

PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

REPUBLICA DEL ECUADOR

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"LA PROTECCION DE MENORES EN EL ECUADOR: MARCO JURÍ-
DICO NACIONAL Y ORGANIZACIONES ANEXAS QUE SE PREO-
CUPAN DE ESTE FENOMENO SOCIAL".
LCDO. CC.PP. PATRICIO LOBATO R.

1984-1985

"LA PROTECCION DE MENORES EN EL ECUADOR: MARCO JURIDICO
NACIONAL Y ORGANIZACIONES ANEXAS QUE SE PREOCUPAN DE
ESTE FENOMENO SOCIAL"

CURSANTE: LCDO. CC.PP. PATRICIO LOBATO R.

ASESOR: DR. DANIEL GRANDA

I N D I C E

	PAGS.
<u>INTRODUCCION</u>	
 <u>CAPITULO I:</u>	
A. <u>EVOLUCION HISTORICA DE LA PROTECCION DEL MENOR</u>	01
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BENEFICENCIA	01
2. LA BENEFICENCIA EN EL ECUADOR	02
3. LA FILANTROPIA	05
4. LA ASISTENCIA SOCIAL Y PROTECCION SOCIAL	07
B. <u>BREVE ANALISIS SOCIO-ECONOMICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL MENOR</u>	11
1. RESTRICCIONES AMBIENTALES	13
2. ALIMENTACION Y SALUD	15
3. CONSECUENCIAS DE LA DESNUTRICION	18
 <u>CAPITULO II:</u>	
A. <u>ORIGEN DE LA ACTUAL LEGISLACION DE MENORES EN EL ECUADOR</u>	22
1. CODIGO DE MENORES DE 1938	22
2. CODIGO DE MENORES DE 1944	25
3. CODIGO DE MENORES DE 1969	28
B. <u>CARACTERES DEL DERECHO ECUATORIANO DE MENORES</u>	31
1. ES UN DERECHO NUEVO Y ESPECIAL	31
2. ES UN DERECHO AUTONOMO	32
3. ES UN DERECHO TUTELAR NO REPRESIVO	33
4. ES DERECHO EXCLUSIVAMENTE PARA MENORES	33
5. ES UN DERECHO PREVENTIVO	33
6. ES UN DERECHO CON PROCEDIMIENTO PECULIAR	34
C. <u>LEGISLACION ACTUAL -CODIGO DE MENORES DE 1976</u>	35
1. PRECEPTOS FUNDAMENTALES	38
2. DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCION	41
3. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES	51
4. LOS ALIMENTOS - LA TENENCIA - LA ADOPCION Y LA COLO-	
CACION FAMILIAR	69
5. LA CONDUCTA IRREGULAR Y LA DELINCUENCIA JUVENIL	73
 <u>CAPITULO III:</u>	
A. <u>MODALIDADES DE ATENCION EN LOS CAMPOS DE PROTECCION Y REHA-</u> <u>BILITACION DE MENORES</u>	79
1. SEGUN LA LOCALIZACION	79

2. SEGUN EL OBJETIVO QUE PERSIGUEN	79
3. SEGUN EL SUJETO DE ATENCION	80
4. ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES	80
5. COMENTARIO GENERAL SOBRE LA LABOR Y FUNCIONAMIENTO DE ESTAS INSTITUCIONES	83
6. MODALIDADES DE ATENCION AL MENOR CON PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD	88
7. CONSIDERACIONES GENERALES	89
<u>B. OTROS ORGANISMOS PRIVADOS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE TIENEN QUE VER CON LA PROTECCION DEL MENOR</u>	90
1. INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y LA FAMILIA	91
2. ORGANISMOS INTERNACIONALES	92
3. INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO	93
<u>C. CONCLUSIONES</u>	96
<u>D. RECOMENDACIONES</u>	102

I N T R O D U C C I O N

El análisis de los diversos problemas sociales, que han sido estudiados y tratados, en el transcurso del XII Curso de Seguridad y Desarrollo, auspiciado y dirigido por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, me llevó a determinar, la importancia de elaborar el presente trabajo de Investigación Individual titulado: "LA PROTECCION DE MENORES EN EL ECUADOR: MARCO JURIDICO NACIONAL Y ORGANIZACIONES ANEXAS QUE SE PREOCUPAN DE ESTE FENOMENO SOCIAL", como un complemento y aporte para el mejor conocimiento y comprensión de esta latente problemática social.

La presente tesis, intenta realizar un análisis y crítica de la legislación especial vigente, y de las organizaciones que tienen que ver con la Protección de los Menores en el país.

Con el objeto de establecer un marco referencial, el presente trabajo se organizó y elaboró teniendo en cuenta el desarrollo histórico de los aspectos de carácter jurídico y social que han influido en la situación y protección de los menores. Es por esta razón que en su mayor parte analizó la legislación de menores en el Ecuador; se propone en la investigación un nuevo Derecho de Menores, que sea autónomo, justo e independiente.

Así pues el Plan de Trabajo es el siguiente: Un breve enfoque histórico de la legislación y protección de menores en el Ecuador, un estudio doctrinario del nuevo derecho de menores, un análisis de la aplicación y cumplimiento del vigente Código de Menores, un diagnóstico de las organizaciones que se preocupan de la Protección de Menores y el aporte de Conclusiones y Recomendaciones que se podrían tomar en cuenta para dar una mejor atención y preocupación por parte del Estado y la Sociedad a esta problemática social.

El problema de menores en el Ecuador, va tomando cada día caracteres dramáticos, que es deber del Estado, optar y determinar políticas sistematizadas, integrales y permanentes, con planes concretos y objetivos, inmediatos y mediatos para amparar y proteger a la niñez y otorgarle un desarrollo justo, sano y vigoroso que redundará en una sociedad mejor.

La existencia y situación de los menores abandonados, constituye un problema de honda repercusión en la Seguridad y Desarrollo del país, toda vez que la niñez está llamada a ser "El futuro de la Patria", razón por la que he tratado de realizar ésta investigación sobre la Protección Jurídica de los Menores, para exponer una realidad nacional que requiere y exige urgentemente atención y soluciones por parte de la Sociedad y del Estado.

Finalmente, quiero materializar y expresar en el presente trabajo, mi especial agradecimiento al señor Doctor Rafael Parreño, Ex-Director y a los Señores Licenciados Ramiro Dávila y Jorge Magaldi, actuales Director y Subdirector de la Dirección Nacional de Personal, Institución a la cual represento y auspicié la participación y asistencia al presente Curso de Seguridad y Desarrollo; agradecimiento que también lo hago extensivo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, en las personas del señor General de División Carlos Aguirre Asanza; Director del Instituto y señores Subdirector, Jefe de Estudios y Asesores, por el honor que me brindó de ocupar y compartir las sabias enseñanzas que se imparten en las aulas de la más alta Tribuna Académica del país.

C A P I T U L O I

A. EVOLUCION HISTORICA DE LA PROTECCION DE MENORES EN EL ECUADOR

Para poder desarrollar una breve historia de la evolución que ha tenido la protección al menor, es necesario correlacionar éste análisis con la protección social, la misma que está presente de una u otra manera en el marco jurídico vigente, así como en las diferentes acciones de tipo social que se desarrollan en el país.

Los fenómenos sociales no son causa del azar, sino que obedecen a una lógica estructural que les da sentido, rodeada de determinantes socio-económicos y políticos que los originaron y desarrollaron a lo largo de la historia ecuatoriana.

Podemos distinguir cuatro grandes períodos: La Beneficencia, que se inicia en la Colonia y llega a su apogeo en la República con García Moreno; la Filantropía, producto de la Revolución Liberal; la Asistencia y Protección Social, en la cual se materializan algunas reivindicaciones populares engendradas en las tendencias sociales de la revolución Juliana; y el Desarrollo de la Comunidad, como resultado del modelo reformista y desarrollista de las últimas tres décadas.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BENEFICENCIA

Del desarrollo histórico de la religión cristiana, se desprenden dos significados diferentes del término beneficencia, en sus contenidos teóricos prácticos.

Una beneficencia del hacer el bien, que representa una ayuda mutua obligatoria, donde el cristianismo juega un papel importante al introducir valores de amor y caridad, la misma que se desarrolla durante el proceso de desintegración del sistema de producción esclavista; con el transcurso del tiempo cuando el cristianismo se transformó de fuerza política de dominación (cristiandad). De iglesia perseguida se convirtió en iglesia triunfante apoyada por Constantino (S.III DC.) Emergió entonces la Cristiandad como unidad política, militar, económica y eclesiástica: Estado-Iglesia.

En efecto, en el régimen de producción feudal, el clero figuró entre los más grandes terratenientes y ocupó junto con la nobleza el puesto de la capa social dominante, convirtiéndose en sostén ideológico del poder real. "La nobleza se encargaba de defender a todos, el clero a rezar por todos y el pueblo (los pobres) a trabajar y suministrar alimentos para todos" 1/. En éste contexto la beneficencia se practicaba de dos maneras: la una, individual y ocasional, cuando un rico ayudaba a un pobre en forma circunstancial; y, la otra, organizada o permanente cuando lo hacía a nivel institucional. Estas acciones dependían de la buena voluntad de los poderosos y particularmente de la Iglesia, ya que el Estado no reconocía el derecho del ciudadano a ser asistido en caso de necesidad.

La Beneficencia fue legislada durante muchos siglos por los Obispos y Concilios 2/ que promovieron los asilos para niños huérfanos y abandonados, entre ellos el famoso de Milan, fundado por el Obispo Datheus (738D.C.), los asilos y hospicios con el nombre genérico de "Hotel de Dieu", las cofradías cuya labor encontró en San Vicente de Paúl al primordial ejecutor. Estas acciones que son el resultado de la interpretación de los principios cristianos de aquella época, convierten a la Beneficencia como un intento práctico de justicia social.

2. LA BENEFICENCIA EN EL ECUADOR

a. Epoca Colonial: Las Primeras Instituciones

Los primeros pasos relacionados con la beneficencia se inician simultáneamente con la promulgación de las Leyes de Indias mediante Ordenanzas y Cédulas Reales dictadas con el fin de normar el establecimiento de instituciones benéficas. El 27 de Octubre de 1531, Carlos V dicta una Real Cédula en la que ordena la creación de Hospitales en los pueblos españoles e indios, en donde se cuiden a los enfermos y se ejercite la caridad cristiana. Felipe II dicta una nueva ordenanza en 1573

1/ Exequiel Ander Egg. Historia del Servicio Social. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1971, p. 36.

2/ Martone Francisco José. Los Fundamentos de la Asistencia. Ed. Amepa calle, Buenos Aires, 1945 p. 30.

en la que dispone que se establezcan los hospitales junto a las Iglesias.

El 9 de marzo de 1565, Hernando de Santillán, fundó en Quito el "Hospital de la Misericordia de nuestro señor Jesucristo", primer centro de beneficencia del país. La segunda casa de Beneficencia que se fundó en Quito, fue el "Hospital Jesús, María y José" con tres departamentos: uno para mendigos, el segundo para huérfanos y expósitos y el tercero para leprosos.

Al igual que en Europa, a las casas de beneficencia de la colonia se les denominó hospitales de caridad. Los primeros en instalarse fueron los de Quito, Guayaquil y Riobamba; luego se crearon los de Loja y Cuenca 3/.

Estas instituciones estuvieron a cargo de cofradías y hermandades, que desconocían toda práctica de higiene y asistencia médica; consecuentemente los hospitales funcionaron simultáneamente como asilos para ancianos, huérfanos, abandonados, indigentes, dementes y enfermos. "Los locales eran estrechos y anti-higiénicos, los recursos económicos demasiado exigüos y en algunos casos mal administrados. Además, el trato de los asilados era inadecuado e inhumano.

Los expósitos ingresaban a los hospitales donde morían en proporción espantosa; los que se salvaban de la muerte no eran los más dichosos, víctimas del abandono cruel eran entregado al que los pedía; los dementes eran conducidos a un hospital donde los esperaba una jaula, el palo, el hierro y el aislamiento" 4/. Estas condiciones y procedimientos no fueron desconocidos en tiempos posteriores; más aún, algunos de ellos, en cierta medida, prevalecen hasta la actualidad, como resagos coloniales de atención social hacia los pobres 5/.

La explotación irracional de los recursos naturales y humanos desde los inicios de la Colonia, fue la causa para la extrema pobreza a la que

3/ M. Uzcátegui. Apuntes para una Historia de la Protección y S. Sociales Quito 1952.

4/ Concepción Arenal. La Beneficencia, La Filantropía y la Caridad. Madrid 1984. Pp. 36-38

5/ Artículo "Atrapados sin Salida" Revista Nueva N°44. Dic. 77

fue reducida la población, fenómeno social que da lugar a la Beneficencia como una respuesta de caridad con el sistema impuesto; esto explica el establecimiento de siete Instituciones benéficas en todo el país, que funcionaron en condiciones de extrema penuria y durante tres siglos de dominación colonial 6/.

b. Epoca Republicana

Al inicio del proceso independentista, se mantiene el provecho de los terratenientes y la burguesía comercial agrícola, quienes producían a costa de la explotación campesina, por lo que no se determinan cambios fundamentales en la concepción y práctica de la Beneficencia, en relación al tiempo de la colonia 7/.

En años posteriores se dieron algunos cambios formales, que se centraron en campos relacionados con la administración, financiamiento, organización y legislación, orientados todos a normar el funcionamiento y creación de carácter esporádico de instituciones benéficas, es así como hasta el año de 1862 se crearon dos instituciones; el Hospicio de San Lázaro (Estatal) en 1844 y la sociedad Filantrópica del Guayas (Privada) en 1849 Por lo demás continuaron funcionando las casas de beneficencia de la época colonial.

Efectivamente, mediante la Ley de Patronato de 1824, los asuntos eclesiásticos se subordinaron al poder civil. Fue entonces que la beneficencia empezó a ser preocupación del Estado: ésta, al igual que el culto participó del presupuesto estatal; se dictaron reglamentos como el de policía que indicaba el procedimiento para la colocación de niños menesterosos o desamparados con familias acomodadas, así como la reclusión de mendigos y dementes; también se expidieron leyes relacionadas con el funcionamiento de las instituciones y la recolección de impuestos a favor de los pobres.

6/ Antonio Mata. Informe del Ministro de lo Interior. Beneficencia, etc. 1858.

7/ José Moncada. "De la Independencia al auge Exportador". Ecuador Pasado y Presente. Instituto de Investigaciones Económicas. U. Central. 1981.

De esta manera, se constituyó la Beneficencia Pública en cuya organización y administración empezaron a tener ingerencia los respectivos municipios.

Sin embargo, la beneficencia no perdió su carácter religioso, es decir su filosofía de acción promulgada por la Iglesia, que además logró mantener el control ideológico mediante mecanismos circundantes y ad-hoc a la esfera socio-económica y política. Esta realidad se ratificó aún más con el célebre CONCORDATO 8/.

En el gobierno teocrático de García Moreno se realizan algunas obras en los campos de educación, salud y de manera más puntual en relación con la protección y rehabilitación del menor, imbuida de valores espirituales morales e idealistas.

En efecto, en 1870 ingresaron en el país las comunidades religiosas a las que se les encomendó el funcionamiento de establecimientos benéficos las hijas de San Vicente de Paúl (Hnas. de la Caridad) tomaron bajo su dirección los hospitales y la primera casa de expósitos (San Carlos) ; las religiosas de la Providencia asumieron la orientación de un orfanato; y las Madres del Buen Pastor se responsabilizaron de un reformatorio para mujeres. En definitiva se le entregó a la Iglesia el poder de la educación e igualmente sucedió con la beneficencia pero protegida y subvencionada por el Estado.

3. LA FILANTROPIA

Con la Revolución Liberal de 1895, la beneficencia pública sufrió una serie de cambios de significativa importancia, determinados por las transformaciones y reordenamientos socio-económicos y políticos que se dieron en los ámbitos nacional e internacional. Surgieron el humanismo y los derechos del hombre como fundamentos filosóficos de una nueva concepción de la acción social denominada Filantropía.

8/ Alfredo Pareja Diezcanseco. "Historia de la República". Tomos Guayaquil 1974. Pp. 98.

Efectivamente, a partir de la revolución, la estrategia liberal se orientó hacia el debilitamiento del poderío eclesiástico, a través del establecimiento y consolidación de un marco legal, que despojando a la Iglesia de los centros de transmisión ideológica, permitió al mismo tiempo la liberación de la fuerza de trabajo y el afianzamiento de nuevas pautas de organización y funcionamiento del Estado, que tendían hacia el fortalecimiento y consolidación de una estructura estatal centralizada ^{9/}. En éste sentido, en la Constitución de 1906 se legitima la sistematización de una nueva ideología liberal, laica, protegida por el Estado.

Igualmente la ley conocida como de Manos Muertas (1908), constituyó un duro golpe para el poder económico de la Iglesia y por ende al debilitamiento de su poder ideológico. Consecuentemente, las condiciones de funcionamiento de la Beneficencia Pública se constituyeron en un arma de doble filo, utilizada por el nuevo régimen, primero para desvirtuar la acción eclesiástica y la de anteriores gobiernos conservadores; y segundo para justificar las reformas introducidas en éste ramo, las mismas que respondieron a las nuevas concepciones y exigencias del liberalismo, es decir, al humanismo, al orden jurídico, a la estructuración laica-estatal centralizada, al anticlericalismo, todos orientados al acceso y manejo de la instancia ideológica. Esta concepción se pragmatiza con la expropiación de todos los bienes raíces de las comunidades religiosas y su traspaso al Estado; la adjudicación de las rentas de éstos bienes a la Beneficencia Pública; la organización de las Juntas de Beneficencia en Quito, Guayaquil y Cuenca; y la creación de otras, dependientes de las anteriores, en las capitales de provincia, a fin de administrar y distribuir los fondos destinados a éste ramo.

La acción estatal, no se había limitado a procurar el eficaz funcionamiento de la Asistencia Pública, organizada oficialmente, sino que también había dado nuevo y decisivo impulso a la actividad de las asociaciones particulares que persiguen análogos fines, así en el período de cinco años (1896-1911) se fundaron en el país veinte sociedades de carácter filántropico.

^{9/} A. Moreano. "Capitalismo y Lucha de Clases en la Primera Mitad del Siglo XX. Mejía Leonardo y otros. "Ecuador Pasado y Presente". Quito . Pp. 142.

A nivel de ejecución, se mantuvieron las mismas instituciones de beneficencia; los cambios se dieron a nivel administrativo sin que repercuten en el mejoramiento de la calidad de los servicios. De allí que cuando el Estado empezó a tener cierta conciencia sobre la ineficacia de la Beneficencia Pública, de carácter filantrópico, superficialmente se le atribuyó a las leyes defectuosas, a la deficiente administración por parte de las personas encargadas y a la carencia de conciencia social. Entre los años 1911 a 1925, apenas se fundaron seis instituciones privadas. Posiblemente de las que se establecieron anteriormente, algunas desaparecieron y otras actuaban sin continuidad.

4. LA ASISTENCIA SOCIAL Y PROTECCION SOCIAL

Las décadas de los años 20,30 y 40, significaron para el país una época de crisis en los ámbitos económico, social y político. En cuanto a lo social, la creciente magnitud y carácter colectivo de los problemas así como también las presiones y exigencias de los sectores sociales más afectados, rebasaron los límites de la acción unilateral e individual de la Beneficencia y Filantropía. Entonces, se dio origen a un nuevo enfoque y tratamiento de los problemas, lo cual se manifestó en la adopción de una nueva forma de actuar: la protección y asistencias sociales, en las que prima como objetivo principal lo social sobre lo individual.

Esta nueva concepción, bajo la cual se promovieron una serie de reformas sociales, surgió en una época en que la crisis general del capitalismo internacional, agudizada por las crisis económicas periódicas, obligó a los estados más desarrollados, a tomar medidas socio-económicas y políticas en el afán de enfrentar la crisis del sistema capitalista y mantener su dominación, finalidades que se materializaron a través de las reformas impulsadas por las concepciones del liberalismo social.

a. Las Reformas Sociales: El "Welfare State"

En los principales países capitalistas se reforzó el desarrollo del capitalismo monopolista de Estado, impulsado por el liberalismo social, cuyos promotores propusieron como objetivo principal eliminar el desorden y la miseria que se daban en la sociedad regida por el principio de "Laissez Faire", mediante la intervención estatal 10/.

10/ Salwyn Schapiro. El Liberalismo. Su significado e Historia. Buenos Aires 1965.Pp. 51

Se extendió el alcance del Seguro Social y se aumentaron los beneficios, a fin de proteger a la población trabajadora de los riesgos de la vida económica y social. Así mismo, se regularon los salarios y horas de trabajo, el salario vital, el descanso y ocio, el acceso a todos los niveles de educación e iguales oportunidades para progresar, prescindiendo de la raza, religión y origen nacional.

Esta nueva forma de liberalismo se constituyó en expresión internacional. De allí que durante el período que va desde fines del siglo XIX se estableció en casi todas las naciones occidentales lo que se ha llegado a conocer con el término de "Welfare State" (Estado de Bienestar que implica que el bienestar de los ciudadanos debe ser ampliamente promovido y garantizado por el Estado).

b. Las Reformas Sociales en el Ecuador

La Revolución Juliana (1925) constituyó para el Ecuador la demarcación histórica entre dos períodos o modos de enfocar y abordar la problemática social. El primero correspondió a la acción espontánea, aislada y voluntarista de la beneficencia y filantropía; el segundo período a la Previsión Social, que vino a ser considerada como una obligación y deber social del Estado, traducidos en la protección y defensa de la sociedad.

Las reformas sociales resultantes de esta nueva concepción se encuadraron en la corriente internacional trazada por el liberalismo social, que en su afán de destruir los males sociales en las fuentes mismas de su germinación, impusieron tres postulados en los nuevos proyectos de constitución social:

- 1) Seguro Social para la niñez, la maternidad, la senectud, la invalidéz, la enfermedad y toda inhabilitación.
- 2) Limitación del trabajo y regulación del descanso.
- 3) Salario mínimo conforme a la dignidad humana, las necesidades personales, de la familia y de la culturización del trabajador.

c. La Asistencia Pública

En éste contexto se dictó la Ley del 13 de Febrero de 1926, es-

tableciéndose por primera vez el servicio de Asistencia Pública del Estado, para reemplazar la acción social (de carácter individual, aislado, espontáneo y voluntario de la Filantropía, tanto estatal como privada) por otra considerada como un deber social y servicio necesario de protección y defensa de la sociedad 11/. Dicha ley plantea el derecho a proporcionar asistencia gratuita por parte del Estado, a toda persona indigente o desvalida, mediante los siguientes servicios: asistencia a enfermos, asistencia y cuidado a alienados; asistencia y protección de ancianos inválidos, mendigos y crónicos; asistencia de niños desamparados, protección general de la infancia; asistencia y protección de embarazadas y parturientas; correspondió a las Juntas de Asistencia Pública la organización y administración de los mismos 12/.

Sin embargo, según informe presentado por el Ministro de Previsión de entonces (1928), se puede determinar que éstas reformas no fueron más allá del plano legal formal, pues se mantuvieron las mismas instituciones y el modus operandi de las épocas anteriores.

Con el transcurso del tiempo, las acciones de las Juntas de Asistencia Social se fueron centrando hacia el campo de la salud, siendo luego desintegradas con la creación del Ministerio de Salud Pública.

Merece resaltar la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, mediante Decreto Ejecutivo de la Primera Junta de Gobierno Provisional, expedido el 13 de julio de 1925 cuyas atribuciones fueron el estudio y búsqueda de soluciones para los problemas sociales. Las áreas bajo su responsabilidad fueron las siguientes: Previsión Social, Trabajo, Beneficencia, Sanidad e Higiene, Agricultura, Inmigración, Colonización y Estadística General. También se crearon la Caja de Pensiones e Instituto de Previsión Social.

En ésta época se iniciaron algunas acciones, aunque puntuales y aisladas, sobre "Protección y amparo de niños abandonados y delincuentes". Se crearon correccionales de menores en Quito en 1927, Portoviejo y Babahoyo 1936,

11/ Pedro P. Baquerizo. Informe del Ministro de Previsión Social y Trabajo. 1925-1928.

12/ Ley de Asistencia Pública. R.D. N°182. 1926.

dependientes del Ministerio de Educación; "Colonias", Cooperativas Infantiles" en Quito, Machachi y Conocoto (1936), adscritas en un comienzo, al Ministerio de Gobierno y luego al Ministerio de Previsión Social. Inclusive se contrataron expertos norteamericanos para asesorar en la organización, dirección e inspección de éste tipo de centros 13/.

En el campo legal se reforma la Ley de Régimen de Prisiones (1935) en el sentido de que los "penados menores sean aislados" en éstas instituciones.

d. La Protección Social

Los criterios eminentemente sociales de la anterior Ley de Asistencia Pública, se materializaron en parte solamente diez años después, en la época del General Enríquez, mediante la expedición de Leyes de Protección de menores y la instalación de establecimientos para la prevención de la delincuencia infantil y juvenil y la atención del menor abandonado.

En efecto, se expidió la Ley Orgánica de Hogares de Protección Social, el 25 de octubre de 1936, con el fin de normar el establecimiento de instituciones de protección, las mismas que adquirieron la denominación genérica de "Hogares de Protección Social", quedando subordinados al Ministerio de Previsión Social y Trabajo y adscrito a la Dirección General del ramo.

En el Art. 1 de ésta Ley se dio libertad para el establecimiento de instituciones particulares siempre y cuando se de aviso al Ministerio y se sujete a las normas de la Ley. Por el Art. 3ero. se organizaron cuatro sistemas de Hogares de Protección Social: el sistema A, constituido por casas cunas, orfanatos, escuelas-hogares y colonias agrícolas e industriales; el sistema B, por escuelas maternas; el sistema C, por establecimientos de carácter reeducativo, como casas de menores, escuelas de trabajo; y el sistema D conformado por las colonias de altura y marítimas.

13/ Decreto N°87 de 19 de febrero de 1936.

Posteriormente, fue expedido el Código de Menores (agosto 1 de 1938) el mismo que será jurídicamente analizado en el segundo capítulo, pero en el cual se contempló el derecho que tiene todo menor a la asistencia o protección del Estado, independientemente de su condición social, económica, familiar, etc., dando preferencia a menores hijos de obreros, policías, huérfanos y desvalidos.

La expedición de la Ley Orgánica de Hogares de Protección Social y el Primer Código de Menores, constituye un hito histórico, importante de resaltar por cuanto éstas leyes traslucen una significativa innovación conceptual y jurídica en el campo de la Protección y Rehabilitación de Menores. Es en ésta época que se da un paso decisivo en la consagración de la autonomía del Derecho de Menores respecto del Civil y Penal. Como complemento de ésta institucionalidad, por primera vez se define una política que contempla el establecimiento y funcionamiento de un sistema jurídico-institucional de protección de menores, como responsabilidad del Estado bajo cuyas normas y orientaciones debían alinearse las instituciones particulares con objetivos afines.

El funcionamiento de los establecimientos de protección social en éstas décadas de los años 40 tuvieron limitaciones de índole político y jurídico, a los que se sumaron otros de tipo económico, administrativo y técnico, que afectaron su desenvolvimiento, sobre los cuales se aseveró que desgraciadamente no cumplen con su objetivo una por su estrechez e improvisación de los edificios (generalmente arrendados) ya porque su capacidad económica es limitada. Además, debe señalarse que la implementación de éstos servicios respondió a esquemas impuestos a nivel internacional, consecuentemente, en gran parte, resultó extraña a la realidad del país.

B. BREVE ANALISIS SOCIO-ECONOMICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL MENOR

Según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población infantil ecuatoriana entre 0 y 14 años, de acuerdo al censo de 1982, es de 3'346.428 de un total de 8'050.630 millones de habitantes o sea el 41,6% de la población total; y, la población de 15 a 19 años es de 880.832 o sea el 10,9% de la población.

Si nos remitimos a las disposiciones del Art. 12 de la Constitución Polí

tica del Estado y al literal a) del Art. 3ero., del Código de Menores vigente, se establece que todas las personas que no han cumplido los 18 años de edad, son menores de edad. Esta situación jurídica, nos hace ver la obligación que tiene el Estado ecuatoriano de proteger y asistir a los menores de edad, independientemente de su condición familiar, en los aspectos socio-económicos y jurídico.

El inarmónico y desigual proceso de crecimiento socio-económico que se ha desarrollado en el país durante las décadas de los años 60, 70 y los actuales del 80 viene determinando grandes contrastes que afectan a los diversos sectores poblacionales, contrastes que no son sino consecuencias inherentes al modelo de desarrollo ecuatoriano que ha provocado una agudización de la pobreza y una estabilización de la misma en algunos polos urbanos y en el campo.

Los lugares que muestran situaciones más graves se encuentran en las Provincias de Guayas (grupo marginado más numeroso del país); Esmeraldas (en la ciudad y zonas campesinas del norte); Pichincha (debido al crecimiento de la capital); las zonas rurales de Loja, Cotopaxi, Chimborazo y Cañar; y en los nuevos polos del Oriente Ecuatoriano (Napo).

En estos contrastes de carácter social, está circunscrita la problemática infantil, en aspectos demográficos por su significativa participación porcentual con respecto a la población total, y porque las condiciones de vida y reproducción social, de las que depende el bienestar del niño en la mayoría de familias del país que viven o reciben ingresos promedialmente bajos, nos presentan una panorama ensombrecedor de la niñez ecuatoriana.

Tomando como referencia las encuestas de consumo familiar y niveles de ingreso, de Junio de 1978 (grupo de investigación de UNICEF), se considera que el 67% de la población infantil urbana y el 75% de la población rural están en situación de mayor riesgo.

Nuestro sistema económico, es incapaz de absorber el incremento constante de la fuerza de trabajo que llega a edad activa, que está quedándose al margen de los sectores modernos o semi-modernos de la economía, creándose así un sector marginal de fuerza de trabajo que se reproduce y am-

plía como masa desocupada y pauperizada. Esta situación afecta de hecho las posibilidades del desarrollo de la infancia, porque afecta sus condiciones de vida. Los niveles de remuneración de la fuerza de trabajo van a incidir directamente en las condiciones de la infancia, en la calidad y disponibilidad de los siguientes factores: acceso a la salud, educación, alimentación, vivienda, higiene y descanso.

La mayor o menor gravedad de la situación de la infancia van a depender de la forma como se combinan éstos factores y la persistencia de factores desfavorables, pueden comprometer definitivamente las posibilidades de los niños.

La Constitución del Estado, en el Art. 25, inciso 2do. dice:

"El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor, a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar".

Nuestra sociedad y el Estado no han sido capaces de dar respuesta a todas las necesidades de la infancia de éste país, habiendo una gama de restricciones que afectan su salud, su equilibrio con la sicoemocional, la formación de su personalidad, su preparación para la vida adulta y su entrada a la sociedad. Entre las restricciones encontramos:

1. RESTRICCIONES AMBIENTALES

El niño de barrios suburbanos está condenado a sufrir las consecuencias del influjo negativo de la sociedad, el robo, las drogas, el abandono, la mala educación, el hambre y mal nutrición que hipoteca irremediablemente su porvenir y las condiciones de vida a nivel de subsistencia lo convierten en candidato privilegiado a las enfermedades infecciosas.

Los niños de los barrios urbanos marginales viven en condiciones higiénicas desfavorables, la basura está por doquier, muchas veces las casas como en la costa están construídas virtualmente en el pantano, donde pululan cualquier cantidad de insectos y otros parásitos. La vivencia carece de los más elementales servicios, como agua, luz y alcantarillado, a lo que se añade la escasez del vestido del niño y la falta de zapatos.

Además la desnutrición, es tal vez el problema más grave de los barrios urbanos marginales y los sectores rurales del campo más difíciles de resolver. Estas condiciones de vida generan altas tasas de mortalidad infantil, de morbilidad (tuberculosis, anemias, diarreas, gastroenteritis).

Mientras el hombre rural dispone a veces de pequeñas parcelas para cultivos, en cambio el hombre urbano marginal para alimentarse depende exclusivamente de su capacidad de compra, que está directamente relacionado con el nivel de remuneración que percibe.

De esta forma la familia urbana marginal, no puede cumplir a cabalidad los roles que la sociedad ha asignado a la familia, roles como: procurar nuevos miembros para la sociedad, proteger a los hijos, capacitar de mejor manera a los niños para ser en la mañana los hombre que constituyan una nueva sociedad.

De los tres millones de menores de edad que están en situación escolar en nuestro país, aproximadamente unos 2'390.000 menores cursan su educación en escuelas y colegios el presente año lectivo. Cabe entonces preguntarse ¿qué es de los 600.000 niños y adolescentes que no están ni en escuelas ni colegios? cuál es su suerte, su destino, su futuro.

Las investigaciones realizadas, indican que una buena parte se dedican a trabajar a temprana edad en diversos campos como: construcciones, como ayudantes de taller o cualquier otra actividad que les permita subsistir o llevar ayuda económica a sus hogares, lustrabotas, venta de periódicos lotería, etc.

Otros encuentran en la mendicidad una solución a sus problemas, vagan sin rumbo, sin vigilancia, sin tener en su mente un mañana mejor. Y al transcurrir el tiempo, en condiciones y circunstancias nada propicias, se convierten en menores que llegan a engrosar los índices estadísticos de Menores abandonados, y luego de menores de conducta irregular o delincuencia juvenil, de menores drogados, alcohólicos, etc.

La situación económica está íntimamente ligada con la situación social, siendo la una consecuencia de la otra y es uno de los elementos más importantes dentro de los que componen la influencia en el desarrollo de

los que componen la influencia en el desarrollo de los menores de edad. La estrechez económica proporciona al niño un ambiente social con todas las limitaciones pensables donde reina una situación social, tristeza, inseguridad, complejo de inferioridad, a veces violencia.

Según afirma el Director del Instituto Interamericano del Niño, Dr. Rodrigo Crespo Toral, las crisis económicas afectan con más fuerza a los grupos desprotegidos. En América Latina el grupo más débil y desprotegido es la infancia de los barrios marginados; por lo tanto la crisis ha afectado sobre todo a la infancia marginada. El Dr. Crespo haciendo una ligera descripción del panorama de emergencia que presenta la infancia en la América Latina de hoy, dice:

"El continente venía progresando en gran forma en su acción a favor de la infancia, pero desde la crisis, ese desarrollo se detuvo bruscamente. Y los niños de las zonas marginales de las grandes ciudades, esas zonas que reciben varios nombres, pero que son exactamente lo mismo, llamense favelas, ranchos, callampas, pueblos jóvenes, suburbios, cantegriles, se han visto especialmente afectados".

Así como se usa el dinero en armas cuando un país enfrenta una emergencia internacional, los gobiernos del continente deberían dedicar fondos de emergencia para invertir en la niñez.

2. ALIMENTACION Y SALUD

El principio cuarto de la Declaración de los Derechos de los Niños sostiene que:

"El Niño debe gozar de los beneficios de la Seguridad Social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados".

Pero entre este lirismo se interpone la realidad dolorosa de los países y pueblos pobres como el nuestro, en los que paradójicamente son productores de alimentos que soportar los más altos índices de desnutrición y en los que sus trabajadores a pesar de producir los bienes y crear riqueza nacional no logran satisfacer ni aún las necesidades sociales vitales.

Según el Conade el estado de salud de la población acusa grandes déficits. Las mayores tasas de mortalidad son la neonatal, la infantil, y la de las edades de uno a cuatro años. Las causas principales se originan en enfermedades diarreicas, infecciones bronquiales, tétanos, tosferina y sarampión, reducibles mediante vacunación o acciones sobre el medio ambiente.

Este déficit no es otra cosa que un genocidio cotidiano que soportan los sectores populares, los datos estadísticos son por demás elocuentes. Así:

La mortalidad infantil alcanza el 60 por mil, a nivel nacional, pero con cantones con predominante población indígena alcanza ribetes de tragedia. En Guamote, por ejemplo, de cada mil niños que nacen, 158 mueren antes de cumplir un año, en Saquisilí la tasa de mortalidad infantil es de 146 por mil y en Pillaro y Otavalo de 127 y 112 por mil, respectivamente.

La mortalidad neonatal, esto es defunciones de menores de 28 días, tiene una tasa de 19.5 por mil, pero en provincias como Esmeraldas, Tungurahua y Cotopaxi alcanzó a 33.4, 27.3 y 27.1 respectivamente.

La mortalidad de niños menores de 5 años registró una tasa de 18.3 por mil, pero en Cotopaxi y Chimborazo registró 46.6 y 40.1 por mil, respectivamente.

De cada cien personas que mueren, 43 son niños menores de cinco años. Las probabilidades de morir entre el nacimiento y los dos años de edad son de 127 por mil para el país y de 145 por mil para el área rural. De cada cien personas que mueren, 50 lo hacen sin recibir atención médica.

El 70% de las muertes de madres por causa de embarazo suceden en el área rural.

En Guayaquil, más de la mitad de los fallecimientos de menores de un año ocurren antes de cumplir el primer mes de nacido, y el 25% de las defunciones se localizaban hasta fines del 70 en la parroquia Febres Cordero.

El 87% de los nacidos en el campo no reciben atención profesional de ninguna clase.

Las estadísticas sobre morbilidad no reflejan la realidad del país, menos aún la del área rural, pues se basan exclusivamente en los egresos hospitalarios, dejando fuera de análisis la morbilidad clínica y sentida que no se atiende en los centros de salud. Con todo, son alarmantes. Así, para 1975 se registraron 48 egresos hospitalarios por cada 1.000 habitantes. En cuanto a niños menores de un año se registró una tasa de 42.5 por mil y para el grupo de uno a cuatro años, se llegó a 11.9 por mil, cifras éstas que se consideran elevadas. Excluyendo los egresos por causa obstétricas las principales causas son la enteritis y las enfermedades diarreicas, seguidas por las demás infecciosas y parasitarias.

Un documento de trabajo del Ministerio de Educación al hacer el diagnóstico de la educación especial reconocía que "en el caso de los discapacitados, si consideramos como válidas para nuestro país las cifras estimables para cada área de la excepcionalidad tomadas de la última estadística norteamericana del año 1977 deduciríamos que del total de la población ecuatoriana de menos de un año de edad hasta los catorce 358.726 niños necesitan educación especial". De éstos niños, 66.486 están ubicados en el área de retardo mental; 86.035 en el área de problemas de aprendizaje; 57.814 en el área de problemas emocionales; 101.175 en el área problemas del lenguaje; y, los restantes pertenecen a las áreas lísiados y problemas de salud, sordos e hipoacústicos y no videntes y ambiopes.

En cuanto al saneamiento ambiental, el CONADE reconoce que a pesar de todos los esfuerzos que se vienen haciendo, existe en el país un considerable déficit de los servicios de agua potable y alcantarillado, situación que adquiere caracteres dramáticos en el área rural y en las zonas marginales de las principales ciudades del país. Las estadísticas de 1983 revelan que sólo el 74% de la población urbana tiene agua potable y el 16,8% de la población rural. En relación al alcantarillado (estadísticas 1979) los porcentajes son 35 y 11 respectivamente.

Otro elemento que interviene en la salud es la vivienda. Los datos oficiales en éste rubro son pavorosos: en el 43% de las viviendas habitan tres o más personas por cuarto. Estudios interdisciplinarios del problema vivendista sostienen que las consecuencias del hacinamiento

para los niños son graves, pues no solo perturban su desarrollo físico, sino que afectan al desarrollo de la personalidad.

El problema de la nutrición y desnutrición de la población infantil es francamente alarmante, el mismo que refleja un fenómeno socio-económico de carácter estructural.

Socialmente la desnutrición es uno de los factores que más afecta la formación de los recursos humanos en lo económico, en lo social y en lo político. En países como el nuestro la desnutrición como fenómeno concentrador y relevante de la injusticia social, evidencia la deshumanización del sistema capitalista.

Un documento oficial del Ministerio de Salud, reconoce que el 45% de los niños menores de cinco años padecen algún grado de desnutrición y no son mejores las circunstancias en las que se encuentran los de otras edades. Podríamos decir que el 70% de la niños se hallan en zonas de mayor riesgo. En el mismo documento se sostiene que " El Ecuador soporta un subdesarrollo biológico en el que la edad mental y la cronológica no se corresponden". La tercera parte de los niños desnutridos del país están calificados con desnutrición de II y III grado. La desnutrición de II grado para ser superada requiere de elementos nutritivos, más atención médica; en tanto que la de III grado o avanzada requiere de elementos nutritivos, atención médica y hospitalización.

3. CONSECUENCIAS DE LA DESNUTRICION

Está comprobado que una madre mal nutrido o enferma obviamente ha de traer al mundo un niño igualmente desnutrido y enfermo. Los riesgos de la desnutrición se inician antes de nacer ya que el crecimiento intrauterino depende del estado nutritivo de la madre. Las estadísticas revelan que un alto porcentaje de los niños ecuatorianos, especialmente campesinos, nacen con un peso inferior a los 2.500 gramos (menos de cinco y media libra) lo que ya es un signo de desequilibrio. Estos niños están dispuestos a contraer enfermedades, y al no tener las defensas orgánicas necesarias son fácil presa de la muerte.

Las consecuencias de la desnutrición son múltiples. Los que nacen con

peso exiguo corren grandes riesgos de enfermar y morir. En aquellos que logran sobrevivir se ha podido comprobar alteraciones en el crecimiento y desarrollo posterior.

En términos generales podríamos resumir las consecuencias en: alto riesgo de morir; predisposición a enfermarse o deficiencia en el sistema inmunitario, bajo peso, baja estatura, desarrollo insuficiente del cerebro alteraciones en el desarrollo sicomotor, retardo en los reflejos, caminar tardío, anemia, lesiones en la piel, pelos, ojos, lengua, alteraciones en los huesos, muerte de neuronas, disminución de la imaginación, bajo rendimiento escolar, poca productividad laboral, etc.

De todas las circunstancias hay algunas que resaltar por su relación en el campo de los sicólogos, en sus diferentes especializaciones.

La desnutrición como causa principal de la deficiencia mental. La carencia de proteínas ocasiona un índice de 15 a 20% menos de células cerebrales.

Los niños mal nutridos pierden un tiempo irrecuperable en el aprendizaje debido a la apatía y a las enfermedades. Se ha estimado que nuestros escolares pierden por éstos factores una tercera parte del año escolar, ya porque se ven impedidos de asistir, ya porque asistiendo el grado de asimilación es insuficiente. En este sentido la inasistencia escolar de los niños mal nutridos es comparada a la inasistencia laboral de los trabajadores provocada por enfermedades derivadas de la desnutrición. Ambas situaciones contribuyen a la desocupación, a la subocupación, al mayor grado de pobreza, a la deserción escolar, a la poca eficiencia del sistema educativo.

Un pueblo sin proteínas es un pueblo más fácil de sojuzgar. El sometimiento abarca las diferentes facetas de la vida social, entre ellas las que tiene que ver con el conocimiento científico-tecnológico.

Un niño desnutrido difícilmente accede al conocimiento abstracto, a la conceptualización. Está condenado a manejar el pensamiento concreto. En consecuencia cada vez está más relegado del conocimiento científico-tecnológico. Este conocimiento solo es posible cuando hay dominio del pensa-

miento abstracto.

Países como el nuestro, ricos en recursos naturales, tienen que resolver conjuntamente sus problemas de carácter económico-social con los de carácter científico-tecnológico. De no hacerlo toda esa inmensa riqueza de factor potencial del desarrollo, se convierten en remache de la subordinación.

Solo los beneficiarios de la situación actual están interesados en mantener el hambre y el bajo conocimiento científico-tecnológico que hoy poseemos.

Los sectores más explotados de nuestra sociedad son lo que de manera general, tienen los más bajos ingresos, menor año de escolaridad, más altos índices de desnutrición y son también los que cada vez tienen un menor campo laboral, con tareas cada vez más pesadas y peligrosas.

Finalmente mientras la injusta distribución de la riqueza y del ingreso se mantengan, las tasas de desnutrición, morbilidad y muerte seguirán siendo altas y gravitando negativamente en el desarrollo integral del país.

En breves rasgos, ésta es la situación socio-económica, por la que atraviesan la mayoría de los menores del país en los últimos diez años, debiendo manifestarse, que es de urgente y prioritaria atención la que debe dar el Estado al menor, porque de ésta manera se estará protegiendo y preservando el futuro del país, protección que debe comprender:

"EL AMPARO Y LA DEFENSA DEL MENOR EN FORMA ASISTENCIAL, JURIDICA Y LEGISLATIVA".

El estado debe abarcar coberturas interdependientes e interdisciplinarias para favorecer el desarrollo de los niños en los campos económicos, salud, educación, alimentación, vivienda, recreación, etc. Para este efecto, debe incrementar el gasto anual en la atención de los menores, que actualmente es de 55 millones de sucres o sea el 0.8% de las necesidades de protección del menor; (según el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social 1983); de ésta manera estará asumiendo su verdadera responsabilidad de carácter social, cual es el proteger a la niñez, a fin

de que no deje de ser el "futuro de la nación ecuatoriana".

C A P I T U L O I I

A. ORIGEN DE LA ACTUAL LEGISLACION DE MENORES EN EL ECUADOR

Como había expuesto al final del primer punto del Capítulo primero de la presente tesis, con éste acápite comenzaré a desarrollar el marco jurídico en el cual se ha desenvuelto y se desenvuelve la protección de menores en nuestro país.

1. CODIGO DE MENORES DE 1.938

Es la primera ley especial en el país, que legisla sobre la protección social del menor, promulgada el primero de agosto de mil novecientos treinta y ocho por el General Alberto Enríquez, Presidente y Jefe Supremo de la República. Al año siguiente, el 10 y 11 de abril de 1939, en los Registros Oficiales N°107 y 108, se publica la Ley de Menores Codificada, en la que constan las reformas introducidas al 1er. Código por el Congreso Nacional mediante Decreto Legislativo de 2 de marzo de 1939.

En dicho Código se enunció el derecho que tiene todo menor a la asistencia y protección del Estado, independientemente de su condición social, económica, familiar, etc., dando preferencia a menores hijos de obreros policías, huérfanos y desvalidos. Para el efecto, se instituyeron los siguientes organismos directivos y operativos: El Consejo Nacional de Menores, de carácter normativo; la Dirección General de Hogares, instancia ejecutiva de las resoluciones del Consejo Nacional de Menores; los Tribunales de Menores, organismos judiciales; y los servicios Técnicos y Asistenciales (Policlínico Infantil, servicios sociales y de asistencia médica) para el estudio integral de la personalidad y el tratamiento del menor con medidas terapéuticas y pedagógicas. Cabe resaltar que en éste Código se excluye al menor del Código Penal, sometiéndole a la reciente creación de los Tribunales de Menores.

El mismo año entró en funcionamiento la Escuela de Visitadores sociales, a fin de contar con personal técnicamente preparado para el adecuado funcionamiento de los hogares de protección. También se expidió la Ley y Reglamento para el control de Instituciones privadas que prestaban el

mismo tiempo de servicios.

Los Códigos de 1938 y 1939 estaban estructurados de la siguiente manera:

a. Capítulo I

Personas a quienes comprende la Ley

b. Capítulo II

Protección de Menores

c. Capítulo III

Organismos Directivos

d. Capítulo IV

Consejo Nacional de Menores

e. Capítulo V

De la Asistencia Pública

f. Capítulo VI

De la Dirección General de Hogares de Protección Social

g. Capítulo VII

Tribunales de Menores

h. Capítulo VIII

Policlínico Infantil

i. Capítulo IX

Procedimiento

j. Capítulo X

Decisiones del Tribunal

k. Capítulo XI

Disposiciones Generales

l. Capítulo XII

De los Fondos

m. Capítulo XIII

Disposiciones Transitorias

Consta en total de trece capítulos y sesenta y nueve artículos.

La Codificación de 1939 aumentó un capítulo más referente a las Atribuciones del Ministerio de Asistencia Pública y Previsión Social. Se desprende por tanto que prácticamente el Código de 1938 y el Codificado de 1939 es una misma cosa, con ligeras variantes, pero que de cierta manera no ha modificado su estructura misma, como para considerar que ha tenido un avance en torno a esta legislación. La inspiración de principios de ambos códigos no ha variado, en la que el Estado está obligado a garantizar los derechos de los menores en los ámbitos que hemos señalado.

Respecto a los Tribunales de Menores no se acepta el sistema colegiado debiendo funcionar en todas las capitales de provincias, los que estarán integrados por un Abogado, un Médico y un Educador, mayores de 30 años, casados y especialistas en asuntos de menores; para la protección de éstos se empleará el celo de un buen padre de familia. Sus atribuciones y deberes constan en el Art. 32 y se refiere únicamente a menores de conducta irregular.

En junio de 1939, se expide el Reglamento al Código, para normar el funcionamiento de los Tribunales de Menores de la República, consta de 48 artículos y habla sobre los lugares que funcionan los Tribunales de Menores, su competencia; los casos de niños abandonados; del secreto de las actuaciones en los Tribunales; del procedimiento; de los informes; de las sesiones; de los Vocales; del Secretario; de los visitadores sociales, etc.

Es importante destacar que en ésta época se establece el marco jurídico institucional en el que se puede apreciar la formulación de una política inicial de protección y rehabilitación de menores, la misma que se orienta al establecimiento de un sistema institucional dirigido por el Estado, sin dejar de lado la concurrencia del sector privado. Sin embargo, ésta nueva política no pudo ser implementada inmediatamente debido, entre otros motivos, a la sobrevivencia de esquemas conceptuales y metodológicos (benéficos-filantrópicos) de épocas anteriores. Al contrario, ésta ha sido llevada a la práctica en forma paulatina hasta nuestros días sin experimentar mayores cambios en cuanto a sus contenidos.

2. CODIGO DE MENORES DE 1944

Es el Código que más larga vida jurídica ha tenido con sus 25 años de existencia, hasta que fue derogado por el Código de 1969.

El 18 de agosto de 1944, en el Registro Oficial N°65 se encuentra publicado éste nuevo Código de Menores, que consta de 88 artículos y uno final, dividido en títulos y subtítulos.

a. Título I

Personas a quienes comprende la Ley

b. Título II

Protección de Menores

c. Título III

De los Organismos Directivos

d. Título IV

De las atribuciones del Ministerio de Previsión Social.

e. Título V

Del Consejo Nacional de Menores

f. Título VI

De la Dirección General de Hogares de Protección Infantil

g. Título VII

De los Servicios Técnicos y Asistenciales

1) Policlínico Infantil

2) De los Servicios Sociales

3) De los Servicios de Asistencia Médica

h. Título VIII

Del Servicio Judicial. De la Jurisdicción

i. Título IX

De los Tribunales de Menores

1) De la Organización, Deberes y Atribuciones

2) De las Decisiones de los Tribunales de Menores

j. Título X

De la Corte de Menores

k. Título XI

Del Procedimiento

l. Título XII

Disposiciones Generales

m. Título XIII

De los Fondos

n. Título XIV

Disposiciones Transitorias

o. Artículo Final

Haciendo una comparación con el primer Código de Menores vemos que se mantienen los tres primeros capítulos a excepción del cuarto que en lugar de Consejo Nacional de Menores, ahora son atribuciones del Ministerio de Previsión Social y en el V, consta el Consejo Nacional de Menores en lugar de la Asistencia Pública ya desaparecida. En el VII consta Servicios Técnicos Asistenciales, denominación más amplia porque incluye Policlínico Infantil que consta como subtítulo aparte; lo mismo los servicios sociales y servicios de asistencia médica que no estaban incluidos antes. En el VIII, está el Servicio Judicial que se desconocía en el anterior. En el IX se crea la Corte Nacional de Menores. En el X, de los Tribunales de Menores, unificándose el VII y X anteriores. Hay cambio de numeración de los restantes capítulos, - creándose uno más.

En éste Código se amplían los derechos del menor como aquella rama tan importante de la prestación de alimentos y la creación del Departamento del Servicio Social.

Existe falla en su Art. 1 que dice:

"Para los efectos de ésta Ley se entiende por menores

- a) En cuanto concierne a la protección de menores, a todos los individuos de la especie humana, desde su nacimiento hasta la edad de 21 años; y,
- b) En cuanto a sujetos activos de delito a las personas que no han cumplido 18 años de edad".

Debía conservarse la redacción del Código anterior que protegía al menor "desde su gestación" y no "desde su nacimiento", ya que el amparo debe ser completo, desde cuando está en formación en el vientre materno hasta su mayoría de edad.

Respecto a la palabra delito, diremos que ahora ya no se habla de penas, ni para los adultos, y el tratamiento penal clásico tiende a ser sustituido por procedimientos humanos, científicos y técnicos reformadores y no primitivos, que han determinado hasta la idea de cambiar la denominación de Derecho Penal, por la de Derecho de Defensa Social o Derecho Protector de los inadaptados. Por tanto debían suprimirse los términos: delito, sanción infractor, que constan en el Código y reemplazarse por otros como: menor con problemas de conducta, conducta irregular, rehabilitación, etc.

Otro aspecto que llama la atención es que hable en su articulado de fallos o resoluciones ejecutoriadas, cuando en verdad sabemos que todo lo que se hace o dicta en el Servicio Judicial de Menores de la República, no causa ejecutoria y quizá vendría a ser excepción, únicamente la resolución sobre adopción y ésto muy discutido.

Respecto a la Jurisdicción de Menores en su artículo 30 establece que se ejercerá por la Corte de Menores y Tribunales. La Corte funcionará en la Capital de la República y estará integrada por los siguientes vocales: Un Abogado, un Médico y un educador. Considero como falla el que no se haga integrar en calidad de Vocal del Consejo Nacional de Menores, al Presidente de la Corte Nacional de Menores, por ser éste organismo de última instancia; ser consultor de los Tribunales y tener a su cargo la misión de velar por el buen funcionamiento de los mismos.

Cabe destacar que el 9 de diciembre de 1947 bajo la Presidencia del Doctor Carlos Julio Arosemena y en el decreto N°579 se reglamenta el ejercicio de la Corte y Tribunales de Menores. Este reglamento fue elaborado con el concurso del Presidente de la Corte y de los Presidentes de los Tribunales de Menores de algunas provincias; contiene normas que regula intervención de tales organismos en la obra social de defensa y protección de los menores. Mediante éste reglamento se crea la Inspección General de los Tribunales de la República. Hay una disposición bastan

te acertada al tomar en el planteamiento y resolución de los asuntos relativos a menores no como litigiosos sino como problemas humanos, y que el Tribunal de Menores actuará en las causas que interesen a menores como un "buen padre de familia".

Al derogarse el Código de 1944 y entrar en vigencia el Código de 1969, se derogó también el referido reglamento, que tuvo 22 años de vida jurídica.

3. CODIGO DE MENORES DE 1969

Se compone de 195 artículos divididos en seis títulos con un preliminar, subdivididos en capítulos y cinco disposiciones transitorias con un artículo final. La siguiente era la estructura:

a. Título Preliminar: Conceptos fundamentales

- 1) Capítulo I: De las personas a quienes comprende la Ley.
- 2) Capítulo II: De la protección a la familia, a la maternidad y a la infancia.
- 3) Capítulo III: De la asistencia del menor en la edad pre-escolar, escolar y en la adolescencia.
- 4) Capítulo IV: De la protección del menor en el trabajo.
- 5) Capítulo V: De la protección moral

b. Título I: De los Organos de la Administración

- 1) Capítulo I: Del Consejo Nacional de Menores
- 2) Capítulo II: De los Fondos

c. Título II: De los servicios técnicos y asistenciales

- 1) Capítulo I: Del Departamento de Protección infantil
- 2) Capítulo II: Del Departamento de Protección a la niñez y a la Adolescencia.
- 3) Capítulo III: Del Departamento de Servicio Social
- 4) Capítulo IV: Del Departamento de Higiene y Salubridad.

d. Título III: De la Instituciones Civiles

- 1) Capítulo I: Del reconocimiento
- 2) Capítulo II: De la Adopción de Menores.

- 3) Capítulo III: De los alimentos
- 4) Capítulo IV: De la guarda de los menores abandonados
- 5) Capítulo V: De la colocación familiar
- 6) Capítulo VI: De la suspensión de la Patria Potestad

e. Título IV: De la Jurisdicción de Menores

- 1) Capítulo I: De la Corte de Menores
- 2) Capítulo II: De los Jueces de Menores
- 3) Capítulo III: Del Ministerio Público de Menores
- 4) Capítulo IV: De los Secretarios de la Corte y de los Juzgados de Menores.

f. Título V: Del Procedimiento

- 1) Capítulo I: De la prestación de alimentos
- 2) Capítulo II: De la Tenencia
- 3) Capítulo III: De las medidas aplicables al menor
- 4) Capítulo IV: Disposiciones comunes a éste título

g. Título VI: Disposiciones Generales

- 1) Disposiciones Transitorias
- 2) Artículo Final.

El Código de 1969, corrigió mucho al de 1944 al incorporar una serie de reformas e instituciones, mejorando la edición anterior notablemente en el trato del menor. En el título preliminar del Código hasta el Art. 42 nos habla de los derechos y garantías del menor y las clases de protección y asistencia que le da la ley.

El Art. 2do., fue reformado de hecho con respecto a la edad del menor que se extendía desde su nacimiento hasta los 21 años mediante resolución de la Corte Nacional de Menores de 19 de agosto de 1970, con la finalidad de armonizar con la reforma que se introdujo al Art. 21 del Código Civil, que redujo la menor edad a los 18 años. Para los efectos de ésta Ley de Menores, se entiende por menores a toda persona desde su nacimiento hasta los 18 años. Se cambia la redacción del Código de 1938 que se amparaba desde su gestación, es decir cuando la criatura, está en formación en el vientre materno, como lo hacen varias legislaciones y co

no es lógico y racional. Ventajosamente se crea el capítulo que habla de la protección a la familia, maternidad e infancia y dentro de éste existe la protección a la maternidad que comprende la asistencia en el embarazo, el parto, la lactancia, se habla de la acción de ayuda prenatal y gastos de parto que satisface la persona obligada. En esta forma, al niño se le supone existente antes de su nacimiento para que tenga derechos y sea asistido sin esperar que viva 24 horas por lo menos desde que fue separado de su madre y que fija el principio de su existencia legal.

Cabe mencionar que los Arts. 21 al 32 consigna por primera vez disposiciones de especial amparo y protección del menor en cuanto a puede ser parte de la relación contractual laboral, regulando la jornada de trabajo duración, trabajo nocturno, etc. Merece especial acotación la creación del Departamento de Protección materno infantil, que prácticamente no existía en el anterior Código que solamente se ha concretado a problemas de reeducación o conducta irregular; este departamento comprende los Centros Materno-Infantiles, refugio de madre y niño, casas cunas y casa del niño. En los años 1974 a 1975 se crearon los Hogares de Tránsito en las ciudades de Quito y Guayaquil, habiéndose extendido la existencia también a otras provincias, y que tienen por objeto albergar a menores de conducta irregular o abandonados, evitando así ser conducidos al S.I.C. por obvias razones.

Aspecto importante dentro de las Instituciones Civiles de las que habla el Título III es la incorporación al Código de dos instituciones importantísimas como son el reconocimiento y la adopción.

En el capítulo de los alimentos se han incorporado disposiciones importantes, por ejemplo el Crédito privilegiado de primera clase, para las doce pensiones alimenticias adeudadas; la prohibición de salida al exterior; la prescripción de las pensiones alimenticias no cobradas.

Los Tribunales colegiados de Menores, siguen funcionando a pesar de que la Ley en éste Código habla de Juzgados de Menores unipersonales y ésto debido a su primera disposición transitoria, en la que se exigía que dichos tribunales, sigan funcionando, como estaban hasta cuando se implemente lo previsto en el Código, lo que nunca se llegó a cumplir, funcio-

nando como Tribunal multiprofesional hasta nuestros días.

B. CARACTERES DEL DERECHO ECUATORIANO DE MENORES

Después de haber realizado una breve revisión del origen de la actual legislación de menores basada en el Código de 1976, cuyo análisis enfocare posteriormente, veamos algunos aspectos que caracterizan al Derecho Ecuatoriano de Menores, los mismos que se recogen del espíritu que han tenido los códigos antes analizados como de la legislación en actual vigencia.

El ámbito del Derecho social o si podemos decirle Proteccional, es mucho más amplio que el Derecho de Menores. La Seguridad Social, el Derecho de Trabajo, el Cooperativismo son un derecho proteccional. Podríamos acudir a la imagen de Jellinek cuando hace una diferencia entre Etica y Derecho; la primera es el círculo mayor, el derecho es un mínimum de Etica. En igual medida el Derecho Proteccional, Derecho tutelar o social es un círculo mayor, el Derecho de Menores es un minumun del Derecho Proteccional, porque se refiere específicamente al menor. Es decir, el Derecho de Menores, es un Derecho Tutelar, es Derecho Proteccional, pero no todo derecho proteccional es derecho de Menores.

Hay una serie de principios y caracteres diferenciales del Derecho de Menores, que obligan a un estudio especial de ésta disciplina, de manera distinta de la legislación común 11/.

1. ES UN DERECHO NUEVO Y ESPECIAL

Es un derecho nuevo de la infancia y adolescencia, en donde los postulados más nobles de la humanidad tienen su encarnación. A éste nuevo derecho corresponde una jurisdicción, a esa jurisdicción un magistrado, bien diferente de la imagen tradicional del Juez, que a más de ser jurista, debe poseer condiciones de educador y sicologo, rodeado de colaboradores que la vieja justicia no reconocería.

11/ "Cursos de Especialización de Jueces de Menores" Montevideo 1973.

El Derecho del Menor, debe ir conformando su estructura y entidad normativa, instrumental y asistencia. El objetivo de ésta legislación progresiva será no sancionar un pequeño pasado, sino preparar un porvenir. Lo llamamos a éste Derecho Especial, porque la resolución judicial especial entraña una decisión preventiva y correctora de la conducta del sujeto menor, encaminada a la reeducación y futura reinserción social, aplicando una medida sui generis y dictada por órganos de una jurisdicción especializada.

2. ES UN DERECHO AUTONOMO

Porque se constituye de diferentes principios y finalidad, metodología y distinta temática de los otros derechos como el Civil y Penal. Es necesario meditar y observar mediante un estudio sistemático de todos los posibles elementos concurrentes si se perfila o existe un Derecho del menor y cuales pueden ser sus características y naturaleza.

Su autonomía surge por la necesidad interpretativa, por el aislamiento de principios generales que sin perder su referencia al Derecho en general, conservan una identidad especial con el elemento subjetivo.

Podemos aislar sus elementos concurrentes en:

- a. Edad del destinatario de la norma;
- b. Procedimiento sin excesiva rigurosidad procesal;
- c. Magistratura especial
- d. Jurisdicción especial
- e. Instituciones y equipo especial auxiliar del Tribunal o Juez
- f. Normas singulares distintas del ordenamiento ordinario
- g. Se toman medidas preventivas
- h. Decisión judicial en conciencia y con libertad de criterio en la sustanciación de la prueba
- i. Fallo esencialmente revisable

Del simple exámen de éstos elementos, se deduce la escasa consistencia de las críticas contrarias a la autonomía que no han podido ser formuladas formalmente, limitándose a meras objeciones.

3. ES UN DERECHO TUTELAR NO REPRESIVO

Porque el Estado no actúa en función de una defensa de la sociedad ni de una acción intimidatoria sino de una tutela de autor, protegiendo al menor por su especial condición mental, educativa, psicológica y biológica que le impide alcanzar la valoración exacta del hecho cometido.

El Tribunal o Juez actúa en función protectora, educadora y no punitiva, sin importarle el hecho sino la orientación profesional y su rehabilitación cuando se trata de menores en situación irregular y asegurando las necesidades de subsistencia, habitación, educación, vestuario y asistencia médica si se trata también de menores abandonados económicamente.

4. ES DERECHO EXCLUSIVAMENTE PARA MENORES

La razón de la norma especial es el trato de favor hacia el sujeto no evolucionado síquica ni mentalmente, la necesidad de la tutela de sus intereses morales, intelectuales y materiales.

Esta característica tiene que ver mucho con el principio de la competencia en razón de la persona y de la materia. En algunos países la competencia de los Tribunales de Menores es hasta los 16,17 o 18 años. En nuestro país se ampara hasta por hechos irregulares. No se puede hablar de acuerdo a la Ley de delitos hasta los 18 años según la reforma citada y el menor está sustraído al Código Penal y se lo remite a la Ley tutelar de Menores.

Respecto a la materia se refiere a las atribuciones conferidas al órgano jurisdiccional especial, para atender en todos los asuntos de naturaleza tutelar, asistencial, civil, del trabajo, etc., que afectan a la persona del menor o a sus intereses.

5. ES UN DERECHO PREVENTIVO

Ante un Juez ordinario la prevención es ajena, ante el de Menores es primordial, el mismo que debe continuar su acción hasta la terminación de las medidas que dicte, que pueden ser indeterminadas y sujetas a la solución o recuperación del menor.

Cada país a su modo y con peculiaridades propias, aún que se pueden encontrar analogías y grupos similares, han tocado el problema de las medidas preventivas en favor del menor, especialmente cuando se le nota inclinado a la delincuencia. Actualmente existe una tendencia cada vez mayor por revisar minuciosamente la política de los programas de prevención.

Lo cierto es que constituye una preocupación de todos los países que se apresuran a reglamentar incluso en sus planes de desarrollo, pues en este mundo de tanto cambio y avance científico y técnico la juventud ha dejado de ser la espectadora y ha pasado a invadir en forma dinámica es tratos sociales importantes, en el momento en que sus manifestaciones alcanzan caracteres de violencia, ante la sorpresa y desconcierto de la opinión pública. Es importante, acudir a la raíz de éstos brotes, al análisis de las causas y a la planificación ordenada de sus remedios.

6. ES DERECHO CON PROCEDIMIENTO PECULIAR

Es lo que denominaríamos teoría procesal del Derecho de Menores. La experiencia y la investigación nos han demostrado que crueles hemos sido con los menores al someterlos a los Juzgados y a los procedimientos de la justicia tradicional. Ventajosamente en América y Europa el Derecho de Menores crece y se desarrolla a grandes pasos y ha sustraído al menor del Derecho Penal sustantivo y adjetivo, de ese derecho retributivo, ex piatorio y acusatorio que no se justifica actualmente para niños, adoles centes y jóvenes menores de edad.

Un procedimiento para la ley de menores debe inspirarse por ciertos prin cipios:

- a. Principio Dinámico con sus categorías de tiempo y velocidad. Comprende al menor hasta su mayoría de edad y su pronta solución.
- b. Principio de la no formalidad procesal. En el proceso debe prevalecer la verdad real sobre la verdad formal. Nuestro Código dispone: "En ningún caso se sacrificará la justicia a la omisión de las formalidades legales".
- c. Principio de la investigación de oficio. Todo proceso de menores es de orden público y puede ser impulsado de oficio por el

Tribunal o Juez.

d. Principio del fin público y de la imperatividad. No debe ser admitido en las causas de menores las renunciaciones, el desistimiento, la transacción ni el allanamiento en virtud del fin público que informa éste proceso.

e. Principio de la concentración. En lo posible el Juez de Menores debe ser instructor, juzgador y ejecutor del fallo.

f. Principio de inmediación. Es importante que el Juez esté en contacto permanente, que vea y oiga al menor y que participe activamente y en persona en las declaraciones y en toda clase de exámenes y pruebas.

g. Principio de la apelación limitada. En la mayoría de países es sólo en el efecto devolutivo y relativo. Se cumple el acuerdo o resolución hasta que el Tribunal de apelación confirme, revoque y reforme y sólo en circunstancias especiales se abre libremente la instancia.

h. Principio de la publicidad y del secreto. El procedimiento debe ser reservado y secreto y no podrán intervenir más que las partes que especialmente designa la Ley o autorice el Tribunal.

i. Principio de la ejecución continua. El proceso de menores es un procedimiento permanente y dinámico.

j. Principio de la congruencia del fallo con las peticiones de las partes. El Juez tendrá amplias facultades para adoptar medidas que estime procedentes, hayan o no sido pedidas por las partes.

k. Principio de la competencia en razón de la persona y materia. Se refiere a la edad del menor y al asunto de naturaleza tutelar.

l. Principio de la valorización de la prueba. Se refiere al criterio de conciencia, discrecionalidad, arbitrio, razón y sana crítica del Juez.

m. Principio de la reformalidad. Todos los acuerdos y fallos adoptados por los Tribunales de Menores son reformables.

n. Principio de la retroactividad. A fin de precautelar en casos de duda los intereses y el bienestar integral del menor.

C. LEGISLACION ACTUAL - CODIGO DE MENORES DE 1976

El Código de 1976, vigente hasta la presente fecha, constituye la base de la legislación de menores y la ley especial que regula el desenvol

vimiento del marco jurídico de la protección de menores. Fue dictado mediante Decreto Supremo N°421 de 2 de junio de 1976 del Consejo Supremo de Gobierno formado por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, Presidente del Consejo Supremo General Guillermo Durán, Miembro y Brigadier General Luis Leoro, Miembro del Consejo; se publicó en el Registro Oficial N°107 de 14 de junio del mismo año. Su estructura es la siguiente:

- Libro I: De la Protección de Menores

Título I: Preceptos fundamentales (Art. 1ero. al 8avo.)

Título II: De los Organismos de Protección

Capítulo I: Clasificación (Art. 9no.)

Capítulo II: Del Consejo Nacional de Menores (Art. 10mo. al 12).

Capítulo III: Del Servicio Judicial de Menores (Art.13 al 14)

Capítulo IV: De la Dirección de Protección de Menores

Parágrafo I: Disposiciones Generales (Art. 15 al 19)

Parágrafo II: Supervisión (Art. 20 y 21)

Parágrafo III: Trabajo Social (Art. 22 y 23)

Parágrafo IV: Hogares Transitorios (Art. 24 al 27)

Parágrafo V: Prevención y Rehabilitación Social (Art. 18 al 31)

Parágrafo VI: Rehabilitación Físico Mental (Art. 32 y 33)

Parágrafo VII: Clínicas de Conducta (Art. 34 y 35)

- Libro II: De los Derechos y Obligaciones

Título I: De la Protección en General

Capítulo I: De la Protección a la maternidad, a la Infancia y a la Familia (Art. 36 al 44).

Capítulo II: De la atención al Menor en la edad Preescolar, Escolar y en la adolescencia (Art. 45 al 55).

Capítulo III: De la protección del menor en el trabajo (Art. 56 al 58)

Capítulo IV: De los alimentos (Art 59 al 70)

Capítulo V: De la Colocación Familiar (Art. 71 al 73)

Capítulo VI: De la Adopción (Art. 74 al 89)

Capítulo VII: De la Patria Potestad y de la Tuición de Menores (Art 90 al 98)

- Título II: De la Conducta Irregular de Menores y de la Delincuencia Juvenil.

Capítulo I: Normas Generales (Art. 99 al 112)

Capítulo II: Del Tráfico y uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Art. 113).

- Título III: Disposiciones Generales (Art. 114 al 124)

- Libro III: Del Procedimiento (parte procesal de las normas sustantivas referidas en los capítulos anteriores del Art. 125 al 242)

- Libro IV: Orgánico del Servicio Judicial de Menores

Título I: De la Jurisdicción

Capítulo I: De la Corte Nacional de Menores (Art. 243 al 249)

Capítulo II: Del Presidente de la Corte (Art. 250)

Capítulo III: De los Vocales de la Corte (Art. 251)

Capítulo IV: Del Supervisor General (Art. 252 al 254)

Capítulo V: Del Secretario Relator de la Corte (Art. 255 al 260)

Capítulo VI: De los Tribunales de Menores (Art. 261 al 264)

Capítulo VII: Del Presidente (Art. 265)

Capítulo VIII: De los Vocales (Art. 266)

Capítulo IX: Del Secretario (Art. 267 y 268)

Capítulo X: Del Pagador (Art. 269)

Capítulo XI: Del Servicio Social de Menores (Art. 270 al 272)

Título II: Disposiciones Generales (Art. 273 y 274)

Disposiciones Transitorias y Artículo Final.

Como podemos apreciar, la estructura del Código de Menores en actual vigencia, es el reflejo y producto del tratamiento jurídico-especial que se ha dado a la evolución histórica de los fenómenos sociales que se han suscitado alrededor de los menores y que en forma breve han sido analizados anteriormente. Este tratamiento ha sido recogido en el actual cuerpo legal mediante disposiciones jurídicas de carácter social que tienen por objeto reglar la actividad comunitaria en relación con el menor.

Desde el punto de vista del análisis jurídico, el Código de Menores vigente contiene tantos capítulos que cada uno de ellos puede ser motivo para escribir verdaderos tratados jurídicos, pero la extensión del presente tema, conspira, obligándome la limitación del tiempo a hacer un análisis general de los principales aspectos legales que en el campo de la protección de menores y que a mi juicio son motivo de estudio porque

se desarrollan en el devenir diario de ésta problemática social.

En el Título I del Libro primero del Código, que trata si pudiéramos decir del aspecto filosófico de la Protección de Menores, están consagrados en sus primeros ocho artículos los Preceptos fundamentales del nuevo Derecho de Menores, derivándose de los mismos el alcance de su marco jurídico.

Si conceptuamos al Derecho de Menores como el conjunto de Reglas e Instituciones ideadas con fines de protección al menor y que adquiere contemporaneamente caracter de disciplina jurídica autónoma, diríamos que en las disposiciones de los preceptos fundamentales, se consagran los fundamentos, naturaleza y autonomía de éste derecho, aspectos que en cierta forma fueron analizados anteriormente cuando hablamos de los caracteres y principios del Derecho de Menores.

El Derecho de Menores es, pues conforme a la complejidad de los asuntos, un complejo de normas e instituciones públicas unas y privadas otras, en las que predominan las primeras de acuerdo al interés del Estado en proteger integralmente al menor.

Por ello, el Dr. Rafael Sajón manifiesta:

" El Derecho de Menores en su evolución actual, es un derecho autónomo, dotado de sustantividad propia. Por su contenido ordena las relaciones entre la comunidad y el menor, proveyendo instituciones propias. Por su espíritu es esencialmente tutelar. Su método sigue el de las ciencias sociales; considera las personas e intereses que protege desde el ángulo de lo social".

" El Derecho de Menores responde a una imperiosa exigencia social, de formar y preparar al niño, al adolescente, al joven para un nuevo estado de vida, pero en la plenitud de sus posibilidades, para integrarlo a la sociedad en las mejores condiciones físicas, intelectuales y morales".

1. PRECEPTOS FUNDAMENTALES

Teniendo en cuenta la importancia, sentido y alcance de éstas disposiciones jurídicas, que en forma teórica materializan el marco jurídico de la protección de menores, transcribiré el contenido de sus artículos para luego hacer un breve análisis de los mismos:

Artículo 1ero:

"Todo menor tiene derecho a la asistencia y protección del Estado, independientemente de su condición familiar, social, económica y racial o religiosa".

Artículo 2do:

"El Estado Ecuatoriano asume la responsabilidad de proteger de manera especial a los menores abandonados material, moral o jurídicamente y de fomentar por todos los medios, la estabilidad y el bienestar de la familia".

Artículo 3ero:

"Están sujetas a las disposiciones éste Código:

- a) Todo ser humano, desde su estado prenatal hasta los 18 años, y;
- b) Las personas mayores de edad, en los casos conexos previstos por la ley.

Si existiere duda acerca de la edad de una persona, se la considerará menor mientras se pruebe lo contrario.

Artículo 4to:

"La protección de menores será integral y se ejercerá en todos sus períodos evolutivos, inclusive el prenatal y el postnatal.

Dentro del ámbito de protección determinado en el inciso anterior, éste Código regula la situación de la mujer embarazada, en cuanto concierne al amparo en los períodos de gestación, nacimiento y lactancia de su hijo.

Artículo 5to.:

"La protección del menor en las edades pre-escolares, escolar y adolescencia, se cumplirá mediante los organismos educativos, jurídicos de bienestar y de asistencia social".

Artículo 6to.:

"Las instituciones de protección de menores, públicas o privadas estarán organizadas con las características de un hogar familiar".

Artículo 7mo.:

"Los casos de menores sujetos a conocimientos y resolución del Servicio Judicial de Menores, serán tratados como problemas humanos y no como litigiosos; primará en ellos el interés moral, social y biológico sobre cualquier otra consideración".

Artículo 8avo.:

"El Ministerio de Bienestar Social será el encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social, en materia de

menores, conforme al Plan General de Protección de Menores".

De la lectura del contenido de éstos artículos vemos que el alcance y campo de éstos preceptos fundamentales es vastísimo; la problemática compleja; hay que analizar las condiciones históricas del desenvolvimiento social y fijarnos en un momento determinado. Es necesario pasar de la consideración de lo individual y biológico a lo formativo y espiritual, usando para ello, de los recursos asistenciales, específicos o generales.

Es imperiosa la necesidad de normas jurídicas que regulen toda actividad dirigida a la protección, amparando y fortaleciendo el núcleo familiar cuando exista, y proveyendo los sustitutos mejores independientemente de las categorías sociales, económicas o religiosas.

Hay que necesariamente prevenir el abandono y el conflicto para evitar la delincuencia y el resentimiento hay que acabar con la explotación y la corrupción hay que enseñar al adulto el respeto por el menor y dar en los hechos vigencia plena al derecho que lo tutela, hay que coordinar todas las actividades sociales destinadas a éstos fines y hay que aunar la acción privada con la del Estado, en una correlación fecunda, a fin de que el principal organismo jurídico, asuma la responsabilidad de proteger de manera especial a los menores abandonados material, moral o jurídicamente, y de fomentar por todos los medios, la estabilidad y el bienestar de la familia. Prevenir específicamente en el comienzo local de desamparo y promover las normas de la presión general, que es amplísima materia coadyuvante de gobierno. El ámbito jurídico de la protección al menor abarca la tutela integral, desde la concepción, hasta la mayoría de edad y sistemáticamente todas las cuestiones civiles, comerciales, trabajo de menores, delincuencia y su prevención.

La Carta de Ginebra o de la Unión Internacional de Protección a la Infancia (Ginebra 1923 y 1961), los Derechos del Niño, Declaración de la Casa Blanca (Washington 1930), la Declaración de Oportunidades para el Niño (Octavo Congreso Panamericano del Niño, Washington, mayo de 1942), la Declaración de Caracas sobre la salud del niño (IX Congreso Panamericano del Niño) y la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Noviembre 1959)

marcan los derechos del niño y las correlativas obligaciones de la comunidad, así como el ámbito jurídico que lo contiene y su regulación en le yes tutelares. La constitucionalización de dichos derechos y deberes comunitarios, ha determinado en los distintos países europeos y america nos, incluyendo al Ecuador, una dinámica legislativa tendiente a efectivar esos derechos en forma integral y que se ejercerá en todos sus períodos evolutivos, inclusive el prenatal y el postnatal, en la edad escolar y adolescencia, hasta que llegue a la mayoría de edad.

Todas las instituciones que se preocupan de los menores deben mantener un criterio propio de familia, como así lo determina el artículo 6to. del Código, con el objeto de ampararles y contribuir sobre todo, a lle var adelante sus aspiraciones dentro de la organización establecida ge neralmente en la ley.

Todos estos preceptos fundamentales, determinados en el Código de Menores, tienen sustento constitucional, cuando en el Título II de la Codificación de la Constitución Política del Estado, Sección II, "DE LA FAMILIA, se determinan los derechos, deberes y garantías de la familia, y específicamente cuando el inciso segundo del Artículo 25 de la Constitución manifiesta:

"El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor, a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar". 1/.

1/ Constitución Política del Estado. Artículo 25. Inciso Segundo. Sección II. Título II. "De la Familia".

el amparo del menor, a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar.

2. DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCION

El Artículo Noveno del Código, que habla sobre los Organismos de protección dice:

Artículo 9no.:

"La protección de menores se ejercerá por el Ministerio de Bienestar Social, mediante los siguientes organismos:

- Consejo Nacional de Menores;
- Servicio Judicial de Menores; y,
- Dirección de Protección de Menores!"

Desde el Artículo 10 al 35, se señala la forma de integrar éstos organismos y las atribuciones, funciones y dependencias que tiene cada uno.

Analizando la importancia de éstos artículos podemos indicar que a través de ellos se responsabiliza a éstos organismos, la formulación, planificación, dirección y ejecución de la Política social nacional de protección y asistencia integral del menor, debiendo para ello organizar, coordinar y aplicar las funciones y acciones, técnicas-operativas, judiciales y administrativas tendientes a salvaguardar a la niñez y juventud inmersa en los diferentes problemas sociales que se producen en nuestro país, problemas que muchas veces acarrearán situaciones de abandono y conducta irregular en la persona de los menores de edad.

En el ejercicio práctico del cumplimiento de las funciones de cada uno de éstos organismos, lamentablemente se han dado y existen factores adversos de índole político, jurídico y económicos, que no han permitido, ni permiten el funcionamiento coherente, interdisciplinario y armónico de lo que debería ser el Sistema de Protección de menores en el país.

a. Consejo Nacional de Menores

Esta dependencia administrativa que tiene por objeto, la planificación general de protección al menor por más que consta en la Ley, es un organismo muerto, que desde la promulgación del actual código, e inclusive en la vigencia de los anteriores códigos, nunca se ha integrado

y todas sus atribuciones y funciones ha venido realizando o realiza directamente el propio Ministerio de Bienestar Social, siendo tratada la problemática de menores aisladamente por cada una de las unidades u organismos integrantes, constituyendo otra de las causas del estancamiento institucional a nivel general.

Se manifiesta que el Consejo Nacional de Menores no funciona, posiblemente, debido a la alta representatividad Política o social de sus integrantes, sus múltiples ocupaciones, o quizá también a la falta de decisión o poca importancia de conformar éste organismos por parte del Ejecutivo o Ministro de la cartera de Bienestar Social.

b. Dirección de Protección de Menores

El Artículo 15 del Código de Menores dice que ésta Dirección depende del Consejo Nacional de Menores, cuyo organismo, como se anotó anteriormente, no ha funcionado nunca, circunstancia que ha motivado, a no dar cumplimiento a lo manifestado en el referido artículo. Por ésta situación, en el Orgánico Funcional del Ministerio de Bienestar Social, se establece que "La Dirección Nacional de Protección de Menores, será el órgano a través del cual el Ministerio de Bienestar Social, llevará a la práctica su política encaminada a amparar a los menores y asegurar su desarrollo físico, mental o moral".

La Dirección Nacional de Protección y Rehabilitación de Menores, tiene a su cargo las funciones técnicas y administrativas del área, y por lo tanto la responsabilidad de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los programas de atención a los menores que se encuentran en estado de abandono o en situación irregular, a través de instituciones tanto públicas como privadas.

Para el cumplimiento de su finalidad, la Dirección cuenta con diferentes servicios:

- Servicio Médico-Odontológico
- Servicio de Salud Mental
- Servicio Social; y,
- Servicio Pedagógico.

1) Areas Pragmáticas

Las Instituciones de Protección y Rehabilitación de Menores están distribuidas por todo el país, desarrollando su acción en dos áreas fundamentales:

a) Area Convencional

Orfelinatos, Casas Cunas, Guarderías Infantiles, Casas Maternales, Colonias Vacacionales, Hogares Infantiles, Hogares de Tránsito Casas de Observación, Institutos Profesionales y Hogares Materno-Infantiles.

b) Area No Convencional

Hogares Comunitarios para la infancia, Centros de Recreación Infantil, Comunicación Social y Promotores Comunitarios Infantiles.

Estas modalidades de protección y rehabilitación de menores, serán motivo de un análisis más detenido en el último numeral del presente capítulo.

Finalmente mencionaré que existe un consenso de que la Dirección Nacional de Protección de Menores, no funciona adecuadamente, debido a que persiste en ella una estructura orgánica que no ha sufrido cambios en los últimos cuarenta años. A esto se suman las trabas burocráticas y el criterio político que predomina en el manejo de ésta dependencia. Para superar éste problema, se sugiere que a la Dirección Nacional de Protección de Menores, se la organice asignándole una función social y técnica para que deje de ser un puesto de mando para la realización de acciones coyunturales y efectivistas. En éstas perspectiva, debe tener la suficiente capacidad de liderazgo para movilizar a todos los sectores involucrados en la atención del menor, especialmente de los sectores populares y constituirse en ésta forma en el organismo a través del cual el Ministerio de Bienestar Social lleva a la práctica las políticas de protección al menor.

c. El Servicio Judicial de Menores

Este organismo de protección a los menores ecuatorianos, se lo e

jerce a través de la Corte Nacional de Menores y Tribunales, con sus dependencias auxiliares: Supervisión General y Servicio Social Judicial de Menores. Esta actividad se encuadra especialmente, en el campo jurisdiccional y todas sus dependencias tienen sus atribuciones y funciones constantes en el Código de Menores (Artículos 243 y 273).

La administración de justicia en función social, responsabilizada de su cumplimiento a los Tribunales y Corte de Menores, como organismos de primera y segunda instancia respectivamente, en todo el ámbito de la protección judicial de menores, instituyéndose de ésta manera fuera y jurisdicción especial para el conocimiento de todos aquellos reclamos judiciales y peticiones de derecho que se encuentran contemplados en el Código de Menores.

d. Corte de Menores

Es el Tribunal de última instancia y con jurisdicción nacional, independiente de la justicia común y ordinaria e independiente también de todo poder extraño para sus deliberaciones, providencias y resoluciones relacionadas con la protección judicial de los menores. Tiene su sede en la capital de la República y ésta integrada por los siguientes vocales: Un Doctor en Jurisprudencia, quien la presidirá, un Médico y un Educador, versados en asuntos de menores y su nombramiento es de competencia del Ministro de Bienestar Social.

Cabe anotarse el hecho de que la designación de los vocales de la Corte, por parte del Ministro de Bienestar Social, en alguna forma podría politizar la actuación de éste Tribunal y en ciertas ocasiones se ha constatado la interferencia indirecta del Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones; inclusive nunca se ha dado cumplimiento a lo determinado en el numeral doce del artículo 249 del Código, en cuanto a la facultad que tiene la Corte de Menores para nombrar y remover a funcionarios y empleados del Servicio Judicial de Menores, lo que podría ocasionar conflictos de carácter administrativo, por seguir arrojándose ésta atribución al propio Ministro de Bienestar Social.

e. Tribunales de Menores

Son organismos que vienen prestando sus servicios desde la promulgación de la primera Ley de Menores de 1938 y el Código de 1939 hasta la presente fecha, siendo los principales integrantes del Servicio Judicial de Menores, con funciones muy específicas, encargados de velar y precautelar los intereses de los menores en toda forma, para lo cual cuenta con medios de carácter legal sumamente amplios y coercitivos. Cada Tribunal está integrado por tres vocales: un abogado, que lo presidirá, un médico y un educador.

Conforme determina el artículo 261 del Código de Menores, existen en cada una de las capitales de provincia, un Tribunal de Menores con circunscripción provincial, con la excepción de las ciudades de Quito y Guayaquil, donde actualmente existen tres y dos tribunales en cada una de ellas, tomando en cuenta su gran densidad poblacional y la concentración de los mayores y graves problemas sociales, que deben ser atendidos, por que afectan las necesidades de los menores.

Tomando en cuenta también las consideraciones últimas, el Ministerio de Bienestar Social, procedió a crear el año pasado, Tribunales de Menores en las ciudades de Milagro, Chone y Quevedo.

La característica primordial de la labor o misión de un Tribunal de Menores, es esencialmente preventiva, protectora y no correctiva o sancionadora. Cada uno de los Tribunales está asistido por su secretario y los empleados auxiliares necesarios (oficial mayor, asistentes de abogacía, pagador y trabajadores sociales).

f. Del Supervisor General

En cuanto al Supervisor General, cuyos requisitos y funciones se hallan establecidos en los artículos 253 y 254 del Código de Menores, podemos indicar que el cumplimiento de sus funciones es mínimo, no refleja una real y activa función porque se coarta su intervención por diferentes factores administrativos que nacen desde el Ministerio de Bienestar Social, y de la misma Corte y Tribunales, dando lugar a la no justificación de su permanencia como funcionario del Servicio Judicial, hasta que no se

reglamente clara y definitivamente el campo de sus funciones.

g. Del Servicio Social Judicial de Menores

Como se manifiesta este servicio especializado, es un servicio auxiliar o de apoyo al Servicio Judicial de Menores.

A la fecha, la mayoría de Tribunales cuentan con Trabajadores Sociales, estando mejor organizados los de Pichincha y Guayas que dispone de secciones como: una oficina central de supervisión, otra de información y recepción y por último de investigación y tratamiento de problemas jurídicos sociales tales como tenencias, alimentos, colocaciones familiares, adopciones, conducta antisocial, etc.

En tratándose de menores con problemas de conducta, el Servicio Social cuenta con Trabajadores Sociales especializados que laboran en las Casas de Observación y Escuelas de Trabajo de varones y mujeres con equipo de médicos, pedagogos, sicólogos, en el estudio de la personalidad de cada uno de los menores, tendientes a dar un tratamiento conveniente a sus problemas con miras a procurar la rehabilitación del menor al medio social, protegiéndole moral, material y jurídicamente, defendiendo la integridad del hogar, procurando la seguridad afectiva de sus padres y cumplimiento de sus obligaciones, para salvar al menor de un posible futuro de delincuencia.

La naturaleza y complejidad de los problemas que afectan a los asistidos del Tribunal, de toda condición social y cultural exige a éste servicio contar con personal técnico y calificado por su preparación, capacidad y especialidad en el estudio y solución de los casos encomendados a su cargo.

Finalmente podríamos decir que existe el criterio de que el Servicio Judicial de Menores cumple un papel positivo en cuanto a la selección de problemas relacionados con el abandono, adopción, alimentos y tenencia de menores; no así en cuanto a los actos de conducta irregular que son tratados como litigiosos y enfartizando la institucionalización del menor.

En cuanto a los tribunales de menores se afirma que si no pueden especiali

zarse, al menos deberían estar conformados por un equipo interdisciplinario, ampliando su actual integración con otros profesionales como si co lo g o s, s o ci ó l o g o s, s i q u i a t r a s, y t r a b a j a d o r e s. Se considera que es importante la presencia del abogado, pero no debería atribuírse le mayor peso en las resoluciones.

Es de lamentar la poca importancia y preocupación que el Ministerio de Bienestar Social da al Servicio Judicial de Menores, en cuanto a su funcionamiento operativo y administrativo, especialmente a la Corte y Tribunales de Menores, en muchos de los casos se han demorado hasta un año, para designar al Presidente o vocales, y administrativamente no se les suministra los materiales necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, lo que causa crítica y preocupación de los profesionales y usuarios de éste servicio. El reflejo de éstos problemas han motivado la opinión de ver la posibilidad de que el Servicio Judicial de Menores, pase a depender de la Función Jurisdiccional, para tratar de evitar ésta falta de atención y a veces la interferencia del Ejecutivo.

h. Jurisdicción y Comoetencia de la Corte y Tribunales de Menores

La Jurisdicción se halla concentrada en los Tribunales de Menores de cada provincia que tienen una organización judicial autónoma, como organismos de primera instancia, y en la Corte Nacional de Menores, tribunal que decide en segunda y última instancia por recurso interpuesto o consulta, con jurisdicción judicial en toda la República. Es una jurisdicción predominante, preventiva, protectora, readaptiva, de reeducación y separada de la justicia ordinaria.

La justicia respecto a menores se administra por la Corte y Tribunales de Menores establecidos en la respectiva Ley, siendo sus jueces de jurisdicción legal y especiales, por estar constituidos por una Ley especial, como es el Código de Menores, tienen precisa jurisdicción territorial y residencia. Se concede como a ningún otro Juez de la jurisdicción ordinaria y como a ningún Juez de ciertas jurisdicciones especializadas, al Juez de menores extraordinaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones judiciales.

Resalta la gran importancia que tiene el hecho de que la administración

de justicia del Servicio Judicial de Menores posea una autonomía absolutamente desvinculada en lo que a su organización y funcionamiento se refiere, de la administración de justicia común y general. Los problemas de menores tienen que ser ventilados a través de un sistema jurisdiccional autónomo, independiente tanto en primera como en segunda instancia. La jurisdicción de menores tiene su órbita que comienza y termina precisamente en la misma a través de los diversos funcionarios, tanto en el orden administrativo como en el orden jurisdiccional.

En varios casos la Corte y los Tribunales de Menores a excepción de la jurisdicción ordinaria, pueden ejercer las demás jurisdicciones, esto es la voluntaria, contenciosa, prorrogada, preventiva, privativa, legal y convencional.

La competencia es la medida dentro de la cual la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada y que corresponde a los Magistrados y Jueces, está distribuída entre los diversos Tribunales y Juzgados, por razón del territorio, de las cosas, de las personas y de los grados.

La competencia en razón de la persona y en cuanto a la edad, según el Código, va en nuestros Tribunales y Corte de Menores hasta los 18 años, ya que posteriormente comienza la mayoría de edad:

- 1) A todo menor de edad en lo relacionado con sus asistencia y protección;
- 2) A todo menor en los casos que cometiere un acto previsto por la ley penal como infracción;
- 3) Protección y asistencia en el embarazo, el parto, puerperio y lactancia;
- 4) A los mayores de edad en lo referente a prestación de alimentos tenencias, etc.

Además en casos determinados los jueces ordinarios están obligados a oír a los Presidente de los Tribunales de Menores, cuando en el fuero común se ventilen asuntos judiciales en los cuales puedan tener intereses los menores de edad, con nombramientos de tutores, curadores, herencias, divorcios, alimentos, autorizaciones judiciales, para enajenar bienes, etc,

sin cuyo dictamen no podrán tramitarse las diligencias mencionadas.

En el Ecuador y en la mayoría de países americanos no son punibles los menores hasta los 18 años y deben ser sometidos a Tribunales especiales, es decir, no pueden ser sancionadas penalmente, estando sustraídos del Código Penal, por mandato del mismo y remitidos a la ley tutelar de Menores, o sea al Código de Menores.

En cuanto a la competencia en razón de la materia y cosas, se refiere a ese campo de atribuciones que tiene la Corte y el Tribunal de Menores, para resolver sobre todos los asuntos que afecten o pudieran afectar a menores, dándoles o tratando de establecer una protección integral, que permita el desenvolvimiento de una personalidad sana, moral, intelectual y alejado de los peligros de la sociedad.

En efecto, el Artículo 125 del Código de Menores, manifiesta que la Corte y Tribunales de Menores, tienen competencia en los casos determinados en los Arts. 249 y 264 en su orden. La competencia que se promoviere entre Tribunales de Menores de la República, la dirimirá la Corte Nacional de Menores, por el mérito de los autos, y que en todo caso los conflictos de competencia se estará a lo que dispone el Código de Procedimiento Civil. Así mismo, de promoverse competencia entre Tribunales de Menores y Juzgados Comunes, será dirimida por la Corte Superior del Distrito, en el que tiene la sede el Tribunal de Menores provocante.

Al respecto, los órganos jurisdiccionales intervienen cuando un menor viola las leyes penales, y en nuestro caso cae dentro de la delincuencia juvenil, cuando manifiesta peligrosidad, está abandonado moral o materialmente, con un procedimiento sumario o empleando normas procesales de carácter eminentemente tutelar y proteccional, diferente a los procedimientos empleados en el proceso ordinario. Vendría a ser una competencia para menores con problemas de conducta.

Intervienen así mismo, con mayor amplitud en los asuntos asistenciales civiles, alimentos, ayuda prenatal, tenencia, adopción, tutela, colocación familiar, reconocimientos, de trabajo, familiares y patrimoniales, administrativos, etc.

protección y más justicia y los jueces respectivos serían más adecuados para la misión que se les encomienda.

En suma, planteó la ampliación de la protección jurídica al menor, recopilando y codificando todas aquellas otras disposiciones jurídicas, de carácter civil, laboral, comercial, societario, que tengan incumbencia con la protección y asistencia del menor; y, la reducción de la competencia de los Tribunales de Menores, que sólo deberá concretarse a los casos de Conducta Irregular y Delincuencia Juvenil. El Tribunal de Menores antes que analizar el hecho objetivo que ocasiona el conocimiento del caso, debe estudiar la personalidad del menor en asocio de los Servicios Técnicos, y determinar las medidas que fueren aplicables; al propio tiempo pondrá todos sus medios a su alcance para prevenir la delincuencia juvenil.

En cambio el Tribunal de la familia cuya creación en el Ecuador reportaría beneficios, realizaría funciones de protección jurídica en los campos antes indicados, sustrayendo muchos de estos asuntos a los Juzgados Comunes, para concentrar en uno solo los diferentes procesos legales que tengan que ver con la asistencia y protección civiles de los menores. Antes de examinar personalidades, realidades subjetivas, debe realizar el juzgamiento de hechos objetivos bajo el imperio irrestricto de la verdad, la justicia y el derecho.

3. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El ámbito y contenido del libro segundo del Código de Menores, engloba todo lo relacionado con los Derechos que tienen los menores, y las obligaciones para con ellos por parte del Estado y los particulares; derechos cuya consagración, no es sino consecuencia de la evolución que ha tenido esta disciplina jurídica en las sociedades actuales del presente siglo, especialmente a partir de los años cincuenta. Para darles aplicación de Ley, han servido de antecedentes estudios que en este campo han realizado diferentes tratadistas de la situación jurídico social de los menores, y las resoluciones que a nivel internacional han sido adoptadas por los organismos que tiene que ver con la protección de los menores. 3/

3/ Dr. Rafael Sajón "Teoría Procesal del Derecho de Menores". Panamá 1920

Es así como en este libro se legisla desde el punto de vista jurídico, en su Título I sobre la Protección en General, situación principal sobre la que se fundamenta la aplicación y ejecución de los Derechos de los menores.

a. De la Protección a la Maternidad, a la Infancia y a la Familia

Se suele considerar que los derechos del niño, comienzan con su nacimiento, porque desde entonces existe para la sociedad. Pero la personalidad humana comienza mucho antes, esto es en el momento de la concepción. Desde entonces hasta el alumbramiento, transcurre un período de trascendental importancia para la vida futura del ser en gestación. Durante éste período la existencia de la criatura está directamente vinculada a la vida de la madre y todo cuanto a ella afecte tiene directa repercusión en el organismo del hijo; así Samuel Fajardo al contemplar el tema de la protección a la maternidad dice: " el primer derecho del niño, es la normalidad de su gestación, lo que se traduce en la necesidad de proteger a la madre durante el embarazo".

Esta protección debe comprender los cuidados físicos del embarazo y la protección espiritual de la futura madre, a fin de que su vida se desarrolle en condiciones de absoluta tranquilidad.

Aún cuando se encuentra la madre en ciertos casos perturbada por diversos conflictos, especialmente cuando se le ha colocado en trance de la maternidad, violando las normas sociales, los derechos del niño exigen menospreciar éstas consideraciones ante el hecho consumado que requiere asegurar al hijo una gestación normal. Es necesario convenir también que el ambiente en que se desarrolla el embarazo es adverso a la existencia del futuro hijo, haciéndose necesarísimo la normalización del mismo, en un ambiente de tranquilidad y calma.

Un gran pensador sistetizó ésta aspiración, diciendo: "Educar al niño veinte años antes de nacer, educando a su madre".

Es por esta razón, que el mundo presente se preocupa día a día de mejorar los niveles en que tiende a desarrollarse el menor, ya sea en su período prenatal, parto y puerperio ya que una cantidad importante de vidas se

pierden en el período próximo, previo al correspondiente al nacimiento o en el inmediato posterior a éste. Influencias sufridas durante la vida intrauterina, interrumpen o dañan ésta, antes de su expulsión del útero o se proyectan después de haber nacido.

La magnitud de éste problema de mortalidad neonatal e infantil, resulta del conocimiento de las cifras correspondientes a la población, a natalidad, a defunciones, a muertes fetales e infantiles. Cuando nos planteamos el fenómeno de la mortalidad del feto próximo al alumbramiento, inmediatamente viene a nuestra mente un interrogante. ¿Cómo se determinan legalmente dichas situaciones? En el supuesto del recién nacido, resulta establecido para cada caso concreto, de la respectiva partida de defunción, más si queremos estudiar colectivamente el fenómeno, es casi imposible desentrañar el número total de muertes de recién nacidos. Por el motivo citado especialmente en el Ecuador, no podemos precisar con claridad cual es el porcentaje de mortalidad del neonato o del feto, por las circunstancias anotadas en el Código Penal, ya que es prohibitivo y penado el aborto, motivo por el que no se obtienen cifras precisas sobre la cantidad de expulsiones fetales que se han producido durante una época determinada.

De éste breve análisis efectuado sobre la protección que debe darse a la maternidad se puede manifestar: que deben especializarse en el país, centros maternos, efectivarse definitivamente el Seguro de Maternidad rural, establecer un sistema de control prenatal con el objeto de normalizar la vida del que ésta por nacer; en definitiva, buscar los medios adecuados de amparo y protección, a fin de que el producto de la concepción llegue al alumbramiento en las mejores condiciones físicas y sociales. Por tanto deber imprescindible del Estado, es amparar en forma justa y prioritaria los derechos del que está por nacer.

El niño como ser humano siente, goza y sufre, consecuentemente tiene derecho a vivir conforme a sus necesidades. Actualmente en todos los países civilizados y cultos, ya no puede ser objeto de explotación que el menor está amparado por su derecho que contiene una serie de normas, reglas y principios legales y humanos que comprenden y respetan la sagrada personalidad del niño o menor.

Samuel Fajardo, tratadista chileno y profesor universitario en sus obras "Protección de Menores" y "Los Derechos del Niño y la tiranía del Ambiente", nos habla y puntualiza los siguientes derechos del niño:

1) Vida Prenatal

- a) Cuidados físicos del embarazo
- b) Normalidad espiritual de la madre durante el embarazo
- c) La preparación del ambiente en que se desarrolla el embarazo y en el cual llegará al mundo el niño.

2) El nacimiento

- a) La eficaz atención médica de la madre en el parto
- b) Las primeras atenciones del recién nacido.

3) La tuición materna

- a) La mantención del hijo al lado de la madre contra todo perjuicio o condición social.
- b) En la separación de los padres el derecho preferente de la madre a la tuición de los hijos, mientras necesiten su cuidado personal.

4) La alimentación

- a) La alimentación del niño durante la lactancia y la edad preescolar.
- b) La alimentación durante la edad escolar;
- c) Que la alimentación en cualquier de éstas edades sea suficiente en cantidad y calidad.

5) Vestuario

- a) El vestuario higiénico desde el nacimiento hasta la edad preescolar.
- b) El vestuario higiénico y social en la edad escolar.

6) La Habitación

- a) La habitación higiénica;
- b) La amplitud necesaria para la expansión del niño.

7) Educación

- a) La educación familiar;
 - b) La instrucción en la verdad de las leyes naturales;
 - c) La educación social que adapte al niño al medio adecuado;
 - d) La vida en un ambiente sin influencias nocivas;
 - e) La orientación vocacional;
 - f) La preparación para el ejercicio de la democracia;
 - g) El cultivo de la perfectibilidad frente a las ideas actuales de la civilización.
- 8) Salud
- a) Los cuidados higiénicos durante el desarrollo infantil;
 - b) La oportuna y eficaz curación de todas las enfermedades del niño.
- 9) La alegría
- a) En ambiente adecuado para hacer posible la alegría;
 - b) El derecho a no convivir con personas que le sean hostiles.
- 10) El juego
- a) Proporcionar al niño los juguetes adecuados a su edad, sus aficiones y sexo;
 - b) La libertad de dedicarse a los juegos colectivos que proporcionen legítima expansión al espíritu del niño;
 - c) La selección psicológica de los juegos infantiles.
- 11) La vida familiar
- a) La permanencia del niño en el seno de la familia, siempre que ello no constituya un peligro físico o moral;
 - b) En caso de no ser posible, procurarle un ambiente familiar, ya sea en una familia o en hogares infantiles;
 - c) No imponerle reclusiones innecesarias.
- 12) La personalidad
- a) La libre expansión de las facultades infantiles;
 - b) El respeto de las aptitudes individuales de cada niño;
 - c) La disciplina de sus defectos.
- 13) Los derechos jurídicos sociales

- a) Igualdad jurídicos social de todos los niños, cualquiera que sean las condiciones de su generación o nacimiento;
- b) Amplia investigación de la paternidad;
- c) La patria potestad, sea ejercida en beneficio del hijo;
- d) El derecho de ser juzgado como niño mediante leyes o tribunales especiales;
- e) Un personal especialmente capacitado para intervenir en la jurisdicción infantil

14) La defensa

- a) Las preocupaciones adecuadas frente a todos los peligros materiales y morales que crea la vida moderna;
- b) La defensa preferente en caso de calamidades, siniestros y otros peligros;
- c) La prohibición de toda explotación y trabajo infantil adecuado.

15) Beneficios de la civilización

- a) Acceso de los niños a los libros adecuados a su edad;
- b) El goce del arte y de todas las satisfacciones espirituales adecuadas a su edad, sexo y personalidad.

b. La Declaración de los Derechos del Niño

Conocida comunmente como DECLARACION DE GINEBRA, la que reconoce el trato humano que el niño merece, como lo mejor que puede dársele y que está contenida en los siguientes principios obligatorios:

- 1) Todo niño debe ser protegido por sobre toda consideración de raza, nacionalidad o credo religioso;
- 2) Al niño, debe cuidarse con el respeto que se debe a la familia como a una entidad;
- 3) Al niño se le debe proporcionar todos los medios que requieren para su normal desarrollo en el orden espiritual, moral y material.
- 4) Al niño hambriento debe alimentársele; al niño enfermo debe tratársele; al niño físicamente retrasado debe ayudársele; al niño desadaptado debe reeducarsele; al niño huérfano o desamparado debe

protegérsele o socorrérsele.

- 5) El niño debe ser el primero en recibir alivio en tiempos de calamidad o desastre.
- 6) El niño debe gozar de todos los beneficios previstos por la asistencia y seguridad social; debe recibir la preparación necesaria que le capacite oportunamente para asegurársele su subsistencia y se defienda contra toda explotación.
- 7) Al niño debe educársele con conciencia de que su talento y capacidad servirá para hacerle conocer su obligación de dedicarse el servicio y bienestar de sus semejantes.

c. La Familia como aspecto prioritario en la protección al menor.

La Familia es la institución social permanente y natural, compuesta por un grupo de personas ligadas por vínculos jurídicos emergentes de la relación intersexual y de filiación.

La Constitución ecuatoriana denomina a la Familia como "la célula fundamental de la sociedad". En fin, la familia es la primer peldaño de la sociedad, ya que ésta se halla compuesta por grupos organizados decididamente. La Familia es el grupo más importante donde se da la socialización.

La Familia es la institución más completa que pueda brindársele al menor, especialmente a sus primeros años de vida. En ella, el menor aprende a hablar, se inicia en el conocimiento de los grandes ideales colectivos y adquiere las nociones de disciplina y de iniciativa, que habrán de capacitarle para la vida en la sociedad.

La educación y futuro del niño dependen, en forma principal del hogar, y es allí donde la acción social tendiente a mejorar la formación del menor, ofrece mayores posibilidades de éxito.

El niño no puede dejar de imitar aquello que ve, todo le sirve de modelo y copia las maneras, los gestos, el lenguaje, etc. De ahí el considerable influjo que ejercen los padres sobre la formación del carácter de sus hijos y que, por el contrario, los niños privados de educación familiar,

presente por lo general, un desarrollo inarmónico de su personalidad.

En conclusión, podríamos decir que la restauración y el levantamiento de la humanidad empieza en el hogar; el bienestar de la sociedad y la prosperidad de la nación, dependen de las influencias en el hogar. Un niño sano y feliz, cuenta con un buen hogar y con un medio ambiente adecuado a su edad; lo que sean los padres, lo serán los hijos en gran medida.

La importancia del grupo familiar en el convivir social, unidad indispensable que posibilita el desenvolvimiento mismo de la humanidad, obliga a que se le rodee de seguridad, garantía y protección.

Pero, creo que es necesario para estabilizar el grupo familiar que el Estado provea a los padres de familia de las fuentes de trabajo, condiciones adecuadas y los medios necesarios para que consigan atenderlos en todos los campos, tratando cambiar la estructura social actualmente existente, con una mejor distribución de la riqueza y con una participación comunitaria de las familias en el desarrollo social del Estado. Pero esta responsabilidad debe hacer en principio y en los actuales tiempos de los mismos padres, así como lo dice el Manifiesto de la Paternidad Responsable, la verdad hoy no es aquella de nuestros abuelos "que Dios nos de los hijos que a bien traiga" sino que "debemos tener solamente los hijos que seamos capaces de criar holgadamente, sin excesivo sacrificio y que podamos educar como Dios manda, dándoles buen acopio de conocimientos, una profesión que les permita ganarse la vida y un espíritu libre que les ayude a vivir y a no ser tan desdichados como lo son los tristes que tienen un espíritu fanático". O sea, que los padres deben afrontar el problema de la prole en forma responsable, midiendo sus fuerzas.

Así pues, si una familia está organizada debidamente y educa a sus hijos sin un esfuerzo excesivo la felicidad y tranquilidad puede fácilmente tener lugar. El factor más importante para un correcto desarrollo físico y síquico del niño es la felicidad de sus propios padres y la tranquilidad del hogar en cuyo ámbito va creciendo.

En el núcleo familiar existen derechos y obligaciones que deben cumplir tanto los padres para con sus hijos como de éstos hacia sus progenitores. Es obligación de los padres suministrar a sus vástagos todo lo necesario

para llenar sus necesidades, así como su formación moral educacional, etc.

Los hijos deben obediencia y respeto a sus padres y la falta de cumplimiento de éstos deberes y derechos rompe la estabilidad material y espiritual de la familia. La formación de los menores responde fundamentalmente al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones de sus padres y la sociedad para con ellos. Una de las causas que más inciden en la formación de los menores, es justamente la integración familiar: ésta debe ser completa; siempre debe desarrollarse el menor dentro del seno familiar ya que éste le garantiza el amparo social, económico, moral y sí quico. Los principales componentes de la seguridad sociológica del niño, que favorece a la elaboración de la conducta, tiene íntima relación con el núcleo familiar.

La familia como ente social ha recibido y recibe influencias del medio en que se desarrolla y por lo tanto ha sufrido cambios e innovaciones. Así pues, se ha destruído la unidad económica de la familia ya que, por ejemplo, antes los oficios de los padres eran seguidos por los hijos durante generaciones; hoy cada uno ejerce su propia actividad. Así mismo se ha reducido el grupo familiar por cuanto en la actualidad ésta se li mita a la integración anterior de padres, hijos, nietos, tíos, abuelos, etc. Se ha presentado una disminución de la importancia educativa de la familia, ya que los padres están sujetos al cumplimiento de su trabajo y que casi siempre lo realizan fuera de su hogar, no pudiendo responsabilizarse totalmente de la educación de sus hijos. Se puede ver que la desinte gración familiar es cada vez más inminente, sus lazos de unión va debili tándose, tanto que hoy resulta, para los padres concientes, muy difícil la tarea de orientar frente al caos que amenaza a la sociedad en general.

El hogar como hogar es símbolo de vida, de calor, de amor y el amor solo brota cuando hay comprensión, un darse y recibir.

Hoy con razón se dice que la familia como núcleo de la sociedad está en crisis.

La falta de medios económicos suficientes para hacer frente a la man ten ción y educación de la familia afecta a la unidad familiar, los altos ín dices de desempleo y subempleo, el abandono al sector rural, la masiva

migración del campo a la ciudad creando graves problemas sociales de marginalidad en los centros urbanos, afectan en general al desarrollo de los menores del país.

Todos éstos factores intervienen por lo general, para que los padres abandonen a sus hijos o los hijos abandonen el hogar. El principio sexto de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1959 dice:

"El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto, de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia".

Concluyendo el análisis de la protección a la maternidad, a la infancia y a la familia, podemos ver, que el contenido de los Derechos del Niño en estos aspectos son vastos y diversos, advirtiéndose actualmente en nuestra legislación y acción administrativa, de las Instituciones que tienen que ver con ésta protección y asistencia, la tendencia a planificar la protección integral del niño, partiendo desde su misma concepción orgánica hasta su completa formación biológica, intelectual y moral; es así como el contenido de los artículos pertinentes del Código de Menores (Arts. 36 al 44), recogen en su espíritu el alcance realizado en el presente análisis.

d. De la atención que debe darse al Menor en la edad Pre-escolar, Escolar, Adolescencia y en el Trabajo.

El nacimiento de un hijo en condiciones normales, bajo los aspectos exteriores, no basta a la sociedad para disponer de un individuo eficiente, porque la existencia biológica consiste sólo en el conjunto de instintos y tendencias destinadas a la mantención del individuo y de la especie.

Para la vida moderna y la SEGURIDAD Y DESARROLLO del Estado, no basta la existencia biológica, que puede en ciertos momentos ser un factor negativo. Ella requiere en el individuo la formación del patrimonio social, es

to es, el conjunto de hábitos y sentimientos que sólo pueden adquirirse mediante la Educación.

Todo niño tiene derecho a disfrutar de esa obra socializadora. A menudo la sociedad omite éste deber y dejar entregados a los niños a las circunstancias del destino, haciéndolos individuos antisociales. Y ante este peligro, con frecuencia recurre sólo al sistema anacrónico de la represión penal, olvidando la injusticia que ello significa, cuando su origen tuvo en el abandono culpable en el que se lo desarrolló al niño. Castigarlos significa, castigar a la víctima y no al victimario.

Como uno de los mecanismos o medios a conseguir los Objetivos Nacionales Permanentes, es de vital importancia la Educación de la niñez y de la juventud, para esperar un mejor porvenir del país, y garantizar la Seguridad y Desarrollo del Ecuador. La cultura de un pueblo se mide por la atención que la sociedad y el Estado preste a los niños para la solución de sus diversos problemas, en especial en lo que dice relación con la educación.

El Dr. Eduardo Bullrich, en su obra "Asistencia Social de Menores, dice:

"Una sabia reforma educacional, que a unida a un reajuste social permite la educación del sentimiento en el hogar, la educación moral y religiosa, o que en todo caso, lo reemplace con escuelas maternas, que permita una educación general y una preparación especial, que basada en las tendencias sociales, haga eficiente las condiciones de cada uno, una educación sexual que ponga en guardia contra los peligros de la prostitución y de la herencia, hará obra eficaz y constructiva y contribuirá más que nada a la preservación moral, si va unida con esfuerzos decisivos para realizar un ajuste social, que luchando contra la miseria, impida la disolución del núcleo familiar. Los problemas de la delincuencia y del estado peligroso y hasta algunos estados anormales, se resuelven en problemas de reeducación y reforma".

El Estado ecuatoriano, por medio del Ministerio de Educación y del Ministerio de Bienestar Social, en íntima colaboración y Coordinación con el Consejo Nacional de Menores, debe elaborar planes con el objeto de atender la inmensa masa de niños campesinos que viven sumidos en la más grande ignorancia, que comprendería:

- 1) Ofrecer a toda población escolar rural, facilidades educativas.
- 2) Conseguir, que los niños campesinos y maestros rurales, asistan a la escuela, regular y puntualmente durante un período de

tiempo adecuado para su educación en forma que implique aprendizaje y cambios de conducta permanentes, encaminados a facilitar su integración cultural, dentro del núcleo familiar y social.

3) Capacitar y perfeccionar a los maestros rurales, primero para dirigir conforme lo propugna el programa, la educación del niño campesino, con entendimiento de todas las condiciones y factores que determinan sus aspectos biológico, sociológico y psicológico, y, para la tarea de conseguir que la familia y la comunidad participen en procesos de acción social encaminados a crear condiciones favorables a la educación del niño y al proceso de integración.

4) Proporcionar la infraestructura escolar y los materiales que faciliten las tareas docentes y de acción social que se encomiendan al maestro rural.

Para facilitar la realización de los planes y programas, es indispensable que se reúnan las condiciones mínimas de saneamiento ambiental que garantice la salud de los educadores y educandos.

En general, el Estado debe intensificar la protección al niño en su estado pre-escolar, fomentando la educación pública, aprovechando al máximo los recursos existentes para que sus beneficios alcancen el mayor número de niños y aumentar el número de escuelas urbanas y rurales, buscando obtener por todos los medios una mayor asistencia y una menor deserción escolar.

Intensificar la labor educativa, sanitaria, profesional, escolar, normal y pública, utilizando para ello todos los medios adecuados, dedicando preferente atención a la educación de los futuros padres.

Estimular la creación y desarrollo de clubes de recreación infantiles urbanos y rurales, así como de bibliotecas, teatros, parques y otros medios de recreación infantil.

Al hablar de educación, no debe sólo entenderse la labor escolar, sino ese conjunto más amplio de influencias del ambiente, que forman la personalidad del niño. Bajo éste concepto, la existencia de un niño delin

cuente representa una tremenda acusación contra la sociedad, que le prvó de su derecho a ser educado.

Pero la educación escolar no debe proporcionarse con absoluta uniformidad para todos los niños, sino reconociendo las aptitudes y medio que le rodea a cada cual para desarrollarlas de preferencia.

El Artículo 45 del Código de Menores nos indica que los órganos educativos y jurídicos de la patria, deben preocuparse por la protección del menor en su edad pre-escolar, escolar y en la adolescencia, protección que será integral y gratuita como lo indica el Art. 46 del referido código.

No se debe olvidar que la misión fundamental de la educación consiste en preparar al ciudadano apto para la Democracia, pues, no es posible propiciar otra forma de gobierno y de sociabilidad.

La educación por fín, debe mirar al futuro pues, en la época en que los niños sean hombres, habrá nuevas ideas y nuevas costumbres. En consequencia, no debe imponerse a los niños las ideas del ambiente como valores definitivos, sino como estados culturales transitorios, cultivando así su innato espíritu de perfectibilidad, elemento indispensable del progreso.

Por eso mismo las ideas dudosas deben serle ofrecidas como tales y no como dogmas. Cuando sea hombre sabrá juzgarlas con plenitud intelectual.

El derecho a la educación integral comprende: La educación familiar, la instrucción sobre la verdad, la educación cívica-social que adapte al niño al medio adecuado, la vida en un ambiente sin influencias nocivas, la orientación vocacional.

Por las razones antes invocadas el legislador pensó en disposiciones que beneficien directamente a la niñez, disponiendo que los medios de comunicación ofrezcan espacios gratuitos para programas encaminados a una buena dirección de la juventud y niñez. (Art. 48)

Por fín diremos que es necesario ampararle al menor en todas sus actuaciones

nes como celosos guardianes de una obra futura que va realizándose. Es por esto que se debe cuidar que los menores o adolescentes no acuda a lugares nocivos y a establecimientos de juegos de azar y de expendio de bebidas, porque al acudir a dichos establecimientos, se pone en peligro inminente no sólo su condición moral sino que se contribuye directamente a que formación sea desviada de las buenas costumbres y que tenga una juventud en delincuencia potencial. (Arts. 51, 53 y 54 del Código de Menores).

El Código de Menores, al tratar del menor en el trabajo, se preocupa notablemente que la sociedad de una forma preferencial al mismo, toda vez que es de ineludible del Estado proteger y amparar a los menores hasta que cumplan su mayoría. El bienestar social de un pueblo radica esencialmente en la formación que debe brindarse a la juventud, para cuyo efecto es necesario regular sus relaciones; en este caso: del menor en su trabajo.

Es por ésta razón que se prohíbe que los menores realicen actividades que vayan en contra de su desarrollo integral, trabajos que perjudiquen notablemente a los menores, ya sea en su formación moral como en su comportamiento material. El Código de Menores considera como trabajos perjudiciales para los menores los realizados en salones de baile, en sitios donde se expenden bebidas alcohólicas, prostíbulos, casas de cita, en empresas editoras en donde se divulguen grabados que atenten contra la moral y en ocupaciones que sitúen al menor en un estado de peligro para la salud, etc.

Como se ha indicado antes, la salud es el factor básico de toda la actuación social, ya que ella proporciona el elemento indispensable de la conducta en todas sus manifestaciones. El niño y el adolescente en el medio social se halla rodeado de graves peligros que atentan en contra de su salud y es deber del Estado reducirlos al mínimo. Bajo este aspecto, la medicina preventiva y curativa resulta insuficiente y el concepto moderno proclama la necesidad de una acción global que combata a los agentes patológicos que acechan contra la vida humana.

En el capítulo VII del Código del Trabajo, se trata especialmente sobre los servicios que deben prestar los menores, señalando el Art. 135:

"Se prohíbe cualquier clase de trabajo por cuenta ajena a los menores de catorce años con excepción del servicio doméstico y de las aprendices".

Sin embargo, el Tribunal de Menores podrá autorizar el trabajo de menores comprendidos entre los doce y catorce años siempre que sea en actividades compatibles con su condición y concurran circunstancias de necesidad.

Si el menor no hubiera cumplido la instrucción obligatoria, se requerirá que el trabajo no le impida la asistencia a la escuela.

La autorización será dada por escrito por el Tribunal de Menores, previo la investigación del Departamento de Servicio Social, que recomendará al Tribunal si es o no prudente conceder la autorización para dicho trabajo de menores. De creer conveniente el Tribunal extenderá el acta respectiva, enviando una copia certificada a la Dirección de Empleos y Recursos Humanos. El empleador deberá obtener del Organismo de Menores la autorización y si no la tiene se entenderá que quien representa al menor podrá reclamar la remuneración íntegra que corresponde a un trabajador mayor de edad.

El empleador que contratara a menores de dieciocho años que no hubiesen terminado la primaria, estará en la obligación de dejarles dos horas libres de trabajo para que concurran a la escuela (Art. 136 del Código del Trabajo). Esta disposición del Código del Trabajo está corroborada por lo manifestado en el Código de Menores en el Art. 143 que dice:

"Los padres, guardadores, empleadores o personas encargadas del menor trabajador, tienen estricta obligación de velar porque éste asista a un establecimiento educacional..."

El Código del Trabajo, prohíbe que los menores de dieciocho años y mayores de quince, laboren más de siete horas diarias. Los menores de quince años no trabajarán más de seis horas diarias (Art. 137 de Código del Trabajo).

Se prohíbe así mismo el trabajo nocturno de menores a excepción del doméstico, de igual forma se prohíbe el trabajo de quienes no han cumplido su mayoría en industrias o tareas que sean consideradas como peligrosas, así como en fábricas de destilación de alcoholes, de elaboración de explosivos,

de talla y pulimento de vidrio, trabajos subterráneos, transporte de materiales incandescentes, etc. (Arts. 138 y 139 del Código del Trabajo).

En los lugares donde se ocupan a menores de dieciocho años deberá llevarse un registro especial en el que conste la edad, clase de trabajo, número de horas, certificación si el menor ha cumplido su edad escolar, etc. Copia de este registro se enviará a la Dirección General del Trabajo y a la Dirección de Recursos Humanos, conforme lo establece el Art. 148 del Código de Trabajo.

En definitiva, el Código de Menores en su Art. 58 manifiesta que lo que no esté previsto por éste Cuerpo de Leyes, deberán aplicarse normas pertinentes al Código del Trabajo, procurando en lo posible que el menor adquiera una profesión u oficio. En todo caso si se llegare a establecer que el trabajo que el menor realiza es perjudicial, el Tribunal ordenará a un Inspector del Trabajo que de por terminado el contrato laboral. (Art. 142 del Código de Menores).

Este breve análisis que hemos efectuado sobre el menor y el Trabajo, nos da la medida justa de la necesidad imperiosa que debe existir en el Estado ecuatoriano, sobre la regulación del trabajo de menores, con el objeto de que no se de la explotación del material humano como se han dado en varias fábricas, talleres y lugares de trabajo, aprovechando las necesidades de la desocupación y los problemas sociales que conllevan los países de vías de desarrollo, por cuya justa razón los organismos competentes de justicia, deben unir fuerzas y lograr se legisle en forma debida el trabajo de menores, supervisando los talleres, centros de trabajo, fábricas, etc, con el objeto de que los valores humanos de protección y bienestar sean garantizados por la sociedad y se logre una madurez sociológica de la comunidad, siempre con un fin determinante cual es la culminación de un pueblo seguro y desarrollado.

e. Fenomenología del Menor Trabajador

La pobreza de las familias o el abandono de los menores hacen que los niños deban participar, desde muy temprana edad en las actividades destinadas a la búsqueda del sustento económico, lo que les aleja de la educación y de otras circunstancias propias de su nivel evolutivo, a la

vez que les incorpora tempranamente en la fuerza de trabajo en condiciones de marginalidad y explotación.

La Organización Internacional del Trabajo manifiesta que los niños sufren enormemente cuando tienen que funcionar como "pequeños adultos" es decir, cuando tienen que trabajar para subsistir. Los niños que se ven obligados a trabajar desarrollan un agudo sentido de supervivencia.

El niño trabajador es aquel que no puede promoverse en su propio medio, porque la familia, la comunidad y la sociedad, no le dan condiciones para un normal y armonioso desarrollo biológico, psicológico, intelectual y afectivo.

Este niño se caracteriza por:

- 1) Sobrevivir en la calle, hace de ella su habitat
- 2) Por las características de vida y ociosidad, éste niño puede pasar a delinquir, empezando por pequeños robos de comida.
- 3) Por la situación familiar pasa la mayor parte del tiempo en la calle, en función de su propia supervivencia y la de su familia;
- 4) Es un niño desatendido en sus necesidades básicas, que le cubre como puede, especialmente en la alimentación, vestido y vivienda. El niño desarrolla una particular estrategia de supervivencia, cuya base de relación ya no es la familia, sino la pequeña pandilla infantil: la Gallada.
- 5) Se ve obligado a ejercer actividades remuneradas para satisfacer sus necesidades y las de su familia.
- 6) No se ha calificado por falta de oportunidad, por lo tanto no puede competir y debe quedarse en el sector informal urbano de la economía.
- 7) Presenta una madurez precoz, y responde a estímulos positivos, aunque también se presenta apático y agresivo.

El fenómeno social de los niños de la calle no es un fenómeno aislado, ni circunscrito solo a las grandes ciudades, está presente en todo el país, especialmente donde las contradicciones estructurales se han agudizado o donde la presión demográfica es excesiva, tales son los casos de Babahoyo, Quevedo, Milagro, Santo Domingo y Machala en la Costa o Cuenca y Ambato

en la sierra.

Estos niños son hipersensibles por las condiciones de vida que les ha tocado vivir; no encajan en nuestro concepto cultural de la disciplina los valores dominantes de nuestra sociedad; tienen patrones arraigados de su subcultura popular, con fuerte desconfianza al "otro mundo" de la clase media; tienen peculiaridades psicológicas y de comportamiento que es preciso entender, hay estigmas y traumas colectivos, que tienen orígenes históricos y que es preciso entender.

Las acciones que nuestra sociedad ha realizado con niños de la calle, han sido fundamentalmente paternalista y esporádica, en cierta forma han sido actividades "ex-culpatorias" de una sociedad injusta que es la que genera el problema social, no se ha rebasado el margen del juguete en Navidad, la ropa usada distribuida en ciertas fechas.

Según los convenios internacionales ratificados N°58 y 59, las edades para admitir menores de edad en el trabajo, en empresas agrícolas, no industriales, son las siguientes:

- a) Para las labores agrícolas no industriales: 14 años
- b) Para labores industriales: 15 años
- c) Para labores en la pesca industrial: 16 años
- d) Para labores portuarias y marítimas: 17 años

Sin embargo, en el Ecuador, estas disposiciones no son respetadas. Los empleadores muchas veces prefieren emplear para algunos trabajos a niños, ya que pueden pagarles muy poco.

El problema de los niños trabajadores está ligado al proceso de destrucción familiar, por la ruptura de las formas tradicionales de la economía campesina: La migración del padre o de toda la familia que genera un choque de valores y un cambio en los roles; los sistemas de educación precarios que no preparan al niño para asumir roles productivos en la sociedad, en fin el ABANDONO.

Es difícil de creer pero a más de la situación que estos niños se encuentran, son objeto de abuso económico por parte de las personas de mayores

recursos económicos que no les pagan lo debido por el trabajo que ellos realizan y aún por parte de sus padres o de las personas con las que se críen que les exigen aportar una determinada cantidad para el sostenimiento de la familia.

4. LOS ALIMENTOS - LA TENENCIA - LA ADOPCION Y LA COLOCACION FAMILIAR

Podríamos decir que éstas Instituciones consagradas en el Código de Menores, tienen por fin precautelar la protección y asistencia de los menores, en sus relaciones civiles; estan encuadradas netamente en el campo jurídico con alcance social, y para el ejercicio de sus derechos y acciones interesa plenamente a los particulares, que actuan en nombre y representación de los menores, que requieren de la atención y protección de estas Instituciones; actuando como Juez en representación del Estado, siempre buscando el mejor beneficio legal y social para los menores, el Servicio Judicial de Menores.

La definición legal, alcance y procedimiento de éstas cuatro Instituciones, se encuentran bien determinadas en los respectivos capítulos y del Código de Menores (Art. 59 al 97).

Cada una de éstas cuatro Instituciones, han sido motivo y pueden ser motivo, de realización de una gran tesis jurídica, pero como había manifestado anteriormente tomando en cuenta las limitaciones del presente trabajo, pero tratando de dar un pequeño enfoque de los principal de su espíritu, trataré de hacer una síntesis de cada una de ellas:

El Art. 59 del Código de Menores dice:

"El padre y la madre tienen la obligación de proporcionar alimentos a sus hijos. Esta obligación comprende, la satisfacción de las necesidades de subsistencia, habitación, vestuario y educación y asistencia médica".

Entonces concluiremos que alimentos es la prestación que debe darse a menores de edad, hasta cuando el alimentario no ha cumplido su mayoría de edad.

También es importante mencionar que a falta de los padres, estan obligados a suministrar alimentos al menor las siguientes personas en su orden: abuelos paternos, o maternos, hermanos y tios del menor.

Aunque en la legislación de Menores, no se hace una distinción formal de las clases de alimentos que consagra éste cuerpo de Leyes, sin embargo es muy necesario hacer ésta clasificación de la siguiente manera:

- a) Alimentos legales;
- b) Investigación de paternidad para alimentos.

Los alimentos legales son los que comprenden a hijos que acrediten en su condición por medio de la partida de nacimiento. Dentro de éstos alimentos, se puede hacer una pequeña subdivisión:

- 1) Hijos de matrimonio
- 2) Hijos fuera de matrimonio, pero legalmente reconocidos

En cuanto a la investigación de paternidad para alimentos, siendo quizá esta situación jurídica lo más fundamental y trascendental de la protección de menores y que lo diferencia del Derecho Civil, la Legislación de Menores indica que puede solicitarse alimentos aún cuando no se acredite su condición de hijos, ya que el Tribunal por convicción fija la asistencia que debe dar cierta persona que puede ser padre o madre del menor, aún cuando no exista prueba en el Registro Civil de la inscripción de tal calidad (Art. 61 del Código de Menores).

Otros aspectos como la competencia y el procedimiento para la sustentación de éstas causas están determinados en el respectivos Código.

a. Patria Potestad o Tenencia de Menores

En el Código de Menores, se señala que el Tribunal de Menores podrá privar de la Patria Potestad a quien lo ejerciere, siempre y cuando beneficiare al menor y cuando se comprobaren una o más de las causas determinadas en el Art. 97 que trata del abandono de los menores.

Para que se conceda la tenencia de un menor, es necesario que el Tribunal llegue a la convicción de que un menor se encuentra en un estado de abandono, pero esto no significa únicamente un abandono material, sino en muchos casos un abandono moral en el que corre peligro netamente grave el menor, por lo que el Tribunal de Menores con su fin precautelatorio orde-

nará que el menor, sea entregado en un establecimiento de protección o en su defecto que se le de en colocación familiar.

Cuando se encuentren establecidas las causas de abandono de un menor, si éste no pudiere estar a cargo de ninguno de sus padres, el Tribunal designará la persona que ejerza la tenencia o guarda (Art. 206 del Código de Menores).

Hay abandono de un menor en los siguientes casos: cuando las personas según la ley deben suministrar alimentos y no lo hacen, o no tienen medios económicos para hacerlo; cuando los padres se incapacitan; cuando los padres incitaren al menor a la ejecución de actos perjudiciales a su salud y a su moral; en caso de que el menor se dedique a la medicidad o la vagancia o a ocupaciones prohibidas por la ley; cuando el menor sea maltratado físicamente, etc.

En fin, el Tribunal de Menores considerará que hay abandono, cuando las personas que estuvieren obligadas a atender la crianza, educación y porvenir de quienes no han cumplido su mayoría, no lo hacen, para cuyo efecto dicho Organismo tomará las medidas de bienestar indispensables, siempre con el objetivo de precautelar los intereses y desarrollo de los menores.

b. La Adopción

El Art. 74 del Código de Menores, define a la adopción de la siguiente manera: "La Adopción es la institución jurídica de protección familiar y social en virtud de la cual una persona, llamada adoptante adquiere los derechos y contrae las obligaciones de padre o de madre, señalados en éste capítulo, respecto de un menor de edad que no es su hijo y que se llama adoptado.

Unicamente por los efectos de la adopción, se tendrá como menor a la persona que no cumple 21 años de edad.

La Ley sobre Adopción nace en el año de 1948 y posteriormente se ha ido agregándole al Código Civil y al Código de Menores, como consta en la actualidad. Se orienta a la protección de la infancia aprovechando del sentimiento de paternidad latente o inexistente en las personas o matrimonios

a quienes la naturaleza les ha negado sus dones.

Entonces dos son los fundamentales problemas a cuya solución casi siempre simultánea está llamada la adopción: por un lado busca la protección del niño, como lo ha querido el legislador; y, por otra el medio legítimo para darles hijos a quienes no tienen de sangre. Salva así dos poderosos obstáculos para la buena marcha de la niñez y del hogar, colmando dos vacíos existentes en nuestra sociedad: al proteger una infancia abandonada, privada de ambiente familiar, en constante peligro de perderse, y al dar alegría a un hogar cuya estabilidad muchas veces peligra, por que carecen en hijos propios.

En definitiva, podemos manifestar que la adopción es una Institución destinada a la protección integral al menor, con el objeto de que éste se incorpore a la sociedad en la forma más adecuada, dar a los menores abandonados, huérfanos y expósitos un hogar donde se desenvuelvan normalmente y por dicha razón lleguen a la mayoría dentro de un ambiente verdaderamente familiar. Por esto recalcamos en la labor de ésta Institución que es netamente social y fundamentalmente humana.

Las adopciones se realizan tanto por ecuatorianos como por personas extranjeras, y para dar una mejor atención el Ecuador ha celebrado convenios sobre Adopción con los gobiernos de Suecia y Bélgica. De igual forma, el procedimiento, requisitos de adoptantes y otras situaciones jurídicas, se encuentran contempladas en el Código de Menores.

b. La Colocación Familiar

Es una institución de protección de menores, mediante la cual un hogar admite un menor, con la obligación de alimentarle, educarlo y asistírle como si fuera su propio hijo. Puede ser en guarda, cuando la admisión del menor en el hogar se realiza en forma gratuita y es remunerada cuando la familia que admite al menor percibe un subsidio de miembros de la familia del menor, de una institución pública o privada, o de otra persona.

Muchos menores que laboran en servicio doméstico, están en colocación familiar, la mayor parte de los casos podemos decir que si reciben un ca-

riño familiar, existiendo pocas excepciones, que con motivo de control por parte del Servicio Social de los Tribunales de Menores.

Como vemos, la Colocación familiar, tiene por finalidad dar un hogar a un menor que no lo tienen, y ayuda a solucionar el problema de los menores abandonados.

5. LA CONDUCTA IRREGULAR Y LA DELINCUENCIA JUVENIL

He querido dejar para el último del análisis de la legislación actual, lo atinente al Capítulo de la "Conducta Irregular y la Delincuencia Juvenil", teniendo en cuenta el grave fenómeno que hoy en día va tomando cuerpo éste problema social, en el cual están circunscritos miles de menores de edad; fenómeno al cual el Estado ecuatoriano, en lo que respecta a su Seguridad Interna, debe darle prioritaria y mayor atención e importancia, para lograr solucionarlo, en bien de la tranquilidad y normal desenvolvimiento de la sociedad ecuatoriana, y para defender y proteger ese recurso rico y valiosos de la juventud, que el día de mañana se constituirá en el futuro de la Patria.

En el Ecuador, el fenómeno de la conducta irregular y delincuencia juvenil viene desarrollándose en forma alarmante. El abandono moral, social, económico ha dado lugar al incremento de éstos fenómenos.

El Art. 99 del Código de Menores dice:

"Se entiende por conducta irregular de un menor a aquella, que sin constituir delito o contravención denota peligrosidad, y que, por consiguiente, requiere la intervención del Estado para la readaptación del menor".

El Art. 100 del mismo Código dice:

"Delincuencia Juvenil es la conducta de los menores que constituya violación de las leyes penales. Corresponde al Tribunal de Menores la calificación del hecho que constituya delito juvenil".

Considerando las nuevas corrientes socializadoras del Derecho de Menores, el menor en situación irregular es todo aquel que por motivaciones personales, síquicas, ambientales, tiene problemas para su adaptación social, presentando una conducta irregular, persistente o progresiva que no puede ser corregida por medios naturales sino a través de

una protección especial o rehabilitación dada por el Estado.

Existen dos tipos de factores que determinan la conducta antisocial de los menores: los endógenos y los exógenos.

Los Endógenos son los que nacen con la propia persona, por un déficit o alteración física o mental congénita o adquirida (alcoholismo, sífilis o tuberculosis de los padres).

Exógenos son los que se adquieren en el medio ambiente.

Es aquí donde entra el abandono, cuando el menor es criado y educado por personas ajenas o Instituciones con esa finalidad. El menor crece generalmente sin mayor afectividad, reunido a muchos chicos procedentes de diferentes costumbres, dando origen a la inestabilidad del menor, en consecuencia puede adquirir una conducta indeseable para su propia persona y para la sociedad.

El Desarrollo de la inmoralidad es favorecido cuando los padres tienen poco o ningún cuidado en acomodarles a los menores dentro del hogar y darles un buen ejemplo.

En muchas ocasiones, por la pobreza o la falta de recursos económicos, el espacio de las viviendas es muy restringido y muchas personas duermen en un solo cuarto y en la misma cama, dando lugar a perversiones sexuales y violación de menores, que traen muchas consecuencias psicológicas al menor y degrada su conducta.

La calle, al tener un hogar desorganizado, se transforma en un lugar de predilección para el menor, en ella encuentra sol, luz y cree encontrar libertad al poder hacer los más peligrosos experimentos como formar vagar, asistir a compañías, portarse mal y no restringirse a ningún horario. Este ambiente perjudicial, la miseria, las peligrosas compañías, el descuido del hogar, la disolución de los matrimonio por variadas causas, la indulgencia o severidad excesiva de los padres, el ambiente demasiado autorizado o de completa libertad, la situación material o moral de los hijos de hogares desorganizados e incompletos, el medio ambiente moral y económico en que viven las clases pobres, habitadoras de los suburbios y

y barrios aledaños, son las causas principales de la desadaptación de los niños y jóvenes y que originan en ellos problemas de conducta irregular y delincuencia juvenil, como la prostitución, ratería, alcoholismo, violación, drogadicción.

Según la revista N°15 de la Comisión Económica de Derechos Humanos, llamada: "Derechos del Pueblo" de junio de 1983 dice:

"El problema de los menores de conducta irregular no es psicológico ni personal, ellos son producto de una SOCIEDAD INJUSTA, agresiva, primitiva".

Un informe de consultoría del Ministerio de Bienestar Social de febrero de 1983, afirma que "la mayoría de los menores internos en las instituciones de re-educación proceden de estratos sociales de ingresos extremadamente bajos, con una calidad de vida que se caracteriza por su gran deterioro y por la imposibilidad de ejercer Derechos Humanos fundamentales, como son el derecho a la vida, a la alimentación, a la vivienda, a la protección, a la educación y a la participación. Los núcleos familiares de donde provienen los menores presentan un alto índice de descomposición, debido a factores de abandono, enfermedad o la muerte del padre o de la madre. Por ésta situación, los menores deben participar desde muy temprana edad en las actividades familiares destinadas a la búsqueda del sustento económico, lo que les aleja de la educación y de otras circunstancias propias de su nivel evolutivo, a la vez que les incorpora tempranamente en la fuerza de trabajo en condiciones de marginalidad y explotación".

La conducta irregular de muchos niños constituye un proceso que se inicia tempranamente en su historia, proceso que adquiere un carácter mucho más hondo e irreversible cuando ingresa en el engranaje policial jurídico-carcelario (ya que muchas veces las casas de rehabilitación son llamadas "escuelas del crimen").

Esta tiene un poder total: el menor que es denunciado por un adulto es reo de inculpación. Por lo general, al niño no se le concede la razón en todo caso, su palabra tiene muy poco valor; pero el apresamiento y detención del menor puede ocurrir, también por otras causas, por "sospecha", por ser sorprendido en delito, o simplemente por ser conocido.

Una vez detenidos los menores están sujetos al interrogatorio para elaborar el "parte policial". En "parte" influye significativamente en el futuro del joven y puede ser usado tendenciosamente, de modo especial, en los casos de reincidente.

El niño es sometido sistemáticamente al interrogatorio policial que, salvo raras excepciones, conlleva, de la manera más natural, el uso de torturas con toda una gama que va desde los golpes, las colgaduras por los pulgares, etc. Esta relación con la policía crea en estos menores actitudes de fatalismo, circunstancialidad y dependencia profundos: el muchacho sabe, con notable lucidez, que se halla atrapado en ese poderoso engranaje y tiene que aceptar su condición; su vida se muestra entonces movida por impulsos y situaciones de inmediatez; le es muy difícil hacer proyectos o pensar en su futuro. Cree, y es frecuentemente esta convicción, que el único modo de escape es su ingreso al ejército; de allí que muchos esperan cumplir los 18 años para enrollarse como soldados y escapar así de una institución regresiva integrándose a otra, ahora sí, como miembro investido de poder o autoestimación.

En la rehabilitación de menores, existen algunas experiencias positivas. El Director, un sacerdote salesiano, explica que la conducta de los menores es consecuencia de las condiciones sociales y no de una criminalidad innata.

El saber que tienen familia, pero que están solos, que tienen capacidad para estudiar, pero no pueden hacerlo; que la sociedad no les da trabajo pero si los explota, hace que los jóvenes pierdan el sentido de la vida, desconfían de todos y crean una actitud defensiva ante la sociedad. La angustia y la soledad en que se debaten, a menudo lo hace buscar refugio en el alcohol y en las drogas.

Una manera más efectiva y justa que la represión para poner fin a la conducta irregular y delincuencia juvenil sería dar a los menores una niñez y juventud caracterizada por la seguridad, la protección, el afecto, el juego, aspiraciones realizables y la felicidad. "El remedio a ésta degradación, no es superficial, es de sistemas. Se debería cambiar la riqueza, hacer una verdadera democracia participativa, la plena instauración de la justicia social, creando más fuentes de trabajo y garantizando

más respeto a los valores humanos".

a. El Menor como causa de Imputabilidad

El restablecimiento del orden social alterado por una conducta desviada cometida por un menor y que tenga contenido delictivo, se ha considerado satisfecha a plenitud con la retribución de medidas de rehabilitación impuestas al menor perturbador.

En el Derecho actual, la situación del menor cuya conducta encuadra en una figura penal, es universalmente contemplada de una manera específica, siendo su desmembramiento en relación al derecho penal ordinario, paulatino, e irreversible.

En los últimos años cuando toma cuerpo éste nuevo derecho en defensa de menores, juntamente con concepciones novísimas acerca de la calificación de infracciones por parte de quienes son considerados incapaces ante la ley; factores endógenos y exógenos que como hemos visto se dan en la vida cotidiana; necesariamente hacen que el menor sea incapaz de responder una acción u omisión que pueda ser catalogada como delito.

En nuestro país, nuestro Código Penal se orienta hacia una decidida concepción proteccionista, al hablar de la responsabilidad que tienen las personas en el cometimiento de infracciones y en el caso de menores, el cuerpo penal es claro y dice: "Las personas que no hayan cumplido dieciocho años de edad, estarán sujetas al Código de Menores".

La mayor virtud de éste ley, visto en el contenido de sus artículos en lo que respecta a la conducta irregular y delincuencia juvenil, consiste en conformar un régimen especial sobre el menor de edad cuya conducta encuadra en una figura penal, sustrayéndolo del cuerpo normativo común y dándole un tratamiento especial, tutelar y protectorio y rehabilitador.

Creo de todas maneras que la determinación de conducta irregular en forma generalizada para las infracciones cometidas por menores y que en el cuerpo penal constituyen delito, es la más aceptable; no sólo porque reviste características humanitarias sino que legal y socialmente es menester dar una independencia mayor al derecho de menores y buscar la inimu-

tabilidad, es educación y rehabilitación.

Por último, los aspectos legales de ésta Institución consagrada en el Có
digo de Menores, la competencia de los Tribunales para conocer las múlti
ples situación de conducta irregular y delincuencia juvenil y su respec
tivo procedimiento a seguirse, también se encuentran determinados en for
ma clara en los respectivos artículos 99 al 113 y 212 al 228.

Creo de ésta manera, como manifesté al principio del análisis del tercer
punto del presente capítulo segundo, haber realizado un breve estudio de
los principales aspectos de cada una de las Instituciones, que tienen que
ver con el marco jurídico-social que rodea a la tutela y protección del
menor; para en el último capítulo establecer algunas recomendaciones gene
rales que podrían tenerse en cuenta, para la mejor solución y atención de
los diferentes problemas que tienen que ver con la protección de menores.

CAPITULO III

A. MODALIDADES DE ATENCION EN LOS CAMPOS DE PROTECCION Y REHABILITACION DE MENORES

Conforme lo determina el Art. 8 del Código de Menores, dentro del ámbito de la formulación y ejecución de la política social por parte del Ministerio de Bienestar Social y bajo responsabilidad de la Dirección Nacional de Protección de Menores, las modalidades de atención a los menores por parte del Estado, pueden clasificarse según los siguientes criterios:

1. SEGUN LA LOCALIZACION

Se clasifican en dos grupos:

a. Urbanas

Aquellas ubicadas dentro de la ciudad

b. Sub-urbanas

Son las que se encuentran localizadas dentro del área de influencia de los centro-urbanos, pero fuera de ésta mismo.

2. SEGUN EL OBJETIVO QUE PERSIGUEN

a. Instituciones de Protección

Aquellas destinadas a dar atención a niños normales que por problemas socio-económicos de sus padres están en riesgo y que por lo tanto necesitan protección del Estado.

b. Instituciones de Rehabilitación

Aquellas destinadas a dar atención a niños con problemas y que requieren atención especial otorgada por el Estado, ya que en sus familias se detectan problemas económicos y sociales.

Estas instituciones, a su vez se las puede clasificar de la siguiente forma:

1) Instituciones de Rehabilitación para minusválidos o excepcionales

Son aquellas que dan atención a menores con problemas de deficiencias de orden mental.

2) Instituciones de Rehabilitación de conducta

Las que prestan atención a niños que por una situación socio-económica son sorprendidos vagando o han cometido alguna situación de conducta irregular o delincuencia juvenil, y que por tanto necesitan de un Centro Especializado de Rehabilitación por parte del Estado y de la protección de sus padres.

3) Instituciones de Rehabilitación Física

Son las instituciones cuya atención es especial desde el punto de vista de que los menores que asisten presentan problemas físicos.

3. SEGUN EL SUJETO DE ATENCION

Pueden ser de diferentes tipos:

- a. Casas Cunas
- b. Casas Maternales
- c. Guarderías Infantiles
- d. Colonia de recuperación física.
- e. Hogares Materno Infantiles
- f. Orfelinatos
- g. Hogares Infantiles
- h. Hogares Juveniles
- i. Hogares Transitorios
- j. Casas de Observación
- k. Institutos Profesionales.

4. ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES

Para el cumplimiento de sus funciones las Instituciones se dividen en dos grupos: Instituciones para prevenir el abandono a Instituciones que actúan como solución al mismo y las derivaciones de los problemas de conducta irregular.

a. Entre las Instituciones que previenen el abandono, existen las siguientes

- 1) Casas Cunas

Atienden niños de tres meses a seis años de edad. Favorecen al niño y la madre, ya que atienden durante el día e 8 a 17 horas a los hijos de madres que trabajan fuera del hogar y que no pueden cuidar a sus niños ni tienen quien lo haga.

La atención es gratuita ya que está financiada por el M.B.S., pero esto es muy limitado ya que no hay muchos recursos. Existe educación pre-primaria, pero ésta no es sistemática, ya que no existe personal calificado para los diferentes aspectos de atención.

2) Casas Maternales

Atienden a niños de 4 a 6 años; de las casas cunas pasan a las casas maternales. Tienen una educación pre-escolar sistemática, cuenta con Kinder y prekinder. Son instituciones abiertas.

3) Guarderías Infantiles

Modalidad moderna en la que se unifican las dos instancias anteriores, o se atienden niños de 1 a 6 años de edad, hijos de madres que trabajan, pero con la diferencia de que si cuentan con profesores, a nivel pre-escolar.

4) Colonia de Recuperación Física

Es un internado; atiende a niños de zonas tropicales y subtropicales de 6 a 12 años de edad, que presentan problemas de desnutrición. La atención se hace de manera especial a base de alimentación y orden médico para exámenes. La labor educativa está basada en el conocimiento del medio geográfico y actividades de recreación; labor que no sigue un programa sistemático.

5) Hogares Materno-Infantiles

Atienden a mujeres menores de edad, que se encuentran embarazadas, que no pueden quedarse en sus casas (porque sus padres no aceptan su embarazo) o a personas abandonadas embarazadas. Aquí son atendidas en el parto, y hasta seis meses después del mismo; se les da una orientación para la crianza, cuidados del niño, alimentación, costura y preparación para trabajos como corte y confección, floristería y manualidades en general.

- b. Entre las instituciones que actúan como solución al abandono y problemas de conducta irregular tenemos

1) Orfelinatos

Atienden niños abandonados y huérfanos, desde su nacimiento hasta los 6 años de edad. Se trata de dar una protección integral a los niños, tales como alojamiento, servicio de salud, psicológico, social, educativo, asistencia, alimentación, vestuario y recreación.

Es la modalidad más antigua de atención, que funcionan como internados, y pueden ser de dos formas: Cerrado y Semiabierto.

La atención se prolonga hasta lograr el egreso del menor a través de la adopción, colocación familiar o traslado a otro tipo de institución.

2) Hogares Infantiles

Atienden a niños de 6 a 12 años de edad, en condiciones de abandono, orfandad, o condiciones socio-económicas insuficientes. Atienden en forma permanente, o sea como internados, o como semi-internados. Aquí se hallan también niños que están abandonados temporalmente, mientras se ventila el problema social o legal entre sus padres, personas que los tuvieron a sus cuidados o para quienes sus padres trabajan y no pueden ser cuidados durante el día.

Disponen de profesores para la educación primaria y preparación en talleres, además de atención médica.

3) Hogares Juveniles

Atienden niños de 12 a 18 años de edad, que pertenecen a hogares con problemas socio-económicos. Estos menores reciben ayuda para que puedan realizar sus estudios secundarios, o trabajar, regresando al hogar para almorzar y dormir.

Existen asistentes sociales en éstas instituciones que se ocupan del cumplimiento de deberes y su orientación. Cuentan además con un insuficiente personal administrativo, servicio médico-dental y psicológico.

c. Entre las instituciones para menores con problemas de conducta tenemos

1) Hogares Transitorios

Estos hogares fueron creados para evitar que como antes sucedía, los menores que fueren detenidos por la policía, sean mezclados con delincuentes, dementes, etc. La estadía debe ser máximo de ocho días; ingresan por lo general menores de 12 a 18 años de edad, hasta que se hagan las investigaciones acerca de sus problemas y se trate de dar una solución.

El ingreso se hace por orden del Tribunal de Menores. Una vez hechas las investigaciones, se determinan las resoluciones, a veces a través del diálogo con los padres o patronos. Pero si existen problemas más graves, los menores son trasladados a la casa de observación.

2) Casas de Observación

Asisten a menores de 12 a 18 años de edad, con problemas de conducta. Cuentan con personal administrativo, técnico, médico, odontológico, trabajadores sociales, sicólogos y profesores.

Por lo estudios coordinados entre los diferentes servicios se consigue conocer las características del menor y sobre todo un diagnóstico de su personalidad. La estadía reglamentaria debe ser de 30 a 45 días. De acuerdo con los resultados del estudio, regresan a sus hogares o van a otras instituciones como los Institutos profesionales.

3) Institutos Profesionales

Atienden a menores de 12 a 18 años de edad con problemas graves o de la reincidencia de conducta, cuyo objetivo a través del respectivo tratamiento, es la rehabilitación del menor, proporcionándoles la posibilidad de reincorporación de su seno familiar y a la vida social.

Para el cumplimiento de ésta labor, éstos Institutos cuentan con personal profesional, técnico y administrativo.

5. COMENTARIO GENERAL SOBRE LA LABOR Y FUNCIONAMIENTO DE ESTAS INSTITUCIONES

Los Centros Infantiles implementados por el Estado (casas cunas, casas maternales, guarderías infantiles) salvo algunas excepcionales no disponen

de metodologías pedagógicas propias, las empleadas se basan en programas de pre-kinder, elaborados por el Ministerio de Educación, notándose un vacío en este campo, en relación a las actividades realizadas con los menores de cuatro años. En algunos casos, especialmente las casas cunas, se han convertido en simples depósitos de niños con deprivaciones afectivas, sensoriales y materiales, restringiéndose los servicios al ámbito asistencial. Esta situación se ha dado entre otros motivos por la falta de preparación de los recursos humanos. En efecto, un bajo porcentaje del personal que labora en éstos institutos han recibido una formación académica profesional y por lo tanto conocimiento general sobre el trabajo con niños sin que existan especialistas en metodologías pedagógicas para párvulos.

El análisis anterior tiene sentido, si se considera que no existe un sistema institucional permanente de capacitación y adiestramiento, especialmente para personal auxiliar y administrativo, tan necesario para éste tipo de servicios.

La asignación de recursos económicos para el funcionamiento de éstos centros, es insuficiente. Su distribución a nivel institucional no responde a una planificación, lo que no les permite contar con un presupuesto anual acorde a sus necesidades.

Por otro lado, los locales en general, son disfuncionales ya sea por las características de su construcción como por la inadecuada organización y distribución de los espacios físicos. Problema mucho más grave en el caso de locales arrendados.

A pesar de todas las limitaciones señaladas, existen casos en los cuales la atención es aceptable, debido a la iniciativa, creatividad y experiencia práctica adquirida por el personal en el trato de los menores.

Los Hogares Infantiles y Juveniles, en general, el ambiente físico de estas instituciones no corresponde a las necesidades del menor, debido a la disfuncionalidad de sus locales (la mayoría arrendados), la no disposición de áreas de recreación, y la falta de equipamiento o instalaciones adecuadas. Esto se presenta, básicamente por la falta de recursos económicos, que la mismo tiempo, no han permitido el desarrollo de acciones importantes como por ejemplo, la instalación de talleres que permitan la ca

pacitación complementaria del menor.

Por otro lado, el reducido número de éstos hogares, así como su funcionamiento aislado respecto a las demás instituciones de protección, ha contribuido a que los hijos de madres trabajadoras, que egresan de los centros infantiles, retornen a una situación de abandono, que se vuelve más difícil, cuando no logran integrarse al sistema educativo formal.

Importante señalar que en algún hogar la experiencia e iniciativa del personal, ha posibilitado la práctica de algunas innovaciones como por ejemplo: La experimentación del sistema de atención semi-abierto, que ha impulsado la utilización de los servicios educativos y de salud extrainstitucionales.

En cuanto a las Instituciones que tienen que ver con la Rehabilitación de los Menores, con problemas de conducta (Hogares de Tránsito, Casas de Observación e Institutos Profesionales), estas cumplen su función en forma parcial, por razones directamente relacionadas con la disponibilidad de recursos económicos, humanos y técnicos.

Así tenemos que doce capitales de provincias, no cuentan con éste tipo de Instituciones; únicamente en las ciudades de Quito y Guayaquil, existen los tres tipos de centros; las provincias restantes disponen, ya sea de una Casa de Observación o de un Instituto Profesional, a excepción de Esmeraldas, donde también funciona un Hogar de Tránsito para varones.

Esta situación ha creado una serie de limitaciones de orden técnico y administrativo que, junto a las restricciones anteriormente analizadas, dificultan el funcionamiento de los organismos jurídicos e institucionales, lo cual repercute gravemente en el proceso de rehabilitación del menor. Por ejemplo: en los lugares que cuentan con los tres tipos de Instituciones se advierte un funcionamiento descoordinado, razón por la cual, el traslado del menor de un lugar a otro, para fines de diagnóstico o tratamiento, impide su adaptación y familiarización con la institución. El problema se agrava en las ciudades que no disponen de centros de diagnóstico o tratamiento, para cuyo fin los menores deben ser enviados a otras provincias.

Finalmente, en el cuadro siguiente, podremos apreciar el total de este tipo de Instituciones Convencionales, regentadas por el Estado a nivel provincial, existentes en el país, al año de 1983:

C U A D R O N° 1

INSTITUCIONES DE PROTECCION Y REHABILITACION DE MENORES DEPENDIENTES DEL

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

PROVINCIA	TIPO DE INSTITUCION	EDAD
1. AZUAY		
Casa Cuna	Protección	0 - 3 años
Casa Maternal	"	3 - 6 años
Casa Obsv.Femenina	Rehabilitación	12 -18 "
Hogar Infl.de Niños	Prot.Esc.Comple	6 -12 "
Inst.Profs.Varones	Rehabilitación	12 -18 "
2. BOLIVAR		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
3. CAÑAR		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
4. CARCHI		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
5. COTOPAXI		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
6. CHIMBORAZO		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
7. ESMERALDAS		
Casa Cuna	Protección	3 - 3 "
Casa Maternal	Prot-Pre-escolar	3 - 6 "
Casa de Obsv.Mujeres	Rehabilitación	12 -18 "
Hogar de Tráns.Varones	Rehabilitación	12 -18 "
Inst.Prof.Varones	Rehabilitación	12 -18 "
8. EL ORO		
Casa Cuna	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
Guardería Infantil	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
Guardería Inf. (Huaquill).	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
Centro Obsv. Varones	Rehabilitación	12 -18 "
" " Mujeres	"	12 -15 "
9. GUAYAS		
Casa Cuna	Protección	3 - 3 "
Guard.Inf. 1	Prot.Pre-escolar	3 - 6 "
" " 2	" " "	3 - 6 "
Casa Maternal	" " "	3 - 6 "
Hogar Inf.Niñas	" " -Comple.	6 -12 "
" " Niños	" " "	6 -12 "
Casa de Obsv.Varones	Rehabilitación	12 -18 "

PROVINCIA	TIPO DE INSTITUCION	EDAD
H.Rehb.yVent.Obs.Muj.	Rehabilitación	12 - 18 años
Inst.Prof.Varones	"	12 - 18 "
Hogar Tráns.Varones	"	12 - 18 "
Hogar Jnvl. "	Prot.Educ.Colec.	12 - 18 "
Hogar Jvnvl.Mujeres	" " "	12 - 18 "
10.IMBABURA		
Casa Cuna	Protección	3 - 6 "
Guard.Inf.	(en equipamiento)	3 - 6 "
11.LOJA		
Casa Cuna	Protección	3 - 6 "
Guard.Inf.	"	3 - 6 "
Escuela Especial	Prot. y Rehabt.	6 - 18 "
Casa Obsv.Mixta	Rehabilitación	12 - 18 "
12.LOS RIOS		
Casa Cuna	Protección	3 - 6 "
Casa Obsv.Varones	Rehabilitación	12 - 18 "
Orfelin.San José	Protección	Niños expósit.
13.MANABI		
Casa Cuna	Protección	3 - 6 años
Casa Cuna Portv.	Protección	3 - 6 "
Guard.Inf.	"	(en equipam).
Hogar Inf.	Prot.Esc.Compl.	6 - 14 años
14.NAPO		
Casa Cuna	Protección	3 - 6 años
15.PICHINCHA		
Orf."Campi de Yoder"	Protección	(niños expós.)
Casa Cuna	"	3 - 3 años
Guard.Inf.San Fco.	"	1 - 4 "
Maternal "Antonio Gil"	Prot.Pre-escol.	3 - 6 "
" " "Carolina T."	"	3 - 6 "
Escu.Especial	Prot. y Rehabil.	(niños minusv.)
H.Inf.Niñas	Prot.Esc.Compl.	6 - 12 años
H.Inf.Niños	"	6 - 12 "
Casa Obsv.Varones	Rehabilitación	12 - 18 "
" " Femenina	"	12 - 18 "
H.del Niño "Inmac Roca"	Prot.Esc.Compl.	6 - 15 "
H.de la Madre Soltera	Rehabilitación	(madres solt. e hijos).
H. Jvnvl Femenino	Prot.Est.Colg.	12 - 18 años
H.Jvnvl Varones	"	12 - 18 "
H. Rehb.Femenina	Rehabilitación	12 - 18 "
Inst.Prof.Varones	"	12 - 18 "
H.Tráns.Varones	"	12 - 18 "
H.Tráns.Mujeres	"	12 - 18 "
Colonia de Recp.Física	Recuperación	6 - 17 "

16. TUNGURAHUA		
Casa Cuna	Prot. Ed. Pre-escolar	3 - 6 años
Casa Obsv. Varones	Rehabilitación	12 - 18 años
Casa Obsv. Mujeres	"	12 - 18 "

TOTAL: 68 Instituciones

6. MODALIDADES DE ATENCION AL MENOR, CON PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Este tipo de atención al menor, conocido como NO CONVENCIONAL, se i nicia en el país a partir de 1979, bajo el auspicio del Ministerio de Bienestar Social y el Banco Central (FODERUMA), mediante convenios suscritos con el Fondo de Nacionales Unidas para la Infancia (UNICEF), con el fín de promover el mejoramiento de la atención de las necesidades básicas de los niños en edad pre-escolar, hijos de familias trabajadoras de bajos ingresos económicos y en situación de riesgo social.

Las principales experiencias realizadas en este campo son las siguientes:

a. Hogares Comunitarios para la Infancia

Son modalidades para niños de cero a seis años de edad, de familias de escasos recursos, que por razones de trabajo y ausencia de familiares que cuiden a sus hijos, se verían obligados a dejarlos en situación de riesgo.

Los hogares funcionan en casas de madres cuidadoras, seleccionadas por la misma comunidad y sometidas a un entrenamiento básico en las áreas de salud, nutrición y estimulación sicológica temprana. La atención se realiza durante ocho horas diarias, con promedio de 15 menores por hogar.

b. Centros Comunitarios Infantiles

Modalidad que brinda estimulación, cuidados de salud y nutrición necesarias para el desarrollo integral de los niños de tres a cinco años y la capacitación de la familia para mejorar la atención del niño, la misma que tiene lugar en centros implementados para la atención promedia de 120 niños por centro. El personal está compuesto por jóvenes promotores, seleccionados por la misma comunidad.

c. Promotor Comunitario para la Infancia

Es una forma que brinda atención en estimulación, salud y nutrición a niños de tres a cinco años, en el contexto socio económico de la población rural dispersa (de comunidades campesinas). El promotor itinerante debe atender un mínimo de 10 niños, en dos sesiones semanales de 4 horas cada una, cuatro veces al mes; además, está bajo su responsabilidad la capacitación y organización de los padres de familia, para la mejor marcha del programa.

7. CONSIDERACIONES GENERALES

Las principales características de éstas modalidades, es la participación y apoyo de la comunidad organizada para su funcionamiento. Tanto las madres cuidadoras y auxiliares, como los promotores comunitarios son seleccionados por las organizaciones locales; su conocimiento del medio complementando con acciones de capacitación y adiestramiento permanente contribuyen a una adecuada atención de los menores.

Es importante señalar que los análisis evaluativos realizados sobre estos programas arrojan resultados favorables en los siguientes aspectos:

- a. Motivación y concientización de la familia y la comunidad respecto a los cuidados necesarios para el buen desarrollo del niño.
- b. Fortalecimiento de las organizaciones en el sentido de que el programa ha contribuido a validarlas frente a la comunidad, mediante una eficiente entrega de servicios al pre-escolar.
- c. Ampliación significativa de la cobertura.
- d. Según informe del Ministerio de Bienestar Social (quinquenio 79-84), los logros alcanzados en el área no convencional-modalidad que ha beneficiado en éstos cinco años a un total de 107.000 niños no han ido en detrimento de la atención convencional. Sin embargo, las metas alcanzadas así como las características de esta novedosa metodología ameritan que se destaquen sus logros.

B. OTROS ORGANISMOS PRIVADOS NACIONALES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE TIENEN QUE VER CON LA PROTECCION DE MENORES

Circunscritas en el marco socio-legal y aspectos técnicos de la legislación de menores, que hemos revisado, existen Instituciones de carácter privado, que coadyuvan colaboran y complementan la acción de la protección de los menores en el país.

De éstas Instituciones privadas, la mayor parte de ellas conservan los mismos esquemas funcionales y de asistencia social igual a los centros Convencionales regentados por el Estado (casas cunas, guarderías infantiles, hogares infantiles y juveniles, etc) e inclusive muchas de ellas reciben alguna ayuda o aporte económico por parte del Ministerio de Bienestar Social,

En varios centros infantiles (casa cunas, maternales, guarderías) se aprecia una renovación en sus metodologías, las actividades relacionadas con la estimulación temprana, recreación y socialización, se basan en métodos sicopedagógicos modernos, que son adaptados a las características propias del grupo infantil, considerando el desarrollo sicoevolutivo del menor.

El avance de éstas instituciones se debe especialmente, a la disponibilidad de recursos económicos que les permite contar con personal calificado locales apropiados, así como material suficiente para las acciones que realizan. Hecho que se encuentra de manera especial en las Instituciones privadas de lucro, aunque éstas benefician solamente a sectores poblacionales pudientes.

En las últimas décadas, bajo la iniciativa del sector privado, particularmente de la Asociación de Aldeas Infantiles S.O.S. se ha implementado en el país (Guayas, Imbabura, Esmeraldas y Pichincha), un nuevo modelo de atención para menores huérfanos y abandonados, el mismo que se ha venido aplicando exitosamente en varios países de otros continentes y Latinoamérica, a partir de 1949.

Las aldeas infantiles utilizan metodologías sicopedagógicas que persiguen la integración de los menores abandonados a la sociedad, fomentando el libre desarrollo de su personalidad y una sólida formación académica y profesional que en el futuro, les permitirá valerse por si mismos.

En cuanto a las Instituciones de Rehabilitación, existen las que son dirigidas por comunidades religiosas, en forma particular o en convenio con el Ministerio de Bienestar Social. Estas Instituciones vienen operando con un sistema de "puertas abiertas", con participación activa y voluntaria de los menores en la marcha del centro y con una proyección de servicio hacia la comunidad.

1. INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y LA FAMILIA - "INNFA"

Es una Institución de derecho privado, con finalidad social, dedicada expresamente al estudio y ayuda de los problemas del niño en escala nacional. Esta representada por la Primera Dama de la Nación, y tiene su matriz en ésta ciudad de Quito. Al momento cuenta con cincuenta filiales distribuidas en todas las provincias y cantones de la república, las mismas que también son dirigidas por personas representativas de éstas ciudades y trabajan con suma atención y cuidado en buscar los medios para conjurar los problemas de los menores y la familia.

Los objetivos del Instituto son:

- Generar una respuesta de la sociedad en beneficio del niño y la familia.
- Atender las emergencias en las áreas deficitarias del menor y la familia.
- Impulsar las políticas de acción de los sectores público y privado para lograr el desarrollo del menor y la familia.

a. Labor cumplida en el Plano de Protección al Menor

Entendiéndose a la situación irregular como la emergencia que vive el menor en los planos físicos y moral; y, al abandono como el estado de indefensión que le afecta al carecer del medio ambiente apropiado para desarrollarse por ausencia de los progenitores, o por incapacidad, inhabilidad de los mismos, el INNFA ha creado servicios que puedan superar la situación emergente y prevenir el abandono, tales como:

1) Albergues infantiles de tipo cerrado, llamados casas-hogar para menores en estado de abandono en las que reciben el tratamiento de hogar que sustituye al propio.

2) Los albergues abiertos, conocidos comunmente como guarderías,

dirigidos a superar la situación irregular, y en los cuales el menor es atendido durante la jornada laboral de sus padres o responsables, a fin de que éstos puedan dedicarse a la actividad ambulatoria o dependiente de la cual dependen económicamente.

3) Los hogares de cuidado diario.

El INNFA, además ha emprendido funciones en los planos físico-mental, y de recreación de los menores; especialmente a partir del año 1981, año en el cual las Naciones Unidas declaró en favor del niño, desplegó intensas labores y actividades en el plano de normalización del menor impedido, a fin de integrarlos a la sociedad. Estos programas se complementan con una permanente capacitación a la mujer y a los padres de los menores, para mantener la vinculación familiar.

También, consciente de que la cooperación institucional es importante para lograr un trabajo más eficaz, el INNFA ha suscrito convenios con entidades públicas o privadas que coinciden en acciones de mejoramiento del menor y la familia.

En la mayor parte de las provincias existen servicios asistenciales del Instituto, como guarderías, orfanatorios, orfanatorios-guarderías y centros de Rehabilitación.

Finalmente, podemos indicar que además de éste Instituto Nacional, los gobiernos seccionales, como Consejos Provinciales y Municipales, tienen establecidos los respectivos Patronatos y Casas de Salud, para atender al cuidado de los niños, como obras de carácter social y de atención y protección de los menores, en beneficio de la comunidad provincial y cantonal.

2. ORGANISMOS INTERNACIONALES

El establecimiento de las diferentes relaciones internacionales entre los países del mundo consagradas en el marco del Derecho Internacional Público o privado, dirigidas especialmente al mantenimiento de la paz y el desarrollo de los Estados, ha determinado la existencia de organismos especializados que se preocupan del estudio, asistencia y resolución de problemas de carácter político, económico, sicosocial y militar.

Es así como en los problemas sociales, bajo el régimen de Organismos Internacionales como la ONU (a nivel mundial) y la OEA (a nivel continental) y por la proclamación de los principios del Derecho Internacional Público se pueden mencionar como Organismos especializados que se preocupan de la problemática de los menores, los que sigue:

3. INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO

Es un organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA) creado para atender la problemática de la maternidad, la niñez, la adolescencia y la familia. Se fundó el 9 de junio de 1927 y tiene su sede en Montevideo, Uruguay, cuando la OEA se llamaba Unión Panamericana.

a. Objetivos del INN

Estimular la formación de una conciencia alerta sobre los problemas relativos a la maternidad, infancia, adolescencia y familia en América y cooperar con los estados miembros en el desarrollo de actividades que conduzcan a su solución.

Proporcionar asistencia técnica a los países miembros y colaborar en la capacitación de las personas que trabajan en el campo de la protección del menor.

Para el cumplimiento de sus funciones, el INN se encuentra conformado de la siguiente manera:

1) El Congreso Panamericano del Niño

En el que participan delegados de alto nivel de los gobiernos de los Estados miembros, es una conferencia especializada interamericana, que se reúne cada cuatro años con la finalidad de promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre los pueblos de América en lo que hace relación a problemas que son de su responsabilidad y formular recomendaciones al respecto.

2) El Consejo Directivo del INN

Integrado por los representantes permanentes de los Estados

miembros, se reúne una vez al año con el cometido principal de formular la política de organismos y considerar sus programas técnicos.

3) La Oficina Central del INN

Con sede en Montevideo, es responsable de las actividades que se desarrollan en los países. A su cargo se encuentra el Director General nombrado por el Secretario General de la OEA, previa terna elegida por el Consejo Directivo, con un mandato de cuatro años susceptibles de reelección. La oficina cuenta con cinco unidades técnicas y cinco de apoyo. Las áreas técnicas las de Educación y Educación Especial, Estadística e Informática, Salud y Farmacodependencia, Jurídico-Social y Registro Civil y Estadísticas vitales.

Cada una de éstas unidades técnicas cumplen las siguientes funciones:

a) Educación y Educación Especial

- Promueve el desarrollo de políticas de prevención y protección en las áreas de Educación especial y pre-escolar.
- Desarrolla investigaciones y formula programas tendientes a evaluar y solucionar los problemas del niño, adolescentes y familia de los discapacitados.
- Coadyuva en la creación de centros de investigación destinados a la formulación, evaluación y difusión de técnicas innovadoras aplicables a la detección e intervención tempranas de infantes de alto riesgo y a la atención de los impedidos.
- Diseña políticas y programas de educación del pre-escolar y rehabilitación de discapacitados.
- Capacita personal con enfoques multidisciplinarios.

b) Estadística e Informática

- Diseña e implanta sistemas de información estadística relativos a la infancia, juventud y familia, en especial dirigidos a menores y jóvenes en situación irregular, impedidos, marginales o farmacodependientes, etc. realiza estudios para el adecuado procesamiento de datos orientados al mejoramiento de las estadísticas y creación de Banco de Datos.

- Capacita personal perteneciente a organismos de protección y atención de menores.

b) Salud y Farmacodependencia

- Formula políticas sectoriales de prevención y protección.
- Realiza estudios y proporciona asesoría sobre temas específicos, como maltrato infantil, prevención de accidentes, nutrición y atención oral.
- Investiga, programa, adiestra y evalúa asuntos relacionados con el actual problema de la farmacodependencia de menores en la región de América Latina y el Caribe, y con el conocimiento y control de sus tendencias e impacto en el menor y la familia.

c) Jurídico-social

- Prepara estudios y asesora sobre reformas legislativas, en las áreas concernientes al menor y a la familia así como ofrece aplicación e interpretación de textos jurídicos.
- Realiza estudios legales comparativos sobre la protección del niño y la familia en los países.
- Capacita personal que trabaja en la protección judicial y administrativa de los menores y la familia.

d) Registro Civil y Estadísticas Vitales

- Promueve el perfeccionamiento del Registro Civil y el Sistema productor de las estadísticas vitales en América Latina y el Caribe mediante la aplicación de los principios y recomendaciones internacionales.
- Colabora con los gobiernos en la preparación de leyes orgánicas sobre Registro Civil y en la reestructuración de los servicios correspondientes.
- Finalmente, cabe mencionar que el actual Director del Instituto Interamericano del Niño, es el funcionario ecuatoriano Dr. Rodrigo Crespo Toral.

4. LA UNION INTERNACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA (U.I.P.I.)

Con sede en Ginebra es un Organismo mundial con status consultivo de Naciones Unidas, siendo uno de los organismos internacionales más beneméritos en su lucha en favor del niño. Es el autor de la Carta de Ginebra - ratificada por la Liga de las Naciones en 1924 y la ONU base de la actual Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la ONU en noviembre de 1959 y tabla de referencia de todas las legislaciones positivas y vigentes sobre menores y familia en el mundo entero.

El Instituto Interamericano del Niño tiene suscrito un acuerdo con la U.I. P.I., que ha posibilitado un mayor entendimiento entre ambos organismos y una mayor y mejor información e intercambio de documentaciones, libros y revistas y sobre todo experiencias vitales en ésta materia.

C. CONCLUSIONES

La elaboración de la presente tesis, me lleva a establecer o determinar, las siguientes conclusiones:

1. La primera y general conclusión tiene íntima relación con el tema motivo del presente trabajo, referente al marco jurídico que se preocupa de la protección de los menores del país; es que siendo el Ecuador un país en vías de desarrollo, es poseedor de una numerosa y avanzada legislación social en favor del menor y la familia, que procura dar una protección integral al menor en las diferentes fases de su desarrollo, pero que lamentablemente por la característica anotada, esto es de ser un país no desarrollado. este marco legal en su ejercicio práctico no revela o refleja un verdadero sistema coherente, coordinado e interdisciplinario, que de agilidad, buen servicio y total vigencia jurídica, técnica y administrativa a todas las Instituciones que tienen que ver con la legislación social de menores.

2. No existe todavía por parte del Estado, una adecuada política social de atención al menor, ya que las actuales se manifiestan en forma aislada, discontinua, descoordinada, residual y tradicional. Esto se evidencia en las dispersión de acciones y servicios, tanto en el sector público, como en el número considerable de instituciones privadas, dificultando más aún la coordinación de acciones y su unificación bajo una misma política; estas circunstancias obedecen a que por parte del Estado, no se

quiere dar atención prioritaria a éste tipo de políticas sociales, a pesar de la gran importancia y fundamental atención que éstas conllevan, en materia de SEGURIDAD y DESARROLLO del país, lo que se trasluce en el menosprecio de los sectores "noestratégicos" en el funcionamiento económico del sistema capitalista.

3. Existe por parte del Estado, una limitada asignación de recursos económicos y humanos para la atención de éstos esquemas Institucionales de protección al menor, y en su funcionamiento se trata de atacar los efectos, sin atender las causas de éstos problemas sociales. Por otro lado, el Ministerio de Bienestar Social, principal organismo ejecutor, desde su creación fue negativamente impactado por una notable inestabilidad administrativa y política, a más de las mínimas asignaciones presupuestarias, que se destina para la atención de las políticas sociales que tienen que ver con la protección de los menores.

4. El Derecho de Menores, tiene su origen en el país, desde los años de 1930 y va adquiriendo autonomía jurídica con la expedición del primer Código de Menores en 1938.

5. Las reformas realizadas con las expediciones de los Códigos de Menores, hasta el actual, ha sido más de detalle, ya que se siguen manteniendo un enfoque asistencial que refuerza institucionalización.

6. El Código de Menores, por su corte positivo se encuadra en una legislación de tipo protectorio, tutelar y tiende a nivelar situaciones de desigualdad en la sociedad, empero su tendencia modernista, apreciable en la norma sustantiva, se restringe por el carácter formalista y legalista de los juicios, lo cual se refleja en su cuerpo procesal.

7. El Código de Menores, tiene un campo de conceptualización amplia; trata de integrar todos los aspectos de la vida del menor que sean susceptibles de regularse jurídicamente; lo biológico, moral, salud, social, educación, trabajo, conducta, etc; pero mucho de ésta legislación o de los artículos del Código son exclusivamente teóricos y quedan como letra muerta e inclusive muchos artículos no se dan cumplimiento o no se ejecutan.

8. Existen varias normas jurídicas que se relacionan con el menor, que

no están contempladas en el Código de Menores, sino en otros cuerpos legales, perdiéndose así la conceptualización social de la ley especial de menores.

9. No se cumple en la práctica el principio o norma de que "los problemas del menor deben ser tratados como humanos y no como litigios, especialmente en las normas procesales del Código, que no son claras en lo relacionado con la intervención del servicio judicial de menores y se recurre al procedimiento civil y penal; por tanto su autonomía jurídica en éste campo es relativa.

10. Como ya vimos, es una grave falla administrativa que nunca se haya conformado o existido el principal organismo planificador de la protección de menores, esto es el Consejo Nacional de Menores; y, aunque hubiera sucedido lo contrario, considero que la estructura actual de éste Consejo no responde al problema macro del menor, de acuerdo a las actuales políticas de Bienestar Social. Este debería tener una estructura más ampliada con participación de entidades estatales y organizaciones populares.

11. En el actual Código se delimita las funciones entre la Dirección de Protección de Menores y el Servicio Judicial, se observa una falta de articulación en los procedimientos y ejecuciones del Código del Menor.

12. De acuerdo a las atribuciones que se le dan a la Dirección Nacional de Protección de Menores, no existen algunas de sus unidades administrativas dependiente, como la Sección Hogares de Tránsito, Clínicas de Conductas, (que ni se han creado todavía), contabilidad, colocación familiar, adopción.

13. La Dirección de Protección de Menores y el Servicio Judicial de Menores, al contrario de lo que se señala en el Código, no cuentan con la participación de las direcciones o departamento de apoyo para sus programaciones y las planificaciones se las realiza unilateralmente.

14. La consagración de los derechos del menor que dispone el Código y toda la legislación constitucional, se discriminan o no se cumplen por parte del Estado y la sociedad: déficit de educación, vivienda, salud,

recreación, seguridad social, etc.

15. En cuanto al procedimiento, la forma como viene actuando el Servicio judicial de Menores (Corte y Tribunales) para la sustentación y resolución de las causas, como ayuda prenatal, alimentos, tenencia, adopción colocación familiar, conducta irregular, etc., no es funcional, y no garantiza una total y verdadera protección. No se cuenta con oficinas y laboratorios especializados, donde el vocal médico y vocal educador puedan realizar acciones de atención y tengan elemento de juicio para sus pronunciamientos.

16. Existen diferentes factores estructurales (socio-económicos y políticos) que inciden en el bienestar del menor. Es decir los problemas del menor son multicausales.

17. La conducta irregular y delincuencia juvenil que se trata en el Código de Menores, son los términos que permiten caracterizar la actuación de los menores en el contexto social. Conducta irregular se refiere al comportamiento del menor en proceso de formación y delincuencia a la violación de la Ley.

18. La conducta irregular de menores y delincuencia juvenil, constituyen al momento una realidad alarmante llegando a ser un verdadero riesgo para la sociedad y la seguridad interna del Estado.

19. El problema de los menores abandonados nos concierne a todos los ecuatorianos, ya que la estructura social en general es la responsable de éste problema. Son varias las medidas tomadas por el Estado acerca de los niños abandonados pero sin embargo éstos casos son múltiples y van en aumento día a día. No habrá solución efectiva mientras no se ataque las causas del problema, tales como la pobreza, el desempleo, la marginación, la desintegración y desorganización familiar, la falta de oportunidades y la migración campesina.

20. La niñez actual no tiene buena orientación, los padres han perdido autorización sobre sus hijos, no se enseña a hacer buen uso de la libertad y vida social.

21. Los menores de edad, de acuerdo a nuestra legislación son inimpu
tables de delitos, sustrayéndoles así del Derecho Penal y por en
de sujetos al Código de Menores.

22. La minoría de edad es una de las causas de inimputabilidad. El
juicio de reproche que determina la culpabilidad solamente puede
realizarse respecto de un sujeto imputable, por ello se dice que si no
hay imputabilidad tampoco puede haber culpabilidad y la ausencia de és
ta última provoca la inexistencia del delito. El menor de edad carece
de la capacidad para autodeterminarse, y por ello la ley les considera
anticipadamente como inimputables.

23. En el procedimiento no existen categorías para la determinación
de las conductas graves de los actos que denotan peligrosidad,
ni se establecen cuales son las contravenciones, ni aún más los deli-
tos. Además no existe una reglamentación específica para el tratamiento
del menor tanto para el Tribunal de Menores como para la Dirección
de Protección de Menores.

24. El origen del Sistema de Rehabilitación y Protección de Menores,
a través de instituciones, no han obedecido a una Planificación,
sino a situaciones coyunturales.

25. La política de protección y rehabilitación no ha rebasado los ni
veles de asistencialismo pasajero a niños, jóvenes (huérfanos, a
bandonados, pobres, etc, cuando el aspecto social de éste problema es mu
chísimo más amplio. Esta bien que se proporcione atención a éstos gru
pos poblacionales, pero fundamentalmente debe preparar a la niñez y a la
juventud para que sean sujetos antos para la vida futura.

26. Tampoco existe un plan coordinado de prevención y seguimiento a
los menores con problemas de conducta, a pesar que consta en las
disposiciones del Código de Menores.

27. Los agentes de Policía no tienen identificación con los menores in
fractores, y las investigaciones se basan en agresión física y el
sometimiento a fuertes castigos, sin considerar en su integridad la ver-
dadera problemática de los menores.

28. No existe clínicas de conducta para tratarse menores con trastornos mentales y que están inmersos en franca conducta irregular, incluyendo a los menores con adición a las drogas, en la que hasta ahora no hay prácticamente un tratamiento en éste sentido.

29. En relación a la atención en Instituciones estatales de protección y rehabilitación, se la considera ineficiente debido al funcionamiento aislado y manejo burocrático de las mismas, personal insuficiente y carente de capacitación, en cuya selección ha influido el palanqueo político.

30. En los centros de internamiento para menores con problemas de conducta no existe una verdadera rehabilitación y mejor en muchos casos hay corrompimiento, con señales de inadaptación individual, generalmente en cierto grado de distorsión antisocial o sicopática del carácter; esto por cuanto falta recursos humanos, materiales y una falta de coordinación y preocupación en cuanto a la política de menores.

31. Los esquemas conceptuales y modalidades de atención al menor, que surgieron aproximadamente hace cincuenta años, en líneas generales continúan vigentes. Se siguen manteniendo, mejor dicho, se ha fortalecido la atención del menor, mediante instituciones de tipo cerrado en las que predominan concepciones y acciones de carácter asistencialista, paternalista y represivo, esto último especialmente en el caso de las instituciones de rehabilitación, elementos que inciden negativamente en la calidad y cobertura de los servicios.

32. En cuanto a la atención en instituciones privadas, se sostiene que es más eficiente y confiable, ya que gozan de cierta autonomía, lo que les permite poner en práctica y con mayor eficacia, los servicios de protección y rehabilitación; debiendo aclararse que no se han actualizado en su totalidad y siguen manteniendo también actitudes paternalistas, protectora y asistencial, a través de acciones puntuales y descoordinadas.

33. Se viene atribuyendo una gran importancia a las formas de atención al menor con participación de la familia y la comunidad, en razón de que cumplen una doble función con el niño abandonado; primero, cubriendo las necesidades de los niños, y segundo, capacitando a la madre y a la

comunidad en general acerca del desarrollo del niño y seguridad familiar.

34. Ha sido muy significativo, el aporte de los Organismos Internacionales, especialmente del Instituto Americano del Niño, y las resoluciones tomadas en los diferentes Congresos Panamericanos del Niño, que han permitido el fortalecimiento y avance social de la legislación de menores, aunque muchas de sus resoluciones, no han sido acatadas por los gobiernos del país. Constituyó gran trascendencia y atención en éstos campos el Año Internacional del Niño y del Impedido y el Año Internacional de la juventud, porque de una u otra forma obligó a los gobiernos de turno, a tomar resoluciones que benefician la atención de los menores del país.

D. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el análisis de la presente tesis y el contenido y alcance de sus conclusiones, se pueden establecer las siguientes recomendaciones:

1. El Estado debe asumir una mayor y profunda preocupación por los problemas sociales que tiene que ver con la Protección de los menores, obligándose los organismos pertinentes a adquirir un conocimiento científico que estaría sustentado en las investigaciones de los técnicos y juristas progresistas conocedores de ésta problemática, procurando la participación cada vez mayor de los sectores organizados en las decisiones políticas a fin de atender el desarrollo social de las mayorías populares; consecuentemente es deber del Estado, asumir la responsabilidad en el diseño de la Política sobre Protección de Menores, así como el establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Rehabilitación de Menores, compartiendo ésta responsabilidad con Instituciones del sector privado, la comunidad y de manera especial las organizaciones populares.

2. El Ministerio de Bienestar Social, encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social en materia de menores, deberá al mismo tiempo coordinar con otras instituciones estatales, como los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, la ejecución de acciones relacionadas con la atención y protección de menores. De igual forma, el Ministerio de Bienestar Social, debe establecer un sistema de capacitación permanente para el personal responsable de la ejecución de programas de protección, implementados tanto por el sector público como por el privado.

3. El Código de Menores, debería ser más amplio, incorporándose a su cuerpo jurídico otras leyes relacionadas con el menor, ahora dispersas, contenidas en los Códigos Civil, Trabajo, Penal, Leyes de Tránsito, etc. que afrontan problemas similares pero permanentemente se las ejecuta en forma distinta.

4. Por las características especiales del Derecho de menores analizadas, el Código de Menores, debe ser lo más sencillo y menos dificultoso posible, dejando flexibilidad de acción a quienes intervienen en su aplicación. En cuanto a su parte procesal, se debe despojar de la formalidad parecida al del Código de Procedimiento Civil y Penal, porque se pierde el carácter social del Derecho de Menores.

5. Si se trata de realizar reformas al vigente Código de Menores, éstas deben adaptarse a los requerimientos y cambios sociales, modernos. Las reformas deben darse en dos instancias: una a nivel de las instituciones jurídicas y la otra, a nivel de las estructuras administrativas y de los procedimientos señalados en dicha Ley. También debería incorporarse todo aquello que signifique respaldo jurídico a la participación y cogestión de la comunidad y sus organizaciones en las acciones relacionadas con la protección del menor.

6. Es importante, y urgente, la reorganización del Consejo Nacional de Menores, como organismo máximo de protección, encaminado a lograr su funcionamiento, dándole la autonomía necesaria, con personería jurídica y patrimonio propio. Para el efecto, es necesario reformar el Código de Menores, ampliando el ámbito de participación institucional en la conformación del Consejo. Sugiero que éste podría estar integrado por los representantes de los siguientes organismos: Ministerios de Bienestar Social, Salud, Educación, Trabajo, un representante de la Función Legislativa, Conade, Corte de Menores y representantes de las organizaciones sindicales. Presidirá el Consejo el Ministro de Bienestar Social y cumplirá las funciones asignadas en el vigente Código de Menores y otras que fueren ampliadas o reformadas.

7. En cuanto a la legislación de Menores, se deben tener en cuenta los modernos principios que rigen esta importante rama jurídica y nuestra realidad social, acatando las recomendaciones que hacen todos los países por intermedio de los Congresos Interamericanos del Niño y las

resoluciones de la Organización de Naciones Unidas

8. Se debe tecnificar el Servicio Judicial de Menores (Corte y Tribunales). La selección de Miembros de la Corte y Tribunales debe ser con personal profesional preparado, especializado en éste campo jurídico-social-sicológico. Se debe desechar y apartar la influencia política. Se debe tratar de comprender su autonomía jerárquica legal, técnica y financiera del Servicio Judicial para organizarlo en la debida forma.
9. Se debe realizar por los organismos respectivos una campaña sistemática de la difusión de los nuevos principios del Derecho de Menores que deben consignarse en la jurisprudencia que aparece de las resoluciones dictadas por la Corte Nacional de Menores, la misma que ésta obligada a dictar y dar a conocer esta jurisprudencia y resoluciones, a fin de que los Tribunales a falta de Ley expresa encausen los problemas no con carácter contencioso ni estrictamente jurídico, sino desde un punto de vista humano y social, donde prime como interés el bienestar integral del menor.
10. Los problemas de los menores deben ser tratados como problemas sociales, resultantes de la estructura socio-económica del país, que se traducen en desnutrición, enfermedad, abandono, y carencia de servicios.
11. Que en todas las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, se dicte como materia principal el Derecho de Menores.
12. Que la Corte Nacional de Menores, como Organismo de Consulta y Apelación cuente con salas especializadas para el conocimiento de los casos de Menores; así como que se aumente el número de Tribunales en los centros que presentan mayor densidad poblacional y consecuentemente mayor problemática familiar y de menores.
13. Que se cambie la terminología de ciertos títulos y capítulos que no concuerdan con la filosofía protectora y rehabilitadora del menor.

14. Que se reglamente una serie de normas sustantivas del Código de Menores a fin de poder aplicar y hacer cumplir ciertos artículos que están dispersos.

15. Que utilizando los diferentes medios de comunicación colectiva, las dependencias respectivas públicas y privadas, promuevan campañas permanentes de prevención para hacer conciencia, sobre la paternidad responsable, con el objeto de fomentar la unidad y solidaridad familiar.

16. Recomendar al Ministerio de Educación que propicie programas que comprometan a los estudiantes de educación media hacia acciones de bienestar en la comunidad y de fortalecimiento del vínculo familiar. Además que facilite y apoye la difusión de literatura infantil y juvenil apropiada.

17. Que las autoridades de gobierno y policía, ayuden al cumplimiento estricto y control de espectáculos y centros de recreación in debidos , por parte de los Tribunales de Menores.

18. Que se creen en los diferentes sectores de las poblaciones, centros de trabajo infantiles y juveniles con miras a la productividad, a la ocupación de su tiempo libre, y a la complementación de su proceso formativo, tarea que puede ser realizada por organismos privados, gobiernos seccionales, etc. Que con éste espíritu, se estimule en escuelas y colegios la enseñanza desde primer grado, de alguna actividad productiva, a fin de que la deserción escolar, no agrave su situación económica.

19. Que las autoridades implementen medidas prácticas para el control del menor trabajador en cualquier área, especialmente en trabajo doméstico asalariado.

20. En lo que se refiere a la Institución de la Adopción, esta debería ser plena. Insistir en el aspecto de protección del menor, y no en el interés personal del adoptante. Promocionar y difundir la adopción de menores en estado de abandono, por parte de hogares ecuatorianos preferentemente, donde se les brinde seguridad, es decir, amor, aceptación y estabilidad. Conforme dispone el Código de Menores, y la Constitución vigente, únicamente la Corte y Tribunales deberán ser los únicos competentes

para resolver y reconocer las causas de adopción.

21. Que se reglamente la Institución del Reconocimiento voluntario complementada en el Código, dando una ágil y oportuna atención, sin necesidad de recurrir a los Jueces Civiles.

22. Que se establezcan sanciones drásticas y efectivas para padres que por irresponsabilidad comprobada abandonen a sus hijos, que se regule legalmente la declaración de abandono del menor, después de lo cual los progenitores perderán definitivamente la patria potestad.

23. Que se creen Centros de formación de "Amas de Crianza", mujeres que se encargarían de reemplazar a la madre cuando su ausencia es forzosa, por enfermedad, encarcelamiento o abandono del hogar, mientras se busque o encuentre una colocación definitiva en instituciones o adopción.

24. El Estado, debe tener mayor preocupación por rescatar a los menores con problemas de conducta, puesto que hasta el momento se han tomado a esta área con toda la seriedad que se requiere, dotando los recursos necesarios, si es que en verdad se tiene algún intento por rehabilitar a los menores.

25. Reformando el Código de Menores, se debe suprimir el término delincuencia juvenil y denominar el referido capítulo solamente Conducta irregular de menores que puede ser grave o leve, considerando que los menores de edad no son sujetos de delito.

26. Es imprescindible la creación de las "Clínicas de Conducta" a fin de atender a aquellos menores que requieren de tratamientos psicológicos y psiquiátricos especializados.

27. La conducta irregular debe ser tratada con medidas de mayor prevención y menor represión.

28. El Estado debe afrontar con mayor seriedad el problema de la drogadicción, dejando a un lado efectos improvisados y contrarrestándolo con planificaciones a corto, mediano y largo plazo, debidamente ejecutada y coordinada por los Ministerios de Bienestar Social, Salud y

la Procuraduría General del Estado.

29. Se debe prohibir la investigación o interrogatorio del menor a la fuerza, evitar la tortura, la coacción moral o psicológica o por cualquier otro método semejante, para obtener contra su voluntad, de claraciones o informaciones de cualquier naturaleza. Por ello, se hace necesario ver la posibilidad de crear una Institución con personal especializado para el tratamiento de menores con conducta irregular o por lo menos preparar a nuestra Policía dentro de éste tratamiento especial con los menores.

30. Se recomienda un control más efectivo por parte de las autoridades pertinentes, en todo cuanto tiene relación con los medios de comunicación y centros de distracción no recomendables y que se sancione energicamente a los corruptores de menores.

31. En cuanto a las Instituciones de Protección y Rehabilitación, se debe cambiar todo lo que signifique asistencialismo, modalidades caritativas, paternalistas. Salir del enfoque de rehabilitación al de prevención.

32. La utilización del recurso del voluntariado en los programas de prevención y capacitación de menores, para lo cual se debe organizar un plan de entrenamiento a éste personal, especialmente en provincias y cantones.

33. La rehabilitación debe ser un procedimiento de restablecimiento y crecimiento de la personalidad. Esto puede darse sólo si en ese trabajo participa activa y dinámicamente el sujeto de atención y si se corrigen las condiciones que han sido determinantes, preparándose las condiciones posteriores en las cuales se realizarán ese crecimiento y esa mejora. Si se limita el tratamiento del menor a instituciones cerradas, indudablemente el procedimiento seguirá siendo represivo y no tendrá ninguna perspectiva.

34. Que en los Institutos profesionales y Centros de Tratamiento de los Menores, se cumpla lo dispuesto por el Código de Menores, acerca del seguimiento cuando egresa un menor de la Institución y que se pro

penda al tratamiento en medio abierto.

35. En cuanto acciones preventivas para el sector juvenil, que es el segmento de la población más desatendido, los programas deben incluir centros especiales de recreación, bolsas de trabajo y programas de capacitación, atendiendo con esto no solo los problemas del menor, sino las necesidades de mano de obra calificada, a través de modalidades de instrucción fuera del sistema educativo convencional. Otro aspecto complementario es el de la recreación, para ocupar el tiempo del niño y la familia en una recreación formativa ajena a los elementos alienantes de la cultura de consumo. Estos programas podrían llevar a cabo los Consejos Municipales y Consejos Provinciales.

36. La participación de la comunidad en la atención de menores, por los resultados hasta ahora obtenidos, se ve que puede ser la mejor solución a los problemas de la niñez y juventud que sufren de cualquier tipo de abandono. Entre las principales ventajas que ofrece esta modalidad se menciona que el menor no se desvincula del medio; que la comunidad, al responsabilizarse de esas acciones, asume un hábito social que sería un elemento de desarrollo, de una forma de cultura socializante y de solidaridad con el ser humano. Es importante que éste tipo de acciones se realicen a través de sectores organizados de la población, como los sindicatos, la comuna, el club barrial, etc., organizaciones que tengan carácter social.

37. Se debe establecer acción popular en la defensa del menor y facilidades de procedimiento y asesoría legal gratuita en las causas de menores. Se debe evitar el exceso de burocratización en la sección estatal para los menores.

38. Finalmente, considerando que la familia es la célula fundamental de la sociedad, en la cual se reafirman los derechos individuales y sociales, entre los cuales están los de la salud, educación, matrimonio, adopción, guardas y familia de hecho, según estipula la constitución vigente, en lugar de reformar el Código de Menores, debería tenderse más bien al establecimiento del CODIGO DE LA FAMILIA", que en un solo cuerpo legisle todo lo referente al menor y a su madre, y de acuerdo a las características específicas de la familia ecuatoriana. En éste Código deben ser recogidas todas las leyes preventivas de protección y rehabilitación

del menor que se encuentran dispersas en los Códigos Civil, Laboral, Penal y el conjunto de disposiciones principales del Código de Menores. De la misma manera integrar las leyes que en cuanto a matrimonio y familia contiene el Código Civil. A fin de acatar los graves problemas sociales que tienen que ver con la protección de los menores, en el Código de la Familia constarán leyes que protejan a la familia en forma integral y que le permitan cumplir con sus funciones de procreación, protección y educación.

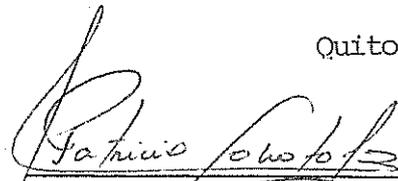
BIBLIOGRAFIA

- NOCION DEL DERECHO DE FAMILIA.- Bellusco César U.C.E. (F.J.)
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEGA.- Enciclopedia U.C.E. (F.J.)
- CODIGO DE MENORES DE 1938,1944,1969 y 1976 Ecuador.- E.F.L.- Leyes
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, CODIGO CIVIL, CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CODIGO DEL TRABAJO.- Leyes
- TEORIA PROCESAL DEL DERECHO DE MENORES.- Sajón Rafael Dr. U.C.E.
- DERECHO DE MENORES.- U.C.E. Panamá 1970
- REVISTAS DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO
- ARCHIVO DE LOS TRIBUNALES Y CORTE DE MENORES
- REVISTAS Y PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL
- LA PROTECCION A LA INFANCIA EN EL ECUADOR.- Imp. Univ.Central Quito.- BNEE Andrade Marín, Carlos 1929
- SEMINARIO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA.- CEE, Andrade Marín Carlos 1953
- LA BENEFICENCIA, LA FILANTROPIA Y LA CARIDAD.- Libr. de Victoriano Suárez Madrid, España, Arenal Concepción 1894
- DERECHO DE MENORES. INNFA-SENDDIA. Edit. Nacional, Quito CONADE, Argudo Chelin, Mariana.
- INFORME DE LABORES DEL DIRECTOR NACIONAL DE PROTECCION DE MENORES.- Quinquenio 79-84. Quito, Ecuador, Ministerio de Bienestar Social
- EL NIÑO EN LA LEGISLACION ECUATORIANA. Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, Uzcátegui Emilio.
- HISTORIA DEL SERVICIO SOCIAL. Casa de la Cultura. Exequiel Ander Egg.
- LOS FUNDAMENTOS DE LA ASISTENCIA. Ed. Amepacalle, Martone Francisco José
- APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LA PROTECCION Y S. SOCIALES, M. Uzcátegui
- ATRAPADOS SIN SALIDA.- Revista Nueva N°44
- INFORME DEL MINISTRO DE LO INTERIOR, Antonio Mata
- DE LA INDEPENDENCIA AL AUGE EXPORTADOR, ECUADOR PRESENTE Y FUTURO, José Moncada

- HISTORIA DE LA REPUBLICA.- Alfredo Pareja Diezcanseco, Tomos Guayaquil
- CAPITALISMO Y LUCHA DE CLASES EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. Mejía Leonardo y otros. Quito
- EL LIBERALISMO, SU SIGNIFICADO E HISTORIA. Salwyn Schapiro
- INFORME DEL MINISTRO DE PREVISION SOCIAL Y TRABAJO. Pedro Baquerizo
- LEY DE ASISTENCIA PUBLICA. R.D. N°182
- DECRETO N°87 de 19 de febrero de 1936
- JURISDICCION, IMPUTABILIDAD Y ESTABLECIMIENTOS, Pérez del Castillo Euan.

AUTORIZO AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES LA PUBLICACION DE ESTE TRABA
JO, BIBLIOGRAFIA, COMO ARTICULO DE LA
REVISTA O PARA LECTURA RECOMENDADA

Quito, Marzo de 1985


LCDO. PATRICIO LOBATO
CURSANTE