

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Maestría en Gestión Pública

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS RUTAS DE RESTITUCIÓN
DE DERECHOS DE LA INFANCIA. SU INCIDENCIA EN
LOS SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN**

Autor: Fernando Suárez Egas
Director: Danilo Caicedo Tapia

Quito, abril de 2017



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.049- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y siete días del mes de abril del año dos mil diecisiete, **FERNANDO SUAREZ EGAS**, portador de la cedula: 1709476269, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS RUTAS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA. SU INCIDENCIA EN LOS SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE PROTECCION”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.11
Tesis Escrita:	8.46
Grado Oral:	7.79

Nota Final Promedio: 8.61

En consecuencia, **FERNANDO SUAREZ EGAS**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Soledad Varea

Dra. Soledad Varea
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Carlos Paladines
Dr. Carlos Paladines
MIEMBRO

Ana Lucia Ponce
Mgs. Ana Lucia Ponce
MIEMBRO

Lenin Javier Melo Naranjo

Abg. Lenin Javier Melo Naranjo
Director de Secretaria General



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA
GENERAL

De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original



INSTITUTO
DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES
LA UNIVERSIDAD
DE POSGRADO
DEL ESTADO

Av. Río Amazonas N.37 - 2. Quito - Ecuador. Telf: (+593 2) 380 9900 www.iaen.edu.ec

Fojas *18*
Fecha *15/04/17*

Lenin Javier Melo Naranjo
Secretaria General

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Fernando Suárez Egas, máster en Gestión Pública, CI. 1709476269, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la tesis.

Firma

CC: 1709476269

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo, Fernando Suárez Egas cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad”.

Quito, abril de 2017

Fernando Suárez Egas
CC: 1709476269

Resumen

Las Rutas de Reparación de Derechos, son mecanismos de garantía y protección de derechos humanos, enmarcados en la nueva perspectiva que ha introducido la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de protección de derechos. Fueron inicialmente concebidas como “Rutas de restitución” en el año 2009, en un contexto en que se encontraba en plena vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia y de debate sobre el alcance y la ubicación del sistema de protección de la infancia dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, debate que hasta el momento no se esclarece, debido principalmente a la inexistencia de una ley que lo organice.

Con la posterior aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, se crearon otros organismos e instancias de protección y nuevas modalidades de relacionamiento entre ellos. En este estudio, se revisan e incorporan aspectos que fundamentan y actualizan las rutas en función de los avances doctrinarios y normativos que se han dado desde entre los años 2009 y 2014, con el objetivo de que los actores que emprendan la tarea de construir rutas de reparación de derechos, cuenten con un marco de referencia conceptual que les ayude en el diseño e implementación de las mismas.

Palabras clave: protección; rutas; sistema; reparación; restitución; infancia.

Índice de contenidos

Siglas y acrónimos	7
Índice de gráficos	8
Índice de tablas	8
Introducción	9
Capítulo I. Las rutas de restitución en el marco de un estado garante de derechos	13
1. El estado garante de derechos	13
1.1. Las obligaciones del Estado	16
1.2. Mecanismos constitucionales para garantizar derechos	18
1.3. Los derechos humanos	20
1.4. La infancia y sus derechos	22
2. Los sistemas de protección de derechos	27
2.1. El sistema nacional de inclusión y equidad social	32
2.2. El SNDPINA como sistema especializado de protección	36
2.3. Las rutas y los sistemas de protección en el Plan Nacional del Buen Vivir	38
Capítulo II. Acerca de las rutas de restitución de derechos	47
1. Antecedentes de las rutas en las políticas públicas sobre la infancia	48
2. Características de las rutas de restitución de derechos	53
3. ¿Qué son las rutas de restitución de derechos?	59
4. Principios de gestión y funcionamiento de las rutas	60
5. Objetivos de las rutas	63
6. Procesos de las rutas de restitución	64
6.1. Atención	64
6.2. Protección	65
6.3. Sanción	66
7. Rutas de restitución y vigilancia	67
8. Proceso de construcción de rutas	68
9. Diagramas de las rutas	71
Capítulo III. Las rutas en el momento actual: desafíos y perspectivas	74
1. Contexto de una nueva versión de rutas	77
2. Aspectos doctrinarios. Constitución y bloque de constitucionalidad	79
2.1. ¿Rutas de restitución o rutas de reparación de derechos?	79
3. Aspectos normativos	85
4. Aspectos relacionados con el sistema de protección	91
5. Sujetos de protección	93
6. Procesos de las rutas	95
7. Función de coordinación y articulación	97
8. Propuesta gráfica de las rutas de reparación	102
Conclusiones y recomendaciones	103
Bibliografía	108
Anexos	115

Siglas y acrónimos

ASNA	Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010
CCNA	Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia
CCCNA	Consejo Consultivo Cantonal de Niños, Niñas y Adolescentes
CCNNA	Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes
CCPD	Consejos Cantonales para la Protección de Derechos
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DC	Defensorías Comunitarias
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
JDIRC	Juntas Distritales Interculturales de Resolución de Conflictos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
PNDPINA	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.
SNIES	Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
SPPD	Sistema de promoción y protección de derechos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice de gráficos

Gráfico 1. El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y los sistemas especializados.....	33
Gráfico 2. Funciones de los organismos del SNDPINA.....	38
Gráfico 3. El contexto normativo de las rutas.....	47
Gráfico 4. Procesos de las rutas.....	72
Gráfico 5. El proceso de sanción.....	73
Gráfico 6. Contexto de las rutas.....	77
Gráfico 7. Diagrama de las rutas de reparación.....	100

Índice de tablas

Tabla 1. Los sistemas en el Estado ecuatoriano.....	30
Tabla 2. Las rutas en relación con el Objetivo 1 del PNBV.....	39
Tabla 3. Las rutas en relación con el Objetivo 2 del PNBV.....	40
Tabla 4. Las rutas en relación con el Objetivo 6 del PNBV.....	43
Tabla 5. Rutas de restitución y rutas de reparación.....	78
Tabla 6. Normas recientes y su incidencia en las rutas.....	87
Tabla 7. Entidades y organismos en función de los procesos de las rutas.....	96
Tabla 8. Diferencias entre las rutas de restitución y las rutas de reparación.....	98

Introducción

Pese a los grandes avances del país en cuanto al logro de mejores condiciones de vida para la población como reducción de la pobreza, disminución de inequidades y ampliación de cobertura y acceso a servicios públicos, por nombrar algunos, la sociedad y el Estado ecuatorianos mantienen deudas pendientes, principalmente con los más desposeídos, vulnerables y vulnerados, que siguen requiriendo protección y reparación de sus derechos y dignidad.

Es una obligación ética, política y social, que desde la gestión pública y la actuación del Estado, se piensen e implementen medidas inteligentes, eficaces y creativas, para conseguir que esa situación se revierta, en beneficio de toda la comunidad ecuatoriana.

Una de esas medidas debe ser la actuación eficiente, coordinada y articulada de los diferentes organismos y entidades que tienen la obligación de actuar en los casos de vulneración de derechos, que no son pocos: violencias, abuso sexual, discriminación, abandono, entre otros. En este estudio se investiga uno de los mecanismos que se han venido implementando para buscar la reparación integral de derechos a niñas, niños y adolescentes, amenazados o violentados.

Se trata de las Rutas de Reparación (restitución) de Derechos¹, que pueden considerarse un artificio - en el sentido de procedimiento ingenioso- , para activar la actuación eficiente y responsable de los organismos e instancias del Estado encargadas de dar respuesta a las vulneraciones de derechos que afectan la dignidad, no solo de las víctimas de tales vulneraciones, sino de la sociedad en su conjunto.

Estas rutas tienen una relación orgánica con los sistemas de protección o, en todo caso, con el funcionamiento *en sistema* de los organismos e instancias que lo componen. Son una suerte de caminos al interior de los sistemas de protección que los activan y dinamizan para el cumplimiento de su cometido. La conexión de las rutas con los sistemas de protección, requiere analizar los subsistemas de protección creados por la Constitución de la República del Ecuador (CRE), como parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) y que, hasta la fecha, no han logrado

¹ Más adelante se discute sobre la pertinencia de llamarlas rutas de restitución o rutas de reparación.

implementarse, por ausencia de una ley que los organice. Esta ausencia de ley, más allá de provocar incertidumbre sobre las modalidades de protección de derechos, da cuenta de uno de los problemas más complejos de la gestión pública como es la dificultad de articular y coordinar acciones por parte de las agencias estatales².

Las rutas que se analizan en este trabajo, son las denominadas “*Rutas de restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración de derechos*” (en adelante “Rutas”), construidas e implementadas por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia entre los años 2009-2011. Esta metodología fue creada con el propósito de activar el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), este último, una de las “iniciativas”³ más ambiciosas que se han desplegado en el país para la protección de derechos. Metodologías similares se han implementado en el país por parte de diversas instancias públicas y privadas, con diferentes lógicas y denominaciones como “rutas de denuncia”, “guías de protección”, “rutas de atención”, “rutas de protección”, “rutas de asistencia”, entre otras.

El objeto de este estudio es la metodología “*Rutas de Restitución de Derechos a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulneración de Derechos*”, formulada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en el año 2009. Durante la implementación de esta metodología, entre los años 2009-2014, se aprobaron importantes normas que incidieron e inciden en la estructura de las rutas y en su operación como la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, el COOTAD y otras. Así mismo. Cuando se formuló, no se consideraron algunos aspectos doctrinarios y de cambios estructurales del Estado introducidos por la recién aprobada Constitución de la República del Ecuador.

² La dificultad de lograr un verdadero funcionamiento intersectorial e integral en la gestión pública, conllevó a que en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública se incorpore el principio de coordinación y cooperación que prevé “la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral al ciudadano” (Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, 2008: numeral 8).

³ En sentido estricto no podría llamarse iniciativa, puesto que se trata de un mandato legal que, al ser reconocido en la Constitución de la República, adquiere rango constitucional.

El objetivo general de la investigación es actualizar la metodología de “*Rutas de Restitución de Derechos a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulneración de Derechos*”, en relación con la normativa e institucionalidad luego de su formulación en el año 2009. Los objetivos específicos son:

- a. Analizar los elementos doctrinarios y conceptuales que sustentan las rutas,
- b. Analizar críticamente las rutas en cuanto a sus características y funcionamiento, y,
- c. Proponer elementos que permitan su renovación y fortalezcan su contribución a la garantía de derechos.

La relevancia del ajuste y actualización de esta política pública tiene que ver con aspectos como:

- El hecho de que se siguen construyendo rutas en cantones del país, sin hacer una revisión de los contenidos conceptuales y normativos que las sustentan;
- La política de rutas se ha posicionado social e institucionalmente como mecanismo idóneos para promover y dinamizar el funcionamiento de los organismos de atención, sanción y protección de derechos.
- La actualización conceptual y doctrinaria de sus fundamentos puede ser un aporte al transferir esta metodología para la reparación de derechos, no solo a niñez y adolescencia sino a personas y colectivos que, por múltiples condiciones y situaciones, se encuentren en desventaja para el pleno goce de sus derechos.

La metodología escogida para alcanzar los objetivos de este estudio, es de corte cualitativo a través de análisis documental y normativo de fuentes secundarias, análisis de fuentes bibliográficas y de las matrices de investigación utilizadas.

El escrito se divide en tres capítulos; el primero contextualiza las rutas y los sistemas de protección dentro de las nuevas categorías que ha incorporado la Constitución de la República, en muchos aspectos permeada por las contribuciones de las teorías neoconstitucionalistas, particularmente, como señala Miguel Carbonell, la consideración que “el Estado en su conjunto tiene una función instrumental, pues debe estar al servicio de la satisfacción de los derechos fundamentales” (Carbonell, 2008: 10).

En el segundo capítulo se revisan las rutas en su versión primera, sus características, los principios y procesos que comprende su actuación así como la metodología que se creó para su implantación en el territorio.

En el capítulo tercero se estudia el impacto que sobre las rutas ha tenido la normativa promulgada luego del año 2009, particularmente el COOTAD y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. El capítulo finaliza con la exposición de los elementos que considero sustanciales y que se deben mantener y fortalecer, para capitalizar las contribuciones que las rutas han ofrecido y pueden seguir brindando al propósito mayor de la protección y aseguramiento de derechos.

Capítulo I

Las rutas de restitución en el marco de un Estado garante de derechos

Desde el preámbulo y a lo largo de todo su texto, la Constitución de la República de Ecuador vigente, proclama la decisión de la sociedad ecuatoriana de construir una nueva forma de convivencia social, “en diversidad; una sociedad que respete, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades”⁴. De esta manera se hace explícita la decisión de acabar con las inequidades sociales, las desigualdades y discriminaciones contra personas o colectivos. Estos principios son el soporte conceptual y jurídico para el accionar del Estado, responsable de garantizar y asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En cumplimiento de estos mandatos, la Constitución de la República ha dispuesto la creación de un conjunto de organismos, entidades y mecanismos que se encargan de pensar, y sobre todo actuar, para el cumplimiento de las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos humanos; para erradicar las desigualdades sociales y acabar con las discriminaciones aún existentes en el relacionamiento social. Uno de esos mecanismos son los sistemas de protección que, en el nuevo ordenamiento jurídico, se organizan a partir del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, sistema que presenta importantes avances y novedades, y dentro del cual se encuentra el sistema de protección de la infancia⁵ y las rutas de reparación de Derechos, objeto de este estudio.

1. El Estado garante de derechos

Las rutas, como política pública dirigida a proteger y restablecer derechos vulnerados, se enmarcan dentro de la perspectiva de sociedad y de Estado definida en la Constitución de la República que, en muchos aspectos, representa una ruptura con las

⁴ Constitución de la República del Ecuador, 2008. Preámbulo.

⁵ En este escrito, cuando se habla de infancia o de niñez, me refiero a niñas, niños y adolescentes, en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño (CDN) que, en su artículo primero, establece que “[...] se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”.

visiones clásicas además de presentar avances muy significativos en materia de protección de derechos. En el artículo 1, la Constitución caracteriza al Estado ecuatoriano como constitucional de derechos y justicia. Este enunciado implica la obligación de que el Estado organice su estructura, su accionar y su gestión de tal manera que le permita garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, así como incorporar los cambios políticos, sociales, jurídicos y económicos que sean necesarios para materializar las exigencias de este nuevo pacto de convivencia.

El Estado constitucional de derechos y justicia reconoce que los derechos son conquistas sociales e históricas que tienen como fin garantizar la dignidad de las personas y que todos los poderes, públicos y privados, incluido el poder constituyente, tienen como fin último garantizar su cumplimiento.

En el artículo 3 la Constitución de la República dispone que es deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”; establece además que son titulares de derechos no solo las personas sino también las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; más adelante despliega un amplio catálogo de derechos frente a los cuales define las responsabilidades del Estado para asegurar su cumplimiento y ejercicio (CRE. Título II. Capítulos 1 al 4).

Ser un Estado constitucional de derechos y justicia implica:

- Que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son la razón de ser del Estado y no simples objetos de regulación. Es decir, la organización política, jurídica y administrativa del Estado, está encaminada a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y colectivos así como el logro de sus proyectos de vida (Aparicio, 2008:22).
- Que el ejercicio del poder y la toma de decisiones de las autoridades públicas, de quienes actúan en su representación y de los particulares, deben estar encaminados a implementar las acciones necesarias para garantizar los derechos constitucionales (Cárdenas, 2015:11).

Otro aspecto que representa uno de los avances más significativos de la Constitución ecuatoriana es el relativo a los principios de aplicación de los derechos, que constituyen el marco obligatorio de referencia al que los servidores y servidoras públicas deben

remitirse en el ejercicio de sus funciones (CRE. Artículo 11). Resaltamos el que refiere que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público. Este principio implica que no se requiere de intermediación de autoridad alguna para que se pueda invocar el cumplimiento de una norma; en palabras de Ramiro Ávila, “Los pretextos de falta de ley o reglamento para excusarse de cumplir un derecho, tan comunes en un estado burocratizado, no tienen cabida” (Ávila, 2012: 77).

Otro principio presente en la Constitución de la República, prescribe que las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de los derechos y garantías constitucionales (CRE.11.5). Según este precepto conocido como principio *pro homine*, la interpretación jurídica debe buscar el mayor beneficio para el ser humano, apelando a la norma más amplia o a la interpretación extensiva más beneficiosa cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites al ejercicio de sus derechos⁶.

Las servidoras y servidores públicos, al mismo tiempo que son titulares de los derechos comunes a todas las personas, al convertirse en servidores públicos asumen responsabilidades en la vigencia efectiva de los derechos humanos pues son quienes encarnan el poder público dentro de las funciones que desempeñan; son quienes en concreto cumplen o incumplen las obligaciones del Estado en materias de derechos humanos (Salgado, 2013:35).

Finalmente otro avance constitucional menciona que las juezas y jueces, las autoridades administrativas y las servidoras y servidores públicos están obligados a aplicar directamente las normas constitucionales y los instrumentos internacionales de

⁶ Este principio está contemplado en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos que trata de las normas de interpretación y en múltiples instrumentos internacionales

derechos humanos, en especial si estos últimos son más favorables a los establecidos en la Constitución (CRE. Artículo 426).

Estas consideraciones sobre el Estado garante de derechos, la responsabilidad de todos sus organismos e instancias, así como de los servidores y servidoras públicas y de los particulares, son principios y criterios fundamentales a ser considerados en el análisis de las rutas y de los órganos de protección de derechos que se articulan en ellas. Así mismo, la perspectiva de derechos humanos que se reseña brevemente a continuación, es otra referencia central en el presente trabajo.

1.1. Las obligaciones del Estado

La existencia de los derechos humanos le genera obligaciones tanto al Estado, que tiene un rol clave e ineludible en su cumplimiento; como a todos los ciudadanos y ciudadanas. Las rutas son mecanismos para garantizar el cumplimiento de derechos y, al mismo tiempo, mecanismos a través de los cuales el Estado puede cumplir con las obligaciones proclamadas en la Constitución de la República del Ecuador y en los instrumentos internacionales.

En la Constitución ecuatoriana, las obligaciones están establecidas en los artículos 3 y 11.9. En este último, se declara que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

La doctrina de derechos humanos reconoce, en general, dos tipos de obligaciones:

- *Obligaciones de carácter negativo.* Implican que el Estado, a través de sus agentes, se debe abstener de realizar cualquier acto que involucre violación de derechos humanos. Esta obligación de manera general se denomina obligación de respetar; por ejemplo, el Estado y sus agentes deben abstenerse de discriminar por cualquier motivo a una persona o colectivo.
- *Obligaciones de carácter positivo.* Estas obligaciones le exigen al Estado adoptar medidas, formular e implementar políticas públicas que conduzcan a la vigencia de los derechos humanos; por ejemplo, diseñar y ejecutar políticas y acciones que efectivicen la protección integral de una persona o un colectivo (Salgado, 2013: 31-32).

Por su parte, el sistema de Naciones Unidas considera que el alcance de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos son tres: *respetar*, *proteger* y *realizar*. La obligación de *respetar* significa que el Estado debe abstenerse de interferir o limitar el disfrute de los derechos humanos; la de *proteger* exige que el Estado adopte medidas de prevención e investigue y sancione las violaciones de derechos cometidas por cualquier persona o grupo y la obligación de *realizar* los derechos -hacerlos efectivos-, supone la adopción de políticas y medidas positivas dirigidas a incrementar el goce de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2011: 3).

Como se verá más adelante, en las rutas se cumplen cada una de estas obligaciones que implican el cumplimiento de medidas de prevención, investigación, sanción, reparación y otras⁷.

La *prevención* es considerada como el deber del Estado de adecuar su institucionalidad para fomentar el ejercicio y goce de derechos; se cumple a partir de la creación de leyes y políticas públicas que propicien el cumplimiento de los derechos humanos. La prevención significa también la adopción de medidas necesarias para eliminar obstáculos estructurales, entre los cuales constan los estereotipos culturales que representan violaciones de derechos (Melish, 2003: 172)⁸. En relación con la prevención, por lo menos en la prevención primaria, las rutas no actúan, por cuanto se activan ante la presencia de violaciones de derechos, es decir, ya cuando las acciones de prevención no fueron eficaces.

La *investigación* es la obligación del Estado de iniciar de oficio o a petición de parte, procesos de investigación seria, imparcial y efectiva para determinar todos los hechos en los cuales se dio una violación de derechos humanos, tanto por la vía judicial como administrativa. Esta obligación es fundamental en tanto permite establecer la

⁷ La obligación de reparar y su relación con la restitución, se trata en el capítulo III por lo que no profundizo sobre su contenido en este lugar.

⁸ Cabe mencionar que en el marco de la legislación internacional, se han establecido instrumentos que le imponen al Estado expresamente, la obligación de eliminar estereotipos culturales; uno de estos es la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículos 2.1.d. y 5.f.) y la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW. Artículos 5, 11 y 13).

responsabilidad subjetiva frente a una violación de derechos humanos, así como restituir el derecho a la o las víctimas. Uno de los elementos importantes que se generan cuando se cumple esta obligación es mantener la confianza de los grupos tradicionalmente excluidos en la capacidad de las autoridades de proteger sus derechos (*Ibíd.*:185).

En cuanto a la *sanción*, corresponde aplicarla una vez investigada y establecida la violación de derechos y la responsabilidad del autor; uno de sus objetivos es generar mecanismos de lucha en contra de la impunidad por violaciones a los derechos humanos (*Ibíd.*: 176). La sanción es uno de los procesos que contemplan las rutas y puede ser de orden penal o administrativo.

La *reparación* significa que, una vez establecida una violación de derechos, las autoridades correspondientes dispondrán que:

[...] se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá así mismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 63.1).

1.2. Mecanismos constitucionales para garantizar derechos

Siguiendo la definición que propone Carolina Silva según la cual “*garantía es todo mecanismo para hacer efectivo un derecho*” (resaltado en el original), entonces un derecho no está garantizado simplemente por estar consignado en el texto constitucional o en una norma; se requieren mecanismos concretos para que sea efectivo en la práctica (Silva, 2008: 62). Las garantías constitucionales son los mecanismos que tiene el Estado para prevenir, mitigar o reparar la vulneración de un derecho; sin esas garantías, los derechos no serían más que declaraciones retóricas, derechos “sobre el papel” a decir de Riccardo Guastini quien reitera que “para garantizar un derecho no es suficiente proclamarlo, es necesario además disponer de los mecanismos adecuados para su protección” (Guastini, 2001: 220).

En el Ecuador, la Constitución clasifica las garantías en: i) garantías normativas, ii) garantías jurisdiccionales y iii) políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana (CRE. Artículos 84,85 y 86).

Las garantías normativas son las antiguas garantías legales y consisten en que todos los órganos estatales con capacidad de dictar normas y particularmente la Asamblea

Nacional, deben adecuar las normas que expiden de tal manera que guarden concordancia con los derechos constitucionales y los reconocidos en los instrumentos internacionales (CRE. Artículo 84).

Las garantías jurisdiccionales son las acciones judiciales de defensa de los derechos. La Constitución Política del Ecuador del año 1998, ya reconocía algunas de estas garantías como el *habeas corpus*, para el derecho a la libertad, el *habeas data* para la protección y uso de la información y las acciones de amparo para el resto de derechos (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículos 93, 94 y 95). La actual Constitución de la República del Ecuador ha incorporado otras garantías jurisdiccionales: la acción de protección, la acción extraordinaria de protección y la acción de acceso a la información (CRE. Artículos 86 al 94).

La novedad de definir que las políticas públicas son ellas también mecanismos constitucionales para garantizar derechos se establece en el artículo 85 de la Constitución de la República donde se dispone que la formulación, ejecución y evaluación de esas políticas y servicios se orienten hacia la garantía y eficacia de los derechos. Además prevé que si la ejecución de cualquier política pública vulnera o amenaza con vulnerar un derecho, la autoridad tiene la obligación de modificarla para su efectiva vigencia. En un Estado constitucional como el ecuatoriano, las políticas públicas son también una fuente de derechos; los órganos públicos y el poder ejecutivo en particular, las formulan e implementan. En las políticas públicas se manejan márgenes de discrecionalidad que no están expresamente determinadas en la ley puesto que la ley no establece mandatos concretos sino parámetros de actuación. Dentro de esos parámetros y márgenes de discrecionalidad, el ejecutivo toma decisiones que tienen características propias de la ley. Una política pública, al igual que la ley, es de carácter general y de cumplimiento obligatorio (Ávila, 2008: 33).

Las garantías a partir de las políticas públicas requieren la adopción de estándares derivados del Derecho Internacional en su implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, de manera que se hagan efectivos los derechos que buscan promover dicha política (Silva, 2008: 75).

A decir de Chávez y Montaña, la disposición constitucional que otorga a las políticas públicas el estatus de mecanismo de garantía de derechos, es uno de los más

importantes avances del neoconstitucionalismo por cuanto “hace por primera vez, en la historia constitucional, la necesaria vinculación entre derechos y política pública; entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución” (Chávez y Montaña, 2011:52).

Las rutas, además de ser un medio a través del cual el Estado cumple su obligación de tutelar los derechos humanos, en su condición de políticas públicas son un ejemplo positivo de aplicación del mandato constitucional que prescribe a las políticas públicas como mecanismos de garantía de derechos.

1.3. Los derechos humanos

En la medida que el objetivo de las rutas es la tutela de derechos y que el enfoque de este trabajo es de derechos humanos, en este numeral se revisa brevemente las corrientes más relevantes y la dimensión que han alcanzado en las últimas décadas esos derechos. En primer lugar, hay que señalar la estrecha relación entre derechos humanos y dignidad humana pues, como señala Joaquín Herrera, los derechos humanos tienen como fin que las personas alcancen las condiciones de dignidad que han sido el fundamento de la inmensa mayoría de las luchas sociales, es decir, tienen como objetivo humanizar a las personas. El reconocimiento de estos derechos “requiere del establecimiento de sistemas de garantías (económicas, políticas, sociales y, sobre todo, jurídicas) que comprometan a las instituciones nacionales e internacionales al cumplimiento de lo conseguido por esas luchas por la dignidad de todas y de todos” (Herrera, 2008: 108).

Esta concepción moderna de dignidad, a decir de Danilo Caicedo, “pondrá énfasis en el concebir a los individuos como sujetos morales, quienes se encuentran dotados de libertad de elección, con la consecuente posibilidad para elaborar un plan de vida propio, limitado únicamente por la integridad física y moral de las demás personas” (Caicedo, 2014:6).

Las dimensiones de los derechos humanos son múltiples, entre las que cuentan las perspectivas ética, política, jurídica, social e histórica. En el aspecto ético, los derechos humanos son en sí mismo una expresión de valores de gran importancia para la convivencia humana. En el aspecto político, están vinculados con un determinado orden

social y político: su lugar y relevancia permite distinguir el tipo de régimen del que se trata, sea este absolutista, legalista o constitucional de derechos, como es el caso ecuatoriano. Desde una perspectiva jurídica, existen diversas visiones de cómo deben ser concebidos, siendo las más relevantes la concepción iusnaturalista, que los concibe como derivados de su naturaleza moral o, por el contrario, la postura positivista, que los considera fundamentalmente como una creación jurídica.

Es posible diferenciar dos maneras de aproximarse a estas diferentes perspectivas, la una, monista, toma posición o por el iusnaturalismo o por el positivismo; mientras que otra manera, dualista, más ecléctica, puede conciliar estas dos posiciones al aceptar tanto el aspecto moral tanto como el positivo. Existe también una perspectiva histórica que señala que “los derechos humanos no pueden ni deben ser percibidos únicamente como un postulado –jurídico, político y filosófico–, abstracto, universal y atemporal, sino sobre todo como un proceso social e histórico concreto; es decir, como representaciones de emociones, aspiraciones y necesidades reales, provenientes de seres humanos que desarrollan su vida dentro de un determinado contexto, tiempo y lugar” (Caicedo, 2014: 12).

El análisis de las rutas se ha abordado desde los postulados de la teoría crítica, que podría enmarcarse dentro de la postura dualista que acabo de señalar. A decir de Boaventura de Sousa Santos, la teoría crítica no reduce “la realidad” a lo que existe empíricamente sino que la considera como un campo de posibilidades, siendo precisamente su tarea definir y ponderar el grado de variación que existe más allá de lo empíricamente dado. El análisis crítico de lo que existe reposa sobre el presupuesto de que los hechos de la realidad no agotan las posibilidades de la existencia, y que, por lo tanto, también hay alternativas capaces de superar aquello que resulta criticable en lo que existe (Santos, 2003: 25).

En esa misma línea de pensamiento, autores como Herrera Flores, al preguntarse sobre el *qué* de los derechos, plantea que, “desde el punto de vista de una ‘nueva teoría’, las cosas no son tan ‘aparentemente’ simples. Los derechos humanos, más que derechos ‘propriadamente dichos’ son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida”. Para Herrera, los derechos humanos se conciben como “bienes

materiales o inmateriales (prerrogativas) que necesitan las personas para vivir” y no son, por tanto, categorías definitivas (Herrera, 2008: 106).

En consonancia con esa perspectiva, Aparicio y Pisarello, señalan que los derechos humanos constituyen “pretensiones o expectativas que tienen los sujetos, de manera fundada, de que otro u otros sujetos hagan o dejen de hacer algo, en relación con sus intereses o necesidades” (Aparicio y Pisarello, 2008: 141). Por tanto, la función de los derechos es proteger intereses o necesidades que se consideren relevantes para la satisfacción de una vida digna; los derechos tutelan pretensiones que tienen el carácter de universales, en el sentido que cualquier otro puede demandar una pretensión similar. Estos autores afirman que el objetivo principal de los derechos está encaminado a solventar las necesidades de las personas o grupos de personas cuyas necesidades e intereses se encuentran amenazados o insatisfechos, en razón de su situación política, económica, social, cultural o de origen (Aparicio y Pisarello, 2008: 142). Para estos autores, “derechos se pueden ver como exigencias de los sujetos más débiles frente los más fuertes, es decir, como pretensiones de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad ante quienes detentan cualquier tipo de poder, tanto en el ámbito público como en el privado” e invitan a superar la visión de que el único obligado a respetar los derechos humanos es el Estado al plantear que las personas particulares también están obligadas. En este punto, ofrecen sustento y contenido al principio de la corresponsabilidad que se ha incorporado como eje fundamental para la materialización de los derechos (Aparicio y Pisarello, 2008:143).

En este contexto, las rutas deben ser entendidas como artificios relativamente complejos que permiten a las personas recuperar la dignidad perdida por efecto de las vulneraciones de derechos.

1.4. La infancia y sus derechos

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos desde 1948 señalaba que la infancia y la maternidad tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera del mismo, tienen derecho a igual protección social, no sería sino hasta 1959 en que las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño, cuando se establecieron los derechos concretos de la infancia,

reconocimiento que se cristalizará con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). La Convención es el primer tratado internacional de derechos humanos que combina, en un instrumento único, una serie de normas universales relativas a la infancia y el primero en considerar los derechos de la niñez como una exigencia con fuerza jurídica obligatoria (Hernández, 2009: 3).

¿Qué se entiende por infancia?

La definición mundialmente aceptada de “niño” proviene de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los países, a través de su adhesión a este instrumento internacional, han acordado que “niño” es todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

Así mismo, existe consenso alrededor del hecho que niñas, los niños y adolescentes son titulares de derechos. La titularidad de los derechos humanos para quienes aún no cumplen los dieciocho años de edad comprende el reconocimiento de los mismos desde el ámbito político, filosófico y jurídico, así como su ejercicio y restablecimiento cuando se desconocen o se violan (Galvis, 2006:16).

Más allá del aspecto jurídico, la infancia significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere, además y sobre todo, al estado, las condiciones y calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. A pesar de los numerosos debates intelectuales que se han suscitado sobre la definición de la infancia y sobre las diferencias culturales acerca de lo que se debe ofrecer a las niñas y niños, en las últimas décadas se ha llegado a un criterio ampliamente compartido de que la infancia implica un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas pueden crecer, aprender, jugar y desarrollarse (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004:3).

La aceptación de este criterio ha derivado en el hecho de que la comunidad internacional ha trasladado el reconocimiento de la titularidad de la infancia a compromisos concretos respecto a sus derechos, incluyendo los mismos en los principales instrumentos jurídicos internacionales, así como en la existencia de una Convención creada específicamente para tutelarlos.

La evolución de los derechos de la infancia

Emilio García Méndez señala que “un análisis histórico riguroso demuestra que la historia de la infancia es la historia de su control” (García Méndez, 1997:1). La categoría de infancia como ahora la conocemos, representa el resultado de un complejo proceso de construcción social cuyos orígenes pueden ubicarse alrededor del siglo XVII. Antes de este siglo, una vez que la niña o el niño pasaba por el periodo de dependencia con respecto a su madre, se integraban al mundo de los adultos. Como ejemplo de esto, el mismo autor cita los estudios de Philippe Ariès, quien, basándose en las pinturas de la época, luego de la etapa de dependencia familiar, muestra a los niños vistiendo las mismas ropas que los adultos, integrados completamente al mundo adulto y realizando las mismas actividades. Posteriormente estos pequeños individuos aparecen, con otras vestimentas, ubicados cada vez más al centro en los retratos familiares,

Una historia crítica posterior permitirá percibir con nitidez el alto precio que la infancia pagará por esta nueva centralidad: pérdida total de autonomía y origen de una cultura jurídico-social que vincula indisolublemente la oferta de protección a la declaración previa de algún tipo de incapacidad. Parece posible identificar aquí, la génesis y la prehistoria de la llamada doctrina de la situación irregular (*Ibíd.*: 2).

Esta doctrina tenía como fundamento la atención que debía prestarse a la infancia que se encontraba en un estado de riesgo, abandono, o, a todos aquellos niños y niñas que hubieran cometido hechos considerados “antisociales”; cuando se trataba de niños en esas condiciones, caían en el supuesto de la doctrina de situación irregular y eran catalogados como pertenecientes a un grupo con una suerte de patología social y ser enviados a centros de observación o recuperación para su reinserción a la sociedad como sujetos adaptados a la misma. Como efecto de la aplicación de esta doctrina se identificaban dos tipos de infancia: la que pertenecía a una familia, que asistía al sistema educativo y entraba dentro de los procesos de socialización hasta llegar a la edad adulta; y aquella a la que pertenecían las niñas y niños con conductas antisociales, que permanecían fuera del sistema educativo, sin familia y, por tanto, debían ser objeto de atención por parte del Estado.

Esta doctrina pronto muestra su fracaso en parte, por causa del amplio movimiento mundial a favor de los derechos de la infancia que toma fuerza sobre todo a inicios de la década de los 90 cuando se empieza reconocer a los niños como sujetos de derechos. A esta corriente se suman los aportes de ciencias como la psicología, la medicina, la antropología, la sociología que, junto con una visión renovada de los derechos humanos integrales, permite el surgimiento de un nuevo modelo doctrinal basado en el derecho internacional de los derechos humanos, conocido como la doctrina de protección integral de los derechos de la infancia. Esta doctrina, al reconocer que los niños son personas y proponer la protección integral de sus derechos humanos, vino a establecer un nuevo tipo de relación, no solo entre la niñez y el Estado sino también entre la infancia y todo el mundo adulto. Queda atrás la consideración de los niños como incapaces para dar paso a una doctrina que los considera ahora como sujetos de derechos a los que se debe proteger de manera integral y privilegiada.

La doctrina de protección integral, base doctrinaria de la CDN, constituye un gran salto por la forma en que se conceptualizaba a los niños al considerarlos, a partir de ese momento, como sujetos de derechos, dejando de lado la teoría tutelar que los consideraba como “menores⁹”, palabra que de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española significa pequeño; que es inferior a otra cosa en cantidad, intensidad o calidad. Con la entrada en vigor de la CDN, la norma jurídica y la doctrina se unen para subvertir la visión que se tenía de la infancia hasta el momento, estableciendo que lo que ha de protegerse es el ejercicio integral de los derechos humanos por parte de las niñas, los niños y los adolescentes.

La subversión cultural que implica la doctrina de la protección integral de la infancia, que ha decir de García Méndez es una nueva revolución copernicana en las

⁹ Otro tanto sucede con el término adolescente equivocadamente asociado con el verbo adolecer, en su acepción de carecer. La palabra adolescente viene del latín *adolescens, adolescentis* que significa ‘que está en periodo de crecimiento, que está creciendo’. Etimológicamente, adolescente y adolescencia no tiene nada que ver con la idea de que se adolece de alguna cosa o falta algo. El término remite no a una etapa de carencias, sino de crecimiento, de desarrollo. Fuente: <http://goo.gl/RU5Vnb>

relaciones de la infancia con los adultos y con el Estado (García Méndez, 2009:17), es al mismo tiempo, un rompimiento con los orígenes de la exclusión de la infancia del horizonte de los derechos

vinculada a la rígida separación entre esfera pública y esfera privada que se genera con el nacimiento del derecho moderno. Producto de esta separación, los derechos de libertad de los individuos machos y adultos se han consolidado, en el viejo Estado liberal, como una garantía de inmunidad del derecho a la esfera privada, esfera a la que pertenecen, junto al patrimonio, la familia y la casa. El universo doméstico, no muy diversamente de la fábrica, se ha configurado como sociedad “natural, dentro de la cual los “menores” y las mujeres resultan ajenos al derecho y en cambio sometidos al poder absoluto –paterno y conyugal- consecuencia lógica de las libertades “civiles” del padre-patrón (Ferrajoli, 1999: XV).

Un elemento central de esta doctrina lo constituye el principio del interés superior del niño o niña, el cual hace referencia al conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizarles a las niñas, niños y adolescentes un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible. El principio del interés superior del niño se enuncia así en la Constitución:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas (CRE. Artículo 44).

El interés superior del niño es un principio jurídico-social de aplicación preferente en la interpretación y práctica social de cada uno de los derechos humanos de los niños y adolescentes; es un principio garantista y una limitación a la discrecionalidad por cuanto obliga a que, en cualquier medida que se tome respecto de las niñas, los niños o los adolescentes se adopten sólo aquellas que protejan sus derechos y no las que los conculquen.

El interés superior del niño no significa de manera alguna, lo que los adultos o las instituciones crean o conciben como más conveniente o beneficioso para los niños, niñas y adolescentes en una situación particular, ni las convicciones de estos adultos, ni su experiencia, ni su cultura o tradiciones; la medida de cumplimiento de este principio no es la discrecionalidad ni el libre arbitrio, sino los derechos y garantías de los niños.

Significa que, a partir del reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, el ejercicio de la autoridad, tenida como poder supremo y omnímodo, sin reglas ni principios que lo limiten, ya no es posible, todo lo cual no quiere decir que se pierde autoridad, sino que ésta se ejerce en consonancia con el respeto a la dignidad humana y a los derechos de los niños (CNII, 2015: 4).

En cuanto al principio de prioridad absoluta en la CDN se enuncia como “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (CDN. Artículo 4). Este principio significa que los derechos de la infancia deben ser atendidos no únicamente con preferencia en la formulación de las políticas públicas, sino también con prioridad en el destino de los recursos públicos, preferencia absoluta en atención y socorro en cualquier circunstancia y en protección preferente frente a situaciones de violación o negación de derechos, y que también se castigue y sancionen preferentemente estas violaciones (Buaiz, 2008: 15).

2. Los sistemas de protección de derechos

La importancia de abordar este tema radica en que las rutas de restitución de derechos fueron diseñadas y operan, por decirlo así, “asentadas” en el funcionamiento sistémico de instancias y organismos vinculados entre sí.

Si bien la Constitución dispone expresamente que todas las dependencias y organismos del Estado tienen la obligación de coordinar acciones¹⁰ - y este mandato sería suficiente para que haya complementariedad y colaboración entre las instancias del Estado -, la misma Constitución prevé que organismos e instancias estatales funcionen con una lógica sistémica, alrededor de ciertos temas específicos, en este caso, la protección integral de derechos de la infancia.

¹⁰ CRE. Artículo 226. Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. *Tendrán el deber de coordinar acciones* para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (Resaltado por el autor).

Una definición básica habla de que un sistema es una reunión o conjunto de elementos relacionados que interactúan entre sí para lograr un fin determinado¹¹.

Las características esenciales de un sistema son:

- Estar compuesto no solo por elementos sino también por relaciones (*vínculos*) entre ellos; ambos son esenciales para que haya sistema.
- Orden: se trata de un todo organizado, en algunos casos de manera jerárquica.
- Especialización: cada elemento heterogéneo cumple una función o rol diferenciado.
- $1+1 = 3$, en el sentido que el todo es más que las partes o, lo que es lo mismo, un componente aislado no puede realizar lo que el conjunto si puede.
- Cada elemento influye en el otro: un cambio en un elemento incide en el conjunto de los otros elementos y en el todo.
- Opera con energía, materia o información
- Un conjunto de elementos de un sistema puede conformar un *subsistema*, si mantienen una relación entre sí, que los hace también un conjunto identificable y distinto.
- Los sistemas reciben del exterior entradas (*inputs*) en forma, por ejemplo, de información, recursos físicos o energía. Las entradas son sometidas a procesos de transformación como consecuencia de los cuales se obtienen unos resultados o salidas (*outputs*).
- Se dice que hay retroalimentación (*feed-back*) cuando parte de las salidas de un sistema vuelven a él en forma de entrada.

¹¹ En la literatura se pueden encontrar numerosas definiciones de sistema; presento dos, provenientes de campos tan disímiles como la lingüística y la electrónica. Para Ferdinand de Saussure “un sistema es una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros en función de su lugar en esa totalidad”. Tomado de: <https://goo.gl/wmK8Kj>

Para el Standard Dictionary of Electrical and Electronic Terms, “un sistema es un todo integrado, aunque compuesto de estructuras diversas, interactuantes y especializadas. Cualquier sistema tiene un número de objetivos, y los pesos asignados a cada uno de ellos puede variar ampliamente de un sistema a otro. Un sistema ejecuta una función imposible de realizar por una cualquiera de las partes individuales. La complejidad de la combinación está implícita” Tomado de: <http://eduardoumma.galeon.com/cvitae1770563.html>.

Por su parte, los sistemas sociales tienen características propias; autores como Niklas Luhmann, quien aplica su teoría de sistemas a las organizaciones sociales y sus interacciones, introduce el factor de la comunicación como elemento estructurante de un sistema, en consecuencia, postula que la toma de decisiones juega un papel decisivo en la operación del relacionamiento institucional (Luhmann, 1997: 25). Para el sociólogo alemán, los sistemas sociales no están conformados por hombres ni por acciones, sino principalmente por comunicaciones; su teoría sistémica plantea que la comunicación produce y reproduce el sistema social (Urteaga, 2009: 306).

En cuanto a los sistemas de protección, siguiendo a Alejandro Morlachetti, se pueden definir como

el conjunto de órganos, mecanismos e instancias a nivel nacional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos humanos y reparar el daño ante su vulneración. Dentro de un sistema se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas, sus interacciones y complementariedades (Morlachetti, 2013:9).

Según esta definición, no se trata de un simple conjunto de esfuerzos y programas, focalizados y fragmentados según las problemáticas de mayor vulnerabilidad de los derechos humanos, sino de un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí, para el logro de un objetivo común (*Ibíd.*:9).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se introdujo por primera vez el concepto de sistema de protección de derechos, en el año 2003, con la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) en el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA, artículos.190-192) y, posteriormente, la Constitución de la República alude a numerosos sistemas y subsistemas a lo largo de su texto, en casi todos los ámbitos de la vida política, social y económica del Ecuador. Por nombrar apenas algunos, la Constitución menciona el sistema económico y financiero (CRE. Artículo 283 y 308), el sistema nacional descentralizado de planificación participativa (CRE. Artículo 279), el sistema nacional de cultura (CRE. Artículo 377).

En el ámbito de la protección existen sistemas especializados como el sistema de protección y asistencia a víctimas y testigos (CRE. Artículo 198) o el sistema de rehabilitación social (CRE. Artículo 201). Para evidenciar qué entiende por sistema el

Estado ecuatoriano, en la siguiente tabla se presentan las características de algunos de ellos:

Tabla No. 1. Sistemas en el Estado ecuatoriano

Sistema	Definición	Organismos / funciones	Normativa
Sistema nacional de inclusión y equidad social	Conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios.	Educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.	CRE. Artículo 340
Sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia.	Conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados.	Se compone de organismos de: <ul style="list-style-type: none"> - definición, planificación, control y evaluación de políticas, - protección, defensa y exigibilidad de derechos, y, - ejecución de políticas, programas y proyectos. 	CRE. Artículos 341. Código de la niñez y adolescencia. Artículos 190 al 192.
Sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad		Se estructura en tres niveles de organismos: <ul style="list-style-type: none"> - de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación - Defensoría del Pueblo y órganos de la administración de justicia - ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. 	Ley orgánica de discapacidades. Artículo 88.

Elaboración del autor

Un análisis comparativo muestra que la legislación ecuatoriana, cuando se refiere a los sistemas, reconoce las siguientes características:

- estar conformado por un conjunto de instancias, organismos y servicios públicos y privados,
- estos organismos están coordinados y articulados,
- cada componente tiene funciones y roles claramente diferenciados y,
- persiguen un objetivo común.

Generalmente un sistema de protección cuenta a lo menos con tres instancias o niveles con competencias definidas: una instancia que tiene un rol de rectoría de las políticas públicas, otra con atribuciones de protección y una tercera con funciones de ejecución, es decir, servicios que materializan las políticas, planes o programas.

Los sistemas de protección de derechos, son mecanismos que le permiten al Estado cumplir sus obligaciones; solamente la acción conjunta, complementaria y colaborativa de organismos estatales funcionando sistémicamente, con corresponsabilidad de la sociedad, la familia y la comunidad, puede garantizar una protección eficaz, tanto la protección integral como la protección especial.

Un ejemplo positivo de cumplimiento de la obligación de realizar los derechos humanos a partir de un funcionamiento en sistema, es el Servicio Integrado de Seguridad (SIS) ECU 911. Como política pública, este servicio coordina y articula respuestas inmediatas e integrales ante emergencias, accidentes y desastres a través de organismos como la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Comisión Nacional de Tránsito, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Cruz Roja Ecuatoriana y otros (Servicio integrado de seguridad Ecu 911:s.d.).

Los sistemas de protección también son medios para hacer efectivas las acciones de reparación pues su actuación no se limita, o no se debe limitar, a brindar servicios judiciales o de atención médica, psicológica o legal; debe materializar medidas compensatorias y de resarcimiento a las personas o colectivos que han visto vulnerados sus derechos, en los aspectos laboral, de inclusión social y comunitaria y otros. Los sistemas de protección deben tener el mismo alcance que el asignado al sistema de protección de la infancia al que se refiere Yuri Buaiz cuando declara que “es necesario

reafirmar que el SNDPINA no es un sistema de atención de niñas y niños, sino de *protección de derechos* de la niñez” (Buaiz, 2008: 22) (Subrayado por el autor).

2.1. El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social

La Constitución de la República del Ecuador organiza el aparato estatal en dos regímenes complementarios, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, ambos vinculados por la obligación de garantizar derechos. El primero planifica el desarrollo del país y establece los objetivos del desarrollo; mientras que el régimen del buen vivir, tiene un carácter más operativo y, en consecuencia, organiza y coordina las diferentes instancias del Estado para asegurar la garantía de los derechos y, a su vez, cumplir los objetivos del régimen de desarrollo.

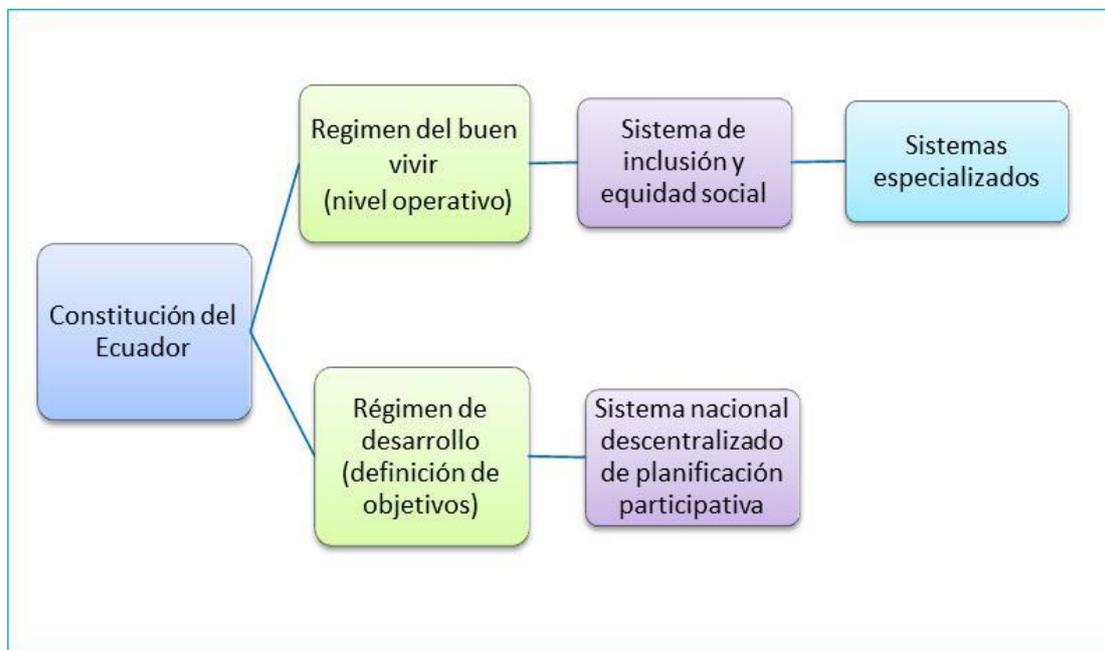
El régimen de desarrollo se organiza a partir de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) mientras que el régimen del buen vivir asegura el cumplimiento de derechos coordinando y articulando de manera intersectorial los distintos ámbitos de acción a través del SNIES. Este sistema está definido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (CRE. Artículo 340).

El SNIES está compuesto por trece ámbitos, que aseguran un piso mínimo de derechos a todas las personas en el Ecuador, estos ámbitos son: educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte. Siete de estos ámbitos son a su vez sistemas: educación; salud; seguridad social; cultura; comunicación social; ciencia, tecnología y saberes ancestrales y gestión de riesgos (CRE. Artículos 343 al 394).

El SNIES, además de coordinar y articular los ámbitos mencionados, contiene subsistemas en forma de *sistemas especializados* para garantizar la protección integral, uno de ellos es el SNDPINA (CRE. Artículo 341). El SNIES asegura la *protección integral* a todos los habitantes del Ecuador a lo largo de sus vidas y prioriza la *atención*

especial a las personas o colectivos que están en situaciones de desigualdad, exclusión, discriminación, violencia o por su condición etaria, de salud o discapacidad.

Gráfico 1. El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y los sistemas especializados



Elaboración del autor

Estas distintas prestaciones del Estado, bajo la forma de atención especial, atención especializada, cuidados diferenciados, etc. surgen de la responsabilidad de dar cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, se debe brindar un trato diferenciado por parte del Estado a quienes se encuentren en situación de desigualdad o desventaja social. Estas acciones constituyen mecanismos reforzados de protección y aseguran el equilibrio para el ejercicio de derechos de estos grupos que se suman a los definidos, en el artículo 35 y siguientes de la Constitución así como los grupos que requieren consideración especial.

El principio de igualdad y la no discriminación se basa en la constatación de que existen desigualdades y discriminaciones profundas en la sociedad ecuatoriana, incluidas las desigualdades y discriminaciones en razón de la edad, étnica, discapacidad, condición de movilidad humana y de género. En el Ecuador la igualdad y no

discriminación es un principio de aplicación de los derechos pero también un derecho en sí mismo que le crea obligaciones al Estado.

Este principio es reconocido en los siguientes términos:

Todas las personas son iguales, gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, estado civil, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promueva la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (CRE. Artículo 11.2).

La Constitución ecuatoriana da un paso adelante en relación con otros ordenamientos jurídicos, al reconocer razones novedosas que pueden ser objeto de discriminación como el pasado judicial, la condición migratoria, portar VIH, orientación sexual (reconocida de manera expresa), estado de salud y discapacidades.

Siguiendo a Suárez y otros, el principio de igualdad y no discriminación se desagrega en cinco pilares de igualdad que permiten evidenciar las obligaciones del Estado para concretar la igualdad y no discriminación. Estos pilares son:

Igualdad ante la ley. Este pilar tiene dos aspectos: la *igualdad ante la ley* y la *igual protección de la ley*. La igualdad ante la ley hace referencia a que toda norma, reglamento, ordenanza o política pública, debe incorporar estándares mínimos de igualdad que no generen discriminación de ningún tipo. Esta igualdad materializa la obligación del Estado de no introducir en su cuerpo normativo regulaciones discriminatorias (Dulitsky, 2008: 604). La igual protección de la ley se refiere a la aplicación de las normas lo que significa que cualquier autoridad administrativa o judicial encargada de aplicar la ley, está en la obligación de no incurrir en ningún tipo de discriminación contra persona alguna.

Igualdad de deberes y derechos. Este pilar se basa en el reconocimiento de que las personas son diferentes y por tanto requieren la satisfacción de sus necesidades y la

garantía de sus derechos de acuerdo a especificidades propias. Este reconocimiento garantiza los derechos y la dignidad de las personas de manera individual, no generalizada, de tal manera que se atienda a la diversidad y a las condiciones y situaciones particulares de las personas y los colectivos.

Igualdad de oportunidades. Es la obligación del Estado de garantizar que la totalidad de las personas cuenten con condiciones equitativas para acceder a educación, salud, seguridad social, trabajo, acceso a recursos, con el objetivo que puedan cubrir sus necesidades materiales y espirituales, su desarrollo personal y social de manera igualitaria.

Distribución equitativa de la riqueza. Este pilar tiene que ver con la necesidad de corregir desigualdades estructurales derivadas de un reparto inequitativo de los recursos sociales a través de la implementación de un modelo económico y de desarrollo de corte humanista, comprometido con el logro de la justicia social, la equidad, la disminución de brechas de desigualdad, en concordancia con el carácter del Estado ecuatoriano que, como se señaló en párrafos anteriores, tiene como objetivo central, a los seres humanos, sus derechos y su desarrollo integral.

Igualdad de trato. La igualdad de trato se considera, tanto en la relación de los agentes del Estado con los ciudadanos y ciudadanas, como en el trato entre personas en la convivencia cotidiana. En el primer caso, la igualdad de trato significa la obligación de los funcionarios y funcionarias públicas, de atender las demandas y necesidades de los y las ciudadanas, sin ningún tipo de exclusión o discriminación y de hacerlo en términos de respeto y reconocimiento de su dignidad. La igualdad de trato en la convivencia social, es la aspiración a que se rompan los mecanismos y estructuras culturales y sociales que originan las diferentes modalidades de discriminación como el edadismo, de género, étnica, etc. Para el logro progresivo de la igualdad de trato en el relacionamiento social cotidiano, se requiere también la acción estatal activa, pues dentro de sus obligaciones está la prevención, por ejemplo para eliminar los estereotipos

culturales que fomentan y fortalecen las conductas discriminatorias (Suárez y otros, 2015:33).

En el régimen del buen vivir y en los principios que rigen la organización del SNIES, se evidencia con mayor claridad el principio de *integralidad* que está presente de manera transversal en la concepción de Estado y ordenamiento social según los aportes que el neoconstitucionalismo le ha impreso a la Constitución de la República. Un ejemplo de esto es la incorporación de otros enfoques de igualdad, además del enfoque de género, en la gestión pública. Se trata de los enfoques de igualdad étnica, generacional, intercultural y de movilidad humana (CRE. Artículo 156) pero también la integralidad presente en la concepción de los servicios estatales que conjugan la atención universal con la atención especial y especializada en función de las particulares condiciones y situaciones de la población (Briones, 2016: 19).

2.2. El SNDPINA como sistema especializado de protección

La Convención de los Derechos del Niño, el instrumento internacional de protección de derechos humanos de mayor aceptación y reconocimiento internacional, le impuso al Ecuador, un conjunto de obligaciones, entre otras, la creación de condiciones jurídicas, institucionales, sociales y económicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en ella (Morlchetti, 2013:9). En cumplimiento del artículo 4 de ese convenio que establece que “los Estados parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente convención”, el Ecuador promulga el Código de la Niñez y Adolescencia que crea el SNDPINA y lo define como

[...] un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales (CNA. Artículo 190).

Este mismo sistema adquirió rango constitucional con el artículo 52 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, en los siguientes términos:

El Estado organizará un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas.

Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes.

En años subsiguientes se aprobaron varias leyes estableciendo otros sistemas de protección de derechos a grupos específicos, como la Ley Orgánica de Discapacidades (2012) que establece un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Discapacidades. Sin embargo, es el SNDPINA el que mayor desarrollo tuvo, en cuanto a organización institucional nacional y local.

Construir este sistema en todo el territorio nacional, fue uno de los principales retos asumidos por el Ecuador y significó un enorme esfuerzo colectivo, tanto del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como de otros organismos estatales, de la sociedad civil, ONGs y de la cooperación internacional. La tarea consistió en conformar, en los 221 cantones del país, los nuevos organismos dispuestos por la ley y en articular los ya existentes en una lógica sistémica.

Estos nuevos organismos fueron los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA), las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD), los Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia y las Defensorías Comunitarias (DC). Otros organismos e instancias que lo conformaron fueron las pertenecientes a la justicia especializada, la policía especializada de niñez y adolescencia (DINAPEN) así como las entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud, educación, protección social, trabajo.

El SNDPINA está integrado por tres niveles de organismos, con competencias definidas:

- I. Organismos *rectores*, encargados de la definición, control y evaluación de políticas públicas
 - a. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
 - b. Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
- II. Organismos de *protección*, defensa y exigibilidad de derechos:

- a. Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
 - b. Organismos de administración de justicia especializada de niñez y adolescencia
 - c. Defensorías Comunitarias
- III. Organismos de *ejecución* de políticas, planes, programas y proyectos
- a. entidades públicas de atención
 - b. entidades privadas de atención

Gráfico 2. Funciones de los organismos del SNDPINA



Elaboración del autor

La estructura de este sistema y los organismos que lo conforman, condicionan la organización y el funcionamiento de las rutas en la medida que ellas se asientan en la organización de este sistema; por ejemplo, los organismos encargados de vigilar el funcionamiento de las rutas en el nivel territorial fueron los CCNA, en ejercicio de su rol de vigilancia, como organismos rectores.

2.3. Las rutas y los sistemas de protección en el Plan Nacional del Buen Vivir

Como se mencionó en párrafos anteriores, el SNIES, por mandato constitucional, se articula al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de

planificación participativa (CRE. Artículo 340). La Constitución le otorga al Plan Nacional de Desarrollo - el principal instrumento de política pública con que cuenta el país-, un carácter mandatorio, en el sentido que todas las políticas y programas se deben sujetar a él de manera obligatoria (CRE. Artículo 280). En el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) se encuentran importantes elementos que le brindan a las rutas sustento político, técnico y en el ámbito de la planificación. Así como todas las políticas y planes institucionales se deben alinear a algún o algunos de los objetivos del PNBV, las rutas también lo hacen; es así que se alinean con los objetivos 1, 2 y 6 del PNBV 2013-2017. En las tablas 2, 3 y 4 se presentan las políticas y los lineamientos del PNBV que guardan relación con los sistemas de protección y con las rutas y, al final de este numeral, una síntesis de los más importantes aspectos que aportan o pueden aportar para el cumplimiento de esos objetivos.

Tabla No. 2. Las rutas en relación con el Objetivo 1 del PNBV

Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.		
Política	Lineamiento estratégico	Relación con las rutas
Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía. Política 1.1.	Consolidar la desconcentración de la Función Ejecutiva en el territorio, a través del impulso a la articulación territorial e intersectorial en zonas, distritos y circuitos administrativos, en el marco de los modelos de gestión desconcentrados de la Función Ejecutiva. Lineamiento f.	La construcción de rutas en el nivel local, tendrá que considerar la organización territorial de las entidades y servicios y su articulación de las <i>zonas, distritos y circuitos</i> .
Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez. Política 1.2.	Desarrollar las capacidades de la administración pública para la prestación de servicios públicos de calidad con calidez, incorporando los enfoques intercultural, intergeneracional, de discapacidades, de movilidad humana y género. Lineamiento d.	Las rutas, al igual que los sistemas de protección, deben ser conceptualizadas desde el principio de integralidad que se expresa reconociendo e incorporando los diferentes enfoques de igualdad.

Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el Buen Vivir. Política 1.3.	Consolidar los Consejos Nacionales para la Igualdad para su efectiva participación en la formulación, la transversalización, la observancia, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Lineamiento f.	Esta línea estratégica hace referencia a los CNI que serán los organismos articuladores de los sistemas de protección y de las rutas en el nivel nacional mientras que en el nivel local serán los CCPD quienes cumplan ese rol.
	Mejorar los mecanismos de articulación intersectorial al interior de la Función Ejecutiva, entre las funciones del Estado y con los distintos niveles de gobierno. Lineamiento 1.	Nuevamente las políticas públicas demandan resolver la compleja articulación entre niveles de gobierno, uno de los retos tanto del sistema como de las rutas.

Fuente: Senplades, PNBV 2013 – 2017.

Elaboración del autor

Tabla No. 3. Las rutas en relación con el Objetivo 2 del PNBV

Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social territorial en la diversidad		
Política	Lineamiento estratégico	Relación con las rutas
Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia. Política 2.5.	Crear un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), con registro único interinstitucional sobre violencia y discriminación de género, intergeneracional, étnico-racial, por discapacidad y por condición de movilidad humana, para la evaluación, la generación de conocimientos y la formulación de políticas públicas. Lineamiento g.	Los mecanismos de seguimiento y monitoreo de las rutas, contribuirán a la implementación progresiva del <i>sistema de información</i> que demanda este lineamiento de política pública y al que deben estar articulados.

<p>Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos. Política 2.6.</p>	<p>Desarrollar y fortalecer los programas de protección especial desconcentrados y descentralizados, que implican amparo y protección a personas en abandono, en particular niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y que incluyen la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil. Lineamiento a.</p>	<p>El anclaje de las rutas se da de manera más directa, como explicité en párrafos anteriores, con las políticas, programas y servicios de <i>protección especial</i>, como una de las dimensiones de la protección integral, universal.</p>
	<p>Generar e implementar el Sistema Integral de Protección Especial en todo el territorio nacional, de manera articulada entre niveles de gobierno, que garantice la prevención, protección, atención, acogida, reparación y restitución de los derechos de las personas víctimas de violencia, abandono, maltrato o abuso, eliminando barreras a los casos que no se denuncia o no constituyen delito, con pertinencia cultural y enfoques de género, discapacidad y generacional. Lineamiento c.</p>	<p>Este lineamiento de política pública se relaciona de manera directa con las rutas que se proponen en este estudio, salvo el aspecto de <i>prevención</i> que estaría dentro del sistema o los sistemas de protección y no directamente dentro de la lógica de las rutas.</p>
	<p>Generar e implementar un sistema integral de referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad. Lineamiento d.</p>	<p>La <i>referencia</i> y <i>contra referencia</i> de los casos que ingresan en las rutas es precisamente una de las contribuciones de esta metodología; con el valor agregado de establecer un proceso claro de mejora de la conectividad entre los organismos, por ejemplo a través de la resolución de los “nudos críticos” entendidos como las trabas que impiden el libre flujo de las relaciones interinstitucionales.</p>

	<p>Generar e implementar estándares de calidad y protocolos de atención para los servicios de protección especial prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias. Lineamiento e.</p>	<p>Uno de los aportes de las rutas en relación con los protocolos de atención es la inclusión <i>de indicadores relacionados con el tiempo de atención, la búsqueda de la no revictimización y el control sobre la articulación sistémica.</i></p>
	<p>Incorporar en el Sistema Integral de Protección Especial mecanismos adaptados a las particularidades y necesidades de la población adulta mayor para evitar explotación laboral o económica. Lineamiento h.</p>	<p>La metodología de las rutas, originalmente pensada para la niñez, representa un aporte para la protección y reparación de derechos de todos los otros grupos que requieren <i>atención especial y especializada.</i></p>
	<p>Generar e implementar el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información, como un mecanismo de observancia especializado que contemple el registro, monitoreo y seguimiento de casos de vulneración de derechos, para garantizar la adaptación y progresividad en la formulación de políticas públicas intersectoriales considerando el principio de igualdad y no discriminación. Lineamiento k.</p>	<p>En este lineamiento se amplía el alcance del sistema subsistema integral de información (ver más arriba en la política 2.5., lineamiento estratégico g. en esta misma tabla) en concordancia con el planteamiento de las rutas de <i>producir información</i> que sustente y promueva la formulación de políticas públicas para reducir la vulneración de derechos.</p>
	<p>Establecer e implementar procedimientos y medidas administrativas para la restitución oportuna de derechos, en el marco de un sistema integral de protección especial en todo el territorio nacional. Lineamiento l.</p>	<p>Las rutas contemplan, dentro de sus <i>procesos de sanción</i>, la dimensión administrativa y judicial y están concebidas en una lógica de restitución / reparación.</p>

Fuente: Senplades, PNBV 2013 – 2017.

Elaboración del autor

Tabla No. 4. Las rutas en relación con el Objetivo 6 del PNBV

Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos		
Política	Lineamiento estratégico	Relación con las rutas
Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas. Política 6.7.	Fortalecer y promover un sistema integral de protección especial, que de manera intersectorial garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género. Lineamiento a.	Este lineamiento reitera el sistema integral (véase en el Objetivo 2, política 2.6) ahora resaltando <i>el enfoque de género</i> . Como ya fue mencionado, la metodología de rutas permite y deben ser adaptadas, bajo el principio de integralidad, a todas las personas y colectivos que requieren protección especial.
	Mejorar los mecanismos de restitución de derechos a las víctimas de violencia de género. Lineamiento g.	Nuevamente aparece en este lineamiento la particularidad del <i>enfoque de género</i> .
Promover una cultura social de paz y la convivencia ciudadana en la diversidad. Política 6.8.	Promover y fortalecer el sistema de atención a personas adultas mayores víctimas de abuso, discriminación y violencia. Lineamiento h.	Las rutas como respuesta a casos que ameritan protección especial, <i>ante casos especiales de vulneración</i> como los señalados: violencia, abuso y discriminación.
Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes. Política 6.9.	Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural. Lineamiento a.	La versión primigenia de las rutas, como ya se presentó, se centró en las <i>vulneraciones de la infancia</i> .
	Mejorar la prevención, la atención y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y violencia intrafamiliar y en el sistema educativo. Lineamiento e.	Este lineamiento señala dos <i>espacios críticos</i> en donde se presentan situaciones de violencia contra la niñez: el espacio familiar y el ámbito educativo.

	Fortalecer el acceso a la justicia, ampliando la cobertura de los servicios especializados, para reducir la impunidad y garantizar la sanción y el seguimiento. Lineamiento f.	Este lineamiento se relaciona con los procesos de sanción presentes en las rutas y señala el aspecto de la <i>especialización de los servicios de justicia</i> .
--	--	--

Fuente: Senplades, PNBV 2013 – 2017.

Elaboración del autor

El análisis de las relaciones entre las rutas y las políticas del PNBV, me permite realizar un doble ejercicio: por un lado presentar algunos aspectos relevantes de las Rutas iniciales - las que fueron formuladas entre los años 2009 – 2011-; y adelantar otros que pueden ser utilizados como insumos para la propuesta de nuevas rutas que se desarrolla en este estudio.

En cuanto a las rutas primeras, algunos elementos analíticos que se derivan de ver su engranaje con el PNBV son:

- a. Las rutas, por su naturaleza, se relacionan de manera más directa con las políticas de protección especial y no tanto con las de protección integral, entendida esta última como la protección de carácter universal que corresponde más a las políticas sectoriales.
- b. Los procesos que contempla las rutas –atención, protección y sanción-, se alinean con los requerimientos de atención integral y de sanción administrativa presentes en las políticas del PNBV.
- c. Las rutas iniciales, al igual que el PNBV, se centran en los procesos de restitución de derechos, concepto que se discute más adelante y se lo contraponen al de reparación de derechos.
- d. Por estar concebidas para atender a niñez y adolescencia exclusivamente, obviamente se entrelazan con las políticas del PNBV que tratan de estos sectores de la población sin embargo, bien pueden tener cabida para todos los otros sectores de la población que requieren protección especial.
- e. Por el mismo motivo de estar centradas en la infancia, no atendían al principio de integralidad que sí está presente en el PLBV en consonancia con el mandato constitucional.

- f. En el PNBV es reiterado el reconocimiento del enfoque sistémico que debe primar en la articulación intersectorial de las políticas públicas; enfoque conceptual tanto de los sistemas de protección como de las rutas.
- g. El aspecto de prevención no está contemplado en la lógica de las rutas, puesto que estas actúan como respuesta a violaciones de derechos que ya se presentaron, cuando la prevención ya no fue eficaz.
- h. Los procesos de referencia y contra referencia de los casos de violación de derechos, son precisamente una de las contribuciones de la metodologías de rutas, pues en ellas se establece un proceso práctico de mejora de la conectividad entre los organismos, por ejemplo a través de la resolución de los “nudos” de detención, en el flujo de información y derivación de los casos que las recorren.

En relación con las perspectivas que se abren para una nueva propuesta de rutas, se pueden señalar las siguientes:

- a. La construcción de rutas en el nivel local, tiene que considerar la actual organización territorial que lo organiza en zonas, distritos y circuitos y, además, considerar la compleja articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
- b. Los organismos articuladores de los sistemas de protección y de las rutas en el nivel nacional, serían los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) y en el nivel local los CCPD.
- c. Las nuevas rutas deben incorporar el principio de integralidad, rompiendo la visión focalizada a un solo enfoque de igualdad y a un solo segmento poblacional respetando, eso sí, los principios de interés superior del niño y de su prioridad absoluta.
- d. Incorporar el principio de integralidad implica también asumir el enfoque de ciclo de vida, en concordancia con los planteamientos doctrinarios de la Constitución de la República del Ecuador y del nuevo modelo de Estado que propone.
- e. Deben ser capitalizados los aportes metodológicos, instrumentales y de concepción de las rutas originales, ya no solo en beneficio de la infancia sino

en la protección y reparación de derechos de todos los otros grupos que requieren atención especial y especializada.

f. Ceñirse al principio de integralidad no debe desdecir de atender a la especialidad y especialización que pueden requerir la diversidad y especificidad de los titulares de derechos, individuales y colectivos, que requieran protección especial, en el marco del principio de igualdad en la diversidad y no discriminación.

g. En relación con la implementación y alimentación del sistema de información sobre vulneración de derechos presente como política en el PNBV, las rutas pueden aportar con indicadores novedosos, como los que se han propuesto, en el marco de las nuevas métricas que promueve el sistema de planificación: no re-victimización, seguimiento del tiempo del recorrido dentro de las rutas y un indicador sobre la fluidez de la conectividad entre las instancias que las conforman, en términos de superación de los nudos que hacen obstáculo, lentifican, detienen o rompen los vínculos de coordinación y articulación.

Capítulo II.

Acerca de las rutas de restitución de derechos

Antes de emprender el análisis de las rutas, es necesario ubicar el momento en que fueron formuladas por primera vez, como políticas públicas, en el año 2009. En ese momento estaba en vigencia el Código de la Niñez y, en el plano institucional, se encontraba en plena construcción el SNDPINA. Posteriormente se aprobaron algunas normas que, a la postre, traerían profundos cambios en la estructura y funcionalidad de las rutas.

Gráfico 3. Contexto normativo de las rutas



Elaboración del autor

En el año de creación de las rutas, no se habían asumido integralmente las transformaciones conceptuales y doctrinarias que introdujo la nueva Constitución en la sociedad ecuatoriana y, a todas luces, tampoco se tomó en cuenta en su reflexión el bloque de constitucionalidad¹², confirmando así la aseveración de Danilo Caicedo sobre

¹² Caicedo define al bloque de constitucionalidad como “el instituto jurídico que integra los valores, principios y reglas del sistema jurídico, que no se encuentran en el articulado de la Constitución, los cuales se desprenden por medio de cláusulas de remisión establecidas en el cuerpo constitucional; como resultado, nuevos valores y principios se entienden anexados al texto constitucional con igual fuerza normativa, en un sentido sustancial en aplicación inmediata y directa del principio pro ser humano” (Caicedo, 2009:14).

la poca relevancia que se le ha dado a otras fuentes del derecho, siguiendo la tradición jurídica legalista que ha predominado en el país (Caicedo, 2009: 12).

En ese momento, el fundamento jurídico de las rutas se afincada especialmente en el Libro Tercero del CNA que crea y organiza el SNDPINA. Como se ha señalado, las rutas pueden ser consideradas como un modelo de gestión al interior del sistema de protección, por tanto sujetas a los principios que lo rigen que, como se señala en el artículo 191 del CNA, son los consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

En lo que respecta a la operación de los organismos enlazados en y por las rutas como la fiscalía, la justicia especializada, la Defensoría del Pueblo, la DINAPEN y los servicios de salud, educación, bienestar social, Defensoría Pública y demás; estaban sujetos a las normas y protocolos vigentes en ese momento como la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia y los Códigos de Procedimiento Civil y Penal.

La metodología de “Rutas de restitución de derechos” fue diseñada en el año 2009 por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, organismo encargado de la definición, control y evaluación de políticas públicas de la infancia y con atribuciones para tomar decisiones de carácter obligatorio para todas las instancias componentes del SNDPINA, así como para formular directrices generales para su organización (CNA. Artículo195.c).

1. Antecedentes de las rutas en las políticas públicas sobre la infancia

La concepción, el diseño y la construcción de rutas, no es un evento que aparece de manera aislada o espontánea, sino como parte de un proceso que se venía gestando desde las primeras políticas públicas para la infancia que se formularon a partir de la aprobación del Código de la Niñez y de la incidencia del movimiento por la niñez en la agenda política del país. En ese proceso se puede ver el recorrido que el tema de la conectividad de los organismos de protección de la infancia realiza, una de cuyas derivaciones es la metodología de rutas.

Desde inicios de los años 90, en el Ecuador se conformó un movimiento de promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, integrado principalmente por organizaciones de la sociedad civil. Este movimiento se apropió del

debate y reflexión que se desarrollaba a nivel regional en torno a la Doctrina de la Protección Integral de la Infancia, doctrina que se cristalizó a nivel internacional con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en 1989. El 7 de marzo de 1990 el Ecuador suscribe la mencionada Convención - el segundo país en hacerlo-, comprometiéndose a desarrollar las acciones legales, judiciales, administrativas y de toda índole, que aseguren a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos.

Con este fundamento jurídico, el movimiento social pro derechos de la infancia se impuso, entre otras tareas, la adecuación de la legislación nacional a los dictámenes de la CDN y el fortalecimiento de la participación social de la infancia. Es así que luego de algunos años de trabajo organizativo, consultas, negociaciones políticas y movilización social¹³, el Congreso Nacional aprobó el 17 de diciembre del 2002, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia¹⁴.

El CNA, entre otros mandatos, estableció la obligatoriedad de definir una Política Nacional de Protección Integral y de organizar la institucionalidad encargada de llevar adelante sus disposiciones: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; el SNDPINA y los Consejos Consultivos, nacional¹⁵ y cantonales, de niñas, niños y adolescentes.

En cumplimiento de este mandato, se elaboró la Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia¹⁶ (PNDPINA), promulgado en agosto de 2004, en donde se plantea que el funcionamiento *en sistema* de la institucionalidad

¹³ Según un reporte del CNNA, la movilización social para la aprobación del CNA contó con la participación de alrededor de 18.000 personas, entre ellas 14.000 niños, niñas y adolescentes (CNNA 2007: 23).

¹⁴ El Código de la Niñez y Adolescencia entró en vigencia el 3 de julio del mismo año, luego de su publicación el 3 de enero de 2003 en el Registro Oficial.

¹⁵ El primer Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, se conformó el 30 de julio de 2007, siendo el primer Consejo Consultivo de Niñez en Latinoamérica (CNNA, 2007:7).

¹⁶ El *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia* (PNDPINA) fue aprobado en el 2004 y contiene 29 políticas públicas para cada uno de los subgrupos de edad de la infancia.

crearía “las condiciones óptimas para que el Plan pueda operativizarse” (PNDPINA, 2004:87).

Estas primeras orientaciones programáticas sobre el trabajo en sistema de los organismos de protección de derechos, se realizan en respuesta y con el ánimo de superar la actuación desarticulada del Estado puesto que

[...] si el actual Estado ecuatoriano está marcado por una manera tradicional de formular, ejecutar e implementar políticas públicas, el Sistema enuncia una alternativa de carácter histórico y global para provocar un salto cualitativo en el propósito de establecer las bases para una real garantía de los derechos (*Ibíd.*: 88).

Las políticas públicas sobre la infancia formuladas en el PNDPINA, fueron posteriormente incorporadas en el primer Plan Nacional de Desarrollo, el PNBV 2007 - 2010, lo que explica, en parte, los encuentros y concordancias entre el PNBV y la lógicas del sistema de protección de la infancia y de las rutas (Senplades, 2007:7).

Otro factor que tuvo gran incidencia en colocar en la agenda política del país la visión sistémica, fue la amplia movilización que el movimiento de niñas, niños y adolescentes había organizado, con acciones de participación política de carácter masivo, de las cuales es preciso resaltar las siguientes consultas nacionales:

- La consulta realizada en 1990, en que se pronunciaron 186.198 niñas, niños y adolescentes sobre sus derechos. Abordaron temas como consumo de drogas, abuso sexual y toda forma de violencia.
- En 1996 se realiza la primera consulta nacional donde votaron 661.161 niñas, niños y adolescentes. En este pronunciamiento el aspecto que resultó priorizado fue la exigencia de respeto, cariño y justicia por parte de sus padres, autoridades y maestros.
- 2004 se da la segunda consulta nacional en que participaron 670.474 niñas, niños y adolescentes.

Estas acciones derivaron en la consulta en las elecciones de 2006, en la primera vuelta electoral, realizada el 15 de octubre, con la participación de poco más de un millón de niños, niñas y adolescentes en 198 cantones del país. La consulta buscó el pronunciamiento amplios sectores de la niñez del país, sobre los temas y demandas que, a su criterio, debían ser priorizados en la agenda política del país. Los resultados de esta

consulta, se convirtieron en una Agenda Ética Política que se presentó a los candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones del mismo año, con el objetivo de que sean incorporadas sus demandas en las acciones gubernamentales, una vez en el poder¹⁷.

Los temas que se priorizaron fueron:

- erradicación del trabajo infantil y de la explotación sexual;
- acabar con la violencia y la discriminación;
- promover el buen trato;
- garantizar el acceso, permanencia y educación de calidad;
- promover una buena alimentación y servicios de salud gratuitos;
- promover la participación de la infancia al interior de la familia, el barrio y escuela y,
- terminar con la pobreza y la corrupción.

El ganador de la segunda vuelta electoral del 26 de noviembre de 2007, resultó ser Rafael Correa quien, una vez en el poder y frente al colectivo social ante el cual había comprometido su palabra, asumió el compromiso establecido, brindando de esta manera apoyo político del más alto nivel al proceso de elaboración de lo que sería la “Agenda Social de la Niñez y Adolescencia: Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida 2007-2010” (ASNA).

En la ASNA se pueden identificar algunos aspectos de interés para conocer el proceso de donde surgieron posteriormente las rutas de restitución. Por ejemplo, cuando se hace un diagnóstico de la situación institucional, se plantea que

la estructura orgánica del Estado está organizada sectorialmente, y es por ello que hay un funcionamiento desarticulado y disperso de las instituciones, que hace que los recursos se difuminen, que las acciones tengan impactos limitados y, sobre todo, que las intervenciones no sean integrales, universales y permanentes [...] Están presentes el afán de protagonismo y el celo institucional, motivados por una actitud competitiva y de disputa por los recursos financieros. Se trata de una visión totalmente sectorial, que desconoce en los hechos el principio del “interés superior del niño”, los roles institucionales y presenta resistencia a compartir información (CNNA, 2007: 10).

¹⁷ Los candidatos a la presidencia fueron: Álvaro Noboa, Rafael Correa, Cynthia Viteri, Luis Macas, León Roldós, Fernando Rosero, Jaime Damerval, Luis Villacís, Marco Proaño Maya, Carlos Sagñay de la Bastida, Lenin Torres, Gilmar Gutiérrez y Marcelo Larrea.

En relación con la vulneración de derechos, se afirma que

no existen en el país propuestas amplias para niños, niñas y adolescentes que son víctimas de maltrato, abuso sexual, explotación sexual comercial, migración de los padres, refugiados, mendicidad; es decir, formas concretas para evitar esas violaciones y restituir sus derechos (*Ibíd.*:11).

Frente a esta situación, entre los objetivos de la ASNA se plantea “Promover la implementación de un nuevo modelo de atención que integre y articule las intervenciones existentes, de manera que las instituciones funcionen como redes de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes” y “Promover el funcionamiento e interconectividad de los organismos del SNDPINA” (CNNA,2007:14)¹⁸.

En la diagnóstico realizado en marzo de 2009 al SNDPINA, uno de las debilidades encontradas fue la escasa articulación y coordinación de sus organismos pues “no hay articulación, lo que hay son enlaces de dos o tres instituciones que generalmente corresponde al trabajo de personas y en temas puntuales”. Otros elementos encontrados fueron:

- Se sigue respondiendo a políticas institucionales y no a políticas de Estado. “Cada institución tiene su plan, cada una anda por su camino, está enraizado el tema sectorial”.
- Desconocimiento mutuo de los roles y funciones de cada organismo.
- No se ha dado la debida importancia a la construcción de sistema, se ha priorizado la construcción de organismos.
- Hay inexistencia de metodologías, instrumentos o modelos de articulación,
- La Constitución entrega la rectoría a los ministerios lo cual puede consolidar el “sectorialismo” y no la mirada integral,

¹⁸ Los lineamientos y políticas públicas sobre la infancia que se recogieron en la ASNA, se incorporaron en el PNBV 2009-2013.

- La estructura y funcionamiento del Estado no es sistémica; no se actualiza en relación con los cambios planteados en la Constitución (CNNA, 2010: 5 y 16).

En ese contexto, en la Estrategia Política del CNNA para el año 2010, se plantea el objetivo de “potenciar la conectividad del sistema a través de las rutas de protección de derechos” (CNNA, 2010b: 17). Durante los años 2012 y 2013, se implementaron en numerosos cantones del país, como las “Rutas de restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual vinculadas al sector turístico” en 205 de los 221 cantones del país o las “Rutas de restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales” que se implementaron en los cantones Ambato, Ibarra, Guaranda, Pastaza y Lago Agrio (CNNA, 2013:13).

Finalmente, un nuevo giro en la incorporación de las rutas en las políticas públicas, en este caso territoriales, se da con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización y Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en octubre del 2010. Esta norma prescribe la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria (COOTAD. Artículo 249) y dio paso a la formulación de políticas públicas provinciales de protección integral para infancia. El CNNA promovió la creación de mecanismos de articulación interinstitucional de los organismos del SNDPINA a través de Ordenanzas Provinciales (COOTAD. Artículo 41 b y d) y, como resultado de esta estrategia política, hasta marzo de 2012 se aprobaron 11 Ordenanzas Provinciales centradas en los temas de violencia contra la infancia en los espacios familiares, en el ámbito educativo y en espacios públicos. Una de las estrategias presentes en estas ordenanzas, como respuesta a las violencias, fue la construcción y funcionamiento de rutas de restitución de derechos (CNNA, 2012b:2).

2. Características de las rutas de restitución de derechos

Las rutas como políticas públicas

En primer lugar, es importante señalar que las rutas son política pública, más allá que en algunos documentos se presentan como una metodología o un modelos de gestión del

sistema de protección de la infancia. Es conocida la discusión en torno a las distintas definiciones de lo que es una política pública y las innumerables posiciones que hay al respecto. En el momento de ser diseñadas se consideró lo que el Código de la Niñez define como tales:

las políticas públicas son un conjunto de decisiones, tomadas por autoridades competentes, que se traducen en directrices y acciones sistemáticas, estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas, en respuesta a las demandas de cumplimiento de los derechos de grupos sociales; en su formulación, existe participación de los diferentes actores, y se ponen en práctica mediante la ejecución de planes y programas (Artículo 193, CNA).

Las rutas concuerdan con esta definición pues la decisión de conformarlas, fue tomada por el CNNA, una autoridad competente que tiene la atribución de formular directrices de carácter obligatorio para el SNDPINA. Así mismo, se erigió como una alternativa viable, entre otras posibles, para activar el sistema de protección de la niñez y dar respuesta a las dificultades en su funcionamiento y los obstáculos provenientes de la cultura institucional del país y, finalmente, fueron producto de un proceso de recolección de aportes, validación y participación de un amplio número de actores políticos y técnicos, principalmente operadores del sistema de protección (CNNA, 2007: 28).

Protección integral y protección especial

Otra característica de las rutas es que fueron pensadas para dar respuesta a situaciones que requieren *protección especial*, por tratarse de vulneraciones de derechos con afectaciones severas a los derechos y dignidad de las niñas, niños y adolescentes; por el contrario, las situaciones que entrarían en el ámbito de la protección integral son atendidas por las políticas públicas sectoriales y por el propio sistema de protección. La *protección integral*, ha sido definida como

el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes gocen de manera efectiva y sin discriminación de los grupos de derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo, a la participación y a la protección (Buij, 2004: 16).

De otro lado, la protección especial, en el marco de la protección integral, son

las acciones, políticas, planes y programas que atiende a las situaciones especiales en las que se encuentran niñas, niños o adolescentes, individualmente o en grupo, que han sido vulnerados en sus derechos o se encuentran en situación especial de vulnerabilidad. Las políticas de protección integral buscan que todas las niñas y niños, sin excepción, vean garantizados sus derechos, mientras que las políticas de protección especial, por contrario, apuntan a la restitución de derechos de quienes sufren o han sufrido situaciones especiales de desprotección. (*Ídem.*:29).

La protección especial requiere atención preferencial y especializada frente a situaciones especiales de desprotección que además impiden el ejercicio de otros derechos, los violentan y ponen en riesgo la integridad de las niñas, niños y adolescentes, tales como:

- Maltrato,
- Abuso y explotación sexual,
- Explotación laboral y económica,
- Trata y tráfico,
- Callejización / mendicidad,
- Desplazados, refugiados o hijos e hijas de emigrantes con necesidad de protección
- Abandono, ausencia o pérdida;
- Hijos e hijas de madres y padres privados de la libertad que no cuenten con otros referentes familiares que puedan asumir su cuidado y protección.
- Adolescentes en conflicto con la ley
- Adolescentes embarazadas,
- Otros que por la gravedad de la situación pongan en riesgo la integridad de la niña, niño o adolescente.

En consecuencia con esto, las rutas que se implementaron en el país, fueron construidas para atender este tipo de vulneraciones.

Las rutas como respuesta a vulneraciones de derechos

Las rutas se activan cuando la vulneración ya ha sido cometida, es decir, *no son preventivas* sino de respuesta a violaciones de derechos. Es importante tener en cuenta que las rutas *no son el sistema de protección* este sí encargado de aspectos como la promoción, prevención, protección y restitución de derechos (Morlachetti, 2013:12). Sin embargo las rutas, al lograr que se sancione a los victimarios y se reparen los derechos de las víctimas, hacen *prevención secundaria*, entendida como las acciones integrales para evitar que la amenaza o vulneración de derechos vuelva a ocurrir o complicarse y que las secuelas generadas por ella sean mayores, por ejemplo, la sanción a un abusador sexual previene secundariamente que se produzcan nuevas víctimas.

Las rutas como ejercicio pedagógico

Otra característica de las rutas es que el proceso de su construcción permite un ejercicio pedagógico, en el sentido de provocar aprendizajes significativos en los actores institucionales, por ejemplo para promover el conocimiento mutuo de los roles y funciones de cada entidad; construir comprensiones y un lenguaje común alrededor del enfoque de derechos y los temas de protección; desarrollar destrezas para resolver conflictos, especialmente encontrar soluciones conjuntas a los “nudos críticos”, es decir, a los obstáculos que entorpecen la acción conjunta y el trabajo colaborativo. Este aspecto adquiere relevancia por cuanto permite superar algunos de los problemas identificados como impedimentos para el funcionamiento en sistema de los organismos como la cultura institucional segmentada o los nudos que se encuentran al identificar incompatibilidades en los protocolos de actuación y relacionamiento interinstitucional (CNNA, 2013:8).

Rutas temáticas

Las rutas, a diferencia del sistema de protección, se construyen alrededor de una temática de protección especial, de acuerdo a las demandas y necesidades de los territorios donde las implementan, por ejemplo violencia sexual, violencia intrafamiliar, maltrato, abuso en el ámbito escolar, etc. El concepto era desarrollar una vivencia de aprendizaje y funcionamiento sistémico alrededor de la temática escogida y, a partir de

esta experiencia, poder asumir otros aspectos de protección de derechos, ya no solo de respuesta a vulneraciones de derechos sino vinculados con las tareas propias del sistema de protección como formulación e implementación de políticas públicas y su control y seguimiento.

Instrumentos y herramientas vinculadas con las rutas

En el proceso de su construcción, se produjeron algunas herramientas e instrumentos para apoyar el proceso de recolección de información, registro de los “nudos críticos” o problemas de coordinación y articulación identificados y de las propuestas de solución a los mismos, matrices para registrar los casos que entraron en el proceso de reparación de derechos, matrices de seguimiento, entre otros. Una de las herramientas que resultó de mayor utilidad fueron los directorios institucionales que incluyen información de contacto de los servicios presentes en cada cantón (dirección, teléfonos, correo electrónico), tipo de servicio que prestan, horarios de atención, etc. Se han incluido estas herramientas como anexo 2 de este trabajo.

Rutas y acciones de exigibilidad social

Uno de los resultados de la construcción de las rutas es la identificación de los servicios existentes en cada localidad y en todos los ámbitos, es decir, salud, educación, justicia, centros de primera acogida en casos de violencia, fiscalía, defensores públicos, servicios legales, psicológicos y sociales, servicios de apoyo pedagógico, etcétera. Al realizar este inventario se puede identificar claramente la ausencia de servicios que garanticen la restitución y reparación integral de derechos y esta información, al ser conocida por la comunidad y por las instituciones, puede devenir en demandas sociales movilizadoras que exigen respuestas de las autoridades. La exigibilidad social que puede generarse para que se provea de estos servicios, puede tomar diferentes rumbos, uno de ellos, la incorporación de proyectos de en las programaciones institucionales de los organismos desconcentrados o, en el caso de los gobiernos descentralizados, en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CNNA, 2012: 8).

Rutas y sistemas de información

La construcción e implementación de las rutas ha generado la necesidad de contar con un sistema de información para evaluar y hacer seguimiento de la eficacia y eficiencia de su funcionamiento. Durante la elaboración de un proyecto de inversión para fortalecer el sistema de protección de la infancia, se identificaron los siguientes nudos críticos (CNNA, 2010:3):

- las incompatibilidades en los instrumentos de registro de información (registros administrativos) que utilizan los organismos que participan en las rutas;
- falta de información, particularmente sobre casos de violencia, y;
- resistencia a compartir información¹⁹.

La superación de estos obstáculos, presupone la efectiva implementación del “subsistema integral de información de vulneración de derechos” que propone el PNBV, como lineamiento estratégico del Objetivo 2. En este objetivo se plantea construir un registro único interinstitucional sobre violación de derechos pero también la utilización de ese subsistema de información para realizar acciones de observancia especializada a los casos vulneración de derechos, en el marco de la protección especial que debe otorgar el Estado a sus ciudadanos²⁰. Uno de los aportes de las rutas es la creación de compromisos para la alimentación de esos sistemas de información desde los territorios (*Ídem.*: 10).

¹⁹ Esta resistencia se presenta a pesar de la existencia de una norma que expresamente establece como política pública “el desarrollo de la interoperabilidad gubernamental, que consiste en el esfuerzo mancomunado y permanente de todas las entidades de la Administración Central, dependiente e institucional para compartir e intercambiar entre ellas, por medio de las tecnologías de la información y comunicación, datos e información electrónicos que son necesarios en la prestación de los trámites y servicios ciudadanos que prestan las entidades, así como en la gestión interna e interinstitucional” (Decreto ejecutivo 1384 de 2013).

²⁰ En dos lineamientos de política, el PNBV plantean la creación de un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI) de vulneración de derechos y sobre violencia y discriminación con un doble fin: para realizar observancia especializada y para evaluación, generación de conocimientos y formulación de políticas públicas. (PNBV, 2013: 124, 125).

Indicadores de proceso de las rutas

Para la tarea de vigilancia de las rutas, vinculada con el sistema de seguimiento y evaluación, se estableció la necesidad de considerar al menos tres indicadores en aspectos fundamentales para la protección de derechos, esos son: tiempo de atención, un indicador que controle la no revictimización y un indicador sobre la eficacia de la articulación interinstitucional.

Representación gráfica de las rutas

Tanto las rutas diseñadas por el CNNA como por otras instancias, han requerido de una representación gráfica tanto de la ruta general como de los procesos y subprocesos que entran en juego. Generalmente se trata de dos tipos de diagramas: unos relativamente complejos pues corresponden a la descripción técnica de los procesos y pueden incluir una simbología y códigos particulares que gozan de consenso regional: y otra más amigables, con fines comunicacionales. En el anexo 3 se incluye algunos de estos diagramas.

3. ¿Qué son las rutas de restitución de derechos?

De acuerdo con la metáfora que está en la base de la imagen de una ruta de restitución de derechos, está sería un camino definido, que debe ser transitado en medio de la institucionalidad pública y privada, con estaciones o pasos a seguir para transitar desde una situación de vulneración de derechos a una de reparación de los mismos. Estos pasos involucran el accionar de los organismos responsables de la protección de derechos. La ruta empieza en el momento de la identificación de un caso de vulneración de derechos y termina cuando se han reparado de la manera más completa e integral.

Las rutas de restitución establecieron 3 grandes procesos:

- Atención
- Protección
- Sanción

El cumplimiento completo de estos tres procesos da como producto la restitución de los derechos, no solo de la persona vulnerada, sino también de su familia y de su entorno inmediato. Esta consideración amplía del concepto de restitución y su alcance,

permite diferenciar esta propuesta de ruta de otras, que no manejan un concepto de integralidad en la protección como las llamadas “rutas de denuncia” o las “rutas de atención”. Por ejemplo si una niña, niño o adolescente ha visto violentado algunos de sus derechos y solo se activa uno o dos de los mecanismos descritos –atención, protección o sanción-, no se están restituyendo plenamente sus derechos ni se está haciendo justicia. Si solo recibe atención médica y psicológica pero no se establecen medidas de protección ni se instauran los procesos de investigación que pudieran llevar a la sanción de quien vulneró el derecho, no hay una restitución de derechos integral. De igual manera, si solo se activa el proceso de sanción para el vulnerador, pero la víctima no ha recibido medidas de protección ni atención, tampoco habrá restitución integral. Esto quiere decir que la restitución es un proceso y a la vez un resultado. Yendo un poco más lejos incluso, si en el mismo caso, se llevan adelante los procesos de protección emergentes y permanentes y todo el proceso de sanción, pero la atención se limitó a resolver la crisis, es decir, la víctima solo recibió atención emergente y no hubo atención complementaria y ampliada, se puede considerar que no hubo una restitución integral, sino parcial o, en todo caso, incompleta.

La restitución solo es posible con la intervención de todos y cada uno de los organismos del SNIES y de los sistemas especializados de protección (CNNA, 2011: 8).

4. Principios de gestión y funcionamiento de las rutas

Los principios que por los que se rigen las rutas y que constan en la propuesta original son:

- a. Enfoque sistémico
- b. No revictimización
- c. Transparencia
- d. Confidencialidad
- e. Gratuidad
- f. Eficiencia y Eficacia
- g. Seguimiento y evaluación

a. Enfoque sistémico

El enfoque sistémico, en concordancia con la existencia y funcionamiento de los sistemas de protección integrales y especializados previstos en la Constitución, supone

la articulación y complementariedad institucional para cumplir con sus respectivas responsabilidades y alcanzar un objetivo común. Las personas son atendidas integralmente, por diversas instituciones que abordan las diferentes aristas legales, sociales, psicológicas, médicas.

El enfoque sistémico, contrario a la visión sectorial de los servicios, permite una respuesta eficaz y conjunta frente a una problemática que solo puede ser resuelta desde una actuación convergente y colaborativa de los actores que intervienen (CNNA, 2001: 11).

b. No revictimización

Los organismos que participan en la ruta de restitución deben evitar la revictimización, en cumplimiento de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 78 y para ello, se deben establecer estrategias y protocolos expeditos. La revictimización es el proceso por el cual la persona que ha sido víctima vuelve a pasar situaciones indeseadas que promueven o conllevan a revivir la violación de sus derechos.

La revictimización puede ocurrir de diferentes maneras. Por ejemplo, cuando se exige a una niña o un adulto mayor que se someta a múltiples interrogatorios y exámenes que afectan su dignidad y su sentido de privacidad. Otro tipo de revictimización puede ocurrir también cuando se somete a la víctima a un cuestionamiento extenso y repetitivo con la idea de que mantenga su historia. En casos como estos y por desconocimiento de procesos psicológicos que vive la víctima, que precisamente por lo doloroso de los hechos y como mecanismo de defensa frente a la violencia de la violación de derechos sufrida puede cambiar detalles o narrar de diferente manera el relato original, se produce el efecto contrario, es decir, se entorpece el proceso legal y con la repetición de interrogatorios y rememoraciones del hecho traumático.

La re-victimización también se puede producir cuando los medios de comunicación difunden noticias relacionadas a las víctimas de manera espectacular o poniendo en evidencia a las víctimas, sin respetar la privacidad, la imagen o la integridad y dignidad de las misma. El proceso de re-victimización puede no ser intencional, pero siempre es

perjudicial y puede acarrear severas consecuencias psicológicas y sociales en las personas (ECPAT, 2010:21).

c. Confidencialidad

Este principio protege el derecho que tiene toda persona a su privacidad y dignidad; implica que debe ser consultada y contar con su consentimiento informado que autorice la divulgación de hechos o informaciones personales privadas o que afecten o involucren a su familia y entorno. En el caso de niñas, niños y adolescentes, es particularmente sensible este aspecto dada la progresividad con que se da el ejercicio de sus derechos y por las razones obvias de su edad y momento de desarrollo.

La confidencialidad busca también garantizar la seguridad de la víctima, sus familiares, allegados o por seguridad del proceso mismo, accesible únicamente a personal autorizado. En juicios y otras formas de resolución de conflictos legales, tales como la mediación, algunos tipos de informaciones logradas entre una persona y los profesionales a cargo del caso no pueden ser discutidas o divulgadas a terceros; su violación tiene repercusiones negativas en la vida de las personas afectadas.

d. Eficacia y eficiencia

La eficacia es la capacidad de alcanzar los objetivos que se han propuesto, presuponiendo que esos objetivos se mantienen alineados con la visión que se ha definido. La eficiencia consiste en la calidad de los esfuerzos que se requieren para alcanzar los objetivos. El costo, el tiempo, el uso adecuado de factores materiales y humanos, constituyen elementos inherentes a la eficiencia.

Las rutas de restitución de derechos deben ser eficaces y eficientes, es decir cumplir con su objetivo de restituir derechos en el menor tiempo posible y haciendo uso adecuado de los recursos materiales y humanos.

e. Gratuidad

La gratuidad es fundamental para poder asegurar que realmente se pueda restituir derechos a la víctima y sancionar al responsable. Particularmente, uno de los principales deberes del Estado es administrar justicia a todos sus habitantes, tal como lo dispone el

artículo 168, numeral 3 de la Constitución: "El acceso a la administración de justicia será gratuito."

f. Seguimiento y evaluación

El seguimiento implica el acompañamiento al funcionamiento de las rutas de protección, mientras que la evaluación mide los resultados alcanzados. La combinación de seguimiento y evaluación permite corregir errores sobre la marcha y así asegurar la mejor articulación y complementariedad de los servicios.

5. Objetivos de las rutas

Los objetivos son los siguientes:

- a. Orientar a las personas y comunidades sobre qué hacer y a dónde acudir en casos de violación de derechos. Es indispensable que la ciudadanía esté informada sobre las instituciones y servicios a las cuales pueden acudir para denunciar, solicitar atención emergente o medidas de protección.
- b. Identificar a las instituciones que brindan servicios públicos para garantizar una respuesta inmediata, eficiente e integral a las personas o colectivos que han sufrido alguna violación de sus derechos. Las instituciones públicas tienen la responsabilidad de atender a las personas a través de sus servicios. En ocasiones las personas no conocen los servicios que brinda el Estado para su bienestar y cómo acceder a ellos. Las rutas buscan dar una respuesta a las preguntas de la ciudadanía sobre estos temas.
- c. Permite a los CCPD vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades y servicios públicos en cuanto a aspectos fundamentales en el proceso de restitución de derechos como:
 - No revictimización
 - Tiempo de resolución
 - Articulación interinstitucional
 - Restitución integral de derechos
- d. Los resultados del seguimiento y evaluación al funcionamiento de las rutas, pueden proveer evidencias e información sobre el cumplimiento de las políticas

públicas, insumo clave para incidir en el ajuste de esas políticas o proponer nuevas (*Ídem.*:8).

6. Procesos de las rutas de restitución

Las rutas se inician con la *identificación del caso*, que consiste en captar, descubrir o identificar cuándo una persona o un colectivo de personas sufren una vulneración o ve amenazados sus derechos. Es responsabilidad de toda persona u organización alertar y remitir a los organismos competentes cuando se tiene conocimiento o sospecha de un caso de vulneración de derechos. En ello es de gran importancia la responsabilidad de las y los ciudadanos, las familias y la sociedad civil. A partir de allí, el recorrido de las rutas, activa los procesos mencionados, que se pueden dar de manera simultánea:

- a. Proceso de atención
- b. Proceso de protección y
- c. Sanción

Cada uno de estos procesos tiene a su vez momentos que dan cuenta del alcance de cada uno y de la intervención que pueden tener las diferentes que se dan de manera secuencial:

6.1. Atención

Es el proceso de asistencia al sujeto vulnerado, a su familia y entorno inmediato; generalmente consiste en atención médica, de salud y psicológica pero también puede ser legal o social.

El proceso de atención tiene los siguientes momentos:

- a. **Atención emergente:** Encaminada a atender las consecuencias originadas por la vulneración de derechos, priorizando los aspectos de riesgo; generalmente es atención médica y psicológica en crisis.
- b. **Atención complementaria:** Son las medidas que se toman para complementar la atención emergente. Se incluye a la familia y a las personas del entorno inmediato; generalmente es médica, psicológica, social y legal. La atención complementaria incluye el tratamiento médico, terapia de estabilización

psicológica y la preparación y acompañamiento (legal y psicológico) durante el proceso judicial o administrativo.

- c. **Atención ampliada:** Es la que tiene como objetivo central que la víctima, o víctimas, se acerquen lo máximo posible, al estado anterior a la vulneración de su derecho e incluso lograr mejorar sus condiciones de vida. La atención ampliada, además de la atención médica, psicológica, social y legal, debe atender aspectos laborales, productivos, recreativos, educativos, etc., aspectos de mayor alcance y de más largo plazo que las anteriores, por ejemplo: provisión de becas, acceso al bono de desarrollo, bono de vivienda, entre otros.

6.2. Protección

La protección busca ofrecer seguridad a las víctimas, especialmente frente a quienes amenazan o vulneran sus derechos, para garantizar la no repetición de la vulneración.

El proceso de protección contiene los siguientes momentos:

- a. **Protección emergente:** Se refieren a las medidas dispuestas por los organismos de protección para que la víctima reciba atención inmediata de acuerdo con las características de la vulneración que haya sufrido. En el caso de niñas, niños o adolescentes, y según el artículo 79 del CNA, algunas de estas medidas pueden ser ejecutadas directamente por entidades de atención, que tienen la obligación de notificar a las autoridades competentes en el lapso de 72 horas.
- b. **Protección general:** Se da a partir de las medidas emergentes ya dispuestas y se enfocan en la atención integral de las consecuencias de la vulneración para procurar cambios estructurales en la causa o causas que provocaron la vulneración de derechos.
- c. **Medidas cautelares:** La Constitución prevé la posibilidad de solicitar medidas cautelares de carácter judicial para la protección de derechos fundamentales, independientemente del proceso de garantías jurisdiccionales que se siga. Dichas medidas están reguladas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

- d. Otras medidas administrativas: Son medidas de protección establecidas en norma específicas como la ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, o las medidas de cumplimiento obligatorio, establecidas por la Defensoría del Pueblo.

6.3. Sanción

Es el proceso que determina sanciones a la persona responsable de la vulneración, es decir, establece las consecuencias o efectos de una conducta o un acto que constituye una vulneración de derechos.

Las sanciones pueden ser de índole administrativa o penal. Los procedimientos para lograr una sanción administrativa constan en el CNA y en las normas que rijan a la institución o el funcionario que haya vulnerado un derecho, de ser el caso. El procedimiento para llegar a una sanción penal es el que consta en el Código Orgánico Integral Penal (COIP, Título VI).

En el proceso de sanción se identifican los siguientes momentos que pueden variar o combinarse, dependiendo del procedimiento del que se trate:

- a. Noticia o Denuncia: Se da en el momento en que la autoridad competente toma conocimiento de un hecho que puede constituir una vulneración. La noticia es cuando lo ha conocido de oficio; y la denuncia, cuando alguien se lo ha dado a conocer.
- b. Investigación: Es la indagación a profundidad de los hechos que determinan si existe o no una vulneración de derechos y sus responsables. En el proceso penal, termina en la emisión de un dictamen acusatorio o abstentivo; mientras que en el sumario administrativo con el informe de la investigación.
- c. Juzgamiento o análisis: Es la revisión de la información originada en la investigación para que, en virtud de ella, se determine si existe sustento en los indicios encontrados. En el proceso penal termina con un auto de llamamiento o de sobreseimiento.
- d. Juicio: Es la etapa en la que el órgano que realizó la investigación, y la persona acusada, presentan pruebas de cargo y descargo para probar la culpabilidad o ratificar la presunción de inocencia.

- e. Sentencia o resolución: Es la decisión sobre si existe o no culpabilidad en la vulneración y sobre la aplicación de las sanciones previstas en la Ley. La sentencia o resolución puede ser absolutoria o condenatoria.

Una vez definidos los procesos de las rutas, el siguiente paso es la identificación de los organismos e instancias, públicas y privadas dentro de sus competencias. Más adelante, en la tabla No. 7 se presenta el listado de instituciones y entidades que se corresponden con cada uno de los procesos y se incluye los organismos con roles y competencias para el proceso de reparación de derechos (ver Tabla No. 7).

7. Rutas de restitución y vigilancia

La vigilancia por parte de los CCPD se puede ejercer desde el primer momento de identificación de un caso y responde a la necesidad de controlar y monitorear que los organismos responsables cumplan con sus funciones, garanticen la protección y restitución de los derechos y actúen eficazmente en lo relativo a los procesos de sanción (CNNA, 2011: 27).

La vigilancia es institucional, responsabilidad de los organismos competentes. Puede estar acompañada de procesos de control social por parte de la sociedad civil, utilizando diferentes mecanismos como veedurías, observatorios, comités de usuarios, etc. Los cambios normativos han introducido la atribución de observancia que tiene al menos dos connotaciones significativas: la primera hace referencia a la acción de mirar con atención algo que sucede; la segunda se relaciona con el cumplimiento exacto y puntual de un mandato, puede ser una ley o una regla a ser cumplida (Real Academia Española)

Observar con detenimiento un objeto o un proceso determinado, produce algunos efectos por sí mismo: puede aclarar las características del objeto o del proceso observado; hace visible una situación que hasta ese momento estaba oculta u opaca; proporciona conocimientos sobre el objeto o situación observada; en definitiva, el solo hecho de observar con detenimiento produce un cambio en la manera de ver el objeto o la situación.

La observancia en la segunda acepción, es decir, como la acción de realizar con todo rigor algo que ha sido dispuesto, puede ser catalogada de manera positiva, cuando se cumple puntualmente lo dispuesto, o negativa, cuando ha habido una inobservancia.

En este documento, el concepto de observancia ha sido definido como el “proceso que permite vigilar y activar mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos con los enfoques de género, generacional, interculturalidad, discapacidad y movilidad humana” (Consejos Nacionales para la Igualdad, 2015:1).

8. Proceso de construcción de rutas

La política de las rutas, no solo contiene el recorrido del proceso de restablecimiento de derechos y la institucionalidad responsable en cada momento sino que desarrollo también una metodología para construirlas e implementarlas.

En este numeral, se presentan los principales procesos para la construcción de rutas, tomados de la guía metodológica redactada para el efecto que son:

- a. Posicionamiento técnico-político del proceso
- b. Construcción de la ruta
- c. Lanzamiento de la ruta
- d. Difusión de la ruta
- e. Implementación de la ruta
- f. Vigilancia del funcionamiento de la ruta (CNNA, 2012: 21-27).

A continuación, se describe en detalle, cada proceso:

a. Posicionamiento técnico-político

Es el proceso enfocado a conseguir la participación y el aval de las autoridades de todos los organismos del SNIES y de los sistemas especializados de protección para construir las rutas a través de sus delegaciones oficiales, con lo que se garantiza acuerdos de coordinación y articulación necesarios.

Los CCPD pueden cumplir esta fase a través de visitas a las autoridades a las que se les explicaba la necesidad e importancia de la coordinación y articulación sistémica, como también todas las dificultades de coordinación existentes y lo que ganamos con una intervención mejor organizada.

Algunos CCPD trabajaron mediante resolución, es decir, en la sesión del pleno plantearon el tema y fue aprobado. Con dicha resolución lista, cada delegado hizo la incidencia en sus instituciones para iniciar el proceso.

b. Construcción de rutas

Ya con el aval político para este proceso, se inicia la ejecución de la metodología que cuenta con los siguientes momentos:

- Identificación de la ruta en el cantón.

En este primer momento, se sensibiliza sobre el funcionamiento sistémico para lograr que cada institución se sienta parte del proceso y que les permita luego trabajar en equipo. Además se desarrolla el enfoque conceptual en que se basa la propuesta y se unifican criterios para luego explicar el diagrama de la ruta de restitución. Luego se realizan actividades que permitan la comprensión del diagrama y de su funcionamiento.

Sobre esta base se procede a definir la temática o temáticas de mayor incidencia en el cantón sobre la cual construir la ruta. Luego se mapean los actores institucionales del territorio en el diagrama haciendo una revisión pormenorizada de los servicios existentes.

En este momento busca alcanzar dos productos:

- Definir una de restitución temática
 - Contar con un mapa de actores
- Identificación y análisis de las competencias y protocolos de las instituciones involucradas.

Esta fase consiste en identificar las competencias de cada organismo y los procedimientos que sigue cada uno para intervenir en la restitución de derechos.

Para obtener esta información, se pueden utilizar varios mecanismos:

- Visitas institucionales con el objetivo de que llenen las matrices diseñadas para identificar sus competencias jurídicas y procedimientos operativos;

- Reuniones de trabajo por sectores: salud, educación, acogimiento, justicia, etc., en las que se revisan los protocolos internos y se establece un procedimiento operativo único para cada sector.

Otra opción es realizar un taller de identificación de competencias y procedimientos, en el que cada institución llena las matrices y diseña los flujogramas de actuación que explican gráficamente sus procedimientos.

- Identificación de dificultades de coordinación y articulación interinstitucional.

Este momento se puede desarrollar con las siguientes modalidades:

- Visitas institucionales en las que se revisan las matrices de competencias y procedimientos operativos con el fin de identificar las relaciones con otras instituciones, las dificultades de coordinación y posibles soluciones.
- Reuniones de revisión de trabajo con la participación de las instituciones para identificar las dificultades de coordinación y articulación interinstitucional y sus posibles soluciones.

- Talleres de identificación de dificultades de coordinación y articulación interinstitucional en el que, partiendo de las matrices obtenidas con anterioridad, se identifican las dificultades y posibles alternativas. Éstas son presentadas en plenaria para validarlas colectivamente.

- Identificación de soluciones de coordinación interinstitucional.

Una vez que se cuenta con el listado de dificultades de coordinación y esbozadas las soluciones, se visita a las autoridades institucionales para consensuar con ellas la concreción de las soluciones requeridas. Se trata de un proceso de incidencia política y negociación, en el que se obtiene el aval institucional y político.

Una vez que se logró el aval institucional y político, se propone la realización de un taller de validación de la ruta, en el que se revisan todos los productos logrados en este proceso y las soluciones acordadas.

En este momento se ha terminado la construcción de la ruta con lo que cada CCPD puede formalizarla y difundirla.

c. Lanzamiento de la ruta de restitución

Se realiza un evento público de lanzamiento oficial de la ruta donde las autoridades institucionales firman un acta de compromiso. Este momento se convierte en un comprometimiento con la sociedad.

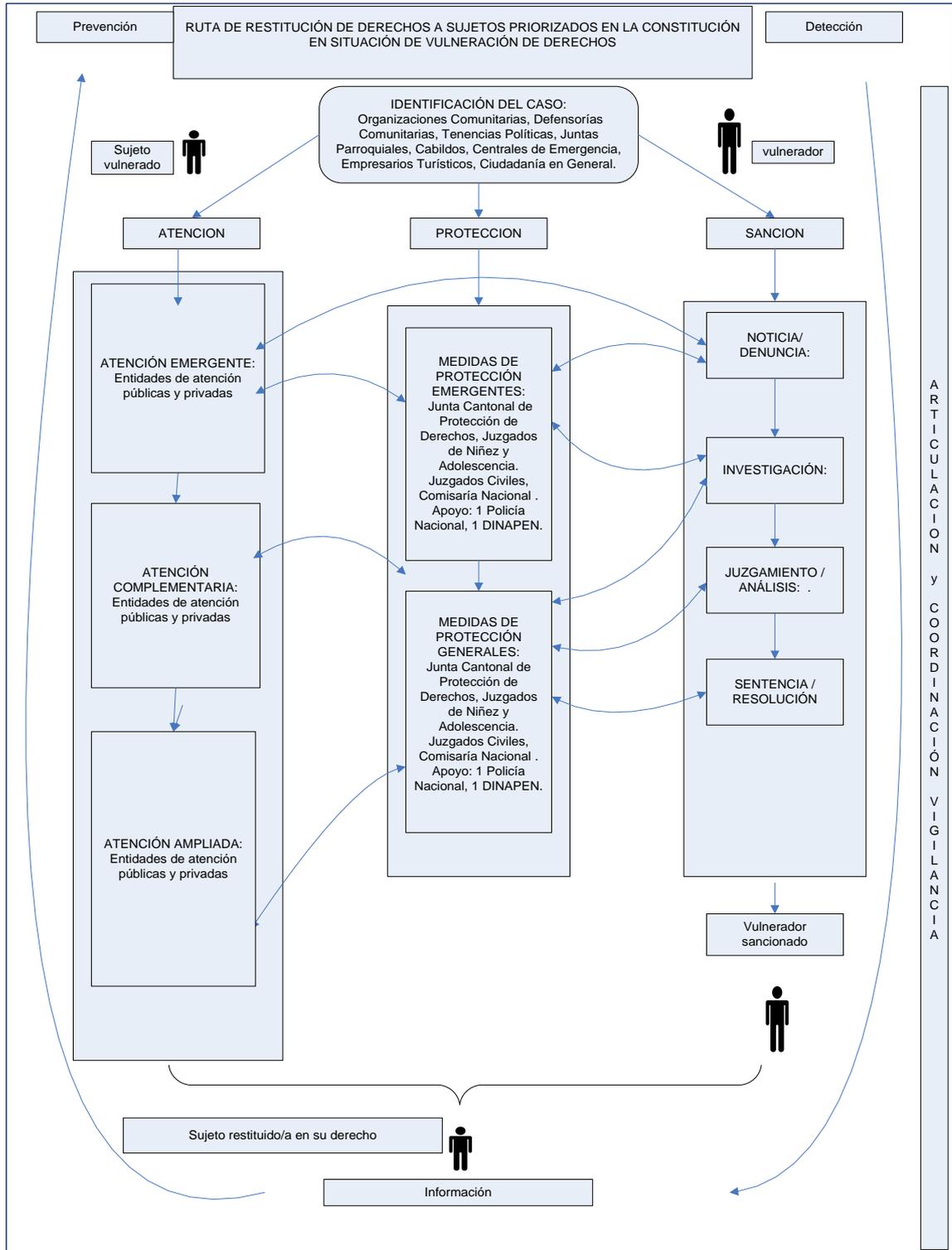
A partir de allí, se realiza la difusión masiva a nivel institucional y social. La difusión institucional consiste en informar a lo interno de cada una de las instituciones la lógica de la ruta, los acuerdos y los compromisos logrados. La difusión masiva está dirigida hacia la comunidad para informar qué hacer y dónde acudir. Se busca vincular a las defensorías comunitarias, juntas parroquiales, tenencias políticas, cabildos, medios de comunicación, organizaciones barriales, etc.

9. Diagramas de las rutas

En el gráfico No. 4 se dibuja la propuesta original de las rutas que se inicia desde la identificación del caso, con la presencia de un sujeto o sujetos vulnerados y de un vulnerador o vulneradores. A partir de esta identificación, se activan los procesos de atención, protección y sanción hasta que, luego del cumplimiento cabal de los tres procesos, se cumple el proceso completo de reparación. Este proceso arroja información que retroalimenta a los organismos encargados de vigilar y/o formular políticas públicas. Nótese que las acciones de prevención están localizadas antes y por fuera del recorrido de las rutas.

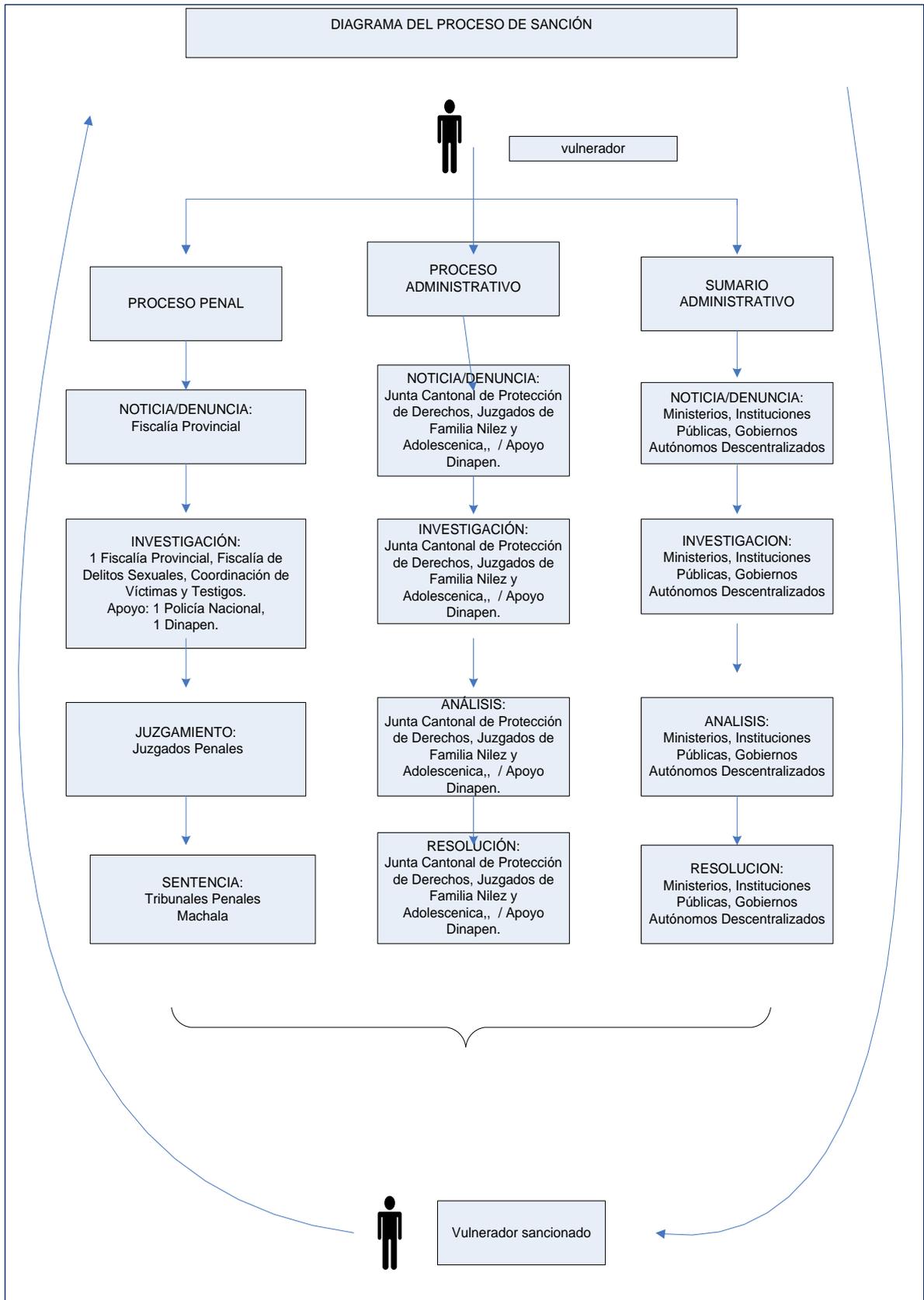
En el gráfico No. 5 se desagrega el proceso de sanción en los subprocesos de sanción penal, sanción administrativa y el subproceso de sumario administrativo - este último en caso que el vulnerador sea un funcionario público-. En cada uno de los subprocesos se señalan los organismos competentes que intervienen.

Gráfico 4. Procesos de las rutas



Fuente: CNII

Gráfico 5. Proceso de sanción



Fuente: CNI

Capítulo III

Las rutas en el momento actual: desafíos y perspectivas

Desde el momento mismo en que se aprobó la Constitución de la República, surgieron fuertes inquietudes en torno a los temas de niñez y adolescencia alrededor de temas como el respeto al principio del interés superior del niño, la institucionalidad encargada de las políticas públicas para este sector de la población, el destino del sistema de protección especializado, entre otros. Fueron voces que se levantaron desde diferentes sectores, principalmente desde las filas de los defensores de los derechos humanos de la infancia que, sin duda, han realizado importantes conquistas, no solo en relación con los derechos de la niñez sino para el movimiento social del país. Como es reconocido, el campo de los derechos humanos está en permanente disputa pues refleja, en lo doctrinario y conceptual, la diversidad de formación, intereses y comprensiones de quienes argumentan una u otra postura.

Otro sector que entró en el debate, menos identificable, estaba conformado por representantes de la corriente del neoconstitucionalismo o constitucionalismo desde el sur, de gran incidencia en la concepción de la Constitución de la República del Ecuador.

Las inquietudes han girado en torno a aspectos doctrinarios y operativos, estos últimos en relación a la estructura de un posible sistema de protección, la institucionalidad que los conformaría, los mecanismos de gestión, su alcance, etc.

Un punto de discusión fue, y es todavía, el que gira alrededor de la contradicción entre la *especificidad* y la *integralidad* en la promoción y protección de derechos. Esta discusión no está zanjada, más allá que el propósito de este trabajo no es resolverla, pero es necesario considerarla por las implicaciones que tiene para las definiciones conceptuales y operativas de las rutas. La contradicción está presente en la misma Constitución pues mientras en el artículo 11.2. proclama que “todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, en diferentes artículos se establece la preeminencia de otros grupos, como en el artículo 44 que plantea que:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus *derechos prevalecerán* sobre los de las demás personas (CRE. Artículo 42) (Subrayado por el autor).

Otro punto de discusión se suscitó a partir de la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad y de los CCPD. Por disposición constitucional el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ya no centra su actuación exclusivamente en la infancia, sino que incorpora a la juventud y a las personas adultas mayores además este que este organismo cambia sus atribuciones en relación con el SNDPINA. De otro lado, los CCPD, además de atender a los grupos generacionales de niñez, adolescencia, juventud y adultos mayores, deben incorporar en su quehacer las temáticas de género, pueblos y nacionalidades, discapacidad y movilidad humana. Bajo estas nuevas condiciones, la preocupación que se originó fue que estos organismos pierdan la especificidad en las políticas, planes y programas dirigidas a la infancia y se estuviera atentando contra el principio de no regresividad en los derechos humanos.

En un Manifiesto Público suscrito por la llamada “Asamblea del movimiento social a favor de los derechos de la niñez y adolescencia”, emitido en Cuenca en octubre del 2009, en que se hacen un conjunto de pedidos a las distintas funciones del Estado, se introduce el listado de demandas con la proclama: “demandamos progresividad en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes y no regresividad en las acciones desarrolladas por el Estado”. La primera demanda planteada es “Fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia garantizado en la Constitución Política de la República”, y a continuación:

A la Asamblea Nacional y demás organismos que impulsan la reforma normativa del Estado: Asegurar el respeto al mandato constitucional de garantizar una legislación especializada para la niñez y adolescencia, tendiente a asegurar la protección integral de sus derechos garantizando la progresividad y la universalidad de las acciones del Estado.

Al Ejecutivo, SENPLADES y Asamblea Nacional: La organización del sistema nacional de inclusión y equidad social, y dentro de este el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, garantizando una institucionalidad especializada, que asegure la protección integral de niños, niñas y adolescentes de manera

prioritaria y asegure el cumplimiento del principio del interés superior. En este marco debe definirse de manera clara y transparente el fortalecimiento de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y las JCPD (Asamblea del movimiento social a favor de los derechos de la niñez y adolescencia 2009: 2).

En este Manifiesto aparece el tema de la especialidad y se trasluce la resistencia al cambio institucional con el pedido que se mantengan los Consejos Cantonales y las JCPD exclusivamente con los temas de niñez. Consecuencia de estas posturas es que, aún hoy, siguen habiendo Consejos Cantonales de Niñez que no transita a CCPD, como es el caso de Quito y Cuenca.

Otra expresión de esa postura la expresó Fabricio Villamar, Presidente del Consejo Metropolitano de Niñez y Adolescencia de Quito (COMPINA). En una entrevista de 2014, ante la inminencia de que el COMPINA deje de lado la especialización de la infancia para acoger a todos los grupos poblacionales y los diferentes enfoques de igualdad, sus expresiones fueron:

Es un error superponer al resto de actores por sobre la niñez y adolescencia. Naciones Unidas reconoce como específica y prioritaria la temática de la niñez y la concepción de la protección la establece como interés prioritario de los Estados (COMPINA, 2015: 17).

El sustento doctrinario de esta postura se funda en los principios del interés superior del niño y de prioridad absoluta.

La posición contraria defiende el principio de integralidad, acepta que no es posible desconocer los principios de interés superior del niño y de prioridad absoluta, pero argumenta que el espíritu de la Constitución es holístico, integral, por lo que se descarta una perspectiva fragmentada o sectorial de los sujetos y sus derechos. Esta postura guarda concordancia con la visión de la CEPAL que plantea la necesidad de “destacar la universalidad, igualdad, transversalidad, integralidad, inclusión, solidaridad, equidad y dignidad y los derechos humanos en la aplicación de los enfoques hacia todos los grupos en condición de vulnerabilidad (CEPAL, 2013: 5).

Similar perspectiva manifiesta Yuri Buai, cuando señala que un sistema de protección debe:

[...] comprometer a toda la gestión pública en la afirmación e implementación de derechos de los niños y de todos los sujetos. Para ello hay que *pasar de sistemas focales a sistemas integrales de atención y protección*, que privilegien la restitución de derechos, los mandatos de protección universal dirigidos a la política pública y la atención no fragmentada de la niñez y demás sujetos de derechos (servicios y derechos). Un sistema que proteja en lo universal, en lo especial y en lo emergente; que articule acciones, sea sistémico y controle y exija políticas, programas y servicios (Buaiz, 2014: 137) (subrayado por el autor).

Esta breve reseña de algunos de los puntos en disputa alrededor del sistema, su alcance, los sujetos de protección, etc., sirve para introducir el marco actual que es necesario considerar para avanzar en la reflexión y propuesta de una versión actualizada de las rutas.

1. Contexto de una nueva versión de rutas.

El contexto actual que es imprescindible tomar en consideración para proponer una versión actualizada de las rutas, está configurado por tres aspectos que se grafican en el siguiente esquema:

Gráfico 6. Contexto de las rutas



Elaboración del autor

Este capítulo está organizado en función de cada uno de estos aspectos en cuanto inciden en las rutas. El primero son los elementos doctrinarios y de enfoque que aporta la Constitución de la República y que de manera progresiva se han ido permeando en la reflexión y en la gestión de los organismos del Estado y en la sociedad civil. Posteriormente se revisan las normas que han sido aprobadas luego del 2009 como la LOCNI y el COOTAD, entre otras. Finalmente algunos elementos que se pueden extraer con provecho de las diferentes propuestas que se han elaborado sobre el Sistema de Promoción y Protección de Derechos (SPPD). En la tabla No. 5 se presenta, de manera esquemática y como guía para la exposición, los aspectos diferenciales entre las rutas de restitución y la propuesta actualizada denominada rutas de reparación.

Tabla No 5. Rutas de restitución y rutas de reparación

	Contenido	Rutas de restitución	Rutas de reparación
1	Constitución Bloque de constitucionalidad	Principios constitucionales poco asimilados	Principios constitucionales asimilados
2	Normativa	Código de la niñez y adolescencia	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad COOTAD
3	Sistema	SNDPINA	SNDPINA derogado Proyectos y propuestas de ley
4	Protección	Protección especial	Protección especial Protección integral
5	Enfoque	Especialidad	Integralidad sin perder especialidad
6	Sujetos de protección	Niñas, niños y adolescentes	Personas y grupos que requieren consideración especial Grupos de atención prioritaria
7	Organismo articulador	CNNA CCNA	CNI CCPD
8	Procesos de las rutas	Atención Protección Sanción	Atención Protección Sanción Reparación

9	Rol de los GAD municipales		Garantes de derechos Rol de implementar el sistema de protección
10	JCPD	Reguladas por el CNNA	Sin regulación
11	Organismos que las conforman		Organismos recientes: ECU 911 JDIRC

Elaboración del autor

2. Aspectos doctrinarios. Constitución y bloque de constitucionalidad

Los aspectos doctrinarios que deben considerar las rutas de reparación son:

- Las rutas, como política pública, ejemplifican la novedad que introduce la Constitución de establecer las políticas públicas como mecanismos para garantizar derechos.
- Los procesos contemplados por las rutas –atención, protección, sanción, reparación–, son dispositivos a través de los cuales el Estado cumple sus obligaciones de respeto, protección y realización de los derechos humanos.
- Las rutas deben atender al principio de integralidad presente en la Constitución.

2.1. ¿Rutas de restitución o rutas de reparación de derechos?

En los documentos sobre la metodología de rutas, el proceso de restitución está definido así: “Restituir un derecho significa atender las consecuencias y los efectos provocados por su vulneración, para devolver a la niña, niño o adolescente a las condiciones previas a la vulneración y, de ser posible, mejorarlas”²¹ (CNNA, 2012:11).

El sustento jurídico para la utilización del concepto se encuentra en el CNA, cuando establece que uno de los propósitos del SNDPINA es “definir medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio,

²¹ Para el Diccionario de la Real Academia Española, restitución es “volver algo a quien lo tenía antes; restablecer o poner algo en el estado que antes tenía; volver al lugar de donde había salido”.

exigibilidad y *restitución* de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales” (CNA. Artículo 190) (Subrayado por el autor).

De otra parte, en la evaluación al SNDPINA realizada en el 2007, se aclara que uno de los elementos que diferencia la doctrina de la situación irregular de la doctrina de la protección integral es que esta última impulsa “la construcción de los modelos de protección integral que *privilegian la restitución de derechos*, los mandatos de protección universal dirigidos a la política pública, y la atención no fragmentada de la niñez y adolescencia” (Buiaz; 2008:16) (resaltado por el autor).

Durante el proceso de aplicación del concepto de restitución en los diferentes procesos de las rutas (atención, protección y sanción), la restitución sufrió una suerte de sobredimensionamiento en cuanto a su alcance, lo que provocó que traspase sus propios límites y se confunda con otros procesos como los de atención, rehabilitación o reparación. Como se señaló anteriormente, se consideró que la restitución integral solamente se consigue si se cumplen a cabalidad todos los procesos y subprocesos contemplados en las rutas; el concepto de restitución se convirtió en una especie de “paraguas” que abarcaba una serie de acciones para garantizar, hasta las últimas consecuencias, los derechos de las víctimas.

En sentido estricto, el contenido y el alcance que en la metodología de rutas se le dio al concepto de restitución no se ajustó a la ortodoxia doctrinaria en torno al tema y las elaboraciones alrededor del mismo fueron limitadas en cuanto a su sustento conceptual y como señalé con anterioridad, no se tomó en cuenta el bloque de constitucionalidad que hubiera ampliado la perspectiva y alcance de su actuación. .

No obstante, introducir el concepto de restitución fue útil para pensar y diseñar las rutas con una perspectiva amplia del enfoque de derechos humanos y de posicionar en la comunidad y en la institucionalidad, todo el alcance del cambio de época que representa la creciente importancia de los derechos humanos y sobre todo, los esfuerzos creativos que ha sido preciso desplegar para reducir la brecha entre las solemnes declaraciones sobre los derechos humanos y su realización; “entre la grandiosidad de las promesas y la miseria de los cumplimientos” como proclama Norberto Bobbio en su escrito sobre “El tiempo de los derechos” (Bobbio, 2001: 11).

Como se vio anteriormente en el numeral sobre las obligaciones del Estado, la restitución y la reparación de derechos son procesos vinculados con la obligación de *realizar derechos*. Profundizar en el contenido de la reparación requiere establecer algunos aspectos doctrinarios que orientan la comprensión de este proceso y su relación con la restitución.

Con este objetivo, es imprescindible remitirse a los aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”), puesto que este organismo ha innovado y desarrollado una extensa jurisprudencia sobre las reparaciones por violaciones de derechos humanos y, a decir de Claudio Nash, “en este campo tal vez sea en el que ha hecho su mayor contribución este tribunal internacional” (Nash, 2009: 9).

En términos generales, se plantea que la reparación jurídica es consecuencia del cometimiento de un acto ilícito o, en otras palabras, una violación de derechos tiene como efecto, el nacimiento del deber de reparación. En apoyo de estas tesis, Nash recurre a un principio que puede ser de aplicación general, citando a Asdrúbal Aguiar quien plantea que “Toda regla de responsabilidad, cualquiera sea su naturaleza, encierra en su interioridad un propósito reparatorio y sancionador a la vez” (*Ibíd.*: 13).

La obligación que tienen los Estados de reparar en caso que incurran en un ilícito internacional se considera como uno de los principios del derecho internacional público en materia de responsabilidad del Estado. Este principio es aplicable no solo al derecho internacional público sino también, como reseña el mismo Nash, al derecho general:

“Es un principio de Derecho Internacional, que la jurisprudencia ha considerado ‘incluso una concepción general de derecho’, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo” (*Ibíd.*:13).

El hecho de que la indemnización económica ha sido considerada como la forma de reparación más común e incluso privilegiada por parte de los Estados, ha sido documentado por autores como Beristain quien además, plantea que “Para Estados acostumbrados a una perspectiva de la reparación civil monetaria, la amplitud de los criterios del sistema interamericano hacia medidas de satisfacción, rehabilitación o garantía de no repetición ha significado todo un desafío” (Beristain, 2009: 123).

La Corte ha desarrollado un amplio conjunto de modalidades y formas de reparación:

Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc. [...] La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos (Nash, 2009: 39).

La amplitud de las posibles medidas de reparación se relaciona con la amplitud de las consecuencias que tiene una vulneración de derechos, algunas inmediatas y directas, otras no inmediatas e indirectas y que pueden implicar no solo a la víctima o víctimas sino también a su entorno familiar y comunitario. También se han considerado reparaciones de orden material y de orden inmaterial, siendo la forma más frecuente, en los casos de las reparaciones materiales, la indemnización. En cuanto a las reparaciones inmateriales, se han venido ampliando por parte de la jurisprudencia internacional su uso y aplicación (*Ibíd.*: 42).

Existen diversas clasificaciones de reparación y, en este escrito, me he inclinado por la clasificación que ha establecido el derecho internacional público que son: restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción y garantías de no repetición (*Ibíd.*: 14).

En relación con la restitución, tiene un estatus especial dentro de las posibles medidas puesto que, frente a un derecho violentado, lo ideal es restituir la situación al estado anterior a que aquello ocurriera, por tanto se procurará que las reparaciones se aproximen, en la mayor medida posible, a este ideal. No obstante, como anota García Ramírez:

restituir las cosas al estado que guardaban, estrictamente, no sólo es improbable, sino también imposible, porque la violación, con resultados materiales o formales - alteración de la realidad o afectación del Derecho-, constituye un imborrable dato de la experiencia: ocurrió y dejó cierta huella, material o jurídica, que no es posible desconocer. Así, la absoluta *restitutio* sería, más que una reparación, un milagro (García, 2004: 142).

Respecto a la reparación, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido las siguientes modalidades: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

- La *restitución* o *restitutio in integrum* (restitución integral) significa volver las cosas al estado anterior, a partir del cese de la violación, y permitir el ejercicio del derecho vulnerado (Nash, 2009: 265). Comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.
- La *indemnización* por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de derechos humanos.
- La *rehabilitación*, que incluye la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
- La *satisfacción*, que considera medidas como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; el esclarecimiento de los hechos y contextos en los cuales se dio la violación de derechos; el reconocimiento público de la violación de derechos, a través de una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima.; actos de disculpas públicas que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- Las *garantías de no repetición* que incluye medidas como la de garantizar la protección de los profesionales del derecho, de la salud y la asistencia sanitaria, de la información así como de defensores de derechos humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005: 384-389).

Esta última garantía debe ser aplicada y difundida entre los profesionales y técnicos por cuanto se ha constituido en uno de los nudos que dificultan la participación y apoyo de estos profesionales en los procesos de coordinación de las rutas de restitución, pues alegan la falta de protección cuando se involucran en casos que demanden su testimonio.

Un ejemplo de aplicación de la garantía de no repetición es la recomendación 113 de la Comisión de la Verdad del Ecuador que requiere de los ministerios y secretarías de Estado, transversalizar en las políticas públicas los enfoques de igualdad en el momento de formularlas las políticas y en la ejecución de programas y proyectos con grupos en particular situación de discriminación e inequidad (Comisión de la Verdad, 2010: 422).

Uno de los campos relevantes a los cuales la Corte amplió el espacio de las reparaciones es el daño al proyecto de vida en la medida en que los efectos de una violación de derechos no son solamente daños patrimoniales o morales sino que pueden afectar las proyecciones que la persona podía tener sobre su existencia. El denominado 'proyecto de vida' atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas" (Nash, 2009: 58). El proyecto de vida "se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone". Estas opciones "son la expresión y garantía de la libertad". Difícilmente se diría que una persona es "verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación" (*Ibíd.*: 247).

La reparación del daño al proyecto de vida implica una indemnización, pero no se reduce necesariamente a ésta. Puede traer consigo otras prestaciones o compensaciones, que aproximen la reparación al ideal de la *restitutio in integrum*, como son las de carácter académico, laboral, etcétera. Por ello conviene examinar este asunto en forma separada del caso general de la indemnización pecuniaria (García, 2004: 151).

Tras estas reflexiones, se puede colegir que el concepto y el nombre de reparación podrían ser más idóneos para describir el alcance de las rutas por las siguientes razones:

- a. En cuanto a su alcance en lo relativo a establecer medidas que resarzan el daño recibido, las medidas de reparación abarcan una cobertura mayor pues contemplan diferentes daños morales, materiales, mediatos e inmediatos.
- b. En la clasificación medidas que hace el sistema Interamericano de Derechos Humanos, la restitución es una de las posibles acciones eso sí, la ideal en cuanto a que permitiría "borrar" los efectos del acto ilícito. Esta misma consideración hace la Constitución de la República cuando, en el artículo 78 dispone lo siguiente:

Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado (CRE. Artículo 78).

3. Aspectos normativos

Luego de 2009, y en medio del cambio estructural que progresivamente se va fraguando en la estructura estatal por la nueva visión de Estado y sociedad introducida por la Constitución de la República del Ecuador, se aprueban dos normas que tienen importantes repercusiones en el sistema de protección y, por tanto, en las rutas.

El primero es el COOTAD, en el 2010, en donde se ratifica el espíritu garantista del Estado en los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo en el artículo 4 de ese código, se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen, entre otros fines, el de “la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales” (COOTAD. Artículo 4b.). En el mismo artículo, otra función que les asigna es “la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la *creación y funcionamiento de sistemas de protección integral* de sus habitantes” (*Ibíd.* Artículo 4h.) (Subrayado por el autor).

Más adelante, se establecen las funciones de los distintos niveles de gobierno frente al sistema de protección, otorgándoles responsabilidades diferenciadas así: a los GAD regionales, provinciales y parroquiales les dispone *promover* los sistemas de protección integral, mientras que los GAD municipales y metropolitanos deben *implementar* dicho sistema; esta implementación incluye la conformación de consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos (COOTAD. Artículos 31, 41 y 54).

En el último artículo, el 598 del COOTAD, se definen las atribuciones de los CCPD que son exactamente las mismas de los CNI: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en este caso municipales. En este artículo se establece que los CCPD deben coordinar con los CNI y

con las redes interinstitucionales especializadas de protección de derechos. Se define también la composición de este organismo con la participación paritaria de delegados del Estado y de la sociedad civil.

Las disposiciones introducidas por el COOTAD tienen las siguientes implicaciones en las rutas:

1. Los CCPD pueden desempeñar roles análogos a los que tenían los CCNA en cuanto a la función de coordinación y articulación de las rutas;
2. La función de *vigilancia* del funcionamiento de las rutas y del cumplimiento de sus objetivos, que antes la tenían los CCNA, ahora la puede asumir los CCPD desde la competencia de *observancia*²², atribución que se encuentra en pleno proceso de construcción conceptual y operativa.
3. En cuanto a las JCPD, en el COOTAD, aparte de que ordena que los GAD municipales las conformen, no hay ningún avance en la definición de su anclaje institucional ni sobre los titulares de derechos a los que atenderían. Hasta el momento, las juntas continúan regidas por los dictados del CNA en cuanto a sus formas de actuación y los procedimientos para tomar medidas administrativas de protección (CNA. Artículo 215). Una de las expectativas con la promulgación de la ley del sistema de protección es que se definan sus ámbitos de actuación y quien regularía su funcionamiento.

En cuanto a la LOCNI, esta norma deroga el artículo 194 del CNA, y como consecuencia le quita la rectoría del sistema al CNNA, es decir, las decisiones de este organismo ya no son “de carácter obligatorio para todas las instancias componentes del Sistema” (CNA. Artículo 194). A su vez, con la derogación del artículo 195, le quita al CNNA las funciones de formular las directrices generales, a nivel nacional, para la organización del SNDPINA y coordinar su aplicación con los Concejos Cantonales; y la función de promover la creación y fortalecimiento orgánico funcional de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y de las JCPD (CNA. Artículo 195c y e).

²² Los CNI consensuaron la siguiente definición de observancia: “Vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación e incidir en la gestión del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos de sus titulares” (CNI, 2011:1).

Estas disposiciones de la LOCNI repercuten en la rutas en la medida en que el sistema local y principalmente los CCPD y las JCPD dejan de recibir directrices sobre su funcionamiento y organización, dando paso a una situación de discrecionalidad en su actuación; una definición más clara de su actuación depende de la expedición de la nueva ley del sistema de promoción y protección de derechos del cual forma parte (LOCNI. Transitoria novena).

Otra implicación para las rutas es que los CCPD asumen ahora atribuciones en relación, no solo con la infancia sino con juventud y personas adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades así como los cinco enfoques de igualdad previstos en la Constitución: étnico, generacional, género, discapacidades y movilidad humana.

En la tabla 6 se muestran los cambios más relevantes provocados por esas normas en la estructura y funcionalidad de las rutas:

Tabla No. 6. Normas recientes y su incidencia en las rutas

Instrumento	Artículos	Incidencia en las rutas
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010	Artículo 41. Funciones del GAD provincial.	<i>Promover</i> los sistemas de protección integral
	Artículo 54. Funciones del GAD municipal	<i>Implementar</i> los sistemas de protección integral que incluye la conformación de consejos cantonales, JCPD y redes de protección de derechos.
	Artículo 64. Funciones del GAD parroquial	<i>Promover</i> los sistemas de protección integral
	Artículo 598. Consejos Cantonales para la protección de derechos.	Cada Consejo Cantonal organizará y financiará un CCPD. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como

		con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.
Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad 2014	Artículo 9. Funciones de los CNI.	9.4. Crear e institucionalizar un sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación. 9.7. Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.
	Artículo 12. Atribuciones de los Secretarios Técnicos	12.7. Desarrollar mecanismos de coordinación territorial e intersectorial.
	Disposición transitoria novena	Le dispone a la Defensoría del Pueblo la presentación de una propuesta de ley que establezca y estructure el sistema de promoción y protección de derechos.
	Disposición transitoria décima	En los cantones donde se hayan conformado Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convierten en Consejo Cantonales para la Protección de Derechos.
	Disposición derogatoria tercera del Código de la Niñez.	<ul style="list-style-type: none"> – Al derogar los artículos 194 y 195 del CNA se le quita al CNNA la rectoría del SNDPINA. – Al derogar los artículos 202, 203 y 204 desaparecen los CCNA. – La derogación del CNNA va aparejada con que ya no existe el organismo rector de SNDPINA. – Se suprimen los CCNA como los organismos rectores del sistema de protección a nivel local, articuladores de las rutas.

Elaboración del autor

En cuanto a la situación actual de los CNI, hasta mediados del mes de marzo de 2016 se encontraban en proceso de institucionalización tres de ellos: el intergeneracional, el de género y el de discapacidades, mientras que el Consejo nacional de movilidad humana

no estaba conformado y el intercultural mantenía un complejo proceso de unificación sobre la base a los anteriores consejos de pueblos y nacionalidades (CODEMPE), del pueblo montuvio²³ (CODEPMOC) y del pueblo afroecuatoriano (CODAE). El decreto ejecutivo 967 del 17 de marzo de 2016, marca un giro en las dinámica y organización de los consejos pues en este decreto se nombra por primera vez a los representantes del Presidente de la República a cada uno de ellos y se unifica el Consejo de pueblos y nacionalidades. Al momento están próximos a ser nombrados los representantes de la sociedad civil, una vez que ha sido expedido el reglamento correspondiente por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social²⁴.

La nueva estructura que asuman estos organismos tendrá repercusiones en la implementación del sistema de protección y en el rol que pueden jugar estos organismos en la dinámica de las rutas.

Además de las normas mencionadas, hay otras vinculadas con los sectores de salud, educación, justicia, entre otras. Un ejemplo de la incorporación de nuevas instancias en las rutas es la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), que dispone se brinde protección y apoyo a las y los estudiantes en casos de violencia, maltrato, explotación sexual y de cualquier tipo de abuso (LOEI. Artículo 3.m).

En el nivel de articulación entre componentes del SNIES, el Consejo Nacional de Educación, como el organismo permanente de orientación y consulta de la Autoridad Educativa Nacional. (LOEI. Artículos 19 y 23), tiene la obligación de coordinar con los Consejos Nacionales de Igualdad a fin de asegurar la transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas bajo su responsabilidad (LOEI. Artículo 23).

En el ámbito territorial, la articulación se prevé desde la obligación de actuar por parte de la máxima autoridad de los establecimientos educativos ante vulneraciones de

²³ Finalmente la Real Academia de la Lengua Española acepta la palabra con “v” con el significado de “campesino de la costa ecuatoriana”, al contrario de montubio como “hombre arisco y de modales rudos”. Una pelea ganada por el pueblo montuvio. Véase DRAE y <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/montuvio-manabi-identidad-interculturalidad.html>

²⁴ Al momento se está a la espera de que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social convoque a concurso público para nombrar a los representantes de la sociedad civil, una vez expedido el reglamento de selección el 6 de abril de 2016.

derecho (LOEI. Artículo 64) y el papel que juega la Junta Distrital Intercultural de Resolución de Conflictos (JDIRC) “cuando la integridad física, psicológica o sexual de las niñas, niños y adolescentes estuviere amenazada o hubiere sido afectada, sin perjuicio de la obligación de denunciar ante la autoridad judicial respectiva y remitirá a las autoridades competentes para que se dicten las medidas de protección de derechos que corresponda por su incumplimiento” (LOEI. Artículo 14).

El nuevo organismo que creado al interior del sistema educativo, tiene la potestad de resolver y sancionar y, según el caso, articularse con las JCPD y los otros organismos del sistema de protección (LOEI. Artículo 63).

La JDIRC debe dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección dictadas por las autoridades competentes para protección de derechos, sancionando a quien corresponda por su no cumplimiento. Esta Junta tiene, entre otras atribuciones:

- a) Instaurar de oficio, o por denuncia o informe de las autoridades competentes sobre los casos de violencia física, psicológica o sexual, los sumarios administrativos a los que hubiere lugar. Además, cuando constituyeren infracciones o delitos, deberán ser denunciados, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, a la autoridad judicial correspondiente.
- b) Conocer de oficio, por denuncia o informe de las autoridades competentes, sobre las faltas de las y los profesionales de la educación y las y los directivos de instituciones educativas de su jurisdicción y sancionar conforme corresponda.
- c) Dictar de manera inmediata medidas de protección a favor de la o las víctimas de violencia, sea física, psicológica o sexual, de conformidad con las disposiciones de la Constitución, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, del CNA y de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, desde el momento mismo en que se presentare el pedido administrativo hasta la finalización del proceso, sin que implique el traslado o traspaso administrativo de la o el docente a otra unidad educativa.
- d) Resolver los conflictos de carácter administrativo y pedagógico que sean elevados a su conocimiento.

- e) Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos tendrán la capacidad de arbitrar medidas de protección conjuntas, paralelas o incluso independientes a las que puedan dar las JCPD, en casos de denuncias de agresiones o acosos sexuales, sin perjuicio de los derechos colectivos y la jurisdicción de la autoridad indígena.

Como se observa, existe una obligatoriedad normativa para que el Sistema de Educación coordine y articule sus instituciones con las del Sistema Especializado de Protección de Niñez y Adolescencia y, por mandato legal se dispone que el Sistema Educativo trabaje conjuntamente con otros organismos mediante rutas creadas para la protección de derechos.

4. Aspectos relacionados con el sistema de protección

Como se ha mencionado, con la LOCNI se derogaron artículos claves que organizaban del SNDPINA mientras que en la transitoria novena se dispone que la Defensoría del Pueblo presente un proyecto de ley que “establezca y estructure el sistema de promoción y protección de derecho. Esta fue presentada por la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Nacional en abril de 2015²⁵ y actualmente se encuentra archivada debido, entre otras razones a las observaciones y cuestionamientos que se le han hecho desde diferentes sectores como el CNII, el Grupo Parlamentario por la Niñez y Juventud, Unicef y otros. Los principales cuestionamientos han sido:

- En el artículo 2 de la propuesta se insertan elementos que restringen restringir el acceso de ciertas personas al sistema de protección especial, cuando se plantea que pueden acceder si ven amenazada su vida debido a su condición de género, generacional, de movilidad humana, de discapacidad, y étnica. Esta calificación podría dejar por fuera muchos casos que requieren protección y que no necesariamente se subsumen en una de esas categorías.

²⁵ Información disponible en: <http://leyes.asambleanacional.gob.ec/>

- La ley no desarrolla los mecanismos de articulación entre los distintos niveles y entre las instituciones del mismo nivel, especialmente las relaciones entre los organismos administrativos de protección de derechos.
- En relación con las JCPD la principal función debería ser llevar procedimientos administrativos de protección de derechos y emitir las medidas de protección correspondientes y no, como se lo plantea en el proyecto, dedicarse a hacer seguimiento de medidas a casos que no hayan sido resueltos por ellas mismas, pues se estaría afectando el principio de inmediatez (Artículo 42 del proyecto).
- En cuanto a las medidas de protección emergente detalladas en el Artículo 35 del proyecto, dejan por fuera algunas medidas importantes contenidas en el CNA como: emisión de boletas de auxilio y prohibición de que el agresor se acerque o amenace a la víctima.
- En el Artículo 40 se debe incluir el principio de no revictimización, de confidencialidad y de gratuidad, que no han sido contemplados.
- Se deben garantizar mecanismos de coordinación entre las JCPD para asegurar la ejecución de las medidas de protección en cualquier parte del territorio, pues forman parte de un sistema de protección que debe estar articulado con todos los organismos para la ejecución de las medidas.²⁶

Luego del archivo de esta propuesta, se han desarrollado algunas iniciativas para organizar el sistema de protección o que aluden al mismo; entre ellas el Proyecto de Ley del Código del Ciclo de Vida, presentado el 17 de marzo de 2016, actualmente archivado²⁷. En este proyecto se proponía, en la Disposición transitoria cuarta que, hasta que se publique en el Registro Oficial la Ley del Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos se mantenga vigente, en el Código de Niñez y Adolescencia, el libro tercero relativo al SNDPINA.

²⁶ Tomado del oficio enviado por el CNII a la Comisión de Derechos Colectivos de la Asamblea, encargada de tramitar la propuesta de ley y de las observaciones realizadas por Unicef.

²⁷ Información disponible en : <http://leyes.asambleanacional.gob.ec/> (visitada 13 de abril de 2016)

Actualmente está por ser presentado un nuevo proyecto, fruto de una consultoría contratada por Unicef y auspiciada por el Grupo Parlamentario por la Niñez y Juventud que también ha recibido serios cuestionamientos, entre otros, el de crear nuevas instituciones y no partir de las actualmente operativas. En el artículo 47 de este proyecto se menciona:

la creación del Consejo Nacional de Promoción y Protección de Derechos: El Consejo Nacional de Promoción y Protección de Derechos es la máxima autoridad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos; tiene personería jurídica de derecho público y está representado legalmente por su Presidenta o Presidente. Las decisiones del Consejo Nacional de Promoción y Protección de Derechos se expresan mediante Resoluciones vinculantes para todas las entidades que forman parte del Sistema de Promoción y Protección de Derechos (Propuestas técnico-normativas al Proyecto de Ley del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, 2016. Artículo 47).

5. Sujetos de protección

La definición de a quién o a quienes debe atender las rutas está relacionada con la cuestión de la integralidad y la especialidad. El enfoque que manejaban las rutas de restitución era el de la especialidad, en concordancia con la doctrina de la protección integral, el CNA y los principios específicos para la niñez; es así que fue diseñada e implementada para niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración de derechos. La constitución amplía esta perspectiva al establecer un conjunto de sujetos de derechos que deben recibir atención especial y especializada. Por un lado, están los llamados grupos de atención prioritaria que se mencionan dentro del capítulo tercero de la Constitución, esto es:

- personas adultas mayores,
- niñas, niños y adolescentes,
- mujeres embarazadas,
- personas con discapacidad,
- personas privadas de libertad
- personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad,
- personas en situación de riesgo,
- víctimas de violencia doméstica
- víctimas de violencia sexual

- víctimas de maltrato infantil,
- víctimas de desastres naturales o antropogénicos,
- personas en condición de doble vulnerabilidad,
- jóvenes,
- personas en situación de movilidad humana,
- personas con discapacidad
- personas privadas de la libertad
- personas usuarias y consumidoras (CRE. Artículos 35-55).

Otros sujetos de protección son los establecidos en el artículo 341, en donde se define que el Estado generará condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas y priorizará su acción hacia grupos que requieran consideración especial por:

- persistencia de desigualdades,
- exclusión
- discriminación
- violencia
- por su condición etaria
- por su condición de salud
- por su condición de discapacidad (CRE. Artículo 340).

Esta ampliación de los sujetos de protección, además de considerar algunas categorías como atención prioritaria y atención especializada, protección integral y protección integral, está en línea con el pensamiento de Norberto Bobbio quien propone agregar a los tres grandes procesos de los derechos humanos: positivación, generalización e internacionalización, un cuarto proceso, el de *especificación* que consiste en considerar las particularidades de los titulares de derechos. Así por ejemplo, respecto a las personas se encontró una primera especificación como ciudadano, posteriormente la pregunta es ¿qué ciudadano o ciudadana?

Esta especificación se ha producido bien respecto al género, bien respecto a las distintas fases de la vida, bien teniendo en cuenta la diferencia entre

estado normal y estados excepcionales en la existencia humana. Respecto al género, se han venido reconociendo progresivamente las diferencias específicas de la mujer respecto al hombre. En atención a las varias fases de la vida, se han venido diferenciando poco a poco los derechos de la infancia y de la ancianidad de aquellos del hombre adulto. Respecto a los estados normales o excepcionales, se ha subrayado la exigencia de reconocer derechos especiales a los enfermos, a los incapacitados, a los enfermos mentales, etc. (Bobbio, 2001:109).

Esta amplia categorización implica también un gran reto para la organización del sistema de protección y ha sido uno de los aspectos de controversia en las propuestas del SPPD. Según Yuri Buaiz, todos los instrumentos de derechos humanos, sin excepción, destacan la obligación de los estados de garantizar el cumplimiento de los derechos de forma integral, es decir los derechos universales y también los derechos específicos, particularmente considerados, es decir, la protección especial cuando estos derechos son vulnerados o amenazados. Por tanto, la protección integral incluye la protección especial. Estas consideraciones se armonizan con el espíritu del SNIES que comprende tanto la protección integral como la especial, a través de los sistemas especializados (Buaiz, 2016: 6).

6. Procesos de las rutas

Las rutas de restitución contemplaban tres procesos, tal como se señaló en el capítulo anterior. Para las nuevas rutas se propone agregar un cuarto proceso, el proceso de *reparación* mientras que los procesos originales se mantendrían sin alteración.

Los procesos son:

- a) Atención. Esta puede ser atención emergente, complementaria y ampliada. Se mantienen los distintos niveles de atención pero se incorpora el proceso de reparación, más allá de la atención médica, psicológica o social.
- b) Protección. Se mantiene la protección emergente y la protección permanente y, como se ha señalado además, la protección se puede dar por vía administrativa o por vía judicial.
- c) Sanción: Este proceso determina sanciones a la persona o personas responsables de la vulneración; puede consistir en una sanción administrativa o judicial.
- d) Reparación. Este cuarto proceso corresponde a las acciones que aseguran la reparación de derechos de la víctima de la vulneración y comprende la

restitución integral, la reparación individual y la reparación pública. La restitución entendida como las medidas que se deben tomar para permitir que las cosas vuelvan al estado anterior, a partir del cese de la violación, y permitir el ejercicio del derecho vulnerado.

En función de estos procesos se define y organiza la institucionalidad pública y privada como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 7. Entidades y organismos en función de los procesos de las rutas

Proceso	Subproceso	Organismos / funciones
Atención	Emergente	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerio de salud – Ministerio de educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio del interior (Policía Nacional) – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – GAD municipal
	Complementaria	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerio de salud – Ministerio de educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio del interior (Policía Nacional) – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – Ministerio de Justicia DDHH y Cultos – GAD municipal
	Ampliada	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerio de salud – Ministerio de educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio del interior (Policía Nacional) – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – Ministerio de Justicia DDHH y Cultos – GAD municipal
Protección	Medidas de protección emergente	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de la Judicatura – Junta Cantonal de Protección de Derechos – Defensoría del Pueblo – Policía Nacional
	Medidas de protección reparativas	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de la Judicatura – Junta Cantonal de Protección de Derechos – Defensoría del Pueblo – Policía Nacional
Sanción	Denuncia / noticia	<ul style="list-style-type: none"> – Fiscalía General del Estado – Defensoría Pública

	Investigación	<ul style="list-style-type: none"> – Fiscalía General del Estado – Consejo de la judicatura – Defensoría pública – Policía Nacional
	Juzgamiento/ análisis	<ul style="list-style-type: none"> – Fiscalía General del Estado – Consejo de la judicatura – Defensoría pública
	Sentencia / resolución	<ul style="list-style-type: none"> – Fiscalía General del Estado – Consejo de la judicatura – Defensoría pública
Reparación	Restitución integral	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de la Judicatura – Ministerio de Salud – Ministerio de Educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – GAD
	Reparación individual	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de la Judicatura – Ministerio de Salud – Ministerio de Educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – GAD
	Reparación social	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de la Judicatura – Ministerio de Salud – Ministerio de Educación – Ministerio de inclusión económica y social – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – GAD

Elaboración del autor

7. Función de coordinación y articulación

En las rutas de restitución, la función de coordinación y articulación la ejercía el CNNA en el nivel nacional, en ejercicio de su atribución de rectoría del SNDPINA mientras que en el nivel local era asumida por los CCNA.

En la propuesta de rutas de reparación, esta función la desempeñarían los CNI en el nivel central, en ejercicio de la competencia que les otorga la ley de “coordinar con las entidades rectoras y ejecutoras de las políticas públicas y los organismos

especializados de protección de derechos en todos los niveles de gobierno” (LOCNI. Artículo 9.1).

En el nivel cantonal, serían los CCPD en función de lo que determina la ley que establece que “coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos” (COOTAD. Artículo 598).

Tabla 8. Diferencias entre las rutas de restitución y las rutas de reparación

Rutas de restitución de derechos	Rutas de reparación de derechos	Comentario
Fue diseñada e implementada para niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración de derechos.	Amplia la protección a todo el ciclo de vida : Grupos de atención prioritaria Grupos en situación de desventaja social Persistencia de situaciones de desigualdad, exclusión, discriminación, violencia, condición etaria, condición de salud, condición de discapacidad, doble vulnerabilidad.	Se amplía el campo de aplicación, no solo a niñez y adolescencia, en concordancia con las características de un nuevo sistema de protección que esté acorde con la visión de integralidad que propone la Constitución.
Se sustentaba en el SNDPINA	Está elaborada para los sistemas especializados dentro del SNIES, uno de ellos es el SNDPINA.	Las rutas de reparación actúan en el marco, no solo del SNDPINA. sino de todos los sistemas especializados que forman parte del SNIES.
Contaba con tres procesos: atención, protección y sanción.	Se proponen cuatro procesos: atención, protección (judicial y administrativa) investigación y sanción (judicial y administrativa) reparación	La institucionalidad pública y privada que participa se define y organiza a partir de los cuatro procesos considerados.
La función de coordinación y articulación la ejerce el CNNA en el nivel nacional y en el	La función de coordinación y articulación la ejercen los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad en el nivel nacional y en	

local los CCNA, dentro de su atribución de rectoría.	el nivel local los CCPD, dentro de su función de transversalización, y su obligación de coordinar con los organismos especializados en la garantía y protección de derechos.	
El control del funcionamiento de las rutas es ejercido por el CNNA y los CCNA en cumplimiento de su atribución de <i>vigilancia de casos</i> .	El control del funcionamiento de las rutas es ejercido por los CNI y los CCPD en cumplimiento de su atribución de <i>observancia de políticas públicas</i> .	
La <i>restitución</i> de derechos está concebida dentro de la atención complementaria	Se mantienen los distintos niveles de atención pero se incorpora el proceso de <i>reparación</i> , más allá de la atención médica, psicológica o social. El proceso de restitución es uno de los aspectos de la reparación.	
Las JCPD tienen un papel definido en su función de dictar medidas administrativas de protección	Algunas de las competencias de las JCPD han sido asumidas por otras instancias judiciales como los juzgados multicompetentes. Las competencias de las JCPD están sin definición por ausencia de una norma que las regule y organice.	
Atención / protección / sanción	Atención / protección / sanción / reparación	Sustentar por que se introduce de manera separada la <i>reparación</i> . En la activación de las rutas se ha incorporado el Sistema Integrado de Seguridad (SIS) Ecu 911. Esto representa una vía de acceso más definida.
Atención:	Atención: emergente,	

emergente, complementaria y ampliada	complementaria y ampliada	Se mantienen los tres subprocesos de la atención. Acogiendo la categorización de las obligaciones del Estado, la atención correspondería a una acción positiva de reparación.
Protección.	Protección por vía administrativa y por vía judicial. Se mantiene la protección emergente y la protección más sostenida.	Los dos tipos de protección permiten que las víctimas reciban atención (emergente, ampliada o complementaria) y también protección judicial, por ejemplo para que el agresor no se acerque.
Sanción judicial y administrativa	Sanción judicial y administrativa	
Esta dimensión era inexistente. Todo el proceso se consideraba reparatorio.	Reparación	Existen dos modalidades de reparación: individual y pública.
Ejercen la función de articulación, el CNNA en el nivel nacional y los CCNA en el nivel cantonal.	Esta función es ejercida por los CNI en el nivel nacional y por los CCPD en el nivel local.	Los CNI ejercen esta atribución basados en la norma que les manda coordinar con las entidades rectoras y ejecutoras de las políticas públicas y los organismos especializados de protección de derechos en todos los niveles de gobierno (LOCNI. Artículo 9.1). En el caso de los CCPD, lo que se ha establecido es que “coordinarán con las

		entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos” (COOTAD. Artículo 598).
--	--	---

Elaboración del autor

8. Propuesta gráfica de las rutas de reparación

En el gráfico 7 se presenta la estructura general las rutas de reparación, incorporando algunos tiempos a tomarse en cuenta dentro del recorrido de los casos. Los organismos responsables de cada uno de los subprocesos se pueden consultar en la tabla No. 7, en este mismo capítulo.

Gráfico 7. Diagrama de las rutas de reparación



Elaboración del autor

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. Las rutas de reparación, como mecanismos de garantía de derechos, cumplen las obligaciones del Estado ecuatoriano de *respetar, proteger y realizar* los derechos humanos. El *respeto* de los derechos se cumple en la medida que las rutas establecen mecanismos de seguimiento que, por ejemplo, buscan proteger a las personas contra la revictimización que podría producirse mientras transita por los organismos las conforman. La obligación de *proteger* se materializa en los procesos de protección que contemplan las rutas y, la obligación de *realizar* derechos, se cumple cuando se ejecutan los procesos de atención y sanción.
2. La metodología de rutas de reparación de derechos son una política pública, pues se trata de un conjunto de decisiones tomadas por autoridades competentes, para resolver un problema público y se implementan mediante la ejecución de planes y programas de coordinación interinstitucional. Las rutas son un ejemplo claro de vinculación entre cumplimiento de derechos y política pública, vinculación que ha sido considerada como uno de los más importantes aportes de la Constitución del Ecuador.
3. Las rutas y los procesos que involucran, corresponden a lo que la doctrina y el sistema interamericano de derechos humanos ha conceptualizado como *reparación de derechos* por dos razones principales:
 - a. El concepto de reparación integral comprende los procesos de compensación, rehabilitación, satisfacción, garantía de no repetición y la *restitutio in integrum*, por tanto, la reparación es un concepto más amplio que incluye la restitución. Los procesos de atención emergente, ampliada y complementaria que consideran las rutas, corresponden a la rehabilitación; mientras que los procesos de protección contienen la garantía de no repetición.
 - b. Las rutas han sido creadas para operar en casos de protección especial, casos severos de vulneración de derechos donde muy difícilmente las víctimas tienen la posibilidad de volver a la situación previa a la vulneración.

Por estas razones, se propone designar a las rutas de este estudio como *rutas de reparación* y, en la propuesta de actualización, se ha incorporado un cuarto proceso, de reparación.

4. Puesto que las rutas de reparación asientan su estructura y accionar en los sistemas de protección, es fundamental considerar que la Constitución de la República crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, los sistemas especializados y ratifica al SNDPINA como subsistema especializado de protección. En consecuencia, las rutas se deben enmarcar en los principios y en la lógica del SNIES. Estos cambios abren la posibilidad de ampliar los ámbitos de aplicación de la metodología de rutas, incorporando otros actores y grupos de atención.
5. Los cambios constitucionales y legales ocurridos desde la formulación de las rutas en el año 2009, conllevan cambios en los organismos encargados de su organización, coordinación y seguimiento. La Constitución prescribe la transformación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en Consejo Nacional para la Igualdad Generacional (CRE. Disposición transitoria sexta). Así mismo, la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad deroga los artículos 194 y 195 del Código de la Niñez y Adolescencia que otorgaban la rectoría del SNDPINA al Consejo Nacional de la Niñez y otorga a los Consejos Nacionales para la Igualdad la función de coordinar con los organismos especializados en la garantía y protección de derechos de todos los niveles de gobierno (LOCNI. Artículo 9.7). Estas transformaciones dan fundamento legal para que los Consejos Nacionales para la Igualdad construyan, coordinan y monitoreen las rutas de reparación.
6. El COOTAD, en los artículos 41, 54 y 64, define las formas de relacionamiento de los GAD provincial, municipal y parroquial con los sistemas de protección y de manera explícita manda a los GAD municipales la implementación de los sistemas de protección, de los consejos cantonales para la protección de derechos y de las redes de protección de derechos. Como consecuencia de este nuevo rol de los GAD, tienen ahora responsabilidad directa y un involucramiento con la organización y funcionamiento de las rutas.
7. Con el apareamiento de nuevas normas e instituciones señaladas en este estudio, la propuesta actualizada de las rutas considera incorporar, además de los ya

mencionados Consejos Nacionales para la Igualdad y Concejos Cantonales de Protección de Derechos, el Sistema Integrado de Seguridad (SIS) ECU 911 y las Juntas Distritales Interculturales de Resolución de Conflictos presentes en las instituciones educativas.

8. En coherencia con los avances conceptuales y doctrinarios de la Constitución de la República, las rutas deben integrar en su conceptualización y operatividad el principio de *integralidad*, para incorporar los enfoques de igualdad (étnico, generacional, género, movilidad humana y discapacidad) y la perspectiva del ciclo de vida. En consecuencia, la metodología de rutas es aplicable para reparar los derechos vulnerados de otros grupos poblacionales, particularmente los que requieren consideración especial, ampliando de esta manera el ámbito de su accionar a otros colectivos además de niñas, niños y adolescentes como las personas adultas mayores, personas con discapacidad, en situación de movilidad, pertenecientes a pueblos y nacionalidades o de diversidad de género.

Esto también por cuanto están regidas en los niveles nacional y local, por los Concejos de Igualdad y los Concejos de Protección de Derechos que por mandato legal consideran los enfoques de igualdad que se señalan arriba.

9. El seguimiento y control del funcionamiento de las rutas la pueden ejercer los Consejos Cantonales de Protección de Derechos desde la atribución de observancia. Para ello se propone la utilización de indicadores de gestión sobre tres aspectos cruciales en la protección de derechos: la no revictimización, el tiempo de atención medido en función del recorrido al interior de cada organismo y entre organismos, y, en tercer lugar, indicadores que den cuenta de la coordinación y articulación entre organismos, es decir, la capacidad de operar de manera sistémica.

El seguimiento institucional no debe, de manera alguna, sustituir ni opacar el necesario seguimiento desde la participación y control social que la propia sociedad puede y debe hacer a todo el proceso de construcción, implementación y funcionamiento de las rutas.

10. El concepto de las rutas así como las herramientas e instrumentos desarrollados en el proceso de su construcción e implementación, han demostrado ser un mecanismo idóneo para activar la coordinación y articulación de los organismos que conforman

un sistema de protección y, por tanto, aportan en la mejora de la coordinación interinstitucional e intersectorial, uno de los problemas recurrentes y pendientes por resolver en la gestión públicas del país.

Recomendaciones

1. Se recomienda que posteriores investigaciones puedan estudiar y resolver algunos problemas que se han constatado en el transcurso de la presente investigación como:
 - a. La implantación de las rutas en la nueva lógica de organización territorial que ordena los servicios estatales en zonas, distritos y circuitos.
 - b. Desarrollar mecanismos para integrar a la ciudadanía en la construcción participativa de esta política pública, así como en las acciones de vigilancia y exigibilidad que contribuyan al control del funcionamiento de las rutas.
 - c. Establecer la coordinación con el sistema nacional descentralizado de participación ciudadana.
2. Es importante establecer con claridad la diferencia entre rutas de reparación de derechos y redes de protección. Las redes tienen una estructura y organización horizontal y discrecional, en el sentido que una organización, institución o entidad puede participar o no en ella; incluso entrar y salir de una red sin que esto tenga ningún nivel de obligatoriedad. Por el contrario en las rutas, la participación de las instancias y organismos que se articulan están obligados por ley y de acuerdo con sus competencias a funcionar de manera coordinada. La lógica *de red* durante largo tiempo sumió a la institucionalidad en un paralelismo y suplantación de competencias y atribuciones, fundamentalmente provenientes de la actuación de ONG y otras instancias, quitándole la competencia a los sistemas establecidos constitucionalmente.
3. Las servidoras y servidores públicos, pueden desarrollar y proponer *mecanismos inéditos de protección de derechos*, en la medida en que se apropien e incorporen los principios y criterios del enfoque de derechos humanos y de lo que significa estar al servicio de un Estado garante de derechos. Este campo creativo se puede gestar sobre todo en el diseño de políticas públicas que, representa una dimensión

particular para la garantía de derechos. Las instancias estatales deben promover y reconocer este tipo de iniciativas innovadoras en el campo de la gestión pública.

4. Es importante reconocer y apreciar la importancia de las *conceptualizaciones* y *elaboraciones gráficas* sobre las rutas, pues tienen un valor de ordenamiento y visualización de procesos complejos, además del agregado comunicacional en relación con el objetivo de que la comunidad y las personas sepan qué hacer y a dónde dirigirse en casos de vulneración de derechos.
5. Si bien las rutas no son una institución ni un organismo adicional a los existentes en cuanto a protección de derechos y, por tanto, no se requiere una organización ni un presupuesto adicional considerable, es importante tener una valoración económica de cuanto le cuesta a un gobierno local y a los organismos desconcentrados y descentralizados el proceso de construcción y difusión de las rutas, particularmente en lo relativo a los costos comunicacionales y de promoción.
6. Al incorporar los enfoques consagrados en la Constitución: étnico, de género, intergeneracional, de discapacidades y de movilidad humana y que además, institucionalmente están bajo la responsabilidad de los Consejos Nacionales para la Igualdad, es vital incorporar el concepto de *interseccionalidad* que da cuenta de la situación de múltiple vulnerabilidad de las personas en situación de desventaja social.
7. En el campo conceptual, será importante desarrollar el debate y toma de posición sobre los conceptos de especificidad e integralidad; entre la especialización y preeminencia en la atención a la infancia y la no fragmentación o sectorialización de las políticas públicas considerando el enfoque del ciclo de vida.

Bibliografía

- Aparicio, Marco Wilhelmi (2008). “Derechos: enunciación y principios de aplicación”. En: *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez (eds.). Págs. 19-40. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Aparicio, Marco y Pisarello, Gerardo (2008). “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”. En: *Los derechos humanos en el Siglo XXI, continuidad y cambios*. Bonet J. y Sánchez V. (eds.). Madrid: Huygens. Recuperado el 7/12/2015 de <http://goo.gl/LFE5gC> .
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2005). Principios y directrices básicos sobre los derechos de las víctimas y medidas de reparación. Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005. Recuperado el 28/04/2016 de <http://goo.gl/T9MJSw>.
- Asamblea del movimiento social a favor de los derechos de la niñez y adolescencia (2009). “Manifiesto público”. Cuenca: *s.d.*
- Ávila, Ramiro (2012). “Los derechos y sus garantías: ensayos críticos. Pensamiento Jurídico contemporáneo 1”. 1ª reimpression. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- _____ (2008). “Ecuador Estado constitucional de derechos y Justicia”. En: *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Beristain, Carlos Martín (2009). “Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Bobbio, Norberto (2001). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- Briones, Tamara (2016). “Sistemas especializados en el SNIES: reflexiones conceptuales”. Archivo en Power Point. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII).
- Buaiz, Yuri (2016). “Organigrama gráfico del Sistema Nacional de Protección de Derechos”. Documento borrador de la consultoría de UNICEF para elaboración de un conjunto de propuestas técnico-normativas que aporten para el debate del Proyecto de Ley del Sistema Protección Proyecto de Ley del Sistema de Protección de Derechos.” Quito: Unicef.

- _____ (2014). “Legalidad, nueva institucionalidad y políticas públicas para la niñez y adolescencia”. En: *Reflexiones sobre la intergeneracionalidad. Una aproximación*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) /Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA).
- _____ (2008). “Informe de asistencia técnica sobre la creación y funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador”. En: *Reflexiones No.1*. Quito: Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) / Unicef.
- _____ (2008). *Vigencia de la doctrina para la protección integral de niños y adolescentes*. Caracas: Unicef.
- _____ (2006). *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*. Recuperado el 18/02/2016 de <https://goo.gl/FFQuNx>.
- Caicedo, Danilo (2014). “Cómic. Una herramienta metodológica de la educación en y para los derechos humanos”. Trabajo de fin de maestría. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid /Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”.
- _____ (2009). “El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos Humanos más allá de la Constitución”. *Foro. Revista de Derecho, No. 12*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Carbonell, Miguel (2008). “Prólogo”. En Ávila, Ramiro (ed.). *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Cárdenas, Reyes Alejandra (2015). “Documento conceptual sobre el enfoque de igualdad generacional e intergeneracional. Informe de consultoría”. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, mimeo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.
- Chávez, Gina y Juan Montaña (2011). *Constitución para servidores públicos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”. Montevideo: CEPAL / Naciones Unidas.
- Comisión de la Verdad (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010*. Resumen ejecutivo. Quito, Comisión de la Verdad.

Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (COMPINA) (2015). *Sistematización de la experiencia del COMPINA. Período 2002-2014*. Quito: COMPINA.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) (2013). *Restituyendo derechos a niñas, niños y adolescentes en situación de delitos sexuales. Sistematización de experiencias de construcción de Rutas Cantonales de restitución de derechos*. Quito: CNNA.

_____ (2012). *Estrategia nacional para incorporar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes -en particular en cuanto a protección especial- en los procesos de desarrollo territoriales de las provincias, cantones y parroquias del Ecuador*. Quito: Unicef / CNNA.

_____ (2012). *Estrategia global de activación: implementación de las políticas públicas provinciales de niñez y adolescencia*. Quito: mimeo.

_____ (2012). *Rutas de restitución a sujetos o grupos priorizados en la constitución, especialmente niñez y adolescencia en situación de vulneración de derechos*. Archivo en Power Point. Quito: CNNA.

_____ (2011). *Guía para la construcción de rutas de restitución a niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración de derechos*. Quito: CNNA.

_____ (2011). *Informe 2009-2010*. Quito: CNNA.

_____ (2010). *Compendio de los contenidos desarrollados en los talleres regionales para activar el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Quito: CNNA.

_____ (2010). *Estrategias a implementarse en el año 2010. Sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia*. Quito: mimeo.

_____ (2010). *Fortalecimiento de la conectividad de los organismos del SNDPINA a través de las rutas de restitución de derechos vulnerados. Perfil de proyecto de inversión*. Quito: CNNA.

_____ (2007). *Agenda Social de la Niñez y Adolescencia: Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida 2007-2010*. Quito, CNNA.

_____ (2004). *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) (2015). *Caracterización de niñas y niños*. Documento de trabajo. Quito: mimeo.

- Consejos Nacionales para la Igualdad (2015). *Definiciones de Consenso de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: mimeo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Campo Algodonero. Recuperado el 26/12/2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). San José: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Defensoría del Pueblo del Ecuador (2015). *Proyecto de ley del sistema de promoción y protección de derechos*. Quito: Defensoría del Pueblo.
- Dulitzky, Ariel (2010). “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la jurisprudencia interamericana”. En: *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT) (2010). *Revictimización. Que es y cómo prevenirla*. Ciudad de Guatemala: ECPAT.
- Ferrajoli, Luigi (1999). “Prefacio”. En: *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Emilio García Méndez y Mary Beloff compiladores. Bogotá: Editorial Temis.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2005). *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*. Nueva York: Unicef. Recuperado el 18/05/2016 de http://www.unicef.org/spanish/publications/index_24432.html.
- Galvis Ortiz, Ligia (2006). *Las niñas, los niños y los adolescentes. Titulares activos de derechos*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- García Méndez, Emilio (2009). “La Convención Internacional de los derechos del niño: del menor como objeto de la compasión - represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos”. En: *Derecho de la Infancia / Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección Integral*. Bogotá: Forum/Pacis.
- _____ (2009). “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”. En: *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Emilio García Méndez y Mary Beloff compiladores. Bogotá: Editorial Temis.
- García, Sergio (2004). “Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos”. Recuperado el 11/05/2016 de <https://goo.gl/QGQUy0>.

- Guastini, Riccardo (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Fontamara. Recuperado el 26/04/2016 de http://www.sitioswwwweb.com/miguel/estudios_de_teor_a_constitucional.pdf.
- Hernández, Nuria Gabriela (2009). *Los derechos de la infancia*. México: Cámara de Diputados/ CEAMEG. Recuperado el 15/05/2016 de <https://goo.gl/d9fOVg>.
- Herrera Flores, Joaquín (2008). “La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada”. En: *Revista Internacional de Direito e Cidadanía, No. 1*: 103-135. Recuperado el 07/05/2016 de <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33315-42530-1-PB.pdf>.
- Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) (2009). “*Ruta de denuncia de niñas, niños y adolescentes violentados en sus derechos*”. Documento de consultoría: convenio INFA-Unicef. Quito: MIES / INFA.
- Luhmann, Niklas (1997). “La sociedad como teoría de sistemas autorreferenciales y autopoieticos de comunicación”. En *Revista Antropos, Nos. 173-174*, Barcelona: Antropos.
- Melish, Tara (2003). *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Quito: CEDES.
- Monesterolo, Adriana (2016). “Propuestas técnico-normativas al Proyecto de Ley del Sistema de Promoción y Protección de Derechos”. Documento de la consultoría de Asistencia Técnica para elaboración de un conjunto de propuestas técnico normativas que aporten para el debate del Proyecto de Ley del Sistema de Protección de Derechos. Quito: Unicef.
- Morlachetti, Alejandro (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal/Unicef.
- Nash, Claudio (2009). *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Segunda edición. Santiago de Chile: Universidad de Chile / Centro de Derechos Humanos. Recuperado el 18/12/2015 de <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/14.pdf>.
- _____ (2006). “La protección internacional de los derechos humanos”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales*. México. Pp. 175-226.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2011). *Ecuador y el sistema de protección de derechos*

Humanos de la ONU. Sistematización de experiencias 2004-2011. Quito: Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Ginebra: Naciones Unidas

Pisarello, Gerardo (2002). “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”. En: *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. Miguel Carbonell compilador. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (PNDPINA) (2004). Quito: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA).

Salgado, Judith (2013). *Derechos humanos y género*. Quito: IAEN.

Santos, Boaventura de Sousa (2003). *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ILSA.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)(2015). “Institucionalidad para la promoción, protección y reparación integral de derechos”. Archivo de Power Point. Quito: Senplades / Subsecretaría de cambio institucional.

_____ (2014). *Informe Técnico de Seguimiento del PNBV 2013-2017*. Quito: Senplades.

_____ (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

_____ (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013*. Quito: Senplades.

_____ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Senplades.

Silva, Carolina (2008). “Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?” En: Ávila Santamaría Ramiro (ed.). *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Servicio Integrado de Seguridad (SIS) Ecu 911 (2016)- Misión, visión y políticas. Recuperado el 30/01/2016 de <http://www.ecu911.gob.ec/mision-vision-y-valores-del-ecu-911/>.

Suárez Egas, Fernando; María Garcés, George Hashaviah, Mónica Dávila (2016). *El enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional*. Quito: CNIL.

Urteaga, Eguzki (2009) “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”. Recuperado el 28/11/2015 en <http://goo.gl/zC4cwY>.

Fuentes Normativas

Código de la Niñez y Adolescencia (2003). *Registro Oficial* n. ° 737, 3 de enero de 2003.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). *Registro Oficial*, suplemento n. ° 303, 19 de octubre del 2010.

Código Orgánico Integral Penal (2014). *Registro Oficial*, suplemento n. ° 180, 10 de febrero de 2014.

Constitución de la República del Ecuador (2008). *Registro Oficial* n. ° 449, 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador (1998). *Registro Oficial* n. ° 1, 11 de agosto de 1998.

Ley Orgánica de Discapacidades (2012). *Registro Oficial*, suplemento n. ° 796, 25 de septiembre de 2012.

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). *Registro Oficial*, suplemento n. ° 417, 31 de marzo de 2011.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014). *Registro Oficial*, suplemento n. ° 283, 7 de julio de 2014.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos de apoyo para el proceso de construcción de rutas

Matriz de relaciones interinstitucionales

 República del Ecuador		 Construyamos un país del tamaño de nuestros sueños			
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CONSUMIDORES Y UTILIZADOS PARA EXPENDIO, TENENCIA Y TRANSPORTE DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS					
MATRIZ PARA ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES JURIDICO-LEGALES Y OPERATIVAS					
INSTITUCION: _____					
TEMATICAS	DISPOSICION LEGAL	PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS	RELACION CON OTRAS INSTANCIAS (AL INTERIOR DE SU INSTITUCION)	RELACION CON OTRAS INSTITUCIONES	NUDOS CRITICOS DETECTADOS
NIÑOS Y NIÑAS CONSUMIDORES					
NIÑAS Y NIÑOS EN TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS					
NIÑAS Y NIÑOS CONSUMIDORES Y EN TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS					
ADOLESCENTES CONSUMIDORES					
ADOLESCENTES EN TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS					
ADOLESCENTES CONSUMIDORES Y EN TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS					
	Se describen las competencias legales que tiene la institución respecto a este tema.	Detallar las actividades que realiza	Determinar las instancias al interior de su institución que se coordina	Anote las instituciones externas con que se relaciona	Identificar en que parte del proceso operativo o de relación con otras instancias aparecen
RESPONSABLE DEL INGRESO DE INFORMACION: _____					
FECHA DE INGRESO DE INFORMACIÓN _____					

Fuente: CNNA

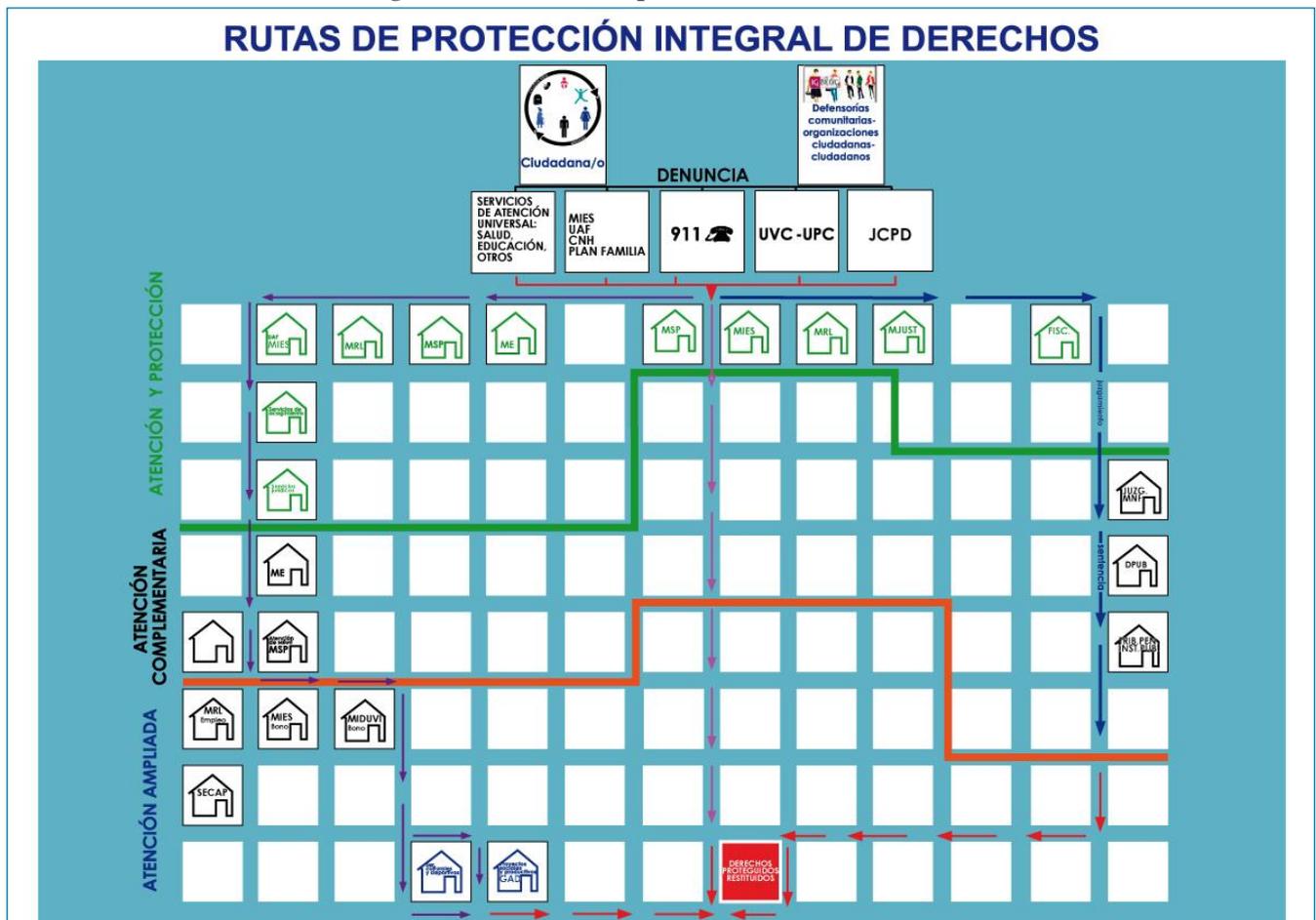
Matriz para levantamiento de directorio institucional

DIRECTORIO DE INSTITUCIONES					
RUTA DE RESTITUCION DE DERECHOS A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACION DE VULNERACION					
PROVINCIA:		CANTON:			
CCNA:					
DIRECCION DEL CCNA:					
TELEFONO DEL CCNA:					
MAIL DEL CCNA:					
NOMBRE DEL SECRETARIO EJECUTIVO LOCAL:					
TELEFONO DEL SEL:					
MAIL DEL SEL:					
IDENTIFICACION DEL CASO					
TIPOS DE INSTITUCIONES/ ORGANIZACIONES	SI EXISTE EN SU CANTON, INDIQUE LA CANTIDAD	NOMBRE DE LA INSTITUCION/SERVICIO	DIRECCION DE LA INSTITUCION/SERVICIO	TELEFONO DE LA INSTITUCION/SERVICIO	MAIL DE LA INSTITUCION/SERVICIO
COMUNITARIAS					
CABILDOS/COMUNAS					
DEFENSORIAS COMUNITARIAS					
TENENCIAS POLITICAS					
JUNTAS PARROQUIALES					
CENTRALES DE EMERGENCIAS					
Otros					
ATENCIÓN					
HOSPITALES MSP-IESS					
CENTROS DE SALUD MSP					
SUBCENTROS DE SALUD					
SERVICIOS DE ACOGIMIENTO (Casas Hogar, Casas de					
CENTROS DE PROTECCION DE DERECHOS-INFA					
CRUZ ROJA					
CUERPO DE BOMBEROS					
DISPENSARIOS MEDICOS IESS					
PUESTOS DE SALUD MSP					
INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON DEPARTAMENTO DE					
CONSULTORIOS JURIDICOS GRATUITOS					
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS CON SERVICIOS DE ATENCION PSICOLOGICA, SOCIAL, LEGAL					
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGA DE INCENTIVOS PRODUCTIVOS					
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGA DE INCENTIVOS DE VIVIENDA					
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE TIENEN SERVICIOS DE APOYO ESCOLAR					
INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGA DE REGISTRO CIVIL					
INSTITUCIONES QUE EJECUTAN PROYECTOS DE DESARROLLO					
OFICINA DEL INFA EN SU CANTON					
INSTITUCIONES EDUCATIVAS					
OFICINA DEL MIN. EDUC. EN SU CANTON					
INSTITUCIONES QUE DAN CURSOS DEPORTIVOS					
INSTITUCIONES QUE DAN CURSOS DE ARTE					
INSTITUCIONES QUE DAN CURSOS ARTESANALES					
SERVICIOS DE REHABILITACION- RECUPERACION DE ADICCIONES					
Otros					
PROTECCION					
JUNTA CANTONAL DE PROTECCION DE DERECHOS					
JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA					
JUZGADOS CIVILES					
JUZGADOS MULTICOMPETENTE					
DINAPEN					
POLICIA NACIONAL					
Otros					
SANCION					
FISCALIA					
JUZGADOS PENALES					
JUZGADOS MULTICOMPETENTE					
TRIBUNALES PENALES					
DEFENSORIA PUBLICA					
MUNICIPIO					
MINISTERIOS, INSTITUCIONES PUBLICAS					
Otros					

Fuente: CNNA

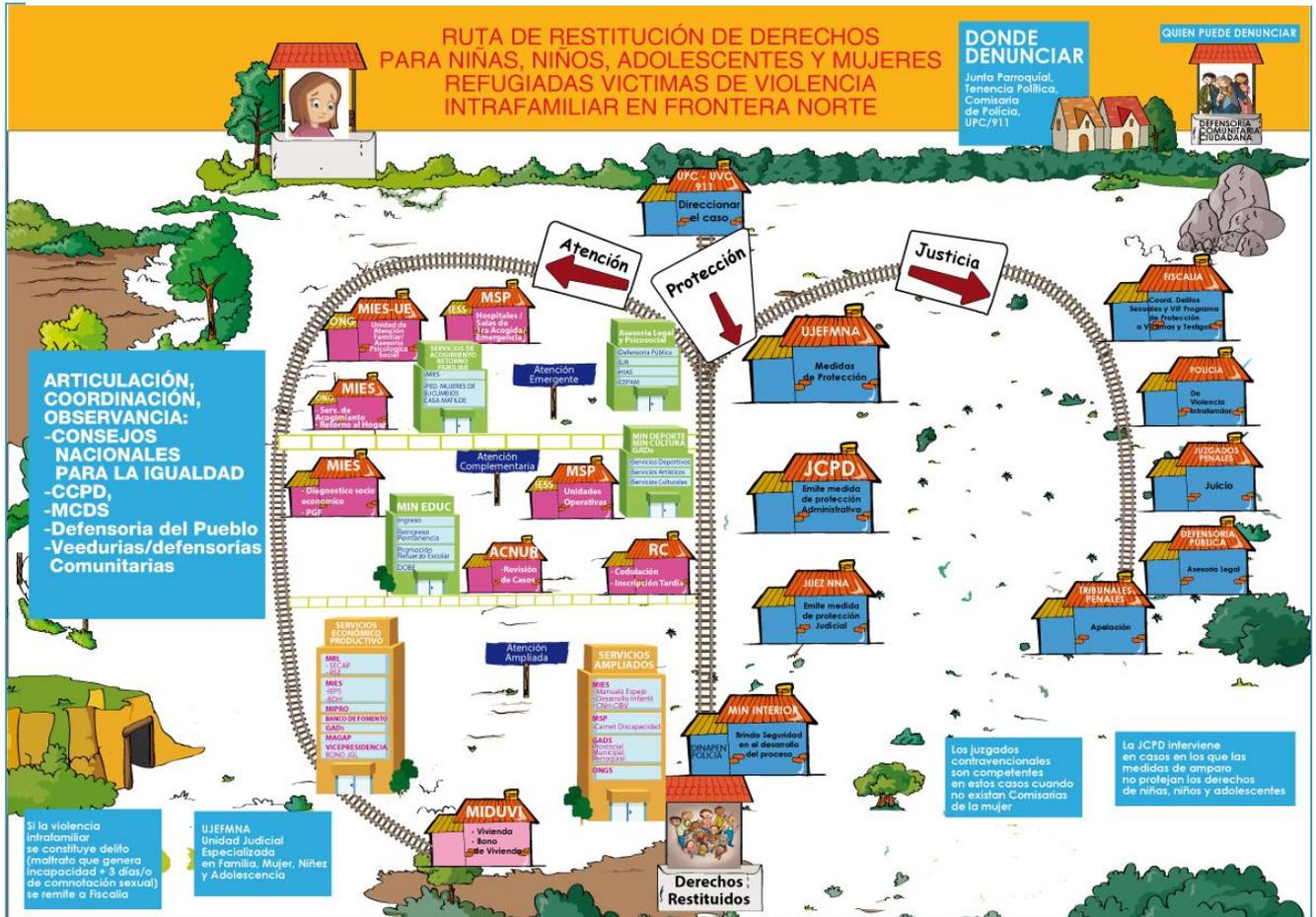
Anexo 2. Representaciones gráficas de las rutas

Diagrama de una ruta de protección. Proceso de atención.



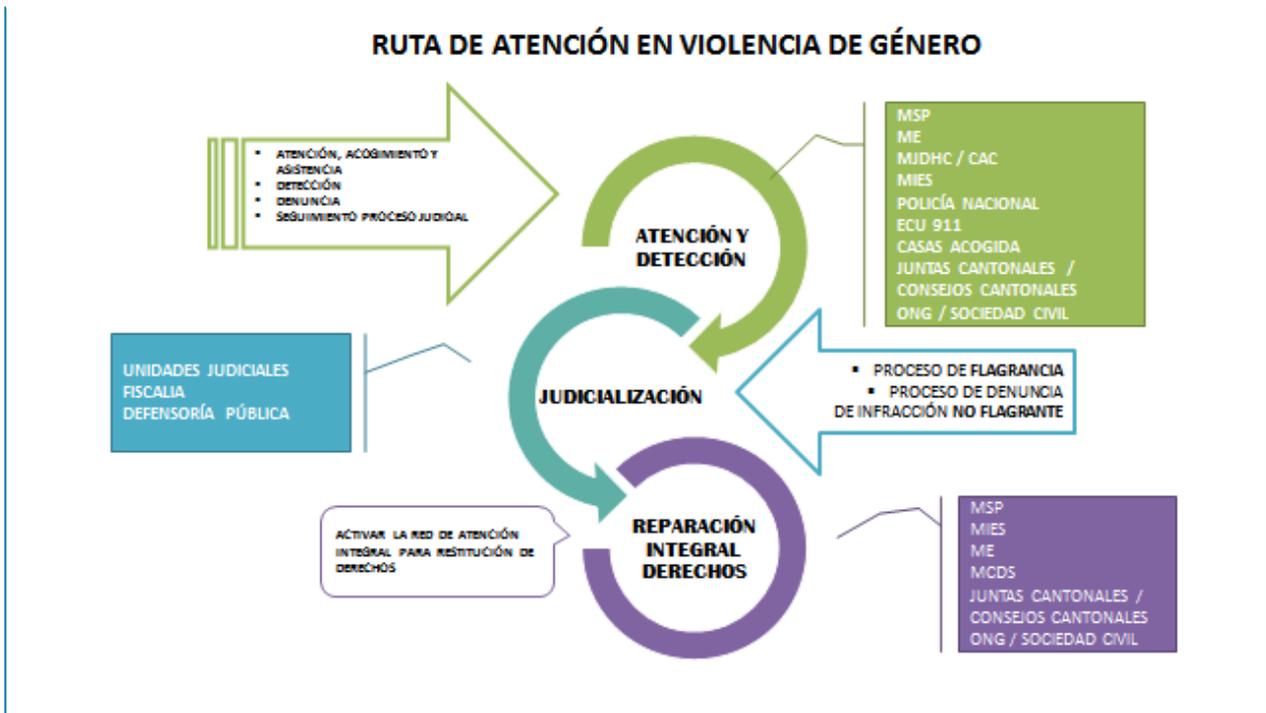
Fuente: Concejo Cantonal de Ambato

Diagrama de ruta para mujeres refugiadas y violencia intrafamiliar. Frontera Norte



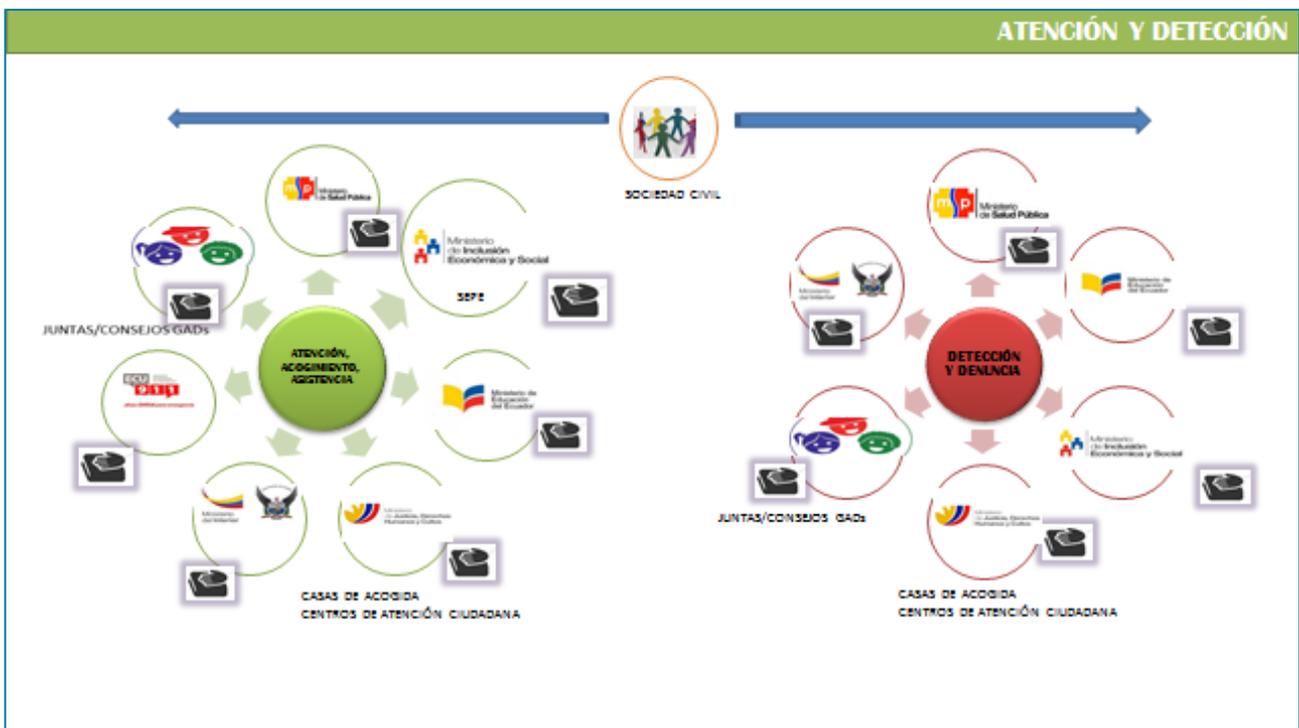
Fuente: CNIJ

Diagrama de ruta de atención en violencia de género del Consejo de la Judicatura (1).



Fuente: Consejo de la Judicatura

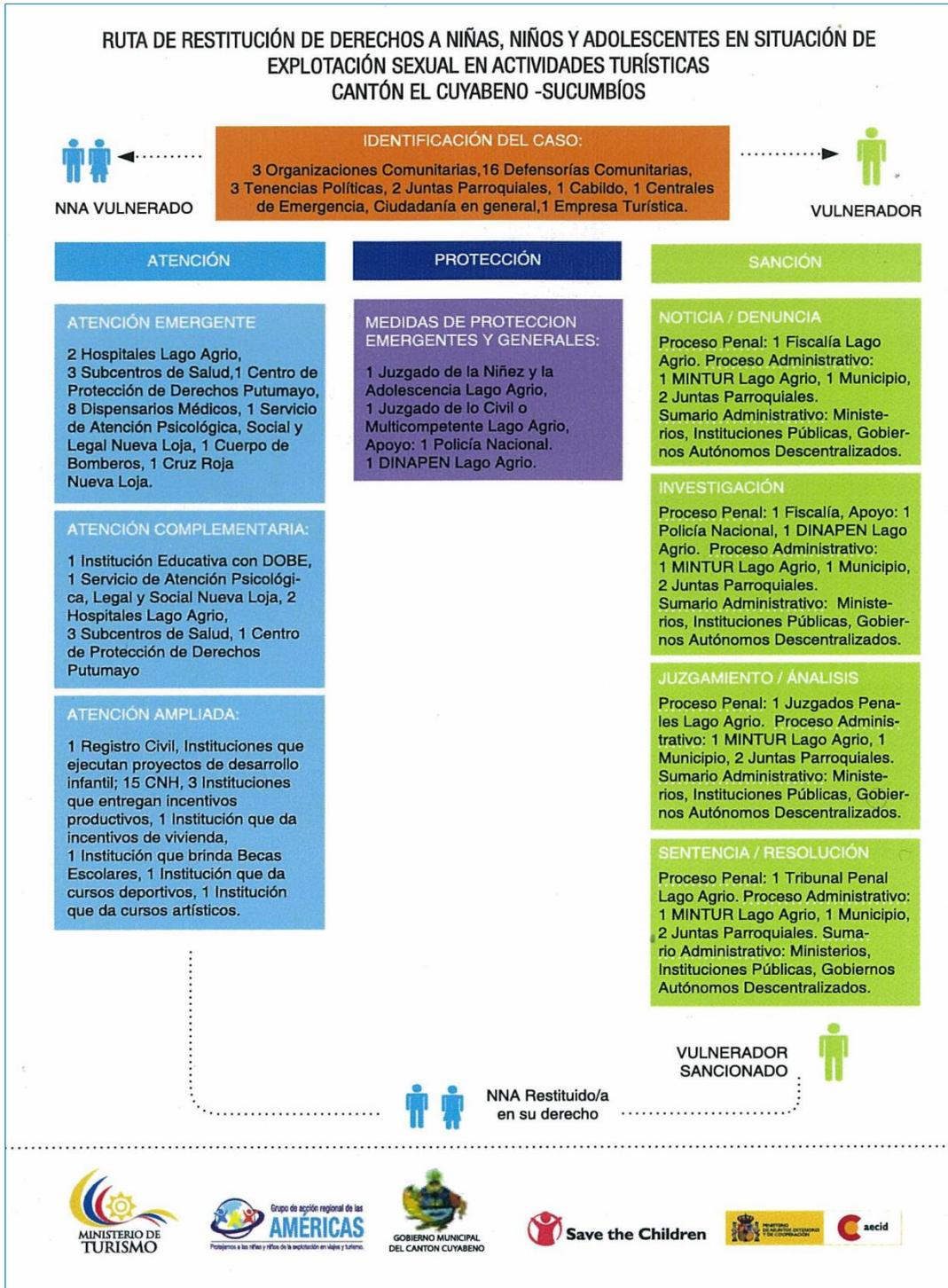
Diagrama de ruta de atención en violencia de género del Consejo de la Judicatura (2).



Fuente: Consejo de la Judicatura

Anexo 3. Ejemplo de directorio de organismos vinculados con las rutas de restitución.

Directorio de organismos en rutas de explotación sexual. Cantón Cuyabeno (1).



Fuente: CNNA / Ministerio de Turismo

Directorio de organismos en Rutas de explotación sexual. Cantón Cuyabeno (2).

IDENTIFICACIÓN DEL CASO		PREFIJO TELEFÓNICO: 06
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS		
Federación de Mujeres	Av. Principal	2360155
Organizaciones Barriales	En cada barrio	092155776
Organizaciones campesinas	Av. 30 de Agosto	098267192
DEFENSORIAS COMUNITARIAS		
Sra. Nancy Delgado	Aguas Negras	093765615
Sra. Nelly Delgado	Aguas Negras	093765615
Sra. Rosa Valladares	Aguas Negras	094984190
Sra. María Moreno	Aguas Negras	090510655
Digna Vargas	La Raya	093301990
Sra. Elena García	Poza Honda	093334527
Sr. Galo Guamán	Perla del Oriente	081218951
Lilian Ramos	Marian 4	0820898732
Alba Campoverde	Tarapoa	088298860
July Jaramillo	Tarapoa	090202117
Erika Paredes	Barrio las Colinas	081148677
Sonia Encarnación	Tarapoa	092155776
Consuelo Campoverde	Tarapoa	091565858
Rocío Campoverde	Tarapoa	2360006
Gilberto Barragán	San José	092287479
Ángela Guayano	Tarapoa	081346426
TENENCIAS POLÍTICAS		
Mirian Granja Arias	Tarapoa	099159009
Jesús Grefa	Playas de Cuyabeno	s/n
JUNTAS PARROQUIALES		
Wilmer Morales	Aguas Negras	080563921
Manuel Tnagoy	Playas de Cuyabeno	s/n
CABILDOS		
Emilio Gaibor	Tarapoa	2360154 2360155
CENTRALES DE EMERGENCIA		
Cuerpo de Bomberos de Tarapoa. Coronel Jairón Perea	Barrio el Paraíso	2360101
ASOCIACIONES DE EMPRESAS TURÍSTICAS		
Ministerio del Ambiente INEFAN	Puente de Cuyabeno	2360047

Fuente: CNNA / Ministerio de Turismo

Directorio de organismos en Rutas de explotación sexual. Cantón Cuyabeno (3).

ATENCIÓN		
HOSPITALES		
Hospital Provincial Marco Vinicio Iza	Av. Quito y V. Narváez (Lago Agrio)	2830221
Hospital Oncológico SOLCA	Calle A 0 y Calle B Casa-2425	2566574
SUBCENTROS DE SALUD		
Subcentro de Salud de Tarapoa	Tarapoa	2360210
Subcentro de Salud de Aguas Negras	Aguas negras	2360210
Subcentro de Salud de San José	San José	2360210
CENTRO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS		
CPD	Putumayo	2369100
CRUZ ROJA		
	Nueva Loja	2832137
CUERPO DE BOMBEROS		
Jairón Perea	Tarapoa	2360101
SERVICIOS DE ATENCIÓN PSICOLÓGICA-SOCIAL-LEGAL		
	Nueva Loja	2832340
INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON DOBE		
Baloith Erazo	Tarapoa	2360058
DISPENSARIOS MÉDICOS		
Lic. Nube Quezada	Tarapoa	2360310
Lic. Nube Quezada	Aguas Negras	2360310
Lic. Nube Quezada	Playas de Cuyabeno	2360310
INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGAN INCENTIVOS PRODUCTIVOS		
MAGAP (Sucumbíos)	Fco. de Orellana y 6 de Diciembre	2830087
MAGAP	Lago Agrio	2830094
SECAP	Lago Agrio	2834314
COA Cuyabeno	Av. 30 de agosto	098267192
INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGAN INCENTIVOS DE VIVIENDA		
MIDUM	Lago Agrio	2832185
MIDUM	Av Quito 0 y 12 de Feb. (Sucumbíos)	2830094 2832147
INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE ENTREGAN BECAS ESCOLARES		
MIES-INFA	Tarapoa	2360154 236123

Fuente: CNNA / Ministerio de Turismo

Directorio de organismos en Rutas de explotación sexual. Cantón Cuyabeno (4).

REGISTRO CIVIL		
Ana Shiguango	Tarapoa	2360128
INSTITUCIONES EDUCATIVAS		
Dirección Provincial de Educación	Vía Quito Km. 4 1/2 entrada OCP	2364225
MIES-INFA CRECIENDO CON NUESTROS HIJOS (15)		
Tarapoa	Comunidades	2360155 Ext. 123
OFICINA DEL MIES-INFA EN EL CANTÓN		
Catalina Imaicela	Tarapoa	2360155 Ext. 123
CURSOS DEPORTIVOS		
Ronal Zambrano	Tarapoa	085129162
CURSOS ARTÍSTICOS		
Alba Campoverde	Tarapoa	2360010
PROTECCIÓN		
JUZGADO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA		
Patricio Robalino	Nueva Loja	2831834
JUZGADO CIVIL /MULTICOMPONENTE		
	Nueva Loja	2831834
POLICIA NACIONAL		
Tnte. Wilmer Edgas	Tarapoa	2360211
DINAPEN		
Cb.I Tipán Roman	Nueva Loja	097266423
SANCIÓN		
FISCALÍA		
Gilbert León	Nueva Loja	092496063
JUZGADOS PENALES		
Juzgado 1° y 3° Garantías Penales	Av. Quito y 12 de Febrero	2831680 2833134
TRIBUNALES PENALES		
	Av. Quito y 12 de Febrero	2833130 2834715

Fuente: CNNA / Ministerio de Turismo

Directorio de organismos en Rutas de explotación sexual. Cantón Cuyabeno (5).

MUNICIPIO		
Lic. Emilio Galbor	Tarapoa	2360154 2155156
MINTUR COORDINACIÓN ZONA 1		
Dirección Técnica Provincia Sucumbíos Av. Quito y 12 Febrero Edif. Chica, 2º piso		2832488
VIGILANCIA		
CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA		
Mariscal Foch E4-38 y Colón (Quito)		(02) 2230245 / 2228327 /2228338
CONCEJO CANTONAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA		
Av. Principal, Municipio de Cuyabeno		2360153 / 2360154
DEFENSORÍA DEL PUEBLO		
12 de Febrero y Av. Quito (Lago Agrio)		2830411
<p>Nota: Información proporcionada por el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia. Revisada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Edición 2011. Si requiere mayor información visite: www.cnna.gob.ec o www.sndpina.gob.ec</p> <p>Este directorio forma parte de los materiales desarrollados por el Ministerio de Turismo del Ecuador, para la Prevención de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en viajes y turismo (Prevención ESNNA). www.turismo.gob.ec</p> <p>Edición 2011</p>		

Fuente: CNNA / Ministerio de Turismo