tales cosas.

16. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

No todos son adecuados, yo realmente confío en uno en Aldeas SOS y obviamente este funciona mejor porque tiene una gran campaña para que aporten económicamente, tiene convenios hasta con instituciones bancarias donde le dice aporte para Aldeas SOS o adopte un niño en el sentido de que Usted se acerca a esta casa o fundación y puede decir yo me apadrino a tal niño o adolescente y contribuye una cuota mensual, aparte de eso ellos a las niñas les enseñan corte y confección y a los niños mecánica, entonces les dan a la larga una herramienta para cuando ya son adultos puedan defenderse en la vida lo que no sucede en las otras casas hogares de que procuran que todos los niños que yo he tratado que los he escuchado son muy independientes son autosuficientes porque desde bebés les enseñan la independencia a comer solos a ir al baño solos a vestirse solos a ir a la escuela solos, entonces saben lo que es estar en soledad saben lo que es la auto subsistencia pero les falta como que al finalizar el acogimiento institucional cuando no fue posible su adopción, y ahí habría que buscar una medida con el Estado ubicarles en un trabajo porque no se ve se puede decir el desenlace de eso, acá hay un informe hasta que cumplió los 18 ¿y su vida adulta?, inclusive acá se ha visto que muchos dicen no quiero cumplir los 18 porque donde voy a vivir, porque cumplió los 18 y tiene que buscar dónde vivir, cómo comer, cómo subsistir, y ¿están preparados psicológica y físicamente los niños que permanezcan durante largos años en una casa hogar?.

17. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

Sí.

18. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

Es largo o sea yo he visto que es eficiente como dije al inicio de los recién nacidos son más fáciles de ubicar una familia adoptiva, se hace más difícil cuando son dos o tres hermanos porque tratan de no separar a los hermanos porque así mismo dice la ley que hay que procurar que los hermanos estén unidos pero no siempre las familias que van a adoptar tienen la capacidad económica para acoger a los tres, o adoptar a dos, o adoptar a tres; y, entonces se les hace largo porque el hecho de no querer separarles a veces duran hasta los 18 años en la casa hogar. Yo tuve un caso en que el hermano se independiza a los 18 años de la casa hogar y él pidió adoptar a su hermana menor, en todo caso se le dio

a él la custodia de la hermana menor porque tenía 18 consiguió trabajo pero era de ver o sea ahí yo vi y por eso digo con seguridad que no tienen un proyecto de vida luego que salen de la casa hogar, ¿qué hago?, ¿a dónde voy?, ya soy bachiller porque de eso si se preocupa la casa hogar de enviarles a una escuela, de que cumplan al menos su instrucción básica y secundaria, si se preocupan la mayoría de casa hogares que yo he tenido la oportunidad de trabajar con esas casas hogares por cada caso se preocupan de darles la educación y el bachillerato pero una vez que salen ¿cómo se consigue empleo? Este mismo joven que decía, la misma casa hogar le contrató como conserje y ahí pudo él decir mi hermana viene a vivir conmigo porque de ese muchacho era la desesperación porque por la edad de él en casas hogares ya les separan porque solo tienen hasta cierta edad en cada casa hogar, y entonces le separan a otro lado y ahí se separaron un tiempo con la hermana y el chico sufría, cuando veía el pedido decía pero ¿es el mismo que le declaramos en acogimiento? si y él pidió que le den a la hermana y claro la hermana era feliz de ir con el hermano que era lo único que le quedaba porque la mamá como siempre solo dedicada a su vida, el papá no sabían ni quién era.

19. Desde su actividad como Juez(a) ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros de acogimiento disminuya?

La prevención la prevención que tiene que ir desde los hogares, que se yo charlas comunitarias, a través de las escuelas, a través de los colegios porque a mí me alarmaba el otro día una noticia que en Ecuador existen muchas madres adolescentes entre los 8 y 13 años decía pero a los 8 ni siquiera tiene desarrollado y entonces es como ¿qué está ocurriendo con la familia, con la sociedad? Entonces yo pienso que uno de esos es la educación, educarles con la prevención para disminuir el abandono, para disminuir el hecho de los adolescentes tan jóvenes padres.

20. ¿Ha revisado usted de oficio (sin petición de parte) algún proceso de acogimiento institucional después de emitida la resolución en que lo dispuso?

Si. ¿Cuántos y para qué?

No. ¿Por qué?

Si, si se ha hecho así cuando hay casos que existen mucha violencia se está pendiente y se coordina con el equipo técnico para que procure arrojar los informes en el tiempo que se le otorga.

21. ¿Revisa que se cumpla el seguimiento en los casos en que Usted ha dispuesto acogimiento institucional?

Si. ¿Con qué finalidad?

No. ¿Por qué?

Eso es un poco difícil porque acá la escases de personal no permite un seguimiento como debe ser, se lo hace si pero no como es. Para ver el bienestar del niño o adolescente, que se esté cumpliéndose.

22. Desde su labor como Juez ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

Yo pienso que a las casas hogares se debe mantener una capacitación periódica porque igual allá rotan el personal, se debe abastecer de suministros necesarios para mantener esa casa hogar, eso hace falta ahí. Igual un seguimiento por parte del MIES, un control por parte del MIES o de la entidad que esté a cargo de las casas hogares, al momento al menos es el MIES el que supervisa, autoriza la apertura o cierra las casas hogares, mayor control en esta casas hogares para ver sus necesidades y abastecerlas o hacer una autogestión para que toda la comunidad sepa que existen niños y adolescentes abandonados por sus propios progenitores y concientice.

**Anexo 8****Entrevista Juez(a) 3**

Fecha: 16 de abril del 2019.

**Información General:**

1. ¿En qué Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia labora actualmente?

Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre de este Distrito Metropolitano de Quito.

2. ¿Cuántos años trabaja como Juez(a) de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia?

Presto mis servicios bajo una relación de dependencia en el Juzgado Primero desde el 2010 al 2012 y en Unidades Judiciales de Familia desde el 2012 en el mes de octubre hasta la presente fecha.

**Preguntas relacionadas al tema de investigación:**

3. ¿Qué aspectos toma en consideración para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Teniendo en cuenta que el acogimiento institucional es una medida de protección temporal dada a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo se considera para conceder a la institución acogiente: la edad, el sexo y las circunstancias físicas o mentales que puede tener quien va a ser protegido, esto es, los niños, niñas y adolescentes ara determinar la institución acogiente.

4. ¿Qué normas y/o principios considera relevantes para decidir en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

El principio fundamental del Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes establecido en el artículo 11 del CONA y en el artículo 44 constitucional que establece la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en cuanto al riesgo inminente que estos pueden sufrir de los derechos a vulnerarse.

5. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué?

Si es una medida de protección cuando existe un riesgo inminente de los niños, niñas y adolescentes pero como el carácter de esta institución es temporal se debe dar mayor atención a su acogimiento para una posible reinserción al vínculo familiar.

6. Cuando dispone el acogimiento institucional de un niño, niña o adolescente ¿qué considera para determinar el centro de acogida en que se va a cumplir la medida?

Para una realidad jurídica simplemente conocemos a través de DINAPEN que ha sido acogido un niño, niña o adolescente, y a través de una providencia avocando conocimiento se ratifica su institucionalización en donde la DINAPEN la haya concedido, siempre y cuando no exista contradicción de la casa acogiente porque una vez que se avoca conocimiento y se da el acogimiento temporal en la primera providencia como medida de protección se hace conocer al Director o Directora de esa casa acogiente, si esto no se produce en relación a la imposibilidad de mantener al niño en esa casa acogiente pues se solicita al MIES las casas que favorezcan de acuerdo a la situación física e intelectual y edad del niño o adolescente.

7. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Si se relaciona al tema en la entrevista se enmarcaría a la atención prioritaria que se debe dar a los niños, niñas y adolescentes que estén en situación de riesgo. Pero si establecemos en forma general lo que es la dignidad se establece en el artículo 26 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, es decir, que este derecho de dignidad incluye una prestación alimenticia adecuada, nutritiva, a un derecho a la vivienda, a un derecho a la salud, un derecho al vestido, lo que establece en verdad lo que debemos dar los progenitores conforme al 83.16 constitucional.

8. ¿Cómo y cuándo aplica Usted la dignidad en casos de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

En la primera providencia en cuanto a la parte jurisdiccional y de forma inmediata cuando se tiene conocimiento del riesgo inminente de vulneración de los derechos concederle una casa acogiente donde el niño tenga estos derechos que inclusive establece el artículo 26 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y lo que determina la investigación para establecer la ubicación y la identidad de sus progenitores hasta el cuarto grado de consanguinidad, es decir, utilizar el medio auxiliar de administración de justicia especializada como es la Oficina Técnica lo que establecen los artículos 268 y 269 que es la intervención de la DINAPEN y Fiscalía.

9. ¿Qué medidas pone en práctica para garantizar la dignidad de niños, niñas y adolescentes durante el acogimiento institucional?

La actuación inmediata como poder judicial para que se garanticen los derechos a través de cómo se manifestó en el anterior interrogatorio la intervención de los medios auxiliares de la administración de justicia especializada.

10. ¿Considera que existen falencias en el ámbito judicial relacionadas con el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No

Falencias no en cuanto a la aplicación inmediata de una medida de protección como es el acogimiento institucional, no es excusa el establecer que existe cantidad de causas por atender por parte de la administración de justicia de familia pero para mi criterio para una pronta atención debe establecerse por parte de las Juntas Cantonales de Protección esta medida de protección de acogimiento institucional toda vez que solo es un auto resolutorio que puede ser modificable conforme el 219 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y también es facultad como les da a las Juntas el código entonces ellos deben manejar estas medidas de protección, con una reforma al 219 y a las atribuciones de las Juntas, y sólo el Juez conocer ya en cuanto a la situación de los niños, niñas y adolescente cuando no se da una reinserción familiar sino una adopción para terminar con la medida de protección.

11. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

Falta de establecer la situación legal de los niños, niñas y adolescentes en las casas acogientes, la falta de reinserción de los niños a las familias y la falta de agilidad para que sean adoptados para concederles una familia así sea de hecho y no de vínculos biológicos.

12. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 12.1 y 12.2)

No. (Pase a la pregunta 13)

12.1. Explique ¿qué prácticas judiciales pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Solo la falta de atención prioritaria y de agilidad podría afectar, en la primera providencia donde se otorga una medida de protección cuando se tiene conocimiento ya sea a través de oficios de la DINAPEN o a través de alguna demanda de un ciudadano común por parte administración de justicia especializada se atiende de inmediato la medida de protección que dicte en vulneración de los derechos.

12.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas judiciales?

No establecer la situación legal del niño y dejarle en abandono, es reiterativo.

13. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones institucionales o de centros de acogida) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 13.1 y 13.2)

No. (Pase a la pregunta 14)

13.1. Explique ¿qué prácticas administrativas pueden afectar la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Como el acogimiento institucional es otorgado por autoridad judicial la falta de conocimiento de la autoridad judicial por parte de las casas acogientes de que tienen en acogida no legalizada a los niños, niñas y adolescentes hace establecer una vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes porque es el Juez quien debe determinar la ubicación e identificación de los progenitores o de los familiares de este niño, es decir, que el Juez activa la investigación para determinar la situación jurídica de ellos. La falta de conocimiento por parte de las casas acogientes a la función judicial a través de las Unidades Judiciales donde la especialidad vulnera los derechos a nivel administrativo.

13.2. ¿Qué efectos pueden generar esas prácticas administrativas?

Únicamente el no establecer la situación jurídica de los niños que se encuentran en las casas acogientes.

14. Desde su experiencia ¿Considera que las falencias o problemas que ha descrito afectan la dignidad de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional? Explique.

Para mi criterio mientras se encuentran en acogimiento institucional están protegidos el derecho de ellos, sólo la falta de actuación judicial en cuanto a ubicación y

a la no reinserción a su familia biológica afectaría el derecho que tienen ellos del 45 constitucional a un crecimiento y a un vínculo con su familia, y hablando familia constitucionalmente no es padre y madre sino su familia biológica o donde él se ha criado porque familia no se establece solo con el vínculo biológico sino también una familia de hecho.

15. ¿Considera que hay vulneración de derechos relacionados con la dignidad durante el acogimiento institucional? ¿Cuáles?

No, no existe para mi criterio si está en acogida.

16. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

No tengo conocimiento si son adecuados, con tal que estén aprobados mediante acuerdo ministerial por el MIES el Juez debe aceptar que son adecuados para la ubicación de los niños o adolescentes toda vez que el Juez no hace una investigación de campo ni tampoco he tenido conocimiento que la Oficina Técnica cuando realiza la situación social del niño determine que ese lugar no es adecuado para tal o cual niño.

17. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

Si, si considero porque si hemos tenido acogimiento institucional de los niños de 8 a 10 años y también hay que considerar que existen niños que pueden estar en acogida pero que no se les ha otorgado una familia adoptiva y se encuentran ahí en los centros hasta los 18 años. Entonces, tenemos un acogimiento limitado hasta los 18 años, no es indefinida pero si es larga y si es determinada hasta la edad de los 18 años.

18. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

Primero, la falta de dar a conocimiento al Juez de que tal o cual niño se encuentra en la casa acogiente, la falta de un acto administrativo para la ubicación de los familiares, la sociedad que limita en una adopción a los niños, niñas y adolescentes. Entonces, considero que por eso se da una institucionalización larga, delimitada pero larga.

19. Desde su actividad como Juez(a) ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros de acogimiento disminuya?

Establecer la situación legal de los niños, niñas y adolescentes, agilizar una reinserción familiar, un tratamiento psicológico terapéutico para fortalecer los lazos de los niños, niñas y adolescentes con sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, ampliar un poco más a las familias acogientes para que los niños no se críen en un

acogimiento institucional sino con familias que estén predispuestos a dar el entorno familiar a aquellos niños que son de difícil adopción.

20. ¿Ha revisado usted de oficio (sin petición de parte) algún proceso de acogimiento institucional después de emitida la resolución en que lo dispuso?

Si. ¿Cuántos y para qué?

No. ¿Por qué?

No, porque no se ha otorgado, aparte de ratificar una medida de protección de acogimiento institucional no se ha otorgado otra medida de protección dentro de ese auto o de esa resolución; por ejemplo, conceder límites o tiempo a la casa acogiente para una reinserción familiar, para un plan global familiar y establecer a través del 219 si se ha dado o no cumplimiento por parte de la casa acogiente, es decir, falta ampliar por parte de los Juzgadores la resolución donde se ratifica o se concede la medida de protección de acogimiento institucional.

21. ¿Revisa que se cumpla el seguimiento en los casos en que Usted ha dispuesto acogimiento institucional?

Si. ¿Con qué finalidad?

No. ¿Por qué?

No porque no se ha otorgado mediante esa resolución otra medida de protección más que el acogimiento institucional, entonces al momento que solo damos una ratificación de medida de protección temporal del acogimiento actuamos a petición de parte de las casas.

22. Desde su labor como Juez ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

Como reforma que el acogimiento institucional como medida de protección temporal que puede ser revisado se otorgue por parte de las Juntas de Protección que tienen menos carga procesal que las Unidades Judiciales mucho más cuando abarca ahora sobre familia, no existe una especialidad solo sobre niñez como había hasta antes del 2012, si sólo fuéramos Jueces de Niñez y Adolescencia estaríamos sólo sometidos al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y ahí podríamos ampliar las facultades y mejorar atención a las medidas de protección. Si no se daría una reforma en que sólo esto

conozcan las Juntas de Protección, si no se da esa reforma pues también crear sólo Juzgados o Unidades Judicial de Niñez y Adolescencia.

## **Anexo 9**

### **Entrevista Funcionario Estatal – Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Fecha: 18 de abril del 2019.

#### **Información General:**

1. ¿En dónde trabaja actualmente?

En la Coordinación Zonal 9 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Protección Especial.

2. ¿Qué cargo desempeña actualmente en su lugar de trabajo?

Soy analista de inclusión social.

3. ¿Cuántos años trabaja con niños, niñas y adolescentes?

Unos 20 años.

#### **Preguntas relacionadas al tema de investigación:**

4. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes?

No, no es una medida efectiva. El problema que tenemos es que en el país está montado un sistema solo para el acogimiento institucional; sin embargo, no existe ningún espacio que sea comparable siquiera al ambiente familiar, con las excepciones del caso. Existen familias en las cuales no es posible su permanencia pero nosotros como país como MIES estamos avanzando a procesos de desinstitucionalización en este momento, creemos que los espacios familiares son lo que mejor pueden contener y esto se lo ha demostrado con algunas problemáticas o sea gente que va en Migración pero el guagua se queda en núcleos familiares no necesariamente van a procesos de institucionalización y esto ha garantizado un poco también el aporte y el apoyo de los núcleos familiares a los niños y niñas; y, por lo tanto, esta es una medida tan excepcional que debería servir sólo para hacer protección en temas en los cuales incluso existe delito de por medio o cuando ya las condiciones familiares realmente sea extremas pero no deberían ser el común del acogimiento institucional.

5. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

Principio de actuación en tema de derechos humanos, para mí es todas las acciones que hagamos en beneficio de los niños en el marco de protección de derechos debe contener un tema de dignidad.

6. ¿Considera que existen falencias en el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No.

Muchas falencias, falencias internas y falencias externas.

Entre las falencias internas: me parece que si hay un problema serio dentro de los propios servicios de poder atender con calidad, con calidez y dignamente a los niños, niñas y adolescentes que están en los servicios, uno de los temas fundamentales es el tema de recursos o sea los guaguas deberían tener acceso a diferentes tipos de servicios no sólo a los de alimentación, cuidado y protección, deberían tener acceso a temas de recreación, deberían tener acceso a temas de salud sin tener muchas complicaciones, deberían los adolescentes tener posibilidades de trabajar autonomía; es decir, hay un montón de falencias todavía que no hemos logrado superar a tal punto que el país todavía no tiene por ejemplo una propuesta completa para adolescentes que salen en autonomía, y lo más grave de este proceso es que los adolescentes llegan a los 18 años y el sistema los expulsa de los servicios de acogimiento institucional, incluso sin estar preparados para su autonomía, es decir, guaguas que fueron declarados en adopción pero no pudieron ir en adopción, guaguas que no pueden regresar a sus familias a procesos de reinserción familiar tienen que entrar a un proceso de autonomía y ese proceso de autonomía requiere generar habilidades en los adolescentes, el país no está preparado para eso recién estamos tratando de caminar en este tema pero para mi es una falencia grave.

Como externas:

1) Me parece que uno de los temas más serios que tenemos es el propio sistema de protección, por ejemplo: tenemos un serio problema con la Judicatura y desde quien dispara los temas de protección. Por poner casos concretos: en acogimiento institucional tuvimos un caso que se tardaron 2 años en dictar una medida de salida del guagua, es decir, este guagua fue recuperado por la DINAPEN, el papá y la mamá jóvenes los dos, el papá consiguió un trabajo se casaron, estuvieron en matrimonio y los dos se tomaron unos tragos, entonces en el puente de Carcelén la mamá le deja a la niña en la parte de

abajo mientras le va a traer al papá que estaba chumado, a lo que baja la DINAPEN le coge a la guagua, le ingresan al sistema de protección, entra a una casa de acogida dos años para que salga porque la Judicatura no dictó la medida de salida, una familia que no tenía riesgo, una familia que era muy protectora, una guagua que era muy bien querida y cuidada; sin embargo, fue el sistema entonces ahí tuvimos una seria dificultad. Y la Judicatura no es sólo este tema tenemos un montón de temas, ahorita mismo en el Enríquez Gallo en 6 meses todavía no se da una audiencia para legalizar la reinserción familiar, están entregados los informes a Judicatura, está preparada la familia, está preparado el adolescente, 6 meses y sigue ahí en un proceso quedado desde afuera, me parece que ese es un tema que todavía no logramos solucionarlo.

2) Me parece que otro de los temas que tenemos dificultad igual con la Judicatura es con los equipos técnicos de la Judicatura, los equipos técnicos están trayendo a veces complicaciones y me parece que esos equipos técnicos tienen que especializarse un poco, por ejemplo: tuvimos un caso de un tema que algún momento se lo trató como un tema de abuso sexual entre pares entre niños, bueno aquí hay otras cosas que trabajarlas ahí; sin embargo, el equipo técnico de la Judicatura en uno de los informes que emite dice que este guagua tiene un problema no me acuerdo si era un problema psiquiátrico o un problema de esquizofrenia no sé qué, en algún momento yo preguntaba: ¿quién tiene algún documento que nos diga qué tienen este guagua?, nadie sabía entonces yo decía de donde salió esto, ¡ah, es que esto piensa la psicóloga del centro!, pero pienso o está diagnosticado, ¿qué es lo que pasa?, y van tildándolo a tal punto que ahora el equipo técnico de la casa de acogida y el equipo técnico de la unidad judicial están de acuerdo en que el guagua debe salir de esa casa de acogida, entonces yo pregunto: ¿a qué casa?, si el guagua es tan problemático lo que están tratando es de buscar otra casa, ese es el problema.

3) Con la DINAPEN seguimos teniendo algunas dificultades desde afuera, DINAPEN es de alguna manera quien dispara el sistema de protección para que nosotros podamos hacer los procesos de atención en los servicios de acogimiento, hemos tenido casos en los cuales los guaguas no requieren acogida, me parece que ellos requieren trabajar con un manual de procedimiento, por ejemplo: en la ruta se supone de la DINAPEN ellos dicen que ubican a un niño y que luego ellos hacen la búsqueda de la familia y cuando no la encuentran ellos solicitan la medida de protección, es falso nosotros hemos comprobado de agentes que no hacen este procedimiento no hacen nunca la investigación, o sea cuando tenemos la posibilidad paramos la institucionalización,

encontraron a un guagua que al parecer tenía cierto grado de discapacidad en la Avenida del Maestro entonces nos llaman a decir que ya necesitan una casa de acogida porque es un guagua abandonado, callejizado, además con discapacidad, nadie entiende lo que pasa, mandamos un equipo, este guagua hablaba bien estaba en la escuela además estaba con el uniforme de la escuela, ni siquiera DINAPEN fue a la escuela cuando el equipo nuestro fue a la escuela en la tarde estaba la mamá ahí y la mamá regresó ya poniendo la denuncia de desaparición de su guagua en la DINAPEN de la Eloy Alfaro y los profesores y los de la escuela estaban rondando la zona buscándoles al guagua, es decir, el guagua salió de la escuela todo el mundo andaba en eso; sin embargo, la DINAPEN lo cogió y lo llevó a Santa Prisca y en Santa Prisca estaba ya casi para institucionalizarlo; o sea, cuando no manejas esos procesos bien esos son los problemas que tenemos.

4) El otro problema que teníamos y que ya hemos parado un poco Fiscalía se creía con la capacidad de dictar medidas o sea no de dictar medidas porque las medidas de protección las dicta la Junta y la otras medidas las dicta la Judicatura pero sin embargo la Fiscalía estaba institucionalizando niños mediante un oficio decía la Fiscalía tal solicitamos que el niño tal sea acogido en su casa hasta que decida la autoridad no se qué otra cosa, pero yo decía en base a qué ustedes como Fiscalía dictan una medida de este tipo; esas son dificultades.

5) Y, finalmente con servicios, esto es un poco desde la administración de Justicia pero desde los servicio también tenemos líos, por ejemplo: no tenemos la posibilidad de ubicarles a los guaguas en instituciones educativas de educación, nos ayudan mucho; sin embargo, para las instituciones de acogimiento es muy difícil que ubique si entran tres hermanos uno en cada escuela, uno en una escuela de aquí, otro en otra escuela de allá, por ejemplo tenemos La Dolorosa que queda en San Antonio y a una cuadra queda una escuela pero les dan a los guaguas en Calacalí, son guaguas que están con medidas de protección es decir guaguas que requieren estos temas de protección; sin embargo, no los tienes. Con salud tenemos igual externo otro lío que es que muchos guaguas requieren atención especializada, guaguas que tiene problemas auditivos, guaguas que tienen problemas de discapacidad, tenemos ahora algunos casos de guaguas que tienen problemas psicológicos muy complejos y se requiere un proceso de atención permanente, pero si vas a al Ministerio de Salud son 6-8 meses un turno; entonces si hay una complicación muy fuerte dentro de este tema. Parece que son como los nudos más fuertes.

7. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

Son efectos súper densos, primero, porque no hay un tema de garantía de derechos dentro de las instituciones, es decir, no podemos ni siquiera tener acceso a derechos mínimos como los de educación, salud, no ha sido posible eso pero lo más serio de esto es que logras en algunos casos romper hasta lazos familiares y además hay un tema de sufrimiento muy fuerte de los guaguas, teníamos un caso: el papá y la mamá –yo siempre cuento esto, que los dos fueron apresados en un tema que hizo la Policía por drogas– entonces van a flagrancia y entra el padre a la audiencia y es privado de la libertad, a mamá estaba con el bebe me parece que tenía 6-7 meses no me acuerdo bien, tenía que entrar la señora también a la audiencia y le encarga el guagua a la DINAPEN le dice téngame hasta ir a la audiencia, entra a la audiencia a ella no le privan de la libertad, sale y la DINAPEN lo llevó a la guagua a una casa de acogida, esta guagua creo que lloró como quince días porque además era una guagua que tomaba el seno, era una guagua que siempre estuvo pegada a la mamá y tuvimos que contenerla ahí a la pobre guagua y a la pobre mamá también o sea por una negligencia institucional, es decir, ahí fue un tema serio y tardaron me parece que 3 o 4 meses en sacarla de ahí porque además los jueces cuando dictan una medida no es que enseguida pueden revertirla, tienes que esperar el proceso, que la audiencia, hoy no puedo venga en 15 días y eso es muy fuerte. Nosotros tuvimos igual otro caso de guaguas colombianos que tenían que salir, la abuela vino una vez de Colombia estuvo ocho días, teníamos los informes todo listo, teníamos ubicada la familia, teníamos informe de Cancillería, teníamos el informe de bienestar de Colombia, teníamos todo listo y vino la abuela a llevarlos, pasó ocho días aquí y no se dio la audiencia, se regresó a Colombia porque ella no podía estar; al mes la volvimos a convocar vino pasó quince días aquí y no se dio la audiencia; tuvo que venir una tercera vez y pasó mes y medio aquí en el Ecuador y ahí se pudo llevar a sus tres nietas. O sea, estas cosas afectan a las guaguas terriblemente porque primero tienen una separación muy fuerte, una separación familiar de los lazos muy compleja, y en el caso de los guaguas chiquitos esta guagua que te comentaba de Carcelén por ejemplo ella pensó que eran los papás los que no le querían y le fueron a dejar en esa casa de acogida, es decir, rompes una estructura familiar, no es tan sencillo el tema del acogimiento.

8. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 8.1 y 8.2)

No. (Pase a la pregunta 9)

8.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas administrativas pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

Nosotros de alguna manera como institución hemos tratado de normar ahora a través de una normativa técnica el funcionamiento de los servicios; sin embargo, tenemos un problema y es que es bien difícil que podamos sostener algunos casos y creo que ahí nos falta una gestión a nivel mucho más grande. Por ejemplo, yo no conozco a profesionales de psicología que puedan abordar y tratar terapéuticamente temas de abuso sexual, en algún momento yo me acerqué a la Universidad Central queríamos hacer un proceso ahí con la Universidad y les preguntaba yo si podíamos hacer un proceso de capacitación a todos los psicólogos de las casas de acogida para que pudiésemos como yo les decía: actualizar los conocimientos para que puedan trabajar estos temas, y yo me acuerdo claramente que de la Universidad me decían: es que nosotros no preparamos profesionales ellos tendrían que seguir otro nivel de estudios superior en el cual se pudiese trabajar, y claro ahí tenemos una limitación nos falta como institución fortalecer, mucho de los guaguas que están en acogimiento entran por temas de abuso sexual, entonces no puede ser que estando ahí no tengamos procesos de contención mucho más fuertes.

Me parece que nos falta también como equiparar las condiciones en todos los servicios, para mí por ejemplo en acogimiento institucional no deberían existir unidades buenas y unidades malas, servicios buenos y servicios malos, todos deberían ser buenos y eso significa que nosotros desde el estado deberíamos garantizar la provisión de recursos económicos para que todos los servicios sean de calidad y todos los servicios sean buenos; sin embargo, aquí hay un tema económico es decir no puedes financiar todo pero en el fondo lo que estas afectando es ahí la atención de los guaguas es decir yo a veces digo: todos los guaguas deberían estar estudiando, todos los guaguas deberían estar bien de salud, todos los guaguas deberían estar bien bonitos, vestidos, limpios, cambiados, todos los guaguas deberían acceder a espacios de recreación, todos los guaguas deberían irse al cine, todos los guaguas deberían practicar algún deporte, todos los guaguas de los servicios de acogimiento pero no puede ser que en algunos servicios también dependa mucho de la gestión de cierta gente y ahí resulta que hay guaguas que si van al cine, guaguas que van de escalada con un grupo que los lleva a los niños chiquitos se van de caminata, escalada, les hacen bajar en cuerda, y hay otros guaguas de otros servicios que no tienen que ponerse que no tienen ropa, entonces eso si complejiza mucho

realmente. Me parece que como MIES todavía tenemos que avanzar a un tema incluso de provisión de recursos porque hay que equiparar esto, yo sé que a veces la gestión depende de la gente pero no pueden depender de la gente los temas de protección de menores, yo ahí estoy convencido de que todos los guaguas deberían tener como esta misma atención y debería ser de un nivel súper alto.

8.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas administrativas?

De todo. Primero, hay un tema de re victimización muy fuerte, por ejemplo: otro de los temas que nos pasa en el MIES es a veces el cambio de personal, entonces para mí una de las cosas que siempre me afecta durísimo es cuando un psicólogo o una psicóloga es cambiada, entonces yo por ejemplo a los guaguas chiquitos que tienen una cercanía que pueden generar una empatía con una profesional o con un profesional de psicología y luego le cambiamos al profesional y tiene que entrar otro profesional y empieza de cero y empiezan otra vez practicas revictimizantes, eso para mí es atentatorio a la dignidad de los guaguas para mí esos es lo más complejo; sin embargo, el tema administrativo está por sobre y eso complica un montón, o sea los temas nacionales cuando te dicen hay que reducir el personal reduces equipos técnicos de servicios de acogimiento. O sea dices no puede estar estas decisiones administrativas por sobre la protección de los niños, no puede no puede; sin embargo, así funciona y ahí tenemos las complejidades porque nos toca reubicar profesionales de otros lados, buscar para no dejan ese servicio sin atención; sin embargo, así tengamos este otro profesional tiene que empezar este nuevo proceso y para mí lo más indignante que puede haber es que una niña o un niño que haya sido abusado sexualmente tenga que volver contar su historia porque volver a contar su historia significa volver a revivir el hecho y eso siempre les afectará psicológicamente, entonces para mí eso no es posible me parece que esa es una de las complicaciones más serias.

Lo otro es que afectas su personalidad incluso es decir a veces nosotros hemos tenido guaguas que han ido degenerando en algunas cosas, es decir, guaguas que por ejemplo han sufrido de una cuestión de violencia muy fuerte y cuando tienen que volver a contar los guaguas lo que hacen es empezar a constituirse como en una conchita y a cerrarse y a no hablar con otros, entonces tú vas a algunos servicios y encuentras a unos guaguas sentaditos en alguna esquina porque no quieren hablar, entonces generas un rompimiento terrible.

Lo otro es que este tipo de vulneraciones también te complica, por ejemplo, en el sistema educativo es una cosa que para mí siempre es horrorosa con los guaguas de

acogimiento institucional y es que son excluidos; por ejemplo: tú eres una guagua te llevamos a la escuela porque tienes que acceder al tema del estudio, primero en algunas de las escuelas te dicen: ¡ah ella es de la casa de acogida!, entonces no tienes papás, ¿cuáles te representan?, si tienes papás lo que pasa es que estas pasando un momento complicado entonces: ¿quién te representa?, te representamos los de la casa, entonces como en los servicios no tienes todo lo que puedas necesitar por ejemplo: vamos a poner una cuota para la fanesca, el servicio de acogimiento no tiene para a cuota de la fanesca, ¡ah, es que eres de la casa de acogida!, entonces no vengas no vayas, no van a deportes, no van a navidad, y ese es un tema de exclusión, discriminatorio muy fuerte.

9. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 9.1 y 9.2)

No. (Pase a la pregunta 10)

9.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas judiciales pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

Yo creo que, por ejemplo, increíblemente la tardanza en los procesos afecta porque son procesos en los cuales ya está todo hecho ya está todo dicho ya está todo trabajado y los guaguas no pueden irse y todos los días ellos esperan como que el momento especialmente con los más grandecitos y les dices: la mamá ya viene, ya los fines de semana te vas con tu familia, estás en la casa regresas hasta que te den la medida, hemos tenido guaguas que se han ido y ya no han regresado o adolescentes que ya se fueron un fin de semana y que ya saben que está en proceso porque además con ellos se construye el proceso para los temas de reinserción y ellos saben que ya cumplieron, saben que su mamá ya cumplió, saben que su papá ya le buscó cupo en la escuela, saben que ya tienen todo, pero el Juez no da la medida, se van de las casas, evaden, huyen, nos queda solo notificar al Juez y decir vea esto.

Me parece que el otro problema que tenemos es que a veces no se comprende la prioridad que tienen los guaguas en los temas de protección y el proceso administrativo es más importante que esto y a veces ni siquiera se conoce estos temas. Por ejemplo, tenemos una caso de dos guaguas que son de Santo Domingo, la más fue asesinada por el padre, el hermano mayor vio el asesinato y tenemos a los dos guaguas aquí nosotros,

los dos guaguas ellos ya no tienen ningún referente familiar allá y uno de los guaguas está dentro del sistema de protección a víctimas porque él vio el hecho; la Jueza de Santo Domingo pidió que el caso sea tratado acá en Quito y envió a la Unidad Judicial de Quito para que la Unidad Judicial asuma el proceso porque ya los dos guaguas están aquí con nosotros y allá no tiene referentes familiares y se exime de conocer el caso la Unidad Judicial de Quitumbe y regresa a Santo Domingo, entonces que es lo que queríamos era que el caso esté aquí en Quito porque además lo difícil es que los equipos técnicos tiene que movilizarse a Santo Domingo que le llaman a las audiencias, cuando tienes aquí en Quito cuando tenemos la casa hogar en el Sur cuando tienes la Unidad Judicial en Quitumbe, lo óptimo es hacer el procedimiento ahí, se exime Quitumbe y va a Santo Domingo, pero eso no es lo más grave. Lo más grave es que por ejemplo hace 15 días creo que fue la audiencia en Santo Domingo y nosotros que es lo que queríamos a pesar de que son hermanos queríamos separarlos a los dos hermanos a dos servicios porque en la una casa tenemos adolescentes de 14 a 17, y tenemos un guagua de 4 o 5 años me parece que es el chiquito, para mí eso es un riesgo tenerle a este guagua ahí cuando tenemos los otros servicios para chiquitos, la idea es simplemente separar, la bogada de Sato Domingo dice: yo no puedo hacer eso, si ustedes me ayudan llevándose la causa a Quito ahí que decidan; o sea, nos pone como que nosotros somos los culpables de que la Unidad Judicial de aquí no quiso conocer el caso y ¿a quién le esta afectan ahí?, a los dos guaguas.

9.2. Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas judiciales?

Rompimiento de vínculos familiares, con los casos que conté separación de la familia, esto afectan a los guaguas porque no pueden estar con la familia, no puedan regresar con su mamá, con su papá.

10. ¿Considera que esas prácticas judiciales o administrativas conllevan vulneración de derechos relacionados con la dignidad? ¿Cuáles?

Si, estas prácticas incluso pueden llegar a vulnerar en circunstancias complejas puede haber incluso una doble vulneración dentro de los propios servicios. Estas prácticas judiciales primero no te permiten que los guaguas entren al círculo de protección familiar donde se supone que ahí es donde más protegidos están, entonces si estos guaguas se quedan dentro de estos procesos los propios amigos, compañeros empiezan a vulnerar su –no sé cómo llamar– te empiezan casi como a hacer bulling ahí adentro porque ya te dicen, la idea es que nosotros trabajemos con los guaguas para que ellos siempre tengan conocimiento de cómo van los procesos, y claro a veces los guaguas dicen: ¡bueno yo ya

me voy, chao!, y te sigues quedando y así, entonces empieza a afectar, a veces los guaguas lloran, los guaguas se corren, a veces los guaguas gritan, es que para mí no es solo el tema de vulnerar este derecho de estar en el ámbito familiar sino es un tema incluso de vulneración a su –no sé cómo llamarlo– cuando te logra entristecer la vida, los propios que están junto a ti es decir porque se van algunos otros se siguen quedando, porque no puedes estar con tu familia, porque hay familias que vienen los fines de semana a visitar a tu amigo y no puedes estar con tu familia, porque mi amigo si se puede ir el fin de semana con los papás y le compraron esto se fueron a comer esto y yo no puedo ir me sigo quedando; imagínate la depresión, la ansiedad, lo que genera en los guaguas es una cosa impresionante y naturalmente hacer procesos de contención es muy complejo con los guaguas en estos temas por eso nosotros tratamos de que incluso los procesos sean como cuidadosos.

Lo otro que a mí no me gusta es a veces como por ejemplo los defensores públicos ni siquiera leen los expedientes, ni siquiera revisan el expediente entonces vamos a las audiencia y me acuerdo un defensor me pregunta: ¿qué es lo que tengo que pedir aquí?, para mí era muy complejo, y luego le pregunta al chico y dice: lo que yo quiero esirme con mi mamá eso era lo optimo se iban para Colombia, hasta ahí hubiera estado hasta casi pasable pero mí el problema más complejo fue cuando la Jueza nos llama a la audiencia y pide que entren los dos adolescentes, además eran amigos los dos adolescentes, entonces yo le decía que era la audiencia solo de uno, les hace que entren a los dos y ahí hay una complicación más fuerte, entran los dos a la audiencia y resulta que la madre del guagua que se iba a Colombia ella por temas económicos y el amigo se enteró que la mamá de sua migo trabajaba en la prostitución, o sea eso ocasionó el meterles a los dos guaguas ahí, como crees que estuvo el guagua de ahí en adelante con todos los adolescentes dentro del servicio de acogimiento con todos los adolescentes, fue una cosa degradante una cosa terrible, entonces dices ahí: ¿cómo pueden actuar de esa manera?, me parece que afecta la dignidad y afecta –no sé cómo explicar– pero créeme para mí fue indignante esa audiencia.

11. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

Yo creo que los servicios de acogimiento son adecuados siempre y cuando los temas de vulneración sean realmente muy complejos y requieres temporalmente un servicio de protección, me parece que ahí está lo bueno del servicio. Me parece que una de las dificultades más graves que tenemos en Quito es que no tienes medidas de

protección temporales, no existen y esto es un lío para nosotros y es un lío para el sistema de protección. En algún momento nosotros porque la DINAPEN se nos quejaba de que andaba con los guaguas de arriba para abajo en el patrullero de sur a norte y que no encuentran casa, nosotros planteamos que podamos tener una casa de primera acogida con equipos profesionales, psicólogos, trabajadores sociales, camas, alimentación, todo o que requieras en una casa de primera acogida; entonces, que es lo que decíamos ahí, la DINAPEN encuentra un guagua, le lleva a esa casa y de ahí necesitamos una medida de protección temporal y punto, de manera que nosotros desde el MIES metamos equipos técnicos de trabajo social y psicología ya en la investigación, y sea ese equipo que le diga al Juez o a la Junta si éste guagua requiere o no institucionalización pero no existe esta medida tampoco, no hay. El Código nos dice que tenemos 72 horas para legalizar y nos pide que hagamos el informe y en 72 horas informemos al Juez, eso dice la norma; sin embargo, hasta hace unos dos años teníamos a veces 4 procesos de un mismo guagua. Por ejemplo, la DINAPEN le ubica al guagua y mete el parte a la junta y a la unidad judicial o sea a los dos lados; con ese parte la junta de protección dicta una medida y además comunica a la unidad judicial, ya tienes dos veces el caso en la unidad judicial; y, finalmente, nosotros como viene una medida de la Junta y sabemos que esa no es una medida definitiva que es una medida de protección lo que hacemos es emitir el informe y a veces emitíamos a la unidad judicial, ahora lo que hacemos es pedir al agente de la DINAPEN que nos diga en ¿qué unidad judicial metió?, ahora ubícale al agente, que el agente ya salió franco, que el agente no está regrese en dos días que trabajó no sé cuántas horas, o sea nos toca a nosotros hacer el seguimiento para ver dónde está el proceso, o sea eso no puede ser posible, creemos que ahí si hay una cosa muy compleja que todavía no se logra manejar pero queremos llegar a solucionar esto porque más de que podamos tener unas casas lindas extraordinarias y que tengamos equipos profesionales, estás fuera de tu ambiente de protección, por más que sea no todas las familias son malas, no todas las familias son agresivas, no todas las familias son des protectoras, no, si existen una familias en niveles de protección y existen guaguas que están muy pegados a los familiares, entonces separar esto por más institución perfecta que sea no es posible, que si tenemos instituciones buenas y malas si pasa eso, pero por más institución que sea yo no considero que deberían ser como los espacios óptimos.

12. ¿Qué problemas ha evidenciado en los centros de acogida?

Hemos evidenciado un montón de problemas básicamente, me voy a concentrar ahorita en un tema de vulneración de derechos.

1) Hemos detectado temas de abuso sexual dentro de los propios servicios de acogimiento institucional, a veces entre pares a veces no entre pares, que nos ha traído como serias dificultades para poder trabajar.

2) Hemos detectado temas de violencia dentro de los servicios de acogimiento institucional, y nos pasa a veces a veces con servicios especialmente que están regentados por algunas comunidades religiosas, ahí tenemos unas dificultades medio complejas ahí adentro.

3) Hemos detectado que a veces, en una casa al menos que la conozco de cerca, que la Coordinadora de la casa que es una religiosa no permite que el equipo técnico haga el trabajo, ella es la trabajadora social, ella es la abogada, ella es la psicóloga, ella es la tutora, ella es todo; entonces o permite que los equipos hagan y los guaguas siguen permaneciendo demasiado tiempo en los servicios porque ella no deja avanzar ninguno de los procesos técnicos.

4) Me parece que hay un desconocimiento de parte de alguna gente sobre cuál es la función de los servicios de acogimiento, a tal punto que a veces llegan las coordinadoras de los servicios llega a solicitar a veces a las unidades judiciales que dicten una medida con informes totalmente contradictorios. En algún lado tome la foto de un oficio que mandaba una de estas coordinadoras a una unidad judicial en la que le decía al final en resumen: solicito que la guagua vaya en reinserción familiar, lo que explicaba al inicio es que esta guagua tenía problemas que golpeaba a las otras compañeras y solicita, pero en las conclusiones dice que la niña entró por un tema de abuso sexual y que a los dos años fue reinserta a su familia y al sufrir un nuevo abuso sexual retorna a la casa y la recomendación era solicitar al Juez la reinserción. Dices ¿cómo puede suceder una cosa así?, pero sucede en los servicios, entonces me parece que dentro de los servicios hay temas todavía de vulneración.

5) Otros temas que me parecen complejos, es que nosotros vemos que los servicios todavía no se abren hacia otras posibilidades, me parece que el acogimiento institucional podría variar si es que lográsemos tener como instituciones en las cuales podamos trabajar desde la arquitectura hasta los procesos de atención de manera distinta, o sea, deberíamos tener unas casas de acogimiento espectaculares donde puedas tener – yo que sé– acceso a salas de lectura, acceso a cine, es decir una casa de acogida que te sirve. Normalmente, la concepción antigua que tenemos es que la casa de acogida se debería parecer a tu casa, y como se debe parecer a tu casa tenemos cuartos pequeños, oscuros, sin mucha ventilación; entonces dices: ¿por qué los guaguas después de que salen

de un proceso de vulneración tan fuerte entran a otro proceso en los cuales no tienes todas las condiciones, tienes una casa pequeña, duermes en literas, 4-6 guaguas en un mismo cuarto, está bien tienes todas las duchas todos los baños para ellos todo limpiecito pero estas casi hacinado y claro sales y afuera tienes un estadio, entonces que es lo que te dicen más o menos: si los guaguas tienen suficiente espacio o sea pueden salir y correr cuando quieran; además, pierdes tu intimidad en algunas cosas tenemos servicios en los cuales por ejemplo porque son chiquitos no tienen puertas en los baños, no tiene esa privacidad, tenemos servicios de acogimiento que parecen hospitales que no tienes una división en los cuales tengas por lo menos –ya estoy en esta casa de acogida– por lo menos tendré mi velador, tendré un espacio en el cual me pueda cambiar sin que nadie me vea no necesariamente toda la gente tiene que ser exhibicionista y estar cambiándose, en la adolescencia es mucho más fácil pero con los guaguas chiquitos es muy complejo; sin embargo, estas cosas son muy fuertes todavía entonces si tienes estas complicaciones.

13. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

Sí, me parece que ahí a veces tenemos responsabilidades todos cuando hacemos las cosas, como decía estos casos que comentaba sólo ahí estos guaguas no deberían haber estado ni siquiera dos semanas en un servicio de acogimiento y de ahí pasar 6 meses y 2 años ya te demuestra una irresponsabilidad nuestra como estado de poder solucionar realmente esto.

1) Hemos tenido casos de guaguas que para la declaratoria de adoptabilidad se han tardado hasta tres años, o sea, ya tienes todo el procedimiento listo pero tienes tres años de retraso, eso quiere decir que: ese guagua tenía 4 años te tardaste 3 años en hacer eso, de 7 -8 años es más difícil que te adopten que cuando tienes 3-4, es decir, alargas los tiempos y lo que hace es sacarles a los guaguas, ¿de qué protección podemos trabajar?, entonces resulta que ahora por ejemplo tenemos un servicio de acogimiento en San Antonio en el cual ellos están ya pensando cerrar el servicio para los niños más chiquitos porque tienen 26 guaguas con declaratoria de adoptabilidad que son o grupos de hermanos o adolescentes que ya no se van a ir, y ya se quedaron con ellos hasta trabajar procesos de autonomía, entonces ellos dicen ya no puedo recibir más porque ya tengo 26 guaguas que están en este proceso, con todos estos guaguas hubiésemos podido hacer algún proceso antes pero llegamos tarde a estos procesos, y es responsabilidad absolutamente de todos.

2) Me parece que los equipos técnicos tienen que mejorar su capacidad de gestión y hablo no solo de los servicios de acogimiento también de los servicios de las unidades que acompañan los procesos, entonces yo tengo informes de los equipos técnicos de las unidades judiciales, o sea ¿cómo consiguen información?, le llaman a la trabajadora social y a la psicóloga de nuestras casas de acogida y les piden un informe, además les piden en Word no en pdf porque también es difícil darse tiempo para copiar, y eso copian y eso lo transmiten. Entonces si la trabajadora social ya no quiere estar con ese guagua en esa casa de acogida eso se replica en la unidad judicial cuando la unidad judicial debe tener otra visión distinta, es decir, yo digo en algunos casos la unidad judicial debería entrar a cuestionar algunas cosas pero no lo hace, yo digo a veces lo que hacen es legitimar algunas de las acciones que algunos de los servicios lo tienen, entonces yo lo veo ahí una complejidad.

Pero los tiempos no pueden ser demasiado, o sea, para mí de hecho de que uno tenga que esperar ya te digo ahorita 6 meses para esperar una audiencia cuando está todo listo en un proceso de reinserción, este guagua está 6 meses en lugar que no debería estar, le estamos privando el derecho de estar en su círculo familiar 6 meses, es el caso que tenemos ahorita en el servicio de administración directa nuestra y no puedes; además, yo creo que no son solo los tiempos, yo por ejemplo salí en esta audiencia que te cuento de estos niños que tuvimos en la Unidad Judicial Tercera créeme que por falta de tiempo era tarde no vine poniendo una denuncia realmente fuimos atropellados todo mundo por la Jueza realmente atropellados, primero que no había leído nunca el expediente ese rato llegaba a adivinar ciertas cosas que estaba revisando y leyendo del caso, luego que estuvimos con la gente del consulado de Colombia, estuvo el cónsul ahí porque además era una guagua colombiana y la Juez le cogió y le lanzó el informe dijo: aquí me traen a mí documentos firmados, pero era un documento firmado electrónicamente que venía del Ministerio de Colombia, no teníamos el original y el cónsul se acercó y le dijo yo puede legalizar con mi firma y le dijo: no se acerque al estrado vaya y siéntese, un maltrato una cosa impresionante, pobre mamá, tía que vino a ver el guagua desde Colombia asustada, todo el mundo asustado, la compañera de Colombia me dice: créeme es la primera vez que me tratan tan mal, todos salimos como golpeados de una audiencia así; además, la representante legal este guagua que estaba en servicio de acogimiento o sea la coordinadora del servicio la directora del servicio, esta señora dio a luz el día anterior y se le dijo a la Jueza que está en el hospital, dio a luz y estaba ahí la que le reemplazaba tenía la hoja todo y al final por no acudir a la audiencia le multó y le hicieron alguna otra

cosa, nosotros decimos pero por Dios le dijimos a la señora Jueza que estaba en el hospital dada a luz; esas son las consecuencias de una audiencia en la cual ella nunca revisó el expediente.

14. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

Las causas están desde el inicio.

1) Un mal proceso de institucionalización, parece que ahí hay un problema grave y tenemos responsabilidad la DINAPEN, las juntas de protección, las unidades judiciales, los servicios de acogimiento, todos tenemos responsabilidad frente a esos temas.

2) Las decisiones, por ejemplo, son muy apresuradas. Ese caso: va la vecina con la señora, la señora ha tenido cierto grado de discapacidad y van con los dos guaguas y la vecina le lleva a la DINAPEN, llegan a la DINAPEN y la vecina dice que la mamá tiene discapacidad y la DINAPEN coge a los dos guaguas y los institucionaliza, la mamá si tenan discapacidad pero los guaguas estaban asistiendo a la escuela, comían desayuno, almuerzo y merienda, la señora con discapacidad trabajaba, o sea, había un lazo súper fuerte y los guaguas institucionalizados por una decisión de un agente de la DINAPEN. Entonces no puede ser posible, imagínate la afectación ahí, para mí eso es gravísimo porque además no es que salen enseguida como te digo mínimo un guagua que entra a acogimiento institucional mínimo 6 meses cuando las cosas nos van bien con la unidad judicial, y de ahí para arriba. Entonces desde el inicio hay un problema.

3) Me parece que también las unidades judiciales requiere un mayor apoyo técnico igual las juntas de protección, nosotros hoy estamos tratando de implementar unas modalidades alternativas de atención. Estamos tratando de construir una fase intermedia que no se salga de las 72 horas, por ejemplo, le llega un caso a la junta de protección en la cual ellos creen que se debería hacer un proceso de acogimiento, yo les decía a os de la junta: es que ustedes no pueden creer, ustedes tienen que basarse en documentación, o sea no pueden institucionalizar; entonces que es lo que estamos haciendo, si le llega un guagua y creen que hay que institucionalizar mándenlos al MIES nosotros les mandamos un equipo que haga una investigación y el equipo técnico de trabajadores sociales y psicólogos les dirá: 1) Es cierto aquí hay una vulneración de derechos, no existe familia ampliada, este guagua requiere institucionalización; 2) Si este guagua, en la familia nuclear hay vulneración pero la tía está dispuesta a cuidar, mándele en apoyo familiar y nosotros como institución asumimos la protección de este guagua y le damos el acompañamiento social y psicológico hasta que dure la medida. Pero estamos recién tratando de implementarlo, lo grave es que tenemos 72 horas porque así nos dice la ley,

porque si la normativa nos diese mayores posibilidades no existiera tantos niños institucionalizados, y algunos casos incluso sin necesidad, hemos tenido guaguas amigos de gente de las unidades judiciales en la cual el adolescente se portó mal, no quiere estudiar, desobedece, y el amigo Juez le dicta la medida y le dice vaya en acogimiento y se va en acogimiento, hemos tenido problemas más graves que nos sucedió, no me acuerdo en qué año, en que la psicóloga del hospital en donde trabajaba la señora que quería hacer adopción dio un certificado en el cual dijo que la señora era casi la madre Teresa de Calcuta, que era extraordinaria y que realmente podía ser una buena mamá, resultó que fue un caos, que hubo violencia, maltrato, una cosa terrible, o sea no puede el sistema adaptarse para que otros se beneficien, eso es una cosa compleja.

Entonces, desde el ingreso con la DINAPEN, desde el proceso judicial pero también desde los procesos técnicos. Yo veo que en algunos casos por ejemplo las trabajadoras sociales se tardan demasiado en hacer procesos de investigación familiar o los procesos técnicos de psicología se tardan demasiado en hacer procesos terapéuticos, entonces esos procesos siguen alargando los temas por ejemplo de reinserción familiar, parece que hay debilidades muy grandes.

Y, las otras debilidades es que las familias también se acomodan, es decir, tienen un problema de sistema de justicia, tienes un problema de los servicios, pero también tienes un problema de las familias se acomodan, o sea dicen: mi guagua está ahí en la casa de acogida, está desayunando, almorzando, merendando, le mandan a la escuela, está estudiando, o sea me acomodo nomas. De todos los lados hay problemas y los únicos que están sufriendo aquí son los guaguas entonces ahí tienes una complicación, todo eso alarga la permanencia.

15. Desde su actividad como funcionario ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros disminuya?

1) Yo siempre he estado convencido de que debería haber como una mesa interinstitucional que nos permita hacer análisis de casos, es decir, que en algún momento exista porque el MIES ya tuvo una experiencia así en el ámbito nacional pero no funcionaba en el ámbito territorial. Por ejemplo, en el ámbito nacional estaba alguien de judicatura, alguien de adopciones, etc., traían casos a nivel nacional en el cual se podían dar solución a algunas cosas, de aquí de Quito me parece que unas tres veces nos apoyaron a solucionar, pero no es que dependa de una mesa tres casos, o sea, esto debería institucionalizarse es decir si la unidad de atención el servicio de acogimiento ya te dice tengo todos los informe, familia preparada, niño preparado y durante 6 meses no me han

dado esto, la mesa debería hacer una revisión del caso un seguimiento del caso y decir al señor Juez ya está listo, hay que hacer la audiencia, un poco empezar a despachar, pero me da la impresión de que en las unidades judiciales como que va subiendo los procesos y van solucionando de acuerdo a cómo te vayan llegando, entonces hasta que llegue el otro no sabemos cuándo, que será; entonces, eso nos complica para nosotros.

2) Me parece que la DINAPEN tiene un protocolo interno, me parece que ese protocolo interno debe ser socializado pero también trabajado con todas las instituciones para ver cómo logramos agilizar ciertos procesos y coordinar, no puede ser tan subjetivo esto.

3) Me parece que las juntas de protección deberían tener equipos técnicos, ahora el problema que tenemos es que tienes tres leyes encima porque con niñez y adolescencia las juntas de protección de Quito ya tenían suficiente, ahora tienen la ley contra la violencia de la mujer y tienen que atender las juntas de protección, tienen la ley del anciano y tienen que atender a través de las juntas de protección. En Quito, recién en diciembre del año pasado se abrieron dos juntas de protección de niñez y adolescencia, ahora tenemos cuatro de niñez y adolescencia y en este proceso estamos en relación con el Consejo estamos tratando de trabajar una junta multicompetente como una forma en Quito de iniciar para atender todas estas cosas, una pelea frontal entre mujeres y niñez y adolescencia para que las juntas tengan la especialidad; sin embargo, las juntas si no se alcanzan con lo que tienen no van a alcanzarse con lo que se viene y si es que no tienen un criterio técnico desde afuera objetivo ha resultado súper complejo las medidas que dictan las juntas.

4) Me parece que hay que posicionar el rol más fuerte de las juntas e los temas de protección porque el MIES hace caso pero salud no hace caso y también eso nos pasa con la Judicatura. La Judicatura tiene en principio la institucionalización cuando el código te dice un poco de medidas que tienen, dice que la institucionalización es la última pero si tu revisas cuál es la cantidad de medidas que da la Judicatura son todas institucionalización, entonces es como que la DINAPEN y la Judicatura tienen en mente la institucionalización e incluso las juntas. A nosotros nos ha costado casi estos dos años decir por Dios señores de las juntas no es la institucionalización, antes de dictar la medida llámenlos pero no podemos tener equipos en cada junta todos los días, eso es un problema que tenemos entonces me parece que dentro del proceso de atención hay que tener equipos que puedan dar criterios técnicos para dictar las medidas, me parece que ahí los equipos de las

unidades, los equipos MIES deberían aportar con más fuerza para que estas decisiones que se tomen beneficien a los niños y que no les afecte.

16. ¿Ha conocido casos en que niños, niñas o adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional presentan afectaciones psicológicas? ¿Qué tipo de afectaciones? ¿Por qué son causadas esas afectaciones?

Todos, absolutamente todos los guaguas que están en acogimiento institucional tienen afectaciones psicológicas, cien por ciento. No existe un niño, niña o adolescente en un servicio e acogimiento que esté contento, no existe, no hay. Por más que llegues les veas jugando existen momentos en su proceso de estar tristes pero, por ejemplo:

1) Los guaguas que saben que son abandonados tiene unos problemas psicológicos tremendos porque ellos sienten que están solos en el mundo y por más que le digan tía a la cuidadora por más que le digan ñaño a los otros ellos saben que está solos en el mundo, entonces por más que nosotros pongamos un lugar específico en el cual vengán las mamás o papás a visitarles a los otros guaguas, estos guaguas ven porque además son amigos de ellos, esto les afecta terriblemente entonces tienen una afectación terrible.

2) Los guaguas que han sufrido temas de abuso sexual, o sea el servicio de acogimiento no es la solución, estos guaguas requieren a veces procesos terapéuticos pero necesitas que alguien te acompañe y en un servicio de acogimiento no estamos todos, yo me imagino cuando uno tiene un guagua y está llorando lo mínimo que necesita es que le abracen que sienta que le están protegiendo pero en una casa que tienen 50 guaguas a quien abrazan, necesitan como personalizar un poco más la atención.

