

EVALUACIÓN DEL PROYECTO
“PROTECCIÓN DE DERECHOS DE
ADOLESCENTES INFRACTORES EN
ECUADOR”

ONG RESPONSABLE: UNICEF

FINANCIADOR: JUNTA DE COMUNIDADES DE
CASTILLA-LA MANCHA

EVALUADO POR: Fernando Sánchez Rodríguez



Índice

Ficha de proyecto.....	2
A11 Resumen ejecutivo.....	3
A12 Introducción.....	9
A121 Antecedentes de la evaluación.....	9
A122 Objetivo de la evaluación.....	10
A123 Metodología empleada en la evaluación.....	11
A124 Condiciones y límites del estudio realizado.....	14
A125 Equipo de trabajo.....	15
A126 Descripción de los trabajos efectuados.....	16
A13 Capítulo 1. Descripción de la intervención analizada.....	20
A131 Concepción inicial.....	20
A14 Capítulo 2. Criterios de evaluación y factores de desarrollo.....	24
A141 Pertinencia.....	24
A142 Eficiencia.....	27
A143 Eficacia.....	29
A15 Capítulo 3. Recomendaciones.....	52
Anexos	
1. Términos de Referencia	
2. Matriz de evaluación	
3. Trabajo de campo. Agenda del viaje	
4. Visitas a los Centros de Adolescentes Infractores. Entrevistas	
5. Recomendaciones	

FICHA DE PROYECTO EVALUADO

TÍTULO DEL PROYECTO: Protección de Derechos para adolescentes infractores en Ecuador.

ONG RESPONSABLE: UNICEF

PAÍS/ÁREA GEOGRÁFICA DONDE SE REALIZARÁ: Ecuador.

LOCALIZACIÓN EXACTA:(Región, Departamento, Prefectura, Provincia, Localidad...): Las regiones de Costa, Sierra y Amazonía.

BREVE DESCRIPCIÓN: Con el proyecto evaluado, UNICEF pretendió incidir en la mejora sustantiva de los procesos de administración de justicia, en la aplicación de medidas socioeducativas y en los procesos de atención a adolescentes en conflicto con al Ley. El proyecto propuso desarrollar todos los mecanismos de institucionalización y sostenibilidad de las iniciativas, con el objetivo de establecer mecanismos de respuesta permanente en los ámbitos responsables de juzgar y atender a los y las adolescentes infractores.

DURACIÓN DEL PROYECTO (En meses): 24 meses desde el recibo de los fondos. Finaliza en noviembre de 2011.

COSTE TOTAL: 353.000€

SUBVENCIÓN SOLICITADA A LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (Máx. 85% del coste total): 300.000€

SUBVENCIÓN CONCEDIDA: 250.000 €

POBLACION BENEFICIARIA: Población beneficiaria Directa: (Nº de hombres y Nº de mujeres): 8.446 adolescentes, 7.221 chicos y 1.225 chicas, de las tres regiones seleccionadas: Costa, Sierra y Amazonía.

A.1.1. Resumen ejecutivo

La vinculación del proyecto se realiza muy especialmente con el sector de los derechos de la infancia, en los apartados que aluden al Apoyo a proyectos de integración social, familiar y educativa, así como de capacitación y formación profesional para su inserción laboral; pero también con el Apoyo a proyectos para la prevención de conductas de riesgo. El proyecto también se enmarca en el ámbito de la protección de los grupos de población más vulnerables, en concreto, en el apartado que tiene que ver con la Defensa de derechos de las personas socialmente vulnerables o en riesgo de exclusión social.

En lo que se refiere a las entidades territoriales del país, la prioridad del proyecto también puede considerarse como alta dado que del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, forman parte¹, como organismos de **definición**, planificación, control y evaluación de políticas, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; y como organismos de **protección**, defensa y exigibilidad de derechos, las Juntas Locales de Protección de Derechos.

Los beneficiarios directos se hayan bien definidos en el proyecto: 8.446 adolescentes en conflicto con la ley (7.221 chicos y 1.225 chicas), de las tres regiones seleccionadas: Costa, Sierra y Amazonía. Estos son los principales beneficiarios del logro de los objetivos global y específico del proyecto:

Asegurar el ejercicio de los derechos del niño, en particular los adolescentes infractores, para su plena reeducación y reinserción familiar y social.

Fortalecer la institucionalidad y los estándares judiciales y de los auxiliares de justicia en la aplicación de las normas legales y atención a los adolescentes infractores/as, con el fin de garantizar, de manera efectiva, el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia y la normativa internacional.

Sin embargo el proyecto ha tenido otros beneficiarios también correctamente identificados, especialmente las familias de los tipificados como beneficiarios directos, así como los operadores judiciales –jueces, fiscales y defensores públicos—y el

¹ Art. 190 CNA

personal de los centros dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que han recibido formación especializada.

El nivel de prioridad del proyecto para los beneficiarios adolescentes infractores es muy alto, si se tiene en cuenta que se persigue el restablecimiento de derechos vulnerados. En esta perspectiva hay que destacar que el proyecto se ha realizado con un enfoque de programación basada en derechos humanos que impregna todas sus fases: en la evaluación y análisis de la situación de la infancia y la adolescencia y en la creación de alianzas, la manera de influir en las políticas públicas y la distribución de recursos...

El proyecto ha tratado de convertir las manifestaciones de las violaciones de los derechos de los adolescentes detectadas en la fase de diagnóstico, en unas relaciones concretas entre reivindicantes de derechos y responsables de la realización, evaluándose porqué no se están cumpliendo los derechos de los niños, y alcanzándose acuerdos sobre cómo mejorar la situación dentro del contexto del proyecto.

El gran logro que supone la aprobación y publicación en junio de 2011 por el Ministerio de Justicia del Programa para la gestión y aplicación de medidas socioeducativas, en el que entre otros aspectos como las competencias, las responsabilidades, los perfiles de los profesionales de los centros, se establece la metodología para su aplicación, que habrá de conllevar la elaboración de un plan de vida del adolescente y de un plan global de familia. En primer lugar será necesario realizar un análisis para conocimiento de la realidad de la situación del adolescente y determinar un proceso pedagógico educativo a seguir, culminando con una fase de aprestamiento para la salida, y una fase de seguimiento postsalida. Como ejes de la metodología de la atención integral socio-psicopedagógica se contemplan:

- a. Autoestima y autonomía del adolescente
- b. Educación y uso del tiempo libre
- c. Salud integral
- d. Ocupacional-laboral
- e. Vínculos familiares o afectivos

Asimismo se contemplan las dimensiones del acompañamiento al adolescente con medida socioeducativa no privativa de libertad, estableciéndose las siguientes:

- a. Dimensión del acompañamiento personal

- b. Dimensión del acompañamiento familiar
- c. Dimensión del acompañamiento socio-comunitario

Por último, se establecen los parámetros para la aplicación de cada una de las siguientes medidas:

- a. Amonestación
- b. Reglas de conducta
- c. Orientación y apoyo familiar
- d. Reparación del daño causado
- e. Servicios a la comunidad
- f. Libertad asistida

Se ha observado que continúan las deficiencias en el funcionamiento del sistema de justicia especializado en niñez y adolescencia. Deficiencias que se suman al escaso número de jueces y procuradores y a su falta de capacitación y al enfoque, que entorpece aún más sus intervenciones, todo ello a pesar de las actividades formativas que se han llevado a cabo.

Se han culminado con éxito las actividades correspondientes al traspaso de los centros de adolescentes infractores a la competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos partiendo desde la que correspondía al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Igualmente se comprueba la esencialidad, de cara a la consecución de los resultados, de las actuaciones implementadas dirigidas a dar contenido a las competencias que mediante el **Decreto Ejecutivo 748**, expedido el 14 de noviembre de 2007, de **creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, se atribuyeron a éste en relación con la protección integral de adolescentes infractores: coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos relacionados con la atención y protección al “menor” infractor; administrar los Centros de Internamiento de Adolescentes, para lo cual deberá cumplir con las políticas que establezca el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y llevar un registro estadístico de los internos en los Centros de Internamiento de Adolescentes del país.

La comprobación sobre el **fortalecimiento de la institucionalidad** responsable en relación con los derechos de los adolescentes infractores como consecuencia del proyecto presenta algunas lagunas al analizar la relación entre los diferentes organismos competentes en la que hubiera sido necesario incidir con alguna actuación del proyecto.

En este sentido, tanto en el Código de la Niñez y Adolescencia como en el Decreto Ejecutivo 748 de creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se establece la necesaria relación con este organismo, pues el Ministerio de Justicia debe cumplir las políticas que defina el Órgano Rector del Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia. A pesar de todo ello se ha detectado la omisión de actuación del Consejo ante el Ministerio en graves situaciones puntuales como la de la ubicación del centro de varones de Guayaquil aneja a un mercado totalmente inadecuada para detectar e impedir la introducción al centro de objetos prohibidos.

Igualmente se echan de menos en la formulación y ejecución del proyecto actividades tendentes a conseguir la coordinación entre las **normas y regulaciones que expida el Ministerio de Inclusión Económica y Social**, al cual le corresponde fomentar a través de su financiamiento, entre otras medidas, las denominadas instituciones cooperantes que con su colaboración con el sistema judicial y los centros de adolescentes, prestando servicios profesionales, han de permitir la aplicación del modelo de atención integral a los adolescentes.

Por otra parte, el ejercicio de evaluación realizado si ha permitido comprobar que en gran medida se han **fortalecido las capacidades de los diferentes responsables** en:

1. La regulación y normalización; la creación, funcionamiento y financiamiento, la administración de los centros de internamiento para adolescentes infractores; así como la coordinación, ejecución y evaluación de programas y proyectos.
2. Asegura niveles de coordinación y articulación fuertes con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de fortalecer la administración de justicia especializada de niñez y adolescencia; trabajar políticas de prevención y procesos de difusión de derechos humanos, en particular de la niñez y adolescencia.
3. Fortalecer el enfoque de derechos humanos en la administración de justicia, y el aseguramiento de políticas que obliguen a los operadores de la

justicia especializada de niñez y adolescencia al respeto y la garantía de los derechos de este grupo.

4. Apoyar las reformas legales que sean necesarias para asegurar la coherencia de los marcos normativos entre sí y con los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos de niños y adolescentes y, en particular, los relativos a los adolescentes infractores.

Se ha podido observar, en cambio, la existencia de factores externos que no coadyuvan a la correcta realización de las actividades programadas, y que no se hicieron constar debidamente en la formulación del proyecto, a pesar de ser evidentes, como la resistencia de los empleados de mayor antigüedad, provenientes del desaparecido Ministerio de Bienestar, de los centros de adolescentes a la recepción y correcta asimilación y aplicación de las capacitaciones para la aplicación del nuevo modelo de atención.

De los elementos analizados, siguiendo la matriz de evaluación, en relación con al eficacia del proyecto, se concluye que el proyecto tiene un único objetivo específico diseñado correctamente, aunque no se recogen en la formulación del proyecto los indicadores más adecuados para medir y valorar su logro.

Se parte de indicadores poco idóneos como hechos, actuaciones, elaboración y aprobación de normas o protocolos, lo cual puede disculparse quizás precisamente porque algunos de los logros del proyecto consisten en establecer las bases de datos y los mecanismos de seguimiento necesarios para disponer de estadísticas sobre los adolescentes infractores. En relación con la sostenibilidad de este aspecto de proyecto, ha de referirse la sobrada capacidad del manejo de la tecnología informática necesaria para el manejo de las bases de datos constatada en la organización receptora del proyecto, el Ministerio de Justicia.

También en relación con la eficacia en la implementación del han de referirse las mejoras observadas en las visitas realizadas a los Centros de adolescentes infractores, tanto en lo que se refiere a la aplicación del modelo de atención integral como a la mejora de instalaciones, si bien en ambos aspectos se han constatado casos puntuales de graves deficiencias que deben subsanarse y que empañan la buena valoración global de los avances producidos. Se citan algunas reproduciéndose en anexo con más detalle: construcciones mal ubicadas, o a las que le falta mantenimiento, instalaciones en desuso

que ocasiona su deterioro, existencia de “cuarto oscuro” o cuarto de aislamiento o reflexión.

A.1.2. Introducción

A.1.2.1. Antecedentes de la evaluación

En la formulación de proyecto estaba previsto en materia de evaluación y monitoreo tener en cuenta lo establecido en el Programa País Ecuador para el año 2009, es decir, es decir se continuaría con la línea marcada por el Programa País 2004-2008 en el sentido de coordinar todas las actividades de evaluación y monitoreo dentro de un Plan Integrado de evaluación de las intervenciones de UNICEF Ecuador.

Asimismo, el equipo de gestión del proyecto presentaría los informes técnicos y financieros trimestrales y anuales, los cuales proporcionarían una información detallada, que permita apreciar el avance del proyecto en función de sus objetivos, los planes operativos y los presupuestos anuales. Esta labor es responsabilidad del Equipo de Gestión del Proyecto de UNICEF Ecuador, el cual se encargará del seguimiento y trasladará a UNICEF Castilla-La Mancha la información, narrativa y económica, necesaria para cubrir las necesidades justificativas del financiador.

En consecuencia UNICEF cuenta en relación con el proyecto evaluado con tres niveles de auditoría de proyectos:

- Un primer nivel realizado en España en el que se auditan los fondos gestionados por UNICEF Comité Español.
- Un segundo nivel –que ya hemos mencionado-- de auditoría interna realizada de forma anual por UNICEF Ecuador.
- Un tercer nivel de auditoría externa realizada cada cuatro años por la Junta de Auditores Externos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que audita las cuentas de cada una de las oficinas de UNICEF en el terreno.

UNICEF Castilla-La Mancha presentó, en relación con la evaluación y justificación del proyecto una carta en la que se remite al protocolo de justificaciones; protocolo que garantiza la evaluación y justificación de la imputación de las aportaciones realizadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Este protocolo ha sido asumido por UNICEF Comité Español como válido para todas las justificaciones con la

administración descentralizada y el resto de entidades públicas y privadas donantes, en todo el territorio español, aspecto que corrobora su idoneidad.

UNICEF Castilla-La Mancha, como parte miembro de UNICEF Comité Español y representante en nuestra comunidad del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, cuya oficina en Ecuador será la encargada de la gestión directa de los fondos, basa su especificidad en los documentos acreditativos de su reconocimiento por parte de la estructura internacional y el acuerdo marco establecido con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional del Reino de España.

Conviene resaltar que la especificidad a la que apela UNICEF es de índole legal, ya que, como Agencia del sistema de Naciones Unidas, no le está permitido justificar sus proyectos de cooperación mediante facturas, ni fotocopias de las mismas. Esto se debe al riguroso sistema de control, aprobado por todos los gobiernos de Naciones Unidas en la Asamblea General. Los informes que se entregan como justificación están controlados y avalados por la Junta Ejecutiva de UNICEF y respaldados por distintas auditorías, tanto internas, como una externa, por parte de la Junta de Auditores de la Asamblea General de la ONU. Las razones de este sistema son:

- Una relacionada con la naturaleza y credibilidad de la Organización. De acuerdo con el convenio suscrito entre Naciones Unidas y los diferentes Estados que pertenecen a ella, Naciones Unidas (y por ende el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en él integrado) tiene carácter diplomático y sus libros y archivos no pueden ser auditados por organismo alguno, siendo estas auditorías incompatibles con las disposiciones del artículo XII del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, relativa a la comprobación de cuentas por auditores externos y, en particular, con el párrafo 12.6, en la que se dispone que el único responsable de la comprobación de cuentas es la Junta de Auditores, diferente al que la Asamblea General de Naciones Unidas designe a tal efecto entre sus miembros. De forma que, en este caso, los documentos y registros están amparados por el Convenio de Adhesión del Gobierno Español a Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1955.
- Otra de carácter práctico. El sistema ofrece la ventaja de evitar llevar una contabilidad paralela, que requeriría de un personal administrativo adicional que terminaría absorbiendo parte de los fondos destinados por los gobiernos a

mejorar la calidad de vida de las niñas y niños, en aquellos países donde UNICEF tiene presencia.

Por lo que se refiere a la necesidad, por parte del financiador de contar con una evaluación del proyecto debemos remitirnos a lo expresado en el vigente Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 sobre la conveniencia de contar con una evaluación de toda intervención que financie la cooperación española, así como a lo establecido en el vigente Plan Estratégico de Cooperación para el desarrollo Horizonte 2011 que prevé la consolidación del Programa de Evaluación sobre el terreno, en los siguientes términos:

Se llevará a cabo en colaboración con las organizaciones responsables de la ejecución de las acciones de Cooperación tanto en Castilla-La Mancha como en el país de destino. Se realizarán evaluaciones externas mediante la contratación de asistencias técnicas, evaluaciones internas realizadas por el personal de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha o mixtas, combinando equipos de evaluación externos y equipos de evaluación internos. Todas las evaluaciones deberán considerar los cinco criterios principales incluidos en la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo: Viabilidad, Pertinencia, Impacto, Eficacia y Eficiencia, y se podrá complementar con otros componentes de evaluación que respondan a la naturaleza del proyecto.

A.1.2.2. Objetivo de la evaluación

El objetivo de la evaluación es comprobar en que medida la intervención contribuye, o puede contribuir en el futuro a la consecución de su estrategia principal:

fortalecer la institucionalidad y los estándares judiciales y de los auxiliares de justicia en la aplicación de las normas legales y de atención a los y las adolescentes infractores, con el fin de garantizar, de manera efectiva, el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como en la normativa internacional.

El objetivo descrito se ha concretado en los Términos de referencia acordados para la evaluación de los que se reproduce una síntesis:

Objetivo

Debido a estos importantes cambios en la institucionalidad en el área de menores infractores con la ley para UNICEF Ecuador se vuelve fundamental contar con un documento que sistematice estos cambios, que recoja el parecer tanto de los usuarios de estos servicios (menores en conflicto con la ley, familiares de estos menores) como de los prestadores (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Centros para Adolescentes Infractores, etc.). Esto servirá como insumo para formarnos una idea de la eficiencia y eficacia del trabajo de UNICEF Ecuador, junto con el Gobierno, en esta temática.

Producto esperado

A los 60 días de iniciado este estudio UNICEF contará con un documento publicable que, en una primera parte, explique el marco conceptual en el que se apoya este trabajo, incluyendo una mirada de los instrumentos nacionales como internacionales. Una segunda parte en la que se muestre lo avanzado en relación al trabajo planteado en miras de garantizar los derechos de los menores en conflicto con la ley, incluyendo los cambios institucionales. Una tercera sección en donde se muestren los resultados de las entrevistas con los menores en conflicto con la ley, sus familiares y los funcionarios a cargo, tanto en los niveles centrales como territoriales, de esta temática. Por último este documento deberá contener las conclusiones en donde también se deberán incluir las sugerencias tanto al sistema, como al modelo de gestión.

Al haberse acotado de la manera descrita el objetivo de la evaluación en los Términos de referencia, se han mencionado expresamente sólo dos (eficacia y eficiencia) de los cinco **principios** que según el **Comité de Ayuda al Desarrollo** de la OCDE deben abordarse en toda evaluación de intervenciones de cooperación para el desarrollo. Sin embargo del trabajo de análisis de normativa programado en los términos de referencia se desprende indirectamente abordar el principio de pertinencia, por lo que dada la imposibilidad de rebasar las condiciones acordadas en los Términos, tres serán los principios a tener en cuenta:

- a) Pertinencia: Correspondencia entre los objetivos y las necesidades y los problemas. Medida en que los objetivos son congruentes con las necesidades de la población beneficiaria, de Ecuador, de las prioridades globales del donante y del contexto sociopolítico en que se desarrolla la intervención. Adicionalmente podrá hacerse referencia al alineamiento: su análisis refleja el compromiso del

donante, a través de la intervención, para prestar su ayuda teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los país receptor

- b) La Eficacia: Grado de cumplimiento de los objetivos establecidos (implícitos o explícitos) en función de su orientación a resultados.
- c) La Eficiencia: Relación entre los resultados alcanzados y los recursos invertidos.

A.1.2.3. Metodología empleada en la evaluación

A. Definición de la evaluación realizada

La evaluación del proyecto se presenta como una evaluación **mixta** con predominio el carácter externo, ya que se realiza por un técnico ajeno a la organización responsable del proyecto, pero asistido por una asistencia técnica de dicha organización, por lo que predomina como ventaja de su realización (VER DOCUMENTOS INTERNACIONALES) la independencia; así como bajo unos Términos de Referencia acordados por ambas partes.

Po otra parte su carácter mixto tiene la ventaja de que permitirá integrar en alguna medida la perspectiva de la organización responsable del proyecto.

Se trata, por otra parte y según el momento en que se realiza –finalización del plazo de ejecución del proyecto en noviembre de 2011, conforme al Manual de Gestión de evaluaciones de la Cooperación Española esta calificación no se ve impedida por el hecho de que la ejecución no haya concluido--, de una evaluación **final** que podrá arrojar luz sobre los siguientes aspectos:

- Realizaciones aportadas por el proyecto y su grado de consolidación.
- Perspectivas realistas de mantener largo tiempo los flujos de beneficios
- Consecuencias para la solidez de las realizaciones si no se mantienen los beneficios por un período prolongado.
- En el último caso, expectativas de la población afectada respecto a seguir participando en el proyecto y en acciones similares.

Asimismo, puede caracterizarse como una evaluación normativa y táctica –siguiendo a MANUEL GÓMEZ GALAN²-- con un claro componente sectorial, la protección de derechos de adolescentes infractores.

B. Herramientas de evaluación utilizadas.

Esta propuesta metodológica se traduce en la utilización de un conjunto de técnicas de evaluación que a continuación se describen y que se indican a su vez en la matriz de evaluación.

Una primera técnica de evaluación ha sido la **revisión y análisis documental**. En los anexos de este informe se muestra la relación de documentación revisada.

Una segunda técnica de investigación ha sido la **observación directa no participante** en el terreno. Esta técnica consiste en la observación de los aspectos que permitan acceder al conocimiento de comportamientos, procedimientos institucionales, actividades e interacciones de los diferentes actores.

Una tercera técnica de investigación ha sido la **entrevista semiestructurada**. La entrevista es una técnica que permite obtener una gran cantidad de información de muy diverso tipo, así como profundizar, corroborar o interpretar datos obtenidos por otros medios.

En el diseño de las técnicas de investigación, así como en la selección de los informantes finales se ha tenido en cuenta la **variable género** con el fin de garantizar la presencia y participación de las mujeres durante el proceso de evaluación.

Durante los primeros momentos del proceso de evaluación, se procedió a determinar los informantes clave a ser entrevistados/as tanto en el trabajo de campo en España como en Ecuador. Se realizó un muestreo intencionado, en función del nivel de implicación y de participación en las distintas actividades, de las personas concretas a ser entrevistadas, iniciando las entrevistas por personas clave pertenecientes a la ONG española beneficiaria de la subvención, así como a representantes de la cooperación internacional (responsable de programas de la OTC de Quito) y de las instituciones públicas del ámbito de la protección de derechos de la infancia de Ecuador (Viceministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Directora Nacional de CAIs del Ministerio, equipo técnico del Ministerio).

² EL CICLO DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. Cideal 2008.

En el informe de anexos complementario se adjunta la relación completa de personas e informantes clave entrevistados así como los guiones base seguido para cada tipo de entrevistas realizadas.

Por último, se ha procedido a la realización de una cuarta técnica: **talleres participativos**. Esta técnica consiste en una reunión de actores similares o diferentes que interactúan en un mismo espacio físico y que, mediante la reflexión y acción, facilitados por técnicas de dinámica grupal, generan un producto común donde se pueden establecer diferencias o consensos. Se ha hecho uso de esta técnica con diversos actores involucrados en la evaluación, tanto ONGs, contrapartes locales, beneficiarios/as, operadores jurídicos, funcionarios así como los padres y madres de adolescentes infractores, con el propósito de recoger mayor información del objeto de estudio así como indagar y corroborar las valoraciones preliminares obtenidas. Durante el proceso de trabajo de campo se han realizado los siguientes talleres participativos:

A.1.2.4. Condiciones y límites del estudio realizado

El primer límite con que se cuenta al realizar la evaluación viene determinado por los términos de referencia que son acordados con la organización responsable de la ejecución del proyecto, UNICEF Ecuador: en ellos sólo se menciona expresamente el análisis de dos de los principios recomendados por el CAD para toda evaluación, eficacia y eficiencia. De esta manera, el análisis desde la perspectiva de los restantes principios (pertinencia, impacto y sostenibilidad) sólo podrá abordarse en relación con el análisis del cumplimiento de los objetivos expresamente acordados en los Términos de referencia.

Este límite está relacionado, como ya se ha mencionado, con la naturaleza peculiar de la organización responsable de la ejecución del proyecto en tanto que forma parte del sistema de Naciones Unidas, y de acuerdo con el convenio suscrito entre Naciones Unidas y los diferentes Estados que pertenecen a ella, Naciones Unidas (y por ende el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en él integrado) goza de privilegios e inmunidades de carácter diplomático y **sus libros y archivos no pueden ser auditados por organismo alguno**. De forma que, en este caso, los documentos y registros están amparados por el Convenio de Adhesión del Gobierno Español a Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1955.

De esta manera, la presente evaluación queda sometida a las condiciones que para su realización ha otorgado UNICEF en cuanto a las actuaciones y documentación sometida a control. Lo cual es intensamente relevante en relación con el análisis del principio de eficiencia, ya que como se mencionó anteriormente el artículo XII del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, relativa a la comprobación de cuentas por auditores externos y, en particular, el párrafo 12.6, disponen que el único responsable de la comprobación de cuentas es la Junta de Auditores. Por lo que no se ha tenido acceso a los documentos de ejecución económica del proyecto, salvo por lo que se refiere al informe intermedio de seguimiento del proyecto presentado a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ligado también con el carácter público internacional de la organización y con su misión peculiar, está otro de los factores que condicionan la evaluación en el sentido de que la visita del equipo evaluador a los Centros de Adolescentes Infractores se constituye en un mecanismo objetivo de verificación del cumplimiento de derechos y garantías de los adolescentes en la línea de lo establecido en los artículos 72 y siguientes de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad de 1991, que disponen:

*Los inspectores calificados o una autoridad debidamente constituida de nivel equivalente que no pertenezca a la administración del centro deberán estar facultados a **efectuar visitas periódicas, y a hacerlas sin previo aviso, por iniciativa propia, y a gozar de plenas garantías de independencia en el ejercicio de esta función.** Los inspectores deberán tener acceso sin restricciones a todas las personas empleadas o que trabajen en los establecimientos o instalaciones donde haya o pueda haber menores privados de libertad, a todos los menores y a toda la documentación de los establecimientos.*

Todos los menores tendrán derecho a hablar confidencialmente con los inspectores.

74. Terminada la inspección, el inspector deberá presentar un informe sobre sus conclusiones. Este informe incluirá una evaluación de la forma en que el centro de detención observa las presentes Reglas y las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, así como recomendaciones acerca de las medidas que se consideren necesarias para garantizar su observancia. Todo hecho descubierto por un inspector que parezca indicar que se ha producido una violación de las disposiciones legales relativas a los derechos de los menores o al funcionamiento del centro de detención para menores deberá comunicarse a las autoridades competentes para que lo investiguen y exijan las responsabilidades correspondientes.

Otro límite con el que se ha contado deriva de la propia configuración de la evaluación como de carácter mixto pero con predominio de la actuación externa, lo que implica la limitación de su duración en el tiempo dado alto coste de la estancia en Ecuador para la realización del trabajo de campo, pudiendo contarse sólo con 21 días de estancia.

A.1.2.5. Equipo de trabajo

La evaluación ha sido realizada por Fernando Sánchez Rodríguez contando con la asistencia técnica de UNICEF Ecuador.

Miembros del equipo evaluador:

FERNANDO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Jefe del Servicio de Cooperación y Voluntariado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Experto en Cooperación para el desarrollo por la Universidad de Castilla-La Mancha

ADRIANA MUELA, Consultora UNICEF

ALEJANDRO QUICENO, Cooperante País Vasco UNICEF

PAUL GUERRERO, Oficial de monitoreo y evaluación UNICEF

BERENICE CORDERO, Oficial protección integral UNICEF

ANA ESTEVEZ, apoyo logístico UNICEF

A.1.2.6. Descripción de los trabajos ejecutados

Fase 1	FASE DE AJUSTE DE LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN PRIMER TRABAJO DE CAMPO EN ESPAÑA
	<ul style="list-style-type: none">● Revisión de la documentación<ul style="list-style-type: none">○ Contextualización del alcance de la evaluación● Primer trabajo de campo en España:<ul style="list-style-type: none">○ Reunión con las representantes de la ONG española beneficiaria de la subvención en Castilla-La Mancha y en Madrid.

- Afinamiento de herramientas metodológicas
 - Identificación de los agentes clave
 - Ajuste de las necesidades informativas. Ha estado guiado por las siguientes preguntas y dimensiones:
 - Preguntas
 - ¿Qué es lo que se quiere saber?
 - ¿Qué aspectos se quieren evaluar?
 - ¿Cuáles son los problemas?
 - Dimensiones
 - Preguntas relacionadas con la estructura/diseño
 - Preguntas relacionadas con los procesos
 - Preguntas relacionadas con los resultados
 - Diseño de la matriz de evaluación
 - Diseño de los instrumentos de recogida de información
- Acuerdo del plan y agenda de trabajo por el equipo evaluador.
- Preparación del trabajo de campo in situ.

PRODUCTO:
Plan de trabajo para la evaluación final

Fase 2	REALIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO: Trabajo de campo en Ecuador
---------------	--

- Revisión documental en terreno
- Observación directa no participante
- Reunión con los equipos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y de UNICEF Ecuador
- Entrevistas semiestructuradas con Jueces, Fiscales y Defensores de Adolescentes infractores

<ul style="list-style-type: none"> • Reunión con Consejo Nacional de la Judicatura de Ecuador/Escuela Judicial • Entrevista semiestructurada a Coronel responsable de la Dirección Nacional de Policía de Ecuador para la Niñez en Quito • Reunión con Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia • Reunión con delegados de instituciones públicas y privadas que apoyan implementación de programa de medidas no privativas • Reunión con consultores de los programas de: reducción de la violencia y abuso sexual; detención; vínculos afectivos y género • Visita a los centros de adolescentes infractores de Ecuador • Entrevistas con coordinadores, funcionarios y adolescentes de los centros • Reunión con autoridades locales que pueden colaborar en protección de derechos de adolescentes infractores: representantes de prefectura • Reunión del equipo evaluador en terreno con representantes del Ministerio y de la contraparte local y recomendación de la visita • Sistematización de la información recolectada, 	
PRODUCTO: Explotación del trabajo de campo y validación	
Fase 3	TRABAJO DE GABINETE: Elaboración del informe de evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de gabinete de sistematización de la información recolectada • Elaboración del informe de evaluación definitivo • Devolución del informe a la ONG española beneficiaria de la subvención y a la contraparte local UNICEF Ecuador. 	
PRODUCTOS: Informe provisional de evaluación final Informe de evaluación final	

A.1.3. Capítulo I. Descripción de la intervención analizada

A.1.3.1. Concepción inicial

OBJETIVO GLOBAL DE DESARROLLO:

Asegurar el ejercicio de los derechos del niño, en particular los adolescentes infractores, para su plena reeducación y reinserción familiar y social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO:

Fortalecer la institucionalidad y los estándares judiciales y de los auxiliares de justicia en la aplicación de las normas legales y atención a los adolescentes infractores/as, con el fin de garantizar, de manera efectiva, el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia y la normativa internacional.

RESULTADOS ESPERADOS

Resultado 1:

Se habrán fortalecido los mecanismos de acceso a la justicia en los procesos de investigación y sanción de las infracciones cometidas por adolescentes, garantizando el debido proceso y los demás derechos específicos de las y los adolescentes infractores en todas las etapas.

Resultado 2:

Se habrá desarrollado un proceso de transferencia adecuado de la administración de los Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Resultado 3:

Se habrán definido los modelos de atención que aseguran el cumplimiento de los estándares de calidad acordes con la normativa internacional de derechos humanos, de los derechos específicos de la niñez y de las y los adolescentes infractores y el Código de la Niñez vigente.

Resultado 4:

Se habrán implementado Centros de Internamiento y Centros de Detención Preventiva para adolescentes infractoras.

INDICADORES DEL GRADO DE CONSECUCIÓN DE LOS RESULTADOS:

Indicadores para resultado 1:

- 1 Diagnóstico de la aplicación de los procedimientos en las causas seguidas en contra de adolescentes infractores por parte de los Jueces de Niñez y Adolescencia, de los Procuradores y los Jueces Penales.
- 5 propuestas de reforma a los marcos normativos para una mejor adecuación de la legislación nacional con los instrumentos internacionales de protección de derechos de la niñez y, en particular, de adolescentes infractores (Código de la Niñez y Adolescencia, Leyes Orgánicas de la Policía, Función Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública).
- Capacidades de los operadores de justicia responsables del juzgamiento de las infracciones presumiblemente cometidas por adolescentes, en aplicación de los estándares internacionales de derechos de la niñez y, en particular, de adolescentes infractores: jueces, procuradores de adolescentes infractores, Defensa Pública especializada, Dirección Nacional de Policía especializada de Niñez y Adolescencia.
- 1 sistema de seguimiento y evaluación de las causas iniciadas y de las medidas dispuestas por las autoridades competentes.

Indicadores para resultado 2:

- 21 centros de internamiento para adolescentes infractores han sido traspasados al Ministerio de Justicia para su administración.
- 1 diagnóstico actualizado de la situación de los centros: ubicación georeferenciada, cobertura, infraestructura y equipamiento, recursos humanos y financieros.
- 21 centros de internamiento reorganizados de manera coordinada entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en Centros Regionales de internamiento y Centros provinciales y/o cantonales de Detención Preventiva.

- 1 unidad integrada y fortalecida para la administración de los Centros de Internamiento para adolescentes infractores, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- 1 sistema de registro, seguimiento y evaluación de los servicios que prestan los Centros para la ejecución de medidas socioeducativas, inclusive una vez insertado el/la adolescente en la comunidad.

Indicadores para resultado 3:

- 1 modelo de atención de los centros de internamiento y los centros de detención preventiva y sus programas, para la prevención de las medidas socio-educativas, incorporando la dimensión educativa-formativa, la capacitación técnico-ocupacional y la promoción de espacios deportivos, culturales y recreativos con valor educativo vinculados a la comunidad.
- 4 protocolos de atención articulados a los operadores de justicia y los ejecutores de los servicios en los que se ejecutan las medidas socioeducativas, para asegurar la protección de los derechos de los adolescentes infractores.
- 1 programa de formación y capacitación permanente para los equipos técnicos de los centros de internamiento, centros de detención provisional y servicios en los que se ejecutan medidas alternativas a la privación de la libertad.

Indicadores para resultado 4:

- Diagnósticos que permiten identificar la situación de las adolescentes infractoras y diferencia su condición de infractoras y de víctimas.
- 1 propuesta metodológica que incorpora enfoque de género en los modelos de atención que se desarrollan para adolescentes infractores.

FUENTES DE VERIFICACIÓN DE LOS INDICADORES:

Las principales fuentes de verificación serán:

- Documento metodológico para elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los centros.
- Documento con el diagnóstico.
- Estudio del marco normativo que requiere reforma.

- Proyectos de ley presentados a la función legislativa para su conocimiento y aprobación en relación a los temas específicos de niñez y adolescencia.
- Documentos y herramientas de formación desarrollados para las escuelas de formación.
- Detalle de cursos de capacitación y formación desarrollados.
- Listado de participantes en los cursos de capacitación y formación.
- Documento con plan de traspaso de los centros, que establezca un traspaso ordenado y el seguimiento del proceso.
- Acuerdo Ministerial de traspaso de los centros, con recursos humanos, financieros, técnicos, instalaciones, equipamiento...
- Informes de seguimiento y evaluación de los servicios y la reinserción de los/las adolescentes.
- Documentos con metodologías de trabajo con los/las adolescentes, con las familias y con la comunidad.
- Manuales y guías de aplicación de las metodologías para ser implementadas en los centros.
- Acuerdo Ministerial de Creación de la Escuela de Especialización.
- Listado de participantes en el primer curso del programa de formación y capacitación.
- Guía para trabajar el enfoque de género en los servicios de atención a las adolescentes infractoras.
- Guía para apoyar la construcción de proyectos de vida que logren la rehabilitación y reinserción en condiciones favorables.

Otras fuentes de verificación serían:

- Notas de prensa, entrevistas y registro de apariciones en medios que hagan referencia al proyecto.
- Encuestas a la población beneficiaria.
- Informes de visitas realizadas al terreno por personal de UNICEF.

- Informes de visitas realizadas al terreno por personal de las entidades públicas. Informes de seguimiento y final del proyecto.
- Posibles visitas de los financiadores al terreno.

A.1.4. Capítulo II. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

A.1.4.1. Pertinencia

ALINEAMIENTO

El proyecto responde a las prioridades de la cooperación castellano-manchega en tanto se enmarca en algunas de las líneas sectoriales previstas en el vigente Plan Estratégico de Cooperación para el desarrollo Horizonte 2011.

La vinculación del proyecto se realiza muy especialmente con el sector de los derechos de la infancia, en los apartados que aluden al Apoyo a proyectos de integración social, familiar y educativa, así como de capacitación y formación profesional para su inserción laboral; pero también con el Apoyo a proyectos para la prevención de conductas de riesgo. El proyecto también se enmarca en el ámbito de la protección de los grupos de población más vulnerables, en concreto, en el apartado que tiene que ver con la Defensa de derechos de las personas socialmente vulnerables o en riesgo de exclusión social.

Por lo que se refiere a la Cooperación española la pertinencia del proyecto evaluado también es alta. El III Plan Director de la Cooperación Española prevé, dentro de lo que denomina Política de Infancia y Juventud, un Objetivo específico 1 (OE 1): apoyar el reconocimiento de la infancia y la juventud como colectivos titulares de derechos, en los ámbitos internacionales, en los países socios y en sus sociedades civiles. Como medios para alcanzar este objetivo se prevé, coincidiendo sustancialmente con el objeto del proyecto evaluado:

Apoyar la elaboración de legislación, de planes nacionales a favor de los derechos de la infancia y la juventud, así como a las instituciones especializadas en los países socios, con el fin último de armonizar las legislaciones nacionales con los mandatos internacionales y promover su dotación presupuestaria.

Sin embargo en lo que se refiere al vigente Marco de Asociación Ecuador-España 2011-2013 no se encuentran referencias concretas al ámbito sectorial del proyecto, aunque si de manera más genérica se alude en él a la reforma de la Justicia, que es uno de los

grandes proyectos nacionales del gobierno de Ecuador en la actualidad, y para en que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo.

En lo que se refiere al grado de coherencia del proyecto con las estrategias de desarrollo y sectoriales en derechos de infancia en los niveles nacional, regional y local del país receptor, al menos sobre el papel, la coherencia es muy alta.

Así la Estrategia de Desarrollo Endógeno (2009-2025)³, que es la hoja de ruta del Estado ecuatoriano para lograr los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, considera a la cooperación internacional –igual consideración y llamado a la cooperación internacional se realiza desde las normas y documentos internacionales de protección integral a la niñez y adolescencia, especialmente en los destinados al adolescente en conflicto con la Ley--, como un complemento a los planes e iniciativas de los agentes de desarrollo del país, que debe contribuir al logro de los lineamientos de la estrategia de desarrollo endógeno, entre cuyos objetivos está la “Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia”.

En lo que se refiere a las entidades territoriales del país, la prioridad del proyecto también puede considerarse como alta dado que del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, forman parte⁴, como organismos de **definición**, planificación, control y evaluación de políticas, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; y como organismos de **protección**, defensa y exigibilidad de derechos, las Juntas Locales de Protección de Derechos.

En cambio, no puede perderse de vista, en consonancia con lo manifestado por responsables de la Prefectura de Guayaquil en la reunión mantenida durante la fase de trabajo de campo, que al intervenir en materia de protección integral de derechos de adolescentes infractores, por ejemplo participando en una red al efecto con Ministerio de Justicia y UNICEF, “sus competencias pueden ser observadas” por no estar contempladas expresamente desde un punto de vista normativo.

BENEFICIARIOS

³ Estrategia Territorial Nacional, publicada en el sitio SENPLADES, <http://plan.senplades.gov.ec/>

⁴ Art. 190 CNA

Los beneficiarios directos se hayan bien definidos en el proyecto: 8.446 adolescentes en conflicto con la ley (7.221 chicos y 1.225 chicas), de las tres regiones seleccionadas: Costa, Sierra y Amazonía. Estos son los principales beneficiarios del logro de los objetivos global y específico del proyecto:

Asegurar el ejercicio de los derechos del niño, en particular los adolescentes infractores, para su plena reeducación y reinserción familiar y social.

Fortalecer la institucionalidad y los estándares judiciales y de los auxiliares de justicia en la aplicación de las normas legales y atención a los adolescentes infractores/as, con el fin de garantizar, de manera efectiva, el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia y la normativa internacional.

Sin embargo el proyecto ha tenido otros beneficiarios también correctamente identificados, especialmente las familias de los tipificados como beneficiarios directos, así como los operadores judiciales –jueces, fiscales y defensores públicos—y el personal de los centros dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que han recibido formación especializada.

El nivel de prioridad del proyecto para los beneficiarios adolescentes infractores es muy alto, si se tiene en cuenta que se persigue el restablecimiento de derechos vulnerados. En esta perspectiva hay que destacar que el proyecto se ha realizado con un enfoque de programación basada en derechos humanos que impregna todas sus fases: en la evaluación y análisis de la situación de la infancia y la adolescencia y en la creación de alianzas, la manera de influir en las políticas públicas y la distribución de recursos... Esta programación basada en derechos humanos está basada en acciones transversales, que buscan construir capacidades individuales, institucionales, locales y nacionales para la realización de los derechos de la niñez. De ahí que el proyecto ha previsto diferentes acciones con el fin de garantizar el cumplimiento integral de los derechos de los y las adolescentes.

Se ha tratado de convertir las manifestaciones de las violaciones de los derechos de los adolescentes detectadas en la fase de diagnóstico, en unas relaciones concretas entre reivindicantes de derechos y responsables de la realización, evaluándose porqué no se están cumpliendo los derechos de los niños, y alcanzándose acuerdos sobre cómo mejorar la situación dentro del contexto del proyecto.

A este respecto es de destacar el gran logro que supone la aprobación y publicación en junio de 2011 por el Ministerio de Justicia del Programa para la gestión y aplicación de medidas socioeducativas, en el que entre otros aspectos como las competencias, las responsabilidades, los perfiles de los profesionales de los centros, se establece la metodología para su aplicación, que habrá de conllevar la elaboración de un plan de vida del adolescente y de un plan global de familia. En primer lugar será necesario realizar un análisis para conocimiento de la realidad de la situación del adolescente y determinar un proceso pedagógico educativo a seguir, culminando con una fase de aprestamiento para la salida, y una fase de seguimiento postsalida. Como ejes de la metodología de la atención integral socio-psicopedagógica se contemplan:

- f. Autoestima y autonomía del adolescente
- g. Educación y uso del tiempo libre
- h. Salud integral
- i. Ocupacional-laboral
- j. Vínculos familiares o afectivos

Asimismo se contemplan las dimensiones del acompañamiento al adolescente con medida socioeducativa no privativa de libertad, estableciéndose las siguientes:

- a. Dimensión del acompañamiento personal
- b. Dimensión del acompañamiento familiar
- c. Dimensión del acompañamiento socio-comunitario

Por último, se establecen los parámetros para la aplicación de cada una de las siguientes medidas:

- g. Amonestación
- h. Reglas de conducta
- i. Orientación y apoyo familiar
- j. Reparación del daño causado
- k. Servicios a la comunidad
- l. Libertad asistida

A.1.4.2. Eficiencia

Para determinar si todas las actividades planteadas en el proyecto han contribuido de manera esencial a la consecución de los resultados, es necesario examinar como la implementación del proyecto y las actividades programadas habrán podido contribuir a resolver los problemas de partida.

Se ha observado que continúan las deficiencias en el funcionamiento del sistema de justicia especializado en niñez y adolescencia. Deficiencias que se suman al escaso número de jueces y procuradores y a su falta de capacitación y al enfoque, que entorpece aún más sus intervenciones, todo ello a pesar de las actividades formativas que se han llevado a cabo.

Se han culminado con éxito las actividades correspondientes al traspaso de los centros de adolescentes infractores a la competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos partiendo desde la que correspondía al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Igualmente se comprueba la esencialidad, de cara a la consecución de los resultados, de las actuaciones implementadas dirigidas a dar contenido a las competencias que mediante el **Decreto Ejecutivo 748**, expedido el 14 de noviembre de 2007, de **creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, se atribuyeron a éste en relación con la protección integral de adolescentes infractores: coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos relacionados con la atención y protección al “menor” infractor; administrar los Centros de Internamiento de Adolescentes, para lo cual deberá cumplir con las políticas que establezca el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y llevar un registro estadístico de los internos en los Centros de Internamiento de Adolescentes del país.

La comprobación sobre el **fortalecimiento de la institucionalidad** responsable en relación con los derechos de los adolescentes infractores como consecuencia del proyecto presenta algunas lagunas al analizar la relación entre los diferentes organismos competentes en la que hubiera sido necesario incidir con alguna actuación del proyecto.

Esto ha ocurrido al respecto del **Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia**, que de conformidad con el artículo 52 de la Constitución Política de la República y el 192 del Código de la Niñez y Adolescencia, es el máximo organismo rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, le

corresponde la formulación, definición, control, evaluación y vigilancia de la política de protección integral a la niñez y adolescencia, dentro de las cuales necesariamente se incluyen las políticas relativas a la protección de los derechos de los adolescentes infractores. En este sentido, tanto en el Código de la Niñez y Adolescencia como en el Decreto Ejecutivo 748 de creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se establece la necesaria relación con este organismo, pues el Ministerio de Justicia debe cumplir las políticas que defina el Órgano Rector del Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia. A pesar de todo ello se ha detectado la omisión de actuación del Consejo ante el Ministerio en graves situaciones puntuales como la de la ubicación del centro de varones de Guayaquil aneja a un mercado totalmente inadecuada para detectar e impedir la introducción al centro de objetos prohibidos.

Resulta obvio que las **facultades** que el Decreto Ejecutivo número 748, de 14 de noviembre de 2007, asignan al **Ministerio de Justicia** en relación a la administración de los centros, la coordinación, ejecución y monitoreo de programas y proyectos para adolescentes infractores y las demás antes señaladas, deberán necesariamente **enmarcarse** en las definiciones de política pública que establece el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, pero siempre sin olvidar en vía de regreso la imprescindible labor de control que hacer el Consejo sobre la implementación de estas políticas.

Igualmente se echan de menos en la formulación y ejecución del proyecto actividades tendentes a conseguir la coordinación entre las **normas y regulaciones que expida el Ministerio de Inclusión Económica y Social**, al cual le corresponde fomentar a través de su financiamiento, entre otras medidas, las denominadas instituciones cooperantes que con su colaboración con el sistema judicial y los centros de adolescentes, prestando servicios profesionales, han de permitir la aplicación del modelo de atención integral a los adolescentes.

La identificación de las competencias de los organismos que tienen responsabilidad permite visibilizar la necesidad que había, cuando se formuló el proyecto, de asegurar actuaciones adecuadas, oportunas y articuladas de estos organismos y de los operadores de justicia.

Por otra parte, el ejercicio de evaluación realizado si ha permitido comprobar que en gran medida se han **fortalecido las capacidades de los diferentes responsables** en:

1. La regulación y normalización; la creación, funcionamiento y financiamiento, la administración de los centros de internamiento para adolescentes infractores; así como la coordinación, ejecución y evaluación de programas y proyectos.
2. Asegura niveles de coordinación y articulación fuertes con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de fortalecer la administración de justicia especializada de niñez y adolescencia; trabajar políticas de prevención y procesos de difusión de derechos humanos, en particular de la niñez y adolescencia.
3. Fortalecer el enfoque de derechos humanos en la administración de justicia, y el aseguramiento de políticas que obliguen a los operadores de la justicia especializada de niñez y adolescencia al respeto y la garantía de los derechos de este grupo.
4. Apoyar las reformas legales que sean necesarias para asegurar la coherencia de los marcos normativos entre sí y con los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos de niños y adolescentes y, en particular, los relativos a los adolescentes infractores.

Para ello se ha partido de una clara y adecuada distribución de competencias entre organismos y unidades a la hora de determinar e identificar las responsabilidades relativas a cada una de las funciones que comparte la aplicación del modelo de atención integral a adolescentes infractores.

Se ha podido observar, en cambio, la existencia de factores externos que no coadyuvan a la correcta realización de las actividades programadas, y que no se hicieron constar debidamente en la formulación del proyecto, a pesar de ser evidentes, como la resistencia de los empleados de mayor antigüedad, provenientes del desaparecido Ministerio de Bienestar, de los centros de adolescentes a la recepción y correcta asimilación y aplicación de las capacitaciones para la aplicación del nuevo modelo de atención.

A.1.4.3. Eficacia

De los elementos analizados, siguiendo la matriz de evaluación, en relación con al eficacia del proyecto, se concluye que el proyecto tiene un único objetivo específico diseñado correctamente, aunque no se recogen en la formulación del proyecto los indicadores más adecuados para medir y valorar su logro.

Se parte de indicadores poco idóneos como hechos, actuaciones, elaboración y aprobación de normas o protocolos, lo cual puede disculparse quizás precisamente porque algunos de los logros del proyecto consisten en establecer las bases de datos y los mecanismos de seguimiento necesarios para disponer de estadísticas sobre los adolescentes infractores. En relación con la sostenibilidad de este aspecto de proyecto, ha de referirse la sobrada capacidad del manejo de la tecnología informática necesaria para el manejo de las bases de datos constatada en la organización receptora del proyecto, el Ministerio de Justicia.

También en relación con la eficacia en la implementación del han de referirse las mejoras observadas en las visitas realizadas a los Centros de adolescentes infractores, tanto en lo que se refiere a la aplicación del modelo de atención integral como a la mejora de instalaciones, si bien en ambos aspectos se han constatado casos puntuales de graves deficiencias que deben subsanarse y que empañan la buena valoración global de los avances producidos. Se citan algunas reproduciéndose en anexo con más detalle: construcciones mal ubicadas, o a las que le falta mantenimiento, instalaciones en desuso que ocasiona su deterioro, existencia de “cuarto oscuro” o cuarto de aislamiento o reflexión.

REVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES, TANTO NACIONALES COMO INTERNACIONALES, QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS MENORES EN CONFLICTO CON LA LEY.

INTRUMENTOS NACIONALES

Constitución de la República de Ecuador de 2008

La Constitución reconoce un **amplio abanico de derechos humanos de la niñez y adolescencia**, que se deben garantizar en todas las circunstancias, incluyendo a los adolescentes que han infringido la Ley, precisamente por aplicación del **principio constitucional de igualdad y no discriminación** que implica dar un trato distinto a quienes tienen necesidades específicas para poder responder con sentido de justicia y equidad.

Esta amplia gama de derechos reconocidos se complementa con el principio del **interés superior de la niñez y adolescencia** (Art. 44CE), que debe presidir la adopción de toda medida, acción, política, programa o normativa.

De acuerdo con el Art. 35CE, las niñas, niños y adolescentes son **grupos de atención prioritaria** y recibirán atención prioritaria en los ámbitos público y privado. Se protegerá especialmente a los grupos en doble situación de vulnerabilidad (personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos), lo que incluye a los niños y adolescentes en conflicto con la Ley que están en situación de riesgo.

La Constitución recoge los **Principios de la protección integral** en su Art. 44:

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.

*Las niñas, niños y adolescentes tendrán **derecho a su desarrollo integral**, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.*

El Art. 45 CE reconoce los **Derechos específicos** de niños, niñas y adolescentes, además de sus derechos comunes como ser humano:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten;

Por lo que se refiere a los derechos de protección, el Art. 77 establece las **garantías básicas del proceso penal**, y en el número 13 se reconocen algunas garantías para adolescentes infractores:

*Para las adolescentes y los adolescentes infractores regirá un sistema de **medidas socioeducativas proporcionales** a la infracción atribuida. El Estado determinará mediante ley sanciones privativas y no privativas de libertad. La privación de la libertad será establecida como último recurso, por el periodo mínimo necesario, y se llevará a cabo en establecimientos diferentes a los de personas adultas.*

Lo anterior se complementa con el establecimiento de un sistema de **Administración de justicia especializada** (Art. 175) y de un sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia (Art. 341):

Art. 175.- 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.

Art. 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Por último el Art. 417 dispone que los **tratados internacionales ratificados por el Ecuador** se sujetarán a lo establecido en la Constitución, y que en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales **de derechos humanos** se aplicarán los **principios** pro ser humano (pro niño, pro adolescente), de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución, lo que permite aplicar acciones judiciales en contra de detenciones ilegales.

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE ECUADOR, 2003

LIBRO TERCERO: DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia se 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. Art. 190 CNA

Está conformado por organismos, entidades y **servicios** públicos y privados, repartidos en **tres grupos**:

- Organismos de **definición**, planificación, control y evaluación de políticas, que son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia;
- Organismos de **protección**, defensa y exigibilidad de derechos que son: las Juntas Locales de Protección de Derechos; la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y, otros organismos como las defensorías comunitarias;
- Organismos de **ejecución** de políticas, planes, programas y proyectos, que son las entidades públicas de atención; y las entidades privadas de atención.

Estos organismos en el ámbito de su competencia definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia y define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos.

Los dos grandes ejes de su accionar son el garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia y asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos. Estos organismos y entidades **actúan de manera articulada y coordinada, basan** su accionar en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales y el **Código**, que de forma específica establece los siguientes **principios**: la participación social; la descentralización y desconcentración de sus acciones; la legalidad, la economía procesal; la motivación de todo acto administrativo y jurisdiccional; la eficiencia y eficacia; y, la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.

Los **programas** se encuentran en el nivel de las acciones y pueden representar una amplísima variedad, por lo que su enumeración será ejemplificativa.

Los **órganos administrativos** del sistema se encuentran divididos en: órganos de definición de políticas, nacionales y locales y en órganos de protección de derechos locales.

Los órganos de definición de políticas son entendidos como los espacios responsables por velar por el cumplimiento de los derechos colectivos y difusos declarados, se conforman de manera paritaria entre el Estado y la Sociedad Civil, y definen las políticas, controlan su ejecución y absuelven consultas en los ámbitos de su competencia.

Las **políticas** son el conjunto de orientaciones y directrices que guían las acciones que se desarrollan para asegurar la vigencia de los derechos y garantías **son públicas** en el sentido en que éstas son formuladas entre el Estado y la sociedad civil (más adelante veremos la naturaleza, composición y atribuciones de dichos órganos); **se refieren a las orientaciones, directrices** que deberán guiar las acciones, y no a una acción en particular; emanan de órganos debidamente autorizados; su finalidad es garantizar el ejercicio y pleno goce de los derechos; y, son **de carácter obligatorio**.

Los **órganos de protección** se encargan de proteger a los niños, niñas y adolescentes en caso de amenaza o violación de sus derechos y garantías individuales o individualmente violadas. Son entidades públicas, vinculadas al gobierno local, son permanentes y autónomos.

Estos son los encargados de conocer, en los casos puestos a su conocimiento o actuando de oficio, las medidas de restitución de derechos y para esto tendrían una amplia competencia que incluye; tomar las medidas de protección, promover la ejecución de medidas, interponer acciones ante órganos jurisdiccionales y denunciar al Ministerio Público cuando en una violación a los derechos exista un delito.

En cuanto a la **administración de justicia** (jueces de la niñez y adolescencia) se produce una transformación radical, se traslada la administración de justicia a la Función Judicial, se abandonó la composición pluridisciplinaria, vigente desde 1938, y heredera del modelo asistencial, que no garantizaba los principios de legalidad y debido proceso. Este modelo se reemplazó por una judicatura unipersonal, independiente, letrada, especializada, con discrecionalidad regulada y sólida preparación en los fundamentos y normas que hacen la Doctrina de la Protección Integral, asistida por unidades técnicas multidisciplinarias (organismo técnico auxiliar) con funciones periciales. El procedimiento judicial es oral, en concordancia a lo dispuesto por la Constitución.

Se garantiza que todo fallo sea motivado jurídicamente, para asegurar la equidad y legalidad de las resoluciones judiciales.

Las **entidades y servicios de atención** son las instituciones públicas o privadas que ejecutan los programas, las medidas y las acciones de protección, para controlar su operación se propone la creación de un sistema de registro, autorizaciones, controles y supervisión de las entidades, que estaría a cargo de los Consejos locales. La ley establecerá los requisitos, condiciones de funcionamiento y demás aspectos que deben cumplir estas entidades, que únicamente podrían funcionar si cuentan con su registro y aprobación.

Para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes se proponen establecer una serie de **procedimientos y medidas de protección**.

Los procedimientos se han dividido en administrativos y jurisdiccionales:

El procedimiento **administrativo de protección** de derechos se lleva frente a la **junta cantonal de protección** de derechos o ante el **juez de la niñez y adolescencia**. Tres son los asuntos para los que este procedimiento es el adecuado:

- a) La aplicación de medidas de protección cuando se ha producido una amenaza o violación de los derechos individuales o colectivos de uno o más niños, niñas o adolescentes;
- b) el conocimiento y sanción de las infracciones sancionadas con amonestación;
- c) y el conocimiento y sanción de las irregularidades cometidas por las entidades de atención.

Los procedimientos **judiciales** son dos: la **acción judicial de protección**, que tiene por objeto un requerimiento (orden) para la protección de los derechos colectivos y difusos de la niñez y adolescencia, y consiste en la imposición de una determinada conducta de acción u omisión, de posible cumplimiento, dirigido a la persona o entidad requerida, con las prevenciones contempladas en la ley; y, el **procedimiento contencioso general**, que se aplica para la sustanciación de los asuntos contenidos en los Libros Segundo y Tercero.

Los contenidos en el Libro Segundo, son:

- el abandono del hogar;

- patria potestad y los temas relacionados: asignación, suspensión, limitación, privación, pérdida y restitución de la patria potestad;
- tenencia, tutela y régimen de visitas;
- alimentos (y la posible declaración de paternidad derivado de la reclamación de alimentos sin prueba del estado civil);
- alimentos a la mujer embarazada;
- y, adopción (qué es una medida judicial de protección pero contenida en el libro segundo).

Los asuntos contenidos en el Libro Tercero, cuya resolución es de competencia privativa del Juez de la Niñez y Adolescencia, son:

- medidas judiciales de protección: acogimiento familiar, acogimiento institucional; allanamiento y recuperación víctima de una práctica ilícita (que tiene un trámite especial artículo 79)
- y el juzgamiento por retardo en la administración de justicia a los miembros de los Consejos de la Niñez y Adolescencia y de las Juntas de Protección.

Los tres elementos finales del sistema son las medidas, las sanciones y los recursos.

En cuanto a las **medidas** son determinadas por la autoridad correspondiente con la finalidad de restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sufrido amenaza o violación de derechos sean de carácter individual o colectivo.

Las medidas son aplicables tanto a los niños, como a los padres o responsables de estos, algunas de las medidas de protección consideradas son: ingreso a los niños en programas de protección, matrícula u orden de matriculación en establecimientos públicos o privados de educación, amonestación a los padres, orden de cuidado a los propios padres o responsables, tratamiento médico, psicológico o de otro tipo a los padres o responsables y al propio niño o adolescente, separación del maltratante, abrigo, colocación familiar y adopción.

En cuanto a las **sanciones**, estas se proponen como medidas a ser aplicadas a los que violen los derechos del niño ya que los responsables de dichas violaciones pueden ser sujetos de sanciones, las sanciones propuestas pueden ser de carácter civil o penal. Las de carácter penal son exclusivamente multas.

En cuanto los **recursos** la ley establece la existencia del **Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia (FONAN)**, que tiene por finalidad financiar: programas y proyectos de atención a la niñez y adolescencia; y, estudios e investigaciones sobre la niñez y adolescencia.

Además, se establece la posibilidad de que los gobiernos municipales puedan constituir fondos para el financiamiento de programas, proyectos, acciones e investigaciones para la niñez y adolescencia, elaborados por los organismos locales del Sistema y aprobados por el respectivo Concejo Municipal, en el marco de sus políticas y planes locales.

Los Fondos serán administrados, de conformidad con el reglamento aprobado para el efecto, por los respectivos Consejo Nacional y Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

LIBRO CUARTO: RESPONSABILIDAD DEL ADOLESCENTE INFRACTOR

En materia de responsabilidad penal juvenil, el Código confirma algunos aspectos ya recogidos en los **artículos 38 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño**.

El sistema propuesto parte de la premisa de que el adolescente es responsable de sus actos y que la justicia penal especializada, dentro de las garantías de legalidad y debido proceso, debe arbitrar las medidas que le correspondan como infractor. Asegura el respeto a los derechos humanos de los adolescentes y fomenta su desarrollo integral con el fin de reintegrarlos a la sociedad para que ejerzan a plenitud sus derechos

Algunos elementos del tratamiento normativo actual son:

1. Se reconoce que los niños y niñas (personas **menores de 12** años de edad) no son responsables penalmente y son **absolutamente inimputables**, por tanto si se les acusa de la comisión de delitos se toman solamente medidas de protección.
2. Los **adolescentes (entre 12 y 18 años)** son **inimputables penalmente**, es decir no pueden ser juzgados por jueces penales ordinarios, ni se les aplica las sanciones previstas por las leyes penales. Una excepción a la prohibición del juzgamiento por parte de jueces penales es aquella contenida en el artículo 262 del Código que establece que en los cantones en que no exista Juez de la Niñez y Adolescencia, el conocimiento y resolución de las materias relacionadas con la responsabilidad del adolescente infractor corresponde al Juez Penal, quién debe aplicar las normas de la legislación especializada,

es decir el procedimientos y las medidas contenidas en el Código de la Niñez y Adolescencia

Sin embargo, son **responsables penalmente** (además de responsables civilmente en los términos del Código Civil) por los delitos que cometan y están **sujetos a las medidas socio-educativas** establecidas en el Código si se determina que han tenido un grado de participación en el hecho del que se les acusa, y siempre que no exista una causa de excusa o justificación.

La medida de mayor intervención es la de “**internamiento institucional**” hasta por un máximo de cuatro años, medida que se cumple en un centro especializado solo para adolescentes. Esta se limita a los delitos más graves.

3. Se garantiza plenamente el **principio de legalidad** en el juzgamiento a los adolescentes acusados de delitos, es decir, única-mente pueden ser juzgados por aquellas conductas tipificadas como delitos por la ley penal.

4. Se aplican todas las restantes **garantías del debido proceso** (la única que se establece de manera diferenciada es el principio de “**publicidad**”, que existiendo para las partes impide la entrega de información a terceros).

Algunos de los principios son: presunción de inocencia, derecho a la defensa, derecho a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, etc.

El nuevo Código estructura un procedimiento que se “toma en serio” las garantías declaradas. Uno de los ejemplos más notorios de esto es la creación de los “Procuradores de Adolescentes” que son fiscales especializados en adolescencia, en concordancia con la norma constitucional que encarga el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, y además que permite al juez especializado mantener su imparcialidad en los casos sometidos a su conocimiento.

Según el Art. 309 CNA, los procuradores de adolescentes deben actuar, por los objetivos del proceso de juzgamiento de delitos cometidos por adolescentes infractores, promoviendo el fortalecimiento del respeto del adolescente por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, promover la reintegración del adolescente y que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

5. Se establece un **sistema acusatorio de conocimiento mediante audiencias**, garantizando el principio de la debida defensa. El adolescente podrá ser escuchado, podrá interrogar a los testigos y peritos y contradecir la prueba.

6. El **proceso** diseñado es breve, totalmente **oral**, con múltiples salidas anticipadas (conciliación, remisión, suspensión condicional), con un alto contenido **garantista**.

7. La **medida cautelar** de privación de la libertad esta circunscrita a casos de extrema gravedad, ya que se la considera excepcional.

Se contempla un amplio catálogo de **medidas socio-educativas**, las que tienen por finalidad “lograr la integración social del adolescente y la reparación o compensación del daño causado”. Las medidas establecidas en la ley son

- amonestación,
- amonestación e imposición de reglas de conducta;
- orientación y apoyo familiar;
- reparación del daño causado;
- servicios a la comunidad;
- libertad asistida;
- internamiento domiciliario;
- internamiento de fin de semana;
- internamiento con régimen de semilibertad;
- e, internamiento institucional, que se aplica únicamente a adolescentes infractores mayores a catorce años de edad y por infracciones que en la legislación penal ordinaria son sancionadas con reclusión.

A los adolescentes menores a catorce años, se les aplicará únicamente en los delitos de asesinato, homicidio, violación, plagio de personas y robo con resultado de muerte.

8. Para las **contravenciones** se establece un procedimiento sumario especial donde no cabe medidas de privación de la libertad.

9. El procedimiento de **impugnación** garantiza que el superior, falle con celeridad y equidad;

10. La **ejecución** de las medidas socio-educativas se puede realizar en centros especializados privados, pero es responsabilidad del Estado, el control policial de las medidas, el control de los programas y el financiamiento de las medidas.

11. Todas las medidas socio-educativas son **revisables y modificables** si han cumplido con su objetivo. Esta posibilidad se encuentra a cargo del Juez de Infancia y Adolescencia.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención sobre los derechos del niño de 1990

La Convención parte de la consideración de que "**el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales**, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento", asimismo reconoce la **importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños** en todos los países, en particular en los países en desarrollo.

En su Art. 1 considera niño a toda persona menor de 18 años, salvo que por la legislación nacional se establezca una edad menor para alcanzar la mayoría d edad.

El Artículo 3 reconoce el principio de interés superior del niño y la obligación de los estados de vigilar su cumplimiento en todos los establecimientos encargados de su protección:

*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el **interés superior del niño**.*

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

El Artículo 37 establece normas sustantivas sobre garantías en caso de privación de liberta de los niños, disponiendo que todos los Estados Partes velarán por que:

*a) Ningún niño sea sometido a **torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**. No se impondrá la pena capital ni la de prisión*

perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

*b) Ningún niño sea **privado de su libertad** ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de **conformidad con la ley** y se utilizará tan sólo como medida de **último recurso** y **durante el período más breve** que proceda;*

*c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la **humanidad** y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan **en cuenta las necesidades** de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad **estará separado de los adultos**, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener **contacto con su familia** por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;*

*d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un **pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia** adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una **pronta decisión** sobre dicha acción.*

Las garantías sustantivas anteriores se completan en el Art. 40 con otras **garantías de tipo procesal**. Así, los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

*b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se **le garantice**, por lo menos, lo siguiente:*

*i) Que se lo **presumirá inocente** mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;*

ii) Que será **informado sin demora** y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los **cargos** que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

iv) Que **no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable**, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

v) **Si se considerare que ha infringido**, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una **autoridad u órgano judicial superior** competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que **se respetará plenamente su vida privada** en todas las fases del procedimiento.

En relación con la justicia especializada se prevé que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para **promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos** para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una **edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir** las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para **tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales**, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el **cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas** a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde **proporción** tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, 1985. Reglas de Beijing.

Estas reglas contienen principios generales que orientan como han de actuar los Estados miembros para promover el **bienestar del menor y de su familia**, a través de los sistemas de justicia juvenil y fomentando la participación de toda la sociedad civil para evitar la intervención con arreglo a la Ley:

*1.2 Los Estados Miembros se esforzarán por crear condiciones que garanticen al menor una vida significativa en la comunidad fomentando, durante el período de edad en que el menor es más propenso a un comportamiento desviado, un proceso de **desarrollo personal y educación** lo más exento de delito y delincuencia posible.*

*1.3 Con objeto de promover el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley, se concederá la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan **movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad.***

El principio de bienestar del menor y su familia, se complementa con la concepción de la **justicia de menores** como una **parte integrante del proceso de desarrollo nacional** de cada país y, por ello, deberá administrarse en el marco general de **justicia social** para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad. Por esta razón los servicios de justicia de menores **se perfeccionarán y coordinarán sistemáticamente** con miras a elevar y mantener la competