# Plan de Trabajo "*Comisión Especializada Ocasional para atender temas y normas sobre Niñez y Adolescencia".*

## I. ANTECEDENTES

### a. Contexto referencial internacional

La Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN-, el 20 de noviembre de 1989, en la que se consagran los principios generales y particulares de protección integral a los niños y niñas, y se reconocen los derechos a la supervivencia, desarrollo, participación y protección especial de la población infantil y adolescente. Este instrumento universal ha conquistado la voluntad mundial al ser el texto jurídico-social de derechos humanos con mayores ratificaciones de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas. La CDN no es sólo un cuerpo de principios, normas y postulados sobre los derechos humanos de la niñez y adolescencia, sino que además conjuga mecanismos garantistas de aplicación, cumplimiento y restitución de derechos, contentivos de verdaderas categorías para la legislación, planificación, acción y evaluación de las instituciones y políticas públicas de los países, respecto de la niñez y adolescencia basada en sus derechos humanos.

En efecto, este instrumento internacional establece un nuevo estatus jurídico-social a niñas, niños y adolescentes, por cuanto les reconoce como titulares de todos los derechos. Consideración que genera cambios en una doble vertiente; la primera, que genera una reforma masiva de los instrumentos legales en toda la región, leyes y códigos que responden a los postulados establecidos en la Convención; la segunda, que genera cambios en cuanto a forma de relacionarse del Estado, la sociedad y la familia con la infancia y adolescencia. La perspectiva de la "Doctrina de Protección Integral" que la Convención incorpora, así como reconoce derechos, establece a la vez la forma como promoverlos, protegerlos y restituirlos, y además determina las responsabilidades particularmente del Estado para garantizar los mismos.

El 23 de marzo de 1990, Ecuador ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, iniciándose de esta forma un proceso político-institucional, social y legislativo para la transformación de la visión y la práctica caracterizada por el tratamiento tutelar de esta población que negaba la condición de sujetos de derechos a niños, niñas y adolescentes[1]. La mayoría de los países de la región de América Latina y El Caribe que se regían por la

---

1 Antes de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevalecía la consideración minorista del niño como la más clara y odiosa expresión de la Doctrina de la Situación Irregular, en la que se sustenta el paradigma tutelar con un abordaje de la infancia bajo la percepción de lastima, compasión, caridad y represión. Este paradigma tutelar divide a la infancia entre quienes tienen y pueden y los que no; sometiéndolos a un tratamiento diferencial, sometidos a la "beneficiencia" protectora los excluidos de oportunidades sociales, con una progresiva imposición de reglas que criminalizan su situación de pobreza, tomando como objeto de derecho las diversas situaciones de hecho adversas para responder con una especie de marcaje jurídico a la apropiación del ser, atentando contra su condición humana, al someterles a la institucionalización (léase internamiento y privación de libertad). Serán pues los confinados de la sociedad todos aquellos niños que al presentar ciertas características (que más bien condiciones), sociales se les tutelará con la represión judicial e institucional, en nombre del amor, la compasión y la "protección".

institucionalización de las formas más retrogradas de atención también avanzaron en estas transformaciones hacia la construcción histórica de la doctrina de protección integral a los niños, niñas y adolescentes.

Los países miembros de la CDN, asumen en el foro internacional y nacional, diversos compromisos orientados a avanzar en la tarea de construcción de un nivel de vida digno y justo para las niñas, los niños y sus familias. De estos compromisos se destacan las medidas de efectividad para el goce material y objetivo de los derechos humanos, las cuales se fundamentan en el principio de prioridad absoluta, es decir, la preeminencia de estos derechos de la niñez en la planificación social, en el gasto y presupuestación, y en el destino de los recursos que asignan los Estados a las políticas públicas generales. En ese sentido el compromiso general consiste en dictar medidas de toda índole necesarias para el goce efectivo de los derechos humanos por parte de los niños y niñas.

La CDN en su artículo 4 establece que "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, **legislativas** y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Presente Convención." Ello obliga a que la transformación legal no sea sólo un asunto enunciativo o alegórico, como sería por ejemplo el reconocimiento de derechos en un articulado, o la mención de la protección integral sin mecanismos de efectividad que les sean propios a su materialización o cumplimiento, o en todo caso, a su restitución en caso de violación. Precisamente las más importantes medidas a dictar, porque constituyen un supuesto de condiciones objetivas para el desarrollo y perdurabilidad de la protección integral; son las medidas de adecuación legislativa y de transformación institucional. Por tanto, las leyes internas de los países deben sufrir transformaciones que permitan adecuarlas a los postulados, normas y principios que contienen los tratados internacionales.

Así, la adecuación legislativa, obliga a los países a que se revise detallada y conscientemente cualquier propuesta legal para que sea coherente con los principios internacionales de la doctrina de protección integral, esto es, que desarrolle los mecanismos garantistas, que no legalice instituciones que pertenecían a la tutela minoril de la doctrina de situación irregular, o que no renuncie a principios de derechos humanos, o los vulnere de alguna forma en las normas legales internas.

También en el mismo sentido de la CDN se han producido en la Asamblea General de las Naciones Unidas, tres protocolos facultativos a este instrumento internacional, los cuales son:

- Protocolo Facultativo sobre la participación de niños en Conflictos Armados (Año 2000), que claramente establece los 18 años como la edad mínima para el reclutamiento obligatorio y exige a los Estados que hagan todo lo posible para evitar que individuos menores de 18 años participen directamente en las hostilidades, y se orienta principalmente a acciones efectivas para la inserción e integración social, física y psicológica de los niños y niñas víctimas de conflictos armados, alentando la participación de las comunidades y, en particular, de los niños y de las víctimas infantiles en la difusión de programas de información y de educación sobre la aplicación del Protocolo
- Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (año 2000), que desarrolla e interpreta extensivamente a la CDN estableciendo medidas apropiadas para que los Estados asuman la garantía específica en la prevención y protección especial para poner fin a la explotación y abusos sexuales en la infancia. También protege a los niños y niñas de la venta con objetivos no sexuales,

como por ejemplo otras formas de trabajo forzado, adopciones ilegales o donación de órganos.

- Protocolo relativo al Procedimiento de Comunicaciones (año 2011), que permite presentar quejas o casos de violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante el Comité de Derechos del Niño, si no han logrado obtener las respuestas jurídicas necesarias a estas violaciones en sus países de origen

Estos protocolos han sido ratificados en su totalidad por el Estado Ecuatoriano.

En ese contexto, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, creado por disposición del artículo 43 de la CDN con el objeto de examinar y hacer seguimiento a los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes, ha producido Observaciones Generales que se instituyen en verdaderas directrices para la aplicación efectiva de la propia Convención y en guía de aplicación en las políticas públicas, planes, programas a favor de los derechos de la niñez y adolescencia.

Como diáfanamente ha establecido el Comité, las observaciones generales tienen un sentido programático y directivo, "(…) con miras a clarificar los contenidos normativos de derechos específicos establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño o temas particularmente relevantes a la Convención, así como a ofrecer asesoramiento sobre medidas prácticas para su puesta en marcha. Las Observaciones Generales ofrecen una interpretación y análisis sobre artículos específicos de la CDN o tratan con temas relacionados sobre los derechos del niño. Las Observaciones Generales constituyen una interpretación autorizada sobre aquello que se espera de los Estados partes cuando ponen en marcha las obligaciones que figuran en el CDN". "La Observación general ofrecerá un marco conceptual y recomendaciones sobre medidas concretas y acciones requeridas por los Estados partes, así como por agentes no estatales para cumplir estas obligaciones"[2]

Entre las Observaciones Generales más importantes se destacan:

- Observación General Nº 5. Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. (2003)
- Observación General Nº 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Comité de los Derechos del Niño. (2005)
- Observación General Nº 8. El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes. Comité de los Derechos del Niño. (2006)
- Observación General Nº 9. Los derechos de los niños con discapacidad. Comité de los Derechos del Niño. (2006)
- Observación General Nº 10. Los derechos del niño en la Justicia de Menores. Comité de los Derechos del Niño. (2007)

---

2 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Tomado de la página Web: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/callsubmissionsCRC.htm

- Observación General Nº 12. El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño. (2009)
- Observación General Nº 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Comité de los Derechos del Niño. (2011)
- Observación General Nº 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Comité de los Derechos del Niño. (2013)
- Observación General Nº 19. Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). (2016)
- Observación General Nº 20. Sobre la aplicación de los derechos del niño durante la adolescencia. (2016)
- Observación general Nº 21 sobre los niños de la calle (2017)
- Observación general conjunta Nº 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

A todas estas observaciones Generales, se suman las Observaciones particulares que el Comité de Derechos del Niño formula a los países. En efecto, el artículo 43 de la CDN, instituye el Comité de Derechos del Niño *"(…) con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención (…)*". En el artículo 44, los Estados partes se comprometen a presentar al Comité, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos, en la primera oportunidad en el plazo de dos años de haber ratificado la Convención, y subsiguientemente cada cinco años. De esta forma, el indicado Comité, una vez vistos y examinados los informes de los Estados parte de la Convención de Derechos del Niño, formula observaciones que contienen indicaciones, orientaciones y lineamientos para el cumplimiento de las normas de la Convención.

En este sentido, Ecuador presentó su último informe ante el Comité el cual fue examinado y observado el 29 de septiembre de 2017. En dicho documento el Comité focaliza su preocupación en cuatro grandes ejes de recomendación: 1) el incumplimiento del Estado ecuatoriano con respecto a la vigencia del principio de especialidad en todos los asuntos de derechos de niñas, niños y adolescentes, 2) la generalización y naturalización de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y la limitada acción del Estado en la prevención de estas conductas, 3) la impunidad en los casos de abuso sexual, la inacción de la justicia debido a la existencia de procedimientos judiciales contrarios al interés superior del niño; y, 4) reformas y adecuaciones legales que desnaturalizan los principios de protección integral a niñas, niños y adolescentes, especialidad y especificidad.

### b. Contexto referencial Nacional

**Base Normativa.**

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) del 2008, en su artículo 1 reconoce que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. A partir de ahí, la estructura jurídica del país se funda en el respeto a los derechos humanos como límites al poder del Estado y los particulares, tal como se establece en los artículos 3.1 que preceptúa como máximo deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad y el artículo 11.9 que impone la obligación de respeto a todos los derechos reconocidos y todos aquellos vinculados a la dignidad humana.

Por otra parte, la Constitución reconoce en su artículo 35 el derecho de las personas y grupos de atención prioritaria entre los cuales se destacan los derechos específicos de las niñas, niños y adolescentes estipulados en los artículos 45 y 46 de la Carta Magna, así con el artículo 44 que reconoce las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia respecto de las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la especialidad de los mecanismos garantistas de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes es preclaro el artículo 175 constitucional que estatuye: *"Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores."*

Para ello, la Constitución enfatiza los principios de prioridad absoluta e interés superior del niño y crea como un mecanismo de efectividad de los derechos un subsistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia dentro del macro sistema de inclusión y equidad social (art. 341 y 342 CRE).

En cuanto a las garantías normativas y de políticas públicas, los artículos 84 y 85 de la Constitución de la República establecen expresamente que todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos deben garantizar los derechos constitucionales y el interés general, respectivamente.

Las mencionadas disposiciones constitucionales guardan relación con las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según los cuales al ratificar los tratados o convenciones, los Estados se obligan a incorporar en el menor tiempo posible el contenido y alcance de dichos instrumentos en las normas jurídicas internas, y la de exigir a las autoridades públicas la no aplicación de normas domésticas que sean contrarias al espíritu de los principios contenidos en ellos. Igualmente, esto se refleja en el comentado artículo 4 de la CDN que compromete a las adecuaciones y transformaciones legislativas, institucionales y de toda índole necesaria para dar afectividad a los derechos humanos consagrados a favor de la niñez y adolescencia.

**Proceso de institucionalización de la protección integral de niñas, niños y adolescentes.**

El avance normativo de adecuación del ordenamiento jurídico ecuatoriano a la CDN, está claramente dividido en dos momentos. El primer momento se dio con la promulgación del Código de Menores, Ley 170, de 16 de julio de 1992. Esta reforma significó una adecuación formal de la normativa local con la Convención de los Derechos del Niño, pero sin llegar a constituir una transformación efectiva de la consideración jurídica y social de la niñez y adolescencia, porque se siguió considerando a las niñas y niños como menores de edad, objetos de atención. El segundo momento se da a partir de la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia, Ley 100, de 3 de enero de 2003, el mismo que entró en vigencia el 3 de julio del mismo año; esta reforma tiene mayor correspondencia con la Convención de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales. Sin embargo este marco legal "(…) *tuvo que convivir con las normas del Código Civil, Procedimiento Civil mucho menos reformados en cuanto a Derechos Humanos y creó no pocos conflictos que aún se buscan resolver en el poder legislativo (…)".*

Igualmente, el Código de la Niñez y de la Adolescencia tiene varios vacíos legales, toda vez que es una norma que está vigente con anterioridad a la Constitución del 2008, Constitución en la que no solo le dedica un capítulo a los derechos de las niñas, niños y adolescentes sino que se transversaliza en toda la estructura constitucional.

En el afán de armonizar el Código de la Niñez y la Adolescencia con la Constitución, se han dado varias reformas a este Código en los años 2009, 2014 y 2015. Muchas de estas reformas, lejos de cumplir con el objetivo propuesto de velar por la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, han abierto el camino a su vulneración. Por ejemplo, antes de la reforma del 2014, el libro III, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución de 1998 creaba un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que no era otra cosa más que las *"políticas, planes, programas, medidas, organismos, acciones, procedimientos, sanciones y recursos que tiene por finalidad promover, garantizar y proteger sus derechos desde la visión de la Doctrina de Protección Integral."*). Este Sistema de Protección el que le daba operatividad y cumplimiento al ejercicio de los derechos fue desmontado por la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la igualdad, debido a que le amplio las competencias al sistema de protección para todas las personas y grupos prioritarios provocando el incumplimiento del principio de especialidad, establecido en el artículo 175 constitucional.

En este sentido, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que eran órganos de definición de políticas, diseñaban las políticas de protección, coordinaban con otras instituciones y dependencias, controlaban su ejecución, se transformaron en entes sin capacidad de rectoría sobre la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, es claro que a pesar de los intensos movimientos sociales, los esfuerzos de adecuación legislativa, institucional y social a la doctrina de protección integral a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes; el país ha transitado también por períodos de avances no sostenidos en esa dirección, incluso retrocediendo en ocasiones para reinstaurar una especie de neominoridad o neotutela de la que se creía ya superada, al menos en los ámbitos antes indicados.

Adicionalmente, el 26 de julio de 2017, el Pleno de la Asamblea Nacional, crea la Comisión Especializada Ocasional AMMPETRA, con el propósito de investigar los casos de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes en escuelas y colegios del país. En el mes de octubre de 2018, la Comisión presentó su informe final en un documento que recoge 3 aspectos: la investigación de

casos, el control político de la actuación de las instituciones del Estado que tienen rectoría en políticas públicas sobre niñez y adolescencia y la evaluación de la normativa vigente sobre niñez y adolescencia.

## II. JUSTIFICACIÓN

Los graves sucesos de abuso sexual y hasta de violaciones en varios centros educativos del país han puesto en alerta a la sociedad ecuatoriana que exige una respuesta inmediata para proteger a las víctimas, castigar a los culpables y dictar políticas para superar estos problemas. Lamentablemente, al no existir órganos especializados para el efecto, resta mucho por hacer y la colectividad contempla con estupor la impunidad y la ausencia de esfuerzos efectivos para garantizar el imperio de una justicia eficaz, permanente y sin vacilaciones.

En efecto, como lo demuestran los datos presentados por la Comisión AAMPETRA y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) resulta alarmante la situación de violencia contra niñas, niños y adolescentes. Es así como de las 27. 666 denuncias por delitos sexuales ocurridas en el Ecuador entre 2015 y 2017, 4.854 de ellas tienen como víctimas a las niñas, niños y adolescentes, de las que 3.300 ocurrieron en el ámbito educativo; asimismo según el informe de acogimiento institucional elaborado por el MIES de las 2.552 niñas, niños y adolescentes acogidos en esta modalidad a junio de 2018 el 30% correspondía a negligencia, el 24% a maltrato, 19% a abandono y 12.8% a distintas formas de violencia sexual.

Todo ello justifica que esta Comisión coloque en primer orden de importancia el seguimiento a las observaciones de la Comisión AAMPETRA y en particular aquellas relacionadas con la impostergable necesidad de la Reforma Integral del Código de la Niñez y Adolescencia.

Específicamente, el informe de la Comisión AAMPETRA recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional *"(…) emprender urgentemente la reforma al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Esta reforma integral debe incluir un capítulo sobre prevención, atención y reparación integral de todas las formas de violencia contra NNA, debe diseñar y poner en funcionamiento un Sistema Integral de Protección que permita articular y coordinar normas, procedimientos e instituciones encargadas de la protección integral de los derechos de los NNA."*

Además, la Comisión AAMPETRA *"sugiere que en esa reforma integral al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia se establezcan los mecanismos institucionales necesarios para fortalecer las juntas Cantonales de protección de derechos bajo el enfoque de especificidad y de interseccionalidad de niñez, mujeres y adultos mayores".*

Adicionalmente, la Comisión AAMPETRA enfatizó en su informe final las observaciones del Comité de Derechos del Niño al último informe país.

**Observaciones del Comité de derechos del niño, al último informe país.**

Para ilustrar el compromiso y las acciones que el Estado ecuatoriano debe tomar con proximidad para subsanar las observaciones planteadas por el Comité de Derechos del Niño, se transcriben algunas de ellas, entre las cuales están las siguientes:

> *"(…) 5. El Comité recuerda al Estado parte que todos los derechos consagrados en la Convención son indivisibles e interdependientes, y hace hincapié en la importancia de todas las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales. Asimismo, desea se-*

*ñalar a la atención del Estado parte las recomendaciones relativas a las siguientes esferas, respecto de las cuales deben adoptarse medidas urgentes: coordinación (párr. 9); violencia, malos tratos y descuido (párr. 25); violencia de género (párr. 27); salud de los adolescentes (párr. 35); niños pertenecientes a minorías étnicas y/o grupos indígenas (párr. 41); y justicia juvenil (párr. 44).”*

En cuanto a la Coordinación el Comité recomienda:

> *“(…) g) Vele por que las autoridades judiciales se especialicen y trabajen en consonancia con los derechos del niño;*

Respecto al Interés superior del niño:

> *“(…) 17. El Comité observa que la Constitución del Estado parte reconoce el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, en relación con su observación general núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, pero recomienda que el Estado parte:*
>
> *a) Vele por que este derecho sea incorporado debidamente, e interpretado y aplicado de manera sistemática, en todas las actuaciones y decisiones legislativas, administrativas y judiciales, en particular en las relativas al derecho de familia y los niños en régimen de acogida, y en la elaboración y aplicación de programas de políticas públicas y proyectos que afecten a los niños. Se alienta al Estado parte a que elabore procedimientos y criterios que sirvan de guía a todos los profesionales pertinentes para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos;(…)”*

En lo que atañe a la violencia, malos tratos y descuido:

> *“(…) 24. El Comité sigue profundamente preocupado por:*
>
> *a) La prevalencia de diversas formas de violencia, entre ellas la violencia física, sexual y psicológica, y los malos tratos contra niños de todas las edades en el hogar, la escuela, el transporte público y los espacios públicos infligidos por padres, docentes, parejas, cuidadores y/o compañeros de clase, así como su incidencia desproporcionada en niños con edades comprendidas entre los 5 y los 11 años, y entre niños de pueblos y nacionalidades indígenas y niños afroecuatorianos*
>
> *f) Cree dependencias especializadas para procesar los casos de violencia y malos tratos contra niños, y realizar investigaciones rápidas y exhaustivas que conduzcan a que los autores sean sancionados, al tiempo que se garantiza que los niños tengan acceso a canales de denuncia adecuados para ellos, asesoramiento físico y psicológico y servicios de rehabilitación y de salud, incluidos servicios de salud mental;(…)”*

Respecto a la violencia por razón de género

> *“(…) 26. El Comité, si bien toma conocimiento de la información relativa al Plan Nacional de Erradicación de los Delitos Sexuales (2011) y del enfoque de tolerancia cero hacia la violencia sexual en las escuelas, muestra profunda inquietud por la prevalencia de la violencia por razón de género, en especial la violencia sexual, el acoso y los malos tratos contra las niñas en todos los ámbitos, así como el elevado nivel de impunidad en los casos de violencia sexual (…)”*

En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

*(…) 27. El Comité pone de relieve la meta*

*5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, e insta a que el Estado parte:*

*c) Acelere las actuaciones judiciales contra los presuntos autores de actos de violencia sexual contra las niñas y las investigaciones de oficio relativas a la violencia sexual en el entorno escolar, según lo acordado entre el Ministerio de Educación y la Fiscalía General, y reúna datos desglosados por edad, zona geográfica y origen nacional y/o condición étnica; (…)".*

Por otra parte, el Comité de Derechos del Niño expresa su preocupación sobre el nuevo enfoque intergeneracional, afectando a la especificidad y la especialización que puede socavar la protección efectiva de los derechos del niño, en particular a nivel local.

Asimismo, el Comité "observa que la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) y su Reglamento General (2015) crearon un nuevo sistema para la protección de los derechos basado en cinco consejos para la igualdad nacional y cantonal destinados a proteger los derechos. No obstante, el Comité observa con profunda preocupación:

a) Que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia no está en funcionamiento;

b) Que las instituciones que solían ser las responsables de hacer efectivos los derechos del niño, como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, los consejos cantonales de la niñez y adolescencia y los consejos para la protección de los derechos, se han transformado en consejos intergeneracionales y no mantienen su mandato específico y especial en relación con la protección de los derechos del niño;

En las medidas generales de aplicación de la CDN, en su aparte "A", el Comité indica y recomienda a Ecuador, que:

*"(…) b) Garantice que cualquier reforma legal mantenga la especialidad del marco legal sobre los derechos del niño y proteja a los niños como titulares de todos los derechos establecidos en la Convención, sin importar si han cumplido con sus obligaciones específicas (…)".*

El Comité en su informe destaca que sigue *"profundamente preocupado"* por *"la prevalencia de diversas formas de violencia, entre ellas la violencia física, sexual y psicológica, y los malos tratos contra niños de todas las edades en el hogar, la escuela, el transporte público y los espacios públicos infligidos por padres, docentes, parejas, cuidadores y/o compañeros de clase"*.

Actualmente existen más de 27 iniciativas de reforma al Código Orgánico de la Niñez y de la Adolescencia presentados por los y las asambleístas, y por parte de la ciudadanía, que precisan ser analizadas, debatidas y recogidas en el seno de esta Comisión, a fin de cumplir con los objetivos por los que fue creada.

En todo este contexto, resulta inobjetable que el Estado Ecuatoriano, y de forma particular la Asamblea Nacional, están comprometidos y obligados a dar respuesta suficiente, eficaz y

efectiva a la actual coyuntura de desactivación de las normas legales de naturaleza orgánica-constitucional referidas a los derechos de la niñez y adolescencia; a los elevados niveles de violencia y abusos en todas sus formas contra esta población que causan un daño irreversible a su desarrollo y protección integral, y a la ausencia de adaptación a la realidad institucional y constitucional del país con marcado énfasis en la falta de coordinación objetiva de las instancias y mecanismos administrativos, judiciales y sociales para la garantía, restitución y reparación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Estas razones justifican plenamente la elaboración de la propuesta de reforma integral del Código de la Niñez y Adolescencia, para lo cual se diseña y emprende el presente Plan de Trabajo

.

## III. OBJETIVO GENERAL

Analizar temas y elaborar normas sobre niñez y adolescencia, que tendrán como función prioritaria, sin ser la única, proponer reformas legales tendientes a fortalecer los mecanismos institucionales y de políticas públicas para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

## IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Elaborar un Proyecto de Reforma Integral al Código Orgánico de la Niñez y de la Adolescencia;
2. Dar seguimiento a las recomendaciones del informe de la Comisión AAMPETRA; Fiscalizar sobre la situación de los derechos relacionados con niñez y adolescencia; y,
3. Garantizar la participación activa de las organizaciones sociales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, la sociedad en general y organismos y/o expertos internacionales en los debates y la construcción de la propuesta de Reforma Integral al Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia.

## V. METODOLOGÍA

1. Requerimiento, compilación y análisis de los Proyectos de Reforma al Código de la Niñez y de la Adolescencia, presentados ante la Asamblea Nacional;
2. Posicionamiento de la comisión en el espectro social ecuatoriano, convocando a comparecencias ante la Comisión, a autoridades y ciudadanos vinculados a procesos de investigación de casos emblemáticos de violación de derechos de NNA;
3. Comisiones generales para recibir a actores de la sociedad civil, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, organismos, académicos y/o expertos nacionales e internacionales que participen en la construcción de la propuesta de reforma integral al Código Orgánico de la Niñez y de la Adolescencia;
4. Creación de subcomisiones integradas por Asambleístas y sus asesores (por temáticas y experticias), a fin de procesar y sistematizar la información que existe actualmente en la Asamblea Nacional y la que llegue, respecto a temas y normas de la niñez y adolescencia; y redactar las propuestas de reforma del CONA que correspondan a la respectivas subcomisiones;

5. Sistematización de las subcomisiones, consolidación y preparación de informes para los debates;
6. Talleres y otros mecanismos de trabajo colaborativo para la construcción y discusión participativa de la propuesta de reforma integral al CONA (Casas Legislativas);
7. Elaboración de informes finales sobre: Reforma Integral al CONA y Fiscalización en materia de Niñez y Adolescencia.

## VI. EJES DE TRABAJO

1. Legislación, que se deriva de las recomendaciones realizadas en el informe final de la Comisión AMMPETRA y de la Resolución del CAL-2017-2019-417, conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional el 11 de octubre de 2018.
2. Fiscalización; y,
3. Participación y socialización, que será transversal durante todo el proceso de la Comisión.

## PLAN DE TRABAJO COORDINADO PARA LA REFORMA INTEGRAL DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

| EJES | ACCIONES | ACTIVIDADES | TIEMPO/semanas |
|---|---|---|---|
| 1.Legislación | 1. Recabar las iniciativas de reformas al CONA presentadas ante la Asamblea Nacional por distintos actores. | Reunión de trabajo de asesores para procesar todo la información de las 27 propuestas normativas por temas y problemática. | 1 |
| | | Otros insumos:<br>-Informe de la consultoría Grupo Parlamentaria –UNICEF.<br>- Documento de Evaluación de Consejos y Juntas Cantonales de protección de derechos.<br>- Documento de Conclusiones del Foro Internacional de Sistema de Protección “Legislando para la Niñez”- Asamblea.<br>-Información producto de dos plenos la Asamblea Nacional que se hizo con niñas, niños y adolescentes (Protocolo y Día de la niña). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Recodificación del CONA. | |
| | | Informe sobre el procesamiento de la información. | |
| | | Validación y aprobación del informe por los asambleístas parte de la Comisión | |
| | 2. Sistematización, análisis y procesamiento de las propuestas por temas y problemáticas. | Análisis y clasificación de las propuestas por temas y problemáticas. | 7 |
| | | Matriz resumen de propuestas | |
| | | Informe de insumos para ser considerados en índice y normativa. | |
| | | Elaboración de índice | |
| | | Aprobación y Validación del índice por los miembros de la Comisión | |
| | 3. Conformación de equipos especializados. | • Disposiciones generales y principios;<br>• Derechos y garantías de la niñez y adolescencia;<br>• Políticas, planes y programas contra todas las formas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes; | 1 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | • Sistema de protección integral de la niñez y adolescencia;<br>• Instituciones familiares relacionadas con los derechos de la niñez y adolescencia;<br>• Sistema especializado de adolescentes en conflicto con la ley. | |
| | 4. Diseño de metodología y elaboración de Informes de cada grupo temático y de experticia. | Elaboración y aprobación por la Comisión de lineamientos metodológicos para el trabajo de las subcomisiones. | 8 |
| | | Elaboración de informes por parte de las subcomisiones. | |
| | | Compilación y sistematización de los informes de cada subcomisión. | |
| | | Aprobación de Informe compilado por parte de la Comisión. | |
| | 8. Elaboración del informe general sobre propuestas de reforma al CONA y conforme recomendaciones de la Comisión AMMPETRA, a partir de los informes de las subcomisiones. | Recepción y procesamiento de observaciones al informe compilado. | 5 |
| | | Elaboración del informe borrador. | |
| | | Ajustes al Informe General | |
| | 11. Elaboración del informe para el primer debate sobre reformas al CONA, en base a las observaciones y comentarios de los miembros de la comisión y sus equipos asesores. | Recabar y sistematizar las observaciones.<br>Presentación y aprobación del documento para ser tratado en primer debate.<br>Presentación del Informe para el primer debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional. | 5 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 12. Trámite del segundo debate | Recolección de observaciones producto del primer debate. | 16 |
| | | Análisis y debate de las observaciones realizadas por el Pleno de la Asamblea al informe para el primer debate. | |
| | | Elaboración de informe para el segundo debate | |
| | | Conocimiento y aprobación del Informe para el segundo debate. | |
| | | Presentación del Informe para el segundo debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional. | |
| | | Elaboración del informe final. | |
| Eje de Fiscalización | 1. Realizar el seguimiento al cumplimiento de las observaciones y sugerencias realizadas por la Comisión AMMPETRA.<br>. | Solicitar información a las distintas entidades sobre el plan de cumplimiento de las observaciones a las siguientes entidades:<br>• Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional<br>•Defensoría Pública<br>• Consejo de la Judicatura<br>• Ministerio de Justicia,<br>• Fiscalía General del Estado<br>• Ministerio de Salud Pública<br>• Ministerio de Inclusión Económica y Social | 9<br>Trabajo que debe ser simultáneo y debe producirse como insumo para la actividad tres del eje de legislación |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | • Defensoría del Pueblo<br>• Ministerio de Educación | |
| | | Sistematizar las respuestas dadas por las citadas entidades. | |
| | | Presentar el informe de fiscalización y control político para el debate y aprobación de la Comisión | |
| | | • Revisión del Presupuesto General del Estado, para verificar la asignación de recursos para garantizar las políticas públicas y la ejecución del sistema descentralizado del Estado. | |
| Eje de Participación y Socialización | 1. Transversal al proceso | • Recibir en Comisión General a los proponentes y posibles proponentes de observaciones y reformas al CONA, según el orden de las temáticas a tratar conforme | 36<br>(durante todo el proceso) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | al anexo 1.<br>• Realizar talleres locales de socialización que se efectuarán en al menos en 6 sectores del país: Cuenca (Azuay-Cañar), Guayaquil (Guayas, Santa Elena, Los Ríos), Portoviejo (Manabí), Loja (Loja), Guaranda (Bolívar, Chimborazo, Tungurahua) y Francisco de Orellana (Orellana, Pastaza, Napo). El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional coordinará estos talleres en conjunto con las Casas Legislativas y la Sociedad Civil.<br>• Realizar talleres virtuales nacionales e internacionales en las instalaciones de las Casas Legislativas.<br>• Promover talleres académicos sobre adolescentes infractores. | |

## VII. RESULTADOS

1. Proyecto de reforma integral al CONA;
2. Informe de fiscalización de las recomendaciones realizadas por la comisión AAMPETRA y todas las acciones de fiscalización.