Pero todos absolutamente todos, por más que hemos tenido guaguas incluso que les va bien en la escuela, hemos tenido guaguas que les va bien en el colegio, pero en la escuela siguen teniendo problemas porque son los guaguas de la casa de acogida, porque le eligieron por ser la más bonita y dicen que sea la quiteña bonita o en navidad y la casa de acogida no tiene las posibilidades de comprarle su vestidito, de acompañarle, y les van relegando cada día. Entonces, cada día se sienten más solos, cada día se siente más abandonados entonces ahí hay que buscar otras alternativas y para mí el servicio de acogimiento no permite superar, damos contención, apoyamos, hacemos lo que deberíamos hacer, pero esta afectación psicológica a veces les puede marcar de por vida y les marca tanto de por vida. Yo siempre tengo un caso que para mí fue muy dramático, a nosotros nos llegó un caso por un tema de adopción de una guagua hija de una adolescente de 12 años, entonces cuando reviso el expediente resulta que la mamá de estas dos guaguas estuvo en un servicio de acogimiento institucional cuando fue niña, y

no se hicieron yo supondría bien los procesos y además son tres casas de acogida en que estuvo esta señora y salió luego no se si en proceso de autonomía, el asunto es que esta señora tiene dos guaguas de diferentes esposos hay un tema de vulneración tan fuerte de parte de ella y de los esposos que las dos guaguas salen de la casa y van a un servicio de acogimiento, la dos guaguas está en un servicio de acogimiento más o menos por unos 4-5 años, van a un proceso de reinserción y cuando van a un proceso de reinserción esta señora tenía una nueva pareja y la segunda guagua es abusada sexualmente y se queda embarazada, entonces resulta que salen de nuevo de la casa y las dos están en acogimiento institucional. La mayor cumple los 18 años y sale a la calle, tiene VIH, tiene adicciones y es casi habitante de calle está por la zona de Caderón; y, la otra guagua como la hermana mayor está en ese proceso, la otra guagua por ultimo regresa a la casa después de que su guagua se queda en acogimiento (el hijo de ella), entonces la segunda la que fue abusada regresa a la casa de la mamá tenía una nueva pareja y esta guagua se huye con la pareja de la mamá y la mamá es como que vuelve a lanzar el odio hacia sus hijas. Nunca hubo un sistema de protección pero lo más grave es que nosotros tuvimos la oportunidad cuando esta mamá fue guagua de cuidarla, de protegerla, y no lo hicimos, y como no lo hicimos toda la estructura familiar tambaleó y cayó, es decir, no actuamos a tiempo el sistema no actuó a tiempo entonces tienen unas afectaciones psicológicas terrible porque además es contra la familia, contra los otros. Para mí ahí están como los mayores problemas y además se vuelven muy vulnerable a las otras cosas porque si entran a los servicios de acogimiento y vienen de una estructura familiar en donde hay demasiada violencia y no logran superar ciertas cosas los guaguas buscan violencia, las chicas buscan violentos, los violentos buscan violentas, y sigues generado, entonces no logran superar, es decir, que lo que deberíamos haber hecho en nuestros servicios no lo logramos y la afectación psicológica se vuelve más radical.

Ahora piensa si en un servicio de acogimiento en el cual le sacas de un círculo de violencia y le metes en un lugar de protección, en ese lugar de protección un guagua es abusado sexualmente, ya te imaginarás las consecuencias psicológicas.

17. Desde su experiencia ¿Se cumple con el seguimiento dispuesto por el Juez(a) en los casos de acogimiento institucional?

Si. ¿Qué resultados ha tenido?

No. ¿Por qué?

Creo que ahí hay una debilidad muy fuerte. Porque el sistema está saturado las unidades judiciales tienen demasiados casos, las juntas de protección tienen demasiados casos, y sobre todo los tiempos son extraordinariamente cortos para respuestas demasiado largas, o sea a pesar de que nosotros nos hemos cansado de decir a las juntas de protección: por Dios cuando nos dicten una medida y quieran que nosotros hagamos investigación social al menos 15-20-30 días, dicen: tiene 3-8 días para la respuesta, no hay equipos institucionales en el país que hagan una respuesta en ese nivel, entonces claro a veces das respuestas muy a destiempo. También desde el otro lado funciona mal a mí me pidieron una junta de protección me parece que fue el año pasado un informe de una medida de protección que habían dictado hace 6 años, entonces no me acuerdo si estaba tendría ese proceso pero no pueden a los 6 años decir le pedí un informe, las juntas no tienen procesos de seguimiento, las unidades judiciales no tienen procesos de seguimiento, entonces ahí hay un problema serio, no existe.

Lo otro sí es que una unidad judicial o en este caso las juntas, por ejemplo, a nosotros nos piden que hagamos un informe psicosocial cuando ha habido algún tema de vulneración fuerte, ahí nosotros pedimos que al menos sea un mes porque yo lo que les digo a los equipos técnicos ustedes no pueden hacer un informe psicosocial con 1 visita técnica, eso es imposible, tienen que hacer 3 o 4 visitas técnicas, tienen que ver con quién conversar, porque si no lo haces resulta que me dan en la primera versión eso es lo que sirve, el otro día revise un informe extraordinario que tenía dos hojas –informe de trabajo social– en el cual dijo hice la visita en tal parte y en la otra parte dice hable con la mamá y la mamá me dijo: esto, esto, esto, textualmente lo que dice la mamá, atentamente firma la trabajadora social. Entonces yo digo cual es el análisis porque lo que dice la señora es lo que vale, o sea lo que dice la guagua no vale, porque no hay nada de la guagua, que dice el papá, mientras no tengas esto no es posible ahí sí hay que mejorar un montón todavía.

En procesos cuando son recién hechos los procesos de institucionalización me parecen que 3 meses es lo óptimo porque nosotros todo trabajamos en 3 meses, PAINA en 3 meses, PGF en 3 meses, los informes sociales 3 meses, los planes terapéuticos 3 meses, todo lo hemos ido institucionalizando así. Pero cuando ya pasas este proceso ya requieres temas ya por ejemplo yo que se vamos a iniciar a trabajar un proceso de reinserción ya no tienes para que hacerlo en tres meses aquí ya tienes tiempos más cortos y ahí me parece que falta conectarse con Judicatura estos tiempos cortos, nos quedamos con los primeros tiempos que son los tiempos más largos.

18. ¿Se realiza un seguimiento de las personas que durante su niñez o adolescencia estuvieron en acogimiento institucional?

No, no existe una instancia a tal punto que es poco el seguimiento que se hace a los niños y adolescentes que se van en procesos de reinserción, ya te imaginarás a personas adultas, no hay para mí eso no es posible porque no tienes las capacidades técnicas no existe una institución con la cual se pueda hacer esos procesos. Debería, yo si creo que todo guagua, todo adolescente que estuvo en procesos de acogimiento institucional deberíamos tener seguimiento al menos no lo que te dice la norma 6 meses, en algunos casos dependiendo de las complejidades hasta años porque no sabes lo que puede pasar dentro de un círculo familiar, o sea familiar estables: papá, mamá, económicamente bien, los dos con empleo, en un momento de crisis se puede desestabilizar todo el sistema familiar, imagínate en familias donde la inestabilidad es su forma de vida, en donde la desprotección es su forma de vida, o sea cualquier cosa le desestabiliza, para que un guagua salga del círculo familiar y vaya a acogimiento quiere decir que algo le desestabilizó y ese algo puede volver a repetirse, hoy, mañana, en dos años, en tres años, pero no existe capacidades para hacerlo y es una preocupación yo creo que debería haber procesos de seguimiento a mediano y largo plazo, es más creo que en las buenas y en las malas creo que alguien debería estar alegre el momento en que un guagua haya salido de un servicio de acogimiento y se esté graduando en la universidad y el día que esté dando el grado deberíamos estar ahí alguna gente para abrazarle y felicitarle y decir: ¡lo hiciste!, a ese nivel deberíamos pero no lo tenemos.

19. Desde su experiencia ¿Considera que el acogimiento institucional tiene repercusiones en la vida adulta de personas que estuvieron en acogimiento institucional durante su niñez o adolescencia?

Si. ¿Cuáles?

No.

Totalmente, por siempre. El que te conté por ejemplo es uno de los casos.

Teníamos un caso en el cual vino un joven me parece que ya tenía 37 años, vino de Italia vino porque él se fue en adopción y vino con su esposa y sus hijos desde Italia a ver el expediente porque quería saber quién era su mamá, quién era su papá y por qué lo abandonaron, jamás lo supero, entonces ahí tienes un problema serio, la información de su lugar de origen. Hemos tenido algunos casos en los cuales hijos e hijas de personas

que alguna vez estuvieron en acogimiento regresan al acogimiento, hay una repercusión en tu vida, ahí tienes una complejidad súper marcada, es decir, no lograste estabilizarte y por lo tanto no lograste estabilizar una relación y por lo tanto o lograste estabilizar a tu familia.

Otra de las cosas que produce esto es que a veces reproduce ciertas cosas por las cuales fuiste vulnerado y no lo superaste en el acogimiento institucional, por ejemplo, hay muchas de las guaguas que ingresan al sistema que han sido abusadas sexualmente son hijas de personas que fueron abusadas sexualmente y estuvieron en acogimiento, ¿cómo el abuso sexual se reproduce? ¿cómo es posible?, porque muchos de estos guaguas no lograron superar ese tema y como no lograron superar salen con todo un tema de casi en algunos casos de normalizar la situación, nosotros hemos tenido casos, yo conozco algunos casos en los cuales por ejemplo madres de familia han permitido que entre hermanos tengan relaciones sexuales cuando ya son adolescentes los varones, dicen: ¡ahí está tu hermana, con ella ten!, no tienes por qué irte a ningún lado, ahí se viene el problema y ya tiene complicaciones mucho más serias, a mí me asusta a veces cuando no hacemos los procesos bien en los servicios de acogimiento lo que puede ocasionar en el futuro de los guaguas, mi sueño algún día es que las casas de acogida ya no existan, que no tengamos guaguas que estén aquí por abuso sexual, que no exista esto porque me da miedo que nosotros asumimos un rol en el cual no hacemos bien algunos procesos y los hijos de ellos van a ser otra generación que vamos a volverles a tener y a veces por las mismas circunstancias, y para mí no existe servicio de acogimiento y no existe profesional de psicología que cure una herida como el abuso sexual por ejemplo para mí no existe, me pueden decir lo que sea, me pueden decir que el guagua reacciona bien, pero para mí no existe hay que evitar eso a toda costa, ahí hay que tener otro tipo de estrategias con las familias.

20. Desde su labor como funcionario ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

Yo creo que hay que tener un acercamiento mucho mas fuerte entre todos los actores del sistema, creo que deberíamos sentarnos DINAPEN, Ministerio del Interior, Judicatura, Fiscalía, Juntas de Protección, MIES y con gente de la sociedad civil también que tienen servicios, sentarnos y decir: pongámonos de acuerdo en estas cosas, ¿qué niños debería entrar al servicio de acogimiento institucional?, los que cumplan este perfil, este perfil, este perfil y este perfil, y si cumple este perfil ¿quién debe decirnos que cumple ese perfil?, un equipo técnico, ¿quién pone os equipos técnicos?, ¿cuál es la labor del

equipo técnico? ¿cómo es el equipo técnico?, una vez que tengamos el informe ahí si las decisiones están en ustedes como autoridades pero eso no va entonces yo creo que hay que sentarse porque yo veo a la Judicatura es casi como ir a donde está el dios Zeus al Olimpo, es decir, lo que se dice ahí eso es y lo demás no importa lo demás no vale para mí eso es una complicación súper fuerte porque además no puedes refutar en la audiencia, no puedes decir nada, a una Jueza no le puedes decir: revise a página 10 más o menos ahí está lo que me está preguntando, dile eso, eso no es posible, me parece que si hay que mejorar estas cosas si uno lograra mantener una relación más fluida entre todos los actores te aseguro que muchos de los casos los pudiéramos ir solucionando mucho más rápido, pero no sentarnos hoy armar una cosa y vernos de aquí en 10 años, o sentarnos hoy y decir de aquí en un mes vamos a levantar un acta y vamos a traer ¿qué casos tienen ustedes complicaciones?, porque les he dicho a los Jueces si nos da vergüenza a veces unos informes que entrega trabajo social si da vergüenza yo digo a veces también los Jueces deben morir de las iras pero no vale morirnos de las iras solitos (los de la Judicatura solitos, los del MIES solitos), juntémonos y veamos por donde vayamos buscando salidas pero con un trabajo permanente, no puede ser que el sistema de protección está el Estado cada uno hacemos nuestro trabajo, la DINAPEN ubica a un guagua y o que quiere es librarse del guagua y punto, y lo hace a través de las juntas o de la Judicatura, va a las juntas dice: no esto es delito esto yo no conozco, va a la Judicatura: no este delito tiene que entrar por Fiscalía y así, entonces cuando no nos ponemos de acuerdo cuando debería ser el procedimiento real, todo el mundo dice: todo lo que es delio vaya a la Fiscalía. A veces vas a Flagrancia nos pasó ayer el día lunes, un guagua nuestro sale de la calle de acogida y le atropella un vehículo, lo llevamos al hospital para poder hacer la intervención, por suerte al guagua le golpeó el carro porque el guagua es el que se bota a la vía –sale un perro, el guagua se bota a la vía, el carro pasa lo golpea y regresa a la vereda, estuvo en un hospital, eso fue a las 07:30 de la mañana, mientras le hacían los exámenes y todo nuestra compañera coordinadora salió a las 02:00 de la tarde, fueron a flagrancia el señor de la DINAPEN y el señor de la camioneta, ingresaron los documentos a las 03:00 de la tarde, 02:00 de la mañana nos dieron la audiencia, y eso no es lo complejo en algún momento en la mesa interinstitucional nos decía alguien de la Judicatura que la jefa de ellos fue a flagrancias a la Patria a mas o menos hacer un seguimiento, ella llevo a las 03:00 o 04:00 de la tarde, espero cuatro horas sentada y nadie le pregunto si quiera que es lo que quería y cuando de acercó a la señora de ventanilla para decirle vea yo quiero hacer una denuncia que no se qué, le dicen: no espere sabe que la persona

encargada no está aquí, entonces saca la credencial y le dice yo soy tal persona, ni un minuto ya estuvo a lado la persona y que es lo que hacían nos contó la propia señora de la Judicatura, que cogían todos los procesos hasta tener un montón y para que ahí lo puedan despachar, decía que había una señora ahí con la guagua y que a la señora le había roto el ojo y tenía una cosa sangrando que la guagua lloraba y pasó ahí hasta la 01:00 de la mañana hasta que le puedan hacer la audiencia, entonces así no puede funcionar el sistema y claro además lo que nos contaba la propia señora de la judicatura nos decía: y lo más grave de esto es que todos los casos no se resolvían, trataban de resolver la menor cantidad para que el que ingresa asuma los casos no resueltos.

**Anexo 10****Entrevista Funcionaria Estatal – Oficina Técnica de Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia (Psicóloga)**

Fecha: 23 de abril del 2019.

**Información General:**

1. ¿En dónde trabaja actualmente?

Trabajo en la Oficina Técnica de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Sede Iñaquito.

2. ¿Qué cargo desempeña actualmente en su lugar de trabajo?

Psicóloga perito.

3. ¿Cuántos años trabaja con niños, niñas y adolescentes?

Si quiera unos 20 años.

**Preguntas relacionadas al tema de investigación:**

4. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes?

Yo no estoy muy de acuerdo con los acogimientos, considero que siempre hay que buscar siempre familiares o sea que ya el acogimiento institucional sea la última instancia.

5. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

La dignidad es respetar los derechos que tienen los niños, respetar desde su persona, respetar el que tengan un lugar donde vivir, que tengan alimentación que tengan educación, que tengan una familia en la que se sientan amados, protegidos; eso es parte de la dignidad de los niños, que se respeten sus derechos como parte también de nuestra sociedad.

6. ¿Considera que existen falencias en el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No.

Hay algunas situaciones, por ejemplo: que muchas veces las instituciones de acogimiento tienen ciertos requisitos para que puedan ingresar los niños, entonces hay ciertas instituciones que son las edades de 0-5 años pero como no se puede dar o se demora muchas veces los procesos judiciales o los procesos dentro de las mismas instituciones en cuestión de los planes globales se demora en hacer la privación de la patria potestad y los temas de las adopciones, y los niños que a veces ingresan pequeños pasan años ahí muchas veces pasa el tiempo de ser niños de poder ser adoptados y los niños prácticamente viven en una casa de acogimiento hasta los 18 años que ya les mandan por la cuestión de independencia ya por el mismo hecho de cumplir la mayoría de edad. Entonces, muchas veces si hay el problema a parte de recursos que no agilitan ellos también o se demoran en agilitar los procesos hemos visto muchas veces que como yo le decía hay ciertas cuestiones de las edades pero los niños crecen y hay ya diferentes edades dentro de las instituciones, entonces muchas veces los niños más grandecitos es como que ya están fuera de lugar con los niños que son las edades que cogen en la institución, entonces hay pocos niños que son de mayor edad y es como que no están acoplados al resto de niños, entonces son de 0-5 y hay niños de 12, 13, 14 años y eso a veces las diferencias de edades dentro de las instituciones si genera también dificultades en el relacionamiento.

7. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

Uno de los efectos sería el quitarles la oportunidad de que los niños tengan un hogar, sean adoptados porque si pasa ya mucho tiempo ya se hace muy difícil que ellos puedan tener un hogar o que pueda buscarse un familiar cercano y se pueda producir una reinserción familiar, o sea, a veces no se da eso y los niños prácticamente crecen ahí eso si trae afectaciones también a nivel psicológica, entonces los niños que vuelven rebeldes, inseguros, tienen dificultad en las relaciones interpersonales porque siempre tienen esa expectativa de ser ellos también adoptados y si ya no lo logran entonces eso les va a afectar, hay sentimientos muchas veces de tristeza, también los niños ahí se deprimen, ven que los niños pequeñitos les llevan y los niños más grandes ya se van quedando, entonces eso si les afecta muchísimo. Muchas veces hemos visto que los niños más grandes empiezan a tener problemas de comportamiento ahí, ya no se acostumbran a estar en el encierro, empiezan a tener dificultades cuando tienen colegios afuera empiezan a tener dificultades, hay fugas de los colegios o no regresan a las casas de acogimiento, empiezan a tener una serie de problemas de conducta y es porque ya no se sienten adaptados al medio del acogimiento o sea mientras más van creciendo más necesidad de

tener más libertad, entonces todo eso les hace falta y esta privación afectiva mismo si hace que los niños tengan estas dificultades porque si bien es cierto si llegaron a crecer o tienen el afecto de las personas de la casa de acogimiento: los educadores, el equipo técnico, coordinadores y todo, pero no es lo mismo que en el seno familiar. Entonces si se crea estos sentimientos de rebeldía en los niños y por lo general los problemas de conducta si se complican.

8. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 8.1 y 8.2)

No. (Pase a la pregunta 9)

8.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas administrativas pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

Muchas veces hay descuidos, se demoran en hacer los trámites legales oportunamente, hay mucho cambio administrativo de coordinadores, de equipos técnicos que muchas veces eso también dificulta porque toca volver a empezar o se pierde el seguimiento, la continuidad de los proceso, muchas veces pierden papeles o no han tenido bien llevados los papeles legales para todos estos procesos y eso si dificulta, muchas veces hemos visto que mandan por ejemplo de un lugar porque ya el niño ya no cumple con la edad para la casa de acogimiento mandan a otros lugares pero no mandan con la información completa, entonces eso también implica dificultad porque para el otro lugar la información de los niños no va completa de todo el trámite legal que se ha estado haciendo y nuevamente vuelven a insistir en un trámite que ya se lo estaba llevando, entonces es como un borrón y cuenta nueva un retroceso, entonces todos esos temas van retrasando y eso es vulnerar los derechos de los niños porque retrasa la oportunidad que tienen para que los niños sean reinsertados en un familia.

8.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas administrativas?

Es justamente lo que yo le decía, es demorar los procesos, hacer que se repita un proceso judicial, que no puedan los niños ser reinsertados; entonces si hay complicaciones.

9. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 9.1 y 9.2)

No. (Pase a la pregunta 10)

9.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas judiciales pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

Una de las dificultades que hemos visto nosotros y que hemos conversado también con equipos técnicos de las casas de acogimiento es que por lo general hay ciertos jueces que por ejemplo hacen a la vez privación de patria potestad y la declaratoria de adoptabilidad pero otros lo hacen por separado, entonces, primero es la privación y luego hacer otro trámite legal para la declaratoria de adoptabilidad. Cuando se hace separado es mucho más largo son procesos extremadamente largos, las personas nos han comentado que hay veces que inclusive ya tienen visto personas que están interesadas en la adopción pero como se hace el un trámite y el otro trámite por separado entonces eso se demora bastantísimo y las personas que están interesadas a veces ya abandonan el proceso porque dicen: mucho se demora, esto no va a salir, se desilusionan y todo, porque si hay esto de que se sigue por parte separada. En otros casos que hubo la privación y ahí mismo le declaran la adoptabilidad, entonces nos decían ellos que eso es más fácil ya se llegó a la declaratoria de adoptabilidad porque eso facilita para que pueda ya darse la adopción; pero eso ya sería en la parte judicial.

De ahí en sí el tema de funcionarios o de la parte administrativo a veces si se demoran, por ejemplo: se olvidan de bajar los procesos para hacer seguimientos, o se demoran en hacer alguna cosa que se manda y los acogimientos es como que le dan menos importancia que el resto de causas que tienen que salir rápido las resoluciones, es como que los acogimientos es lo que se deja más al último, no se da mucha importancia a los niños que ya están dentro porque como igual los equipos técnicos tienen que justificar el trabajo que están haciendo, están haciendo planes globales y los planes globales tienen que ser verificados si se está haciendo no se está haciendo, entonces todo eso si es que por ejemplo se manda un seguimiento y no se baja el proceso o no se manda la nueva disposición de que se haga el seguimiento eso queda muchas veces ahí, quedan rezagados hasta cuando creo que hacen algún tipo de barrido y empiezan a mandar todo lo que es

acogimientos porque como le digo es como que son las causas que más las van dejando como que dicen hay otras cosas que se tienen que resolver más rápido. Muchas veces también otro de los inconvenientes es que por ejemplo llega una causa como parte de DINAPEN una denuncia pero ya los niños están en una casa de acogimiento, una causa llega como denuncia de DINAPEN, otra está dada por la misma institución como buscando la medida de protección de acogimiento institucional; entonces son dos causas diferentes que hay que investigar por separado pero eso muchas veces es también re victimizar a los niños porque por un lado toca hacer la investigación, conversar y ver qué es lo que pasa con el niño y todo por el lado de la denuncia de DINAPEN pero por la medida de protección otra vez lo mismo otra vez conversar con los niños; entonces en ese sentido es también el tema de que son dos causas diferentes del mismo caso muchas veces llega hasta seguido, es un tema que no sé como lo podrían resolver para que solamente sea una sola causa porque eso inclusive para el personal que trabaja tanto en la parte administrativa como en la parte técnica es doble trabajo y más que todo también por la cuestión de los niños porque los niños son re victimizados porque es una entrevista, otra entrevista, otra entrevista, a más de estos si es que existen dos causas la una de declaración la otra de declaratoria son igual otros dos procesos diferentes, y en todos los procesos se hace lo mismo: entrevista, evaluaciones, de ver cómo está el niño o si es que hay posibilidades de reinserción pero va por el tema de la situación psico-afectiva que tiene el niño y otra vez preguntarle la misma situación que a veces son casos muy dolorosos porque los niños que van a acogimiento son niños que vienen de hogares disfuncionales, que hay violencia intrafamiliar, que hay situación de riesgo; entonces el volver a preguntarle lo mismo para los niños también hay un impacto psicológico o sea hay niños que ya no quieren venir, no quieren hablar, se ponen en una actitud de rechazo a todo lo que tiene que ver con la cuestión judicial porque a veces dicen: ¿para qué? Para que tanta cosa si no me van a mandar, si no me van a dejar que me adopten, si voy a estar aquí toda mi vida; entonces empieza a haber una desesperanza en los niños de que ahí van a pasar toda su vida.

9.2. Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas judiciales?

Demora en los procesos, en las resoluciones de privación o declaración de adoptabilidad, quitar importancia a las causas de acogimiento porque más se resuelven otras que están más al pendiente porque en lo judicial muchas veces es así o sea las causas que están los abogados al pendiente y preguntando es cómo que se mueven más pero las de acogimiento mandan y como que se va quedando muchas veces hasta inclusive van y

ponen a archivar, entonces no hay un seguimiento adecuado, oportuno y quedan peor si es que hay como le decía este tema de cambios administrativos dentro de las instituciones entonces es como que ellos también no hacen un seguimiento adecuado al tema de los acogimientos porque les toca retomar otra vez, ver nuevo abogado, hacer otra vez la parte de los seguimientos; entonces todo eso si retrasa.

10. ¿Considera que esas prácticas judiciales o administrativas conllevan vulneración de derechos relacionados con la dignidad? ¿Cuáles?

Ahí sería quitarles a los niños el derecho de estar dentro de una familia, de tener el amor la protección de una familia, estar reinsertados; el derecho muchas veces inclusive de educación, hay ciertas instituciones de acogimiento que no tienen la posibilidad de mandarles a escuelas solamente les tienen ahí y sobre todo de adolescentes; quitarles el derecho a la recreación, hay ciertas instituciones que solamente les tienen pero no hay recreación por falta de recursos u organización, entonces vemos que también hay esa situación. Se supone que las casas de acogimiento son temporales, es solamente hasta que se dé el proceso de investigación, se ubique familiares, se vea ¿cuál es la situación? Y poder reinsertar; ese se supone que es el fin de la casa de acogimiento pero cuando ya no existen las posibilidades y todos los niños se quedan más tiempo, lo normal sería de tres máximo hasta seis meses, pero los niños se quedan, hay niños que se quedan toda una vida ahí y muchas veces pierden esta oportunidad, entonces es esa parte me parece lo más grave o sea es la vulneración del derecho a que los niños puedan tener o vivir dentro de una familia y tener el amor de una familia.

11. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

La mayoría puede ser pero también hay los que no. Los que si considero que son buenos son centros que primero cuentan con un personal administrativo, con personal de equipo técnico que es fundamental para todo el seguimiento de los procesos tanto de los niños, por ejemplo: trabajo social, psicología, como también la parte jurídica que cuente con el abogado jurídico que sea el que represente a los niños en el tema judicial es muy importante.

12. ¿Qué problemas ha evidenciado en los centros de acogida?

Hay ciertas casas de acogimiento que no tienen equipo técnico entonces eso complica también el tema de los acogimientos porque por el lado de la institución no se conoce y se supone que ellos son los que más contacto directo tienen con los niños, está día a día, pero si no hay un equipo técnico es muy difícil conocer la realidad cuando a

nosotros nos mandan conocemos cierta parte pero no se conoce más, ellos tienen que hacer el plan global, entonces en las casas de acogimiento que si existe el equipo técnico, el hacer un plan global ayuda para saber cómo es la parte del cumplimiento de las personas, si es que se encontraron familiares cómo es que se está dando el cumplimiento de las personas en las terapias psicológicas que se les pide que hagan, en las visitas que deben ser frecuentes para que el niño ya vaya familiarizándose con la persona a la que va a ser acogido pero tiene que haber una responsabilidad y un compromiso, entonces por eso es importante que exista. Las casas de acogida que tienen los equipos técnicos están bien, a parte también de que se necesita que haya un adecuado espacio, una adecuada infraestructura, hay ciertas casas de acogida que no cuentan tampoco ni con el espacio ni con la infraestructura, ni siquiera con los recursos que se necesitan, son casas de acogimiento que muchas veces tienen recursos pero de personas voluntarias y todo entonces eso también es otro problema porque incluso muchas veces las propias casas de acogimiento del propio Ministerio tiene problemas y hay muchas dificultades a nivel de poder cumplir todas las necesidades por falta de recursos; entonces esas cosas también dificultan el tema de que las cosas se agilicen, por ejemplo: si no tienen transporte, si no tienen cómo llevarles a los chicos, si hay un tema de salud, son cosas que se les va complicando por la falta de recursos. Hay lo bueno, hay lo malo. Igualmente hay muchas casas de acogimiento, como son casas de acogimiento que son 24 horas se necesita que haya personal que esté permanentemente, muchas veces es insuficiente ese personal y eso puede provocar que internamente haya dificultades, entonces si hemos sabido nosotros con denuncias y todo que habido casos hasta de abuso sexual dentro de ciertas casas de acogimiento y es por el tema de que no hay control por la falta de personal, muchas veces de niños mismo ya existen este tipo de problemas ahí dentro mismo o de maltrato sea de los mismos amigos, compañeros o también de personal hacia los niños si existe también esa otra realidad de las que no están bien llevadas, en cambio las otras que tienen su personal completo hay un buen manejo inclusive la parte infraestructura con cámaras y todo entonces hay como más supervisión pero hay casas de acogimiento que no o sea que no tienen todas estas cosas de seguridad y se han dado casos de que ha existido estos problemas con los niños, bueno eso también ya vendría a ser una vulneración de sus derechos y también de victimización de violencia.

13. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

Si hay permanencia larga, hay niños que han ido pequeñitos de dos tres años y muchas veces si ha dificultado el tema de que no se hizo los procesos rápido y ya no fueron adoptados y llegan hasta los 18 años que ya les hacen su pan para la independencia, entonces si hay temas de permanencia, la idea es que estén res o máximo seis meses hasta que en ese tiempo se ubique a los familiares.

14. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

Muchas veces que también se ha dado por ejemplo que ya se ha ubicado, ha habido familiares interesados, ya han hecho el plan global, está preocupados, pero en cambio los temas estos de que se demora, retrasos o a veces que se pierden el proceso, no hay seguimiento del proceso, hacen que se demore y eso también a las personas interesadas digamos el caso de un tío que se interese después ellos también pierden el interés porque dicen: más lo que vamos, más lo que hacemos, más lo que estamos pendiente y esto no va a salir entonces pues ya ellos también dicen: no ya no queremos mucho problema ha sido aquí no se hacen rápido las cosas ya no queremos, y suceden ese tipo de cosas después de que ya se ha hecho un proceso muchas veces hasta de vinculación porque son familiares que no ha tenido un nexo muy cercano pero son los únicos familiares y que en un inicio si desean ayudar y hacerse cargo del niño o de la niña pero a veces estas demoras hacen que pierdan el interés y después ya no quieren inclusive muchas veces porque ya les toca ver abogados, hay veces que si les ve la misma fundación o casa de acogimiento pero otras veces les dicen usted véase a parte porque aquí ya no contamos o por estos cambios que le digo que a veces hay administrativos o falta de recursos entonces les toca ver aparte y el ver aparte ya les implica también a ellos costos y todo y también saben decir no porque no me van a dar y más estamos pasando el tiempo, entonces también se da este tipo de problemas. Se demora entonces eso si causa que haya permanencia.

15. Desde su actividad como funcionario ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros disminuya?

Yo pienso que ya se hace la investigación si es que hay o no familiares, si no hay familiares o hay 7 familiares pero no quieren hacerse cargo y no demuestran interés si debería darse esto de que la resolución sea de una vez las dos: privación de patria potestad con la declaratoria, de una vez porque ya estamos determinando que esa persona no está interesada, que no quiere hacerse cargo, que inclusive muchas veces ellos mismo dicen o sea dan voluntariamente porque dicen: no me interesa, no puedo, no hay recursos, o lo que sea y no quieren. Entonces yo pienso que una manera sería como hemos conversado con personal de las casas de acogimiento facilitará el proceso que se haga en un solo

proceso lo que es privación y declaratoria de una vez, que muchos jueces si lo hacen, entonces en cuestión de leyes no sé si así por separado será pero si lo hacen, entonces eso facilitaría para que salga rápido y el niño tenga esa posibilidad de ya con la declaratoria de poder ser adoptado; esa sería una de las cosas. Otra de las situaciones sería que puede facilitar es que los planes globales también no se los haga muy largos porque por ejemplo aveces se los hace de 6 meses pero si es que no hay un seguimiento a ese plan global o del Juzgado no mandan hacer el seguimiento, se olvidaron del proceso, eso ya no es solo 6 meses sino ya pasa más tiempo después de año mandan recién a ver qué es lo que pasó con el niño pero hasta que llegue el informe, hasta que vuelan a mandar, pasa y se pasan el tiempo, demora un poquito más.

16. ¿Ha conocido casos en que niños, niñas o adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional presentan afectaciones psicológicas? ¿Qué tipo de afectaciones? ¿Por qué son causadas esas afectaciones?

Si, son niños que tienen problemas de rebeldía, problemas de autoestima, problemas de carencia afectiva, desadaptación al medio del acogimiento, muchas veces existe ahí mismo problemas de bullying, de violencia y eso les hace que los niños se pongan inestables que los niños no quieran permanecer en la institución, y como decía también el tema de que a veces si hay los abusos entonces todo eso les dificulta a los niños y les trae todas esas repercusiones.

17. Desde su experiencia ¿Se cumple con el seguimiento dispuesto por el Juez(a) en los casos de acogimiento institucional?

Si. ¿Qué resultados ha tenido?

No. ¿Por qué?

Por lo general si pero no siempre al 100% de los casos, si hay casos que se olvidan o que han mandado a archivar y que no hay seguimiento, hay casos que si se da esto. En otros en cambio si se lo hace y también depende de las instituciones porque las instituciones también están al pendiente y ellos también mandan escritos y piden que se haga la investigación o que haya el pronunciamiento pero si es que de la institución mismo no lo hacen entonces eso si afecta también porque hay retraso si es que no se preocupan ni ellos aquí se olvidan entonces ahí si hay esos problemas.

18. ¿Se realiza un seguimiento de las personas que durante su niñez o adolescencia estuvieron en acogimiento institucional?

Nos ha tocado padres de niños también están con algún problema que ellos también nos han dicho yo también estuve en una casa de acogimiento, entonces vemos que se repitió la historia. Pero esos casos nos han tocado pocos porque más como aquí vemos los niños, los adolescentes, entonces más hemos visto por el tema de los padres.

19. Desde su experiencia ¿Considera que el acogimiento institucional tiene repercusiones en la vida adulta de personas que estuvieron en acogimiento institucional durante su niñez o adolescencia?

Si. ¿Cuáles?

No.

Yo pienso que muchas veces si puede haber esas repercusiones porque hay si es que hubo también un ambiente no adecuado en la casa de acogimiento, falta de afecto eso a larga si les va a afectar como adultos porque se van llevando esa carencia afectiva, entonces muchas personas lo que pueden reaccionar es con distanciamiento afectivo hacia los hijos si es que tuvieron maltrato así sea dentro de la institución, también muchas veces otro problema que hemos visto es que pueden salir y se dedican a vicios, salen se dedican a la droga, al alcohol y todo eso porque no están adaptados a pesar de haber estado en un lugar donde hay normas pero salen como que viva la vida y empiezan a dedicarse a este tipo de cosas; entonces si hay esas repercusiones también. Así como también, hay personas que en cambio tuvieron una buena aceptación, tuvieron afecto del personal, hubo un seguimiento un acompañamiento adecuado, tuvieron inclusive dentro de la parte de independencia la opción de estudiar un oficio, salen trabajan y se hacen personas productivas muchas veces inclusive porque ellos salen y quedan todavía sus hermanos todavía en casas de acogimiento, entonces hay esa responsabilidad de cuidar de sus hermanos y se vuelven mucho más responsables en cuestión de hacer bien las cosas para poder después ellos también acoger a sus hermanos que quedaron en la casa de acogimiento.

20. Desde su labor como funcionario ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

Que se tome en consideración la parte de los tiempos de los niños, inclusive que los niños sean enviados a casa de acogimiento de acuerdo a las características que tienen los niños porque se manda a veces donde les aceptan pero no son lugares que estén de acuerdo a o que necesita el niño. Que también se haga supervisiones de los sitios para ver

si es que no son sitios adecuados, sitios que reúnen las características legales, que sean aprobados por el Ministerio, que tengan aprobación de funcionamiento, que muchas veces también no lo tienen, en cuestión de los seguimientos que se trata de optimizar el tiempo de que si ya hay privación de una vez ahí se haga la declaratoria y sobre todo que los planes globales también se los haga en menos tiempo para que se vea que realmente hay interés de las personas y para que en menos tiempo el interés no se pierda y se vea la responsabilidad, se mantenga, porque muchas veces los planes globales son de años, no es de 6 meses sino pasan 2-3 años y no la gente ya se cansa o sea se aburren y pierden totalmente el interés las personas que si quieren acoger a los niños.

## Anexo 11

### Entrevista Activista de Derechos Humanos de NNA - Funcionario de ONG

Fecha: 10 de abril del 2019.

#### Información General:

1. ¿En dónde trabaja actualmente?

Yo trabajo para la Fundación Danielle children's fund que es una fundación sin fines de lucro de ayuda para niños y adolescentes, inicialmente tenía su sede y de hecho se mantiene todavía la casa de acogida en la ciudad de Ambato pero por cambio de programa ahora la sede está en la ciudad de Quito con una sucursal en Pifo exactamente; y, de ahí trabajo como abogado en ejercicio también.

2. ¿Qué cargo desempeña actualmente en su lugar de trabajo?

Sí, soy abogado legal externo de dicha fundación.

3. ¿Cuántos años trabaja con niños, niñas y adolescentes?

Aproximadamente unos 7 años y un poco más.

#### Preguntas relacionadas al tema de investigación:

4. ¿Considera que el acogimiento institucional es una medida efectiva para garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes?

Efectiva no, a veces es necesaria. Finalmente cuando hablamos de efectividad hablamos de que los niños pueden tener un desarrollo integral propio de su edad pese a las limitaciones con respecto a sus padres o familiares, yo mencionaba que el acogimiento institucional es de ultima ratio es lo último que debe darse, dentro de la coyuntura dentro de la experiencia como tal considero que no es efectiva porque si limita muchas cosas, limita la libertad de un menor, limita su empoderamiento con la sociedad, y no los limita desde un aspecto ilegal los limita por la necesidad de tener a un niño en una situación en que otras personas puedan cuidar de ellos. Entonces no considero que es efectiva, considero que es necesario por tanto si hay una limitación.

5. ¿Qué es para usted la dignidad de niños, niñas y adolescentes?

La dignidad de un niño, niña o adolescente es igual a felicidad porque desde la experiencia manejando estos conceptos con respecto a la niñez ellos tienen un aspecto no sólo desde su cosmovisión como menores sino desde su visión de que no hay maldad

todavía en sus corazones, ni en sus mentes, ni en su accionar pese a que vienen de instituciones sumamente complejas. Entonces ¿cuál es la dignidad para mí de un niño? La dignidad de un niño está en que en vez de trabajar pueda jugar, que no tenga que estar sanando heridas que no sean las propias que se hacen en sus juegos y la dignidad se equipara básicamente a tener una vida normal así tenga solo una madre, así tenga solo un padre o no tenga ambos. Entonces la dignidad para un niño es crecer de forma igualitaria con respecto a cualquier otro niño en situaciones normales. Es un principio evidentemente, el principio por lo general nace con nosotros eso es primordial.

6. ¿Considera que existen falencias en el acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes?

Si. Explique cuáles.

No.

Sí, muy personalmente considero que si hay falencias. Falencias con respecto a los aspectos técnico investigativos no con respecto a la calidad del técnico que vaya asumir el cargo, o sea no voy a hablar específicamente de médicos, psicólogos o trabajadores sociales sino a la carga procesal que se tiene con respecto a estas circunstancias. Es decir si yo me demoro en hacer una investigación un mes cuando yo en realidad tengo tiempos muy cortos para buscar una solución para este niño, a veces no se da por varias circunstancias, pero en su mayoría es por la falta de personal para esto, que sería lo lógico pero partiendo desde una idea bastante utópica de que se tuviera más elementos dentro de estos grupos multidisciplinarios, fundaciones como en las que yo trabajo se ha tratado de dar ese servicio pero aun así sigue siendo complejo porque se entenderá de que las decisiones judiciales siempre van a estar basadas en un apoyo de una unidad técnica; entonces considero que la limitación más grande es la carga procesal que se tiene y la falta de unidades técnicas que podrían ser varias por muchos factores evidentemente.

Yo considero que es la carga procesal judicial porque en cierto modo las fundaciones nosotros trabajamos en base a un límite en donde podemos tanto por infraestructura o tanto por trabajadores de la fundación podemos nosotros trabajar indicando cuál es nuestro límite; sin embargo de aquello, recordemos que las decisiones judiciales y muchas veces los seguimientos nacen de la unidad técnica y las fundaciones

lo que hacen es reforzar esta ayuda pero finalmente los informes que dé la unidad técnica son los que van a servir.

7. ¿Cuáles considera que son los efectos de estas falencias?

Si nosotros hablamos de que es de última instancia el acogimiento institucional básicamente si bien es cierto puede haber un muy buen cuidado, puede haber muy buena alimentación, salud y educación que evidentemente eso es lo que procura hacer el acogimiento institucional pero finalmente no se cumple con un principio constitucional que es el verificar que un menor de edad pueda crecer bajo las circunstancias normales de una persona, eso es utópicamente imposible porque el mismo hecho de estar ya en un lugar que es ajeno al núcleo familiar evidentemente genera un problema. Eso puede generar como ya se ha visto desadaptación, depresión, tristeza en los menores, hay casos extremos en los que a veces unos hermanos se quedan en una institución otros hermanos en otra por su edad sus circunstancias, entonces evidentemente hay una afectación indirectamente.

8. ¿Considera que existen prácticas administrativas (acciones u omisiones) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 8.1 y 8.2)

No. (Pase a la pregunta 9)

Digamos que es un problema que se presenta y me ratifico en el mismo problema inicial que es la carga que tienen ellos para trabajar, y eso le digo exclusivamente desde un punto de realidad porque hemos pasado, hemos vivido, las etapas de investigación a veces se alargan un poco, a veces que se yo tengo que buscar una familia que pueda yo al niño hacer una familia ampliada pero por tiempo no puedo hacerlo, eso retrasa procesos. Entonces no digo deficiencia por parte de los profesionales, son muy buenos en su mayoría, el problema es realmente la carga procesal que maneja cada institución y como fundaciones nosotros igual vamos hasta los límites de nuestro conocimiento técnico y de nuestra infraestructura como tal, no podemos ir más allá de aquello.

8.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas administrativas pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

La burocratización de los procesos a veces suele ser un problema, el decir bueno tengo tantas causas que voy a esperar a que llegue la que le toque, entonces eso suele ser

un problema. Tanto hablar de abusos de poder no porque también peleando desde afuera o desde cualquier punto tenemos normativa en la que podemos basarnos para que ese tipo de cosas no sucedan, por lo menos desde los principios básicos de la fundación donde yo trabajo siempre ha sido respetar el derecho del menor y utilizar las vías judiciales que yo tengo para que ese derecho pueda ser instaurado, restaurado, etc.

8.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas administrativas?

Consecuencias de los retrasos con respecto a tener niños, el principal tener niños que terminan siendo adolescentes y que se vuelven menores de difícil adoptabilidad, recordemos que si bien no existe un tiempo específico si maneamos parámetros en los que uno puede determinar si una terapia es adecuada o si definitivamente terminaremos perdiendo la pérdida de patria potestad de los padres para poder iniciar un procedimiento de adopción. Entonces la permanencia de menores que están tres años hasta máximo de cuatro años, eso es terrible, ese es el principal problema que tienen es como tenerlos presos.

9. ¿Considera que existen prácticas judiciales (acciones u omisiones judiciales) en casos de acogimiento institucional que afectan la dignidad de los niños, niñas y adolescentes?

Si. (Pase a las preguntas 9.1 y 9.2)

No. (Pase a la pregunta 10)

Desde mi experiencia no he tenido este problema como tal, he tenido audiencias, he tenido resoluciones que cuando ha sido de apelar las he apelado pero no he tenido por suerte ningún tipo de inconveniente con respecto a decisiones judiciales porque finalmente como nos manejamos por un principio de doble conforme, si yo no estoy de acuerdo con una resolución como tal tengo derecho a apelarla como así ha pasado en algunas ocasiones y nos hemos manejado desde este concepto. Para mí finalmente espero no ser tan repetitivo el retraso en los procesos de unidades técnicas, el retraso con respecto a este apoyo, el retraso respecto a informes, eso le genera un problema a la administración de justicia porque finalmente sobre todo en materia de niñez que es materia especializada requieren de estos argumentos técnicos para poder tomar cualquier decisión. Ahora que un Juez haya vulnerado un derecho no lo veo de esa manera más bien veo que cuando no se comparte un criterio técnico tengo la oportunidad de apelarlo y finalmente acepto la

relación que tenga con doble conforme o cambia la situación; entonces, no en modo personal no he tenido ningún problema.

9.1. Explique ¿cuáles son esas prácticas judiciales pueden afectar a niños, niñas y adolescentes?

NO APLICA.

9.2 Desde su experiencia ¿Qué consecuencias generan esas prácticas judiciales?

NO APLICA.

10. ¿Considera que esas prácticas judiciales o administrativas conllevan vulneración de derechos relacionados con la dignidad? ¿Cuáles?

Es un poco delicado tomar en consideración de que pueda decirse que por la práctica procesal yo tenga una violación de derechos, es más o menos como tener un problema amparado en un principio de legalidad. Es legal que el niño esté en una institución; pero sin embargo, es ilegítimo que pierda su dignidad por estar metido en una institución. No responsabilizo evidentemente bajo ninguna circunstancia ni a jueces ni al sistema especializado de niñez, es simplemente una circunstancia que se va dando por los mismos procedimientos lastimosamente, pero no considero que hay una vulneración es que al momento de haber una vulneración nosotros tenemos otro tipo de mecanismos que pueden ser incluso internacionales, recordemos que tenemos el convenio de la niñez, tenemos algunas circunstancias más que nos permite a nosotros luchar por los niños. Decir directamente que alguna circunstancia judicial o administrativa genere porque quiere generar un tema de falta de dignidad de un menor no pero si hay falta de dignidad y hay una afectación a su dignidad justamente por la misma institucionalización, es como un mal necesario por decirlo de alguna manera.

Al hablar de falta de especialidad yo estaría hablando que hay falta de conocimiento porque el tema jurisdiccional especializado merece el tener Jueces de Niñez, y vuelvo y repito no he tenido ningún problema partiendo desde el hecho que no he tenido por ejemplo ¿cuál sería un problema? que tenga un Juez de lo Penal dando sentencias en materia de niñez, se ha respetado el principio de especialidad, que a veces no sucede con respecto a los principios de especialidad penal por ejemplo de manera general. Nosotros por ejemplo aquí donde trabajamos tenemos unidades que terminan siendo unidades multicompetentes para la verificación de cualquier tipo resolución, en tanto en Quito como en las capitales provinciales si tenemos unidades de familia específicamente, ahora con respecto a los cantones no podría decir que es un problema pero si finalmente terminan siendo unidades multicompetentes y eso si afecta al principio

de especialidad, multicompetentes en el sentido de que yo resuelvo alimentos, resuelvo tenencia pero también resuelvo problemas de terrenos y etc. Pero ¿qué pasa cuando finalmente yo tengo en este Juzgado multicompetente un adolescente infractor, por ejemplo?, entonces para mí ahí se ve afectado un poco el principio de especialidad pero es más bien el tema organizacional del Consejo de la Judicatura no creo que se lo haga de forma rutinaria y como una forma violatoria de derechos.

11. ¿Considera que los centros que prestan acogimiento institucional a niños, niñas y adolescentes son adecuados? ¿Por qué?

Bueno, yo puedo hablar desde la perspectiva que yo tengo, desde el trabajo que yo he realizado, nunca van a terminar siendo adecuados porque a veces la demanda dependiendo de la población y los problemas que tenga siempre va a superar cualquier tipo de centro, nosotros por un principio justamente de precautelar cualquier tipo de posible vulneración de derechos nosotros tenemos un límite porque si nosotros tenemos la capacidad de tener a 30 niños jamás podríamos tener a 50 ahí mismo, entonces lo hablo desde nuestra perspectiva, nosotros tenemos una limitación de trabajo entonces más bien creo que la infraestructura de los centros y el personal siempre va a ser menor.

12. ¿Qué problemas ha evidenciado en los centros de acogida?

Problema estructural, problema organizacional no tanto, a veces los problemas que tenemos suelen ser con la predisposición de los padres que quieren recuperar a sus niños. Por ejemplo, el principal problema que se tiene es la falta de las personas a terapias pese a que incluso si esto nace de una disposición legal puede ser un delito el no concurrir, pero ese es el principal problema que se tiene, claro que obviamente se lucha contra realidades completamente complejas digámoslo así, entonces es un problema. Pero principalmente ese es el mayor problema que termina poniendo al niño en una situación compleja porque a veces nosotros o por lo menos dependiendo los principios que tenga cada fundación, el nuestro es que mientras haya un padre y haya una madre pedir que haya una adopción es algo que también vulnera un derecho; sin embargo de aquello, justamente bajo esa premisa lo que tratamos es que la terapia pueda servir tanto al padre, a la madre para que pueda haber una reinserción familiar, sin embargo de aquello qué pasa con el padre que no cumple, qué pasa con el padre que pese a la terapia no mejora, eso es un problema.

13. ¿Considera que existe permanencia larga o indefinida de niños, niñas o adolescentes en acogimiento institucional?

Desde mi experiencia no podría hablar de indefinida porque finalmente cuando el proyecto terminó los niños cada uno tuvo una medida de protección pero si fue una permanencia bastante larga, y que no depende precisamente sólo de la institución que los acoge son muchos factores pero el promedio a nivel creo yo de Ecuador es de que hay niños con permanencia larga en instituciones de acogida. No más de cinco años, me atrevería a decir salvo a equivocación por lo menos una media de dos años y medio pero definitivamente es muy larga.

14. ¿Cuáles considera son las causas de esa permanencia?

Dos causas que he tomado y que voy a retroalimentar. La primera carga procesal en unidades técnicas y la segunda falta de colaboración de los padres o responsables de los menores, son los dos factores más relevantes que alargan la permanencia de un menor.

Recordemos que a veces los convenios que tiene el MIES con determinadas fundaciones maneja fondos del Estado, entonces más bien se trabaja a través de proyectos, he conocido evidentemente otros lugares por temas profesionales por cualquier tipo de circunstancia y ellos manejan más bien tienen este problema de infraestructura, un problema a veces de incluso podría ser de falta de personal porque hay varios niños, dentro de lo medular dentro de cómo manejan sus acciones no podría decir pero si me he dado cuenta que evidentemente es una cantidad mayor a veces a la infraestructura del centro, independientemente de que sea privado o público puede tener. Entonces, ese siempre va a ser un problema.

15. Desde su actividad como funcionario ¿Qué acciones emprende o sugiere se emprendan para que la permanencia en los centros disminuya?

Primero, una política pública de un banco de familias elegibles, eso daría la posibilidad de que primero no me voy al extremo de adoptabilidad pero si tengo la posibilidad de que el niño que está retenido que está en una casa de acogida pueda salir a una familia que le pueda prestar si no bien de forma total si las circunstancias propias de un niño, que pueda crecer de forma normal, no esperar a la medida de protección no esperar a una disposición a través de un decreto ejecutivo sino directamente como política pública ya tener un banco de familias, eso debería trabajarse independientemente de las circunstancias de medidas de protección de un niño, eso daría la posibilidad al Juez de decir mire no voy a tener o no voy a mandar a un niño a una institución porque tengo una familia que podría generar empatía con el menor y así evitamos que haya más niños institucionalizados, esa es para mí la principal estrategia que debería darse.

16. ¿Ha conocido casos en que niños, niñas o adolescentes que se encuentran en acogimiento institucional presentan afectaciones psicológicas? ¿Qué tipo de afectaciones? ¿Por qué son causadas esas afectaciones?

No soy obviamente un psicólogo me dedico al área jurídica pero evidentemente siempre es un problema la adaptación del menor. Por ejemplo, una medida que va a la par del acogimiento institucional es el acogimiento familiar que aquí por falta de reglamentos técnicos no se lo ocupó mucho tuvimos un proyecto piloto y evidentemente cuando yo tengo un niño en situación de riesgo que está institucionalizado pero el tiempo ha pasado yo tal vez tengo la posibilidad tal vez no de declararlo en adoptabilidad porque sus padres están en un proceso pero si puede generar tal vez la posibilidad de que este niño pueda ser acogido por una familia del banco de familias elegibles. La adaptación con respecto haber estado en un círculo un poco más cerrado a tener ya esta libertad con nuevas personas considero que si es un problema, el problema de ansiedad, de un poco de depresión infantil si se ha mostrado si se ha visto dentro de aquello, pero eso tendría que corroborarlo un profesional, eso es simplemente mi apreciación.

17. Desde su experiencia ¿Se cumple con el seguimiento dispuesto por el Juez(a) en los casos de acogimiento institucional?

Si. ¿Qué resultados ha tenido?

No. ¿Por qué?

Desde mi experiencia desde el sector privado digámoslo así, si. No solo por un lineamiento ético sino por un lineamiento de mantener todas las causas al despacho del Juez, nos guiamos por órdenes judiciales entonces partimos desde nuestra experiencia y si hacemos seguimiento, nosotros tenemos por ejemplo si bien es cierto hay proyectos como el proyecto acogimiento institucional, el acogimiento familiar que han terminado, nosotros seguimos verificando el cumplimiento ya con un niño reinsertado. Entonces, eso apenas nos pida lo hacemos no hay problema de ello.

18. ¿Se realiza un seguimiento de las personas que durante su niñez o adolescencia estuvieron en acogimiento institucional?

Bueno, nosotros tenemos una particularidad que tuvimos casos de acogimiento institucional que cambiaron la medida de protección a un acogimiento familiar y esa finalmente terminó en una reinserción familiar, tenemos resultados positivos tenemos resultados muy buenos con respecto a eso pero mucho de la psiquis del menor, mucho de

su mejoría y la adaptación que tiene en la sociedad depende del acompañamiento. No tenemos un estándar para decir el acompañamiento se lo hará de aquí a diez años o que cumpla la mayoría de edad sino ya vienen estos factores técnicos de parte de los psicólogos que dicen: podemos tener una adaptación hasta determinado punto, entonces evidentemente si es que hay un buen acompañamiento si es que hay colaboración los resultados siempre son buenos.

El acogimiento institucional es algo que dentro de los estatutos de la fundación donde presto mis servicios les permite hacer, o sea es una medida de protección a la cual la fundación podía dar el cuidado, está autorizada como tal; luego, el MIES firma un convenio logran hacer el plan piloto de familias acogientes que se desarrolló en la ciudad de Ambato y evidentemente los primeros niños que nosotros tratamos de buscar una familia fueron aquellos niños que se encontraban institucionalizados ya por algún tiempo. Las medidas de protección como usted sabe pueden ser varias, pueden ser simultáneas o pueden ser una tras de otra, etc., lo que hicimos fue generar procesos de empatía; por ejemplo, teníamos un niño institucionalizado y teníamos ya una familia que aprobó y pasó ya a través de los criterios del MIES para ser una familia acogiente y lo que hacíamos es hacer una ponderación del niño y de la familia de forma gradual, salidas fin de semana, salidas entre semana, hasta poder llegar a un punto en donde pedimos y solicitamos a través de un informe al Juez que la medida de protección sea cambiada y es ahí donde venía ya el acogimiento familiar, es verdad al ser un plan piloto no es un tema perfecto y evidentemente hay casos en los que por ejemplo regresó a la medida de protección de institucionalización pero particularmente hubieron casos en los que salieron ya, no regresaron a la institución pero mientras todo este proceso duró la madre o el padre de los menores se encontraban rehabilitados y por ejemplo tuvimos casos muy exitosos en donde menores regresaron donde sus padres. Entonces, este modelo más o menos de acogimiento familiar fue un modelo que se siguió de Perú, ellos ya tenían esta figura jurídica y trataron de hacer lo propio, entonces hubo como una especie de comparativa de procedimiento y procesos, y cuando el MIES y el proyecto se dio cabida los resultados son magníficos, son extraordinarios realmente.

19. Desde su experiencia ¿Considera que el acogimiento institucional tiene repercusiones en la vida adulta de personas que estuvieron en acogimiento institucional durante su niñez o adolescencia?

Si. ¿Cuáles?

No.

Nosotros somos abogados y somos técnicos y comprendemos la coyuntura que existe pero desde la cosmovisión de la sociedad a veces se tiende a pensar que un menor institucionalizado está en un reformatorio o está en un orfanato y se confunde las dos figuras jurídicas o las dos posibilidades jurídicas, una cosa es estar privado de la libertad como adolescente infractor y otra es estar u una casa de acogida. La fundación ha procurado hacer en su momento que la vida de los menores sea lo más parecida a una realidad familiar normal, salidas al cine, salidas al parque, salidas al médico, educación. Entonces, tratamos en cierto modo de que este se lo lleve de la mejor manera, la repercusión que tengan los menores que evidentemente puede ser cada caso es completamente independiente puede nacer de varios factores: el factor de shock de tener padres que tal vez no se hicieron cargo de ellos, el factor de shock de estar en un lugar que no es mi casa, los factores de criarme tal vez en un lugar cerrado, etc. Eso ya dependerá más bien de cómo vaya madurando la psicología del menor. Lo que yo puedo dar fe es que si hay un buen acompañamiento eso no debería repercutir en el futuro, si yo tengo un acompañamiento psicológico adecuado no debería ser algo que a futuro pueda ocasionarme problemas, yo creo que los procesos mal llevados y los procesos que no se hayan cerrado en forma adecuada esos si va a generarles un problema porque finalmente otra de las cosas por eso decía que es un mal necesario el acogimiento institucional trata de reforzar la psicología del menor, trata de estabilizar la psicología de los padres y finalmente triangular esto y generar un resultado adecuado, entonces el que tenga una repercusión solo que haya habido malos procesos.

20. Desde su labor como funcionario ¿Qué sugerencias daría o pondría en práctica para superar las falencias y problemas que ha descrito?

Esta pregunta suele ser muy común dentro de los debates que se hacen con respecto a mesas de trabajo de mejora de los derechos de los niños y nosotros hablamos de proposiciones utópicas porque finalmente administrativamente no sólo debe cambiar, debe cambiar desde el pensamiento del núcleo familiar, desde la corresponsabilidad que tienen los padres y la sociedad, por ejemplo: planificación, responsabilidad y empoderamiento de los menores. ¿Cómo podemos mejorar estas circunstancias? Mi objetivo primordial como profesional no sería ubicar mas unidades de ayuda: psicólogos, médicos, trabajadores sociales, sino lo lógico sería que yo como ser humano tengo un niño y le doy todo el cuidado que necesita; entonces el programa de concientización para

que esto mejor debe hacer desde el núcleo de la sociedad que es la familia, creo que desde ahí nosotros debemos luchar por esto porque todo esta coadyuvado todo absolutamente todo, el estilo de vida de los padres, la educación que tengan los padres, el conocimiento de sus realidades todo eso coadyuva. Entonces principalmente nosotros habíamos concluido que la mejor forma de solucionar estos problemas viene desde la educación de un niño –desde ahí viene–, viene desde decirles miren la responsabilidad que tengo cuando sea padre, la responsabilidad que tengo ante la sociedad ante un niño y hablarles de forma clara todo este tipo de circunstancias. Por ejemplo, aquí en el Ecuador siempre se ha hablado de que el índice de menores de edad que tienen niños es elevado, desde ahí viene la problemática porque finalmente lo que prevén las medidas de protección del CONA son hacer que a un niño se le evite una situación de riesgo pero finalmente esto es algo que no va a cambiar siempre vamos a tenerlo pero si podemos disminuirlo con respecto a educación, educación desde primaria, educación secundaria, en la universidad para finalmente tener un mejor proceso de núcleo familiar en el futuro, en lo demás tenemos que acogernos a lo que tenemos y luchar desde esas armas que tenemos a través del CONA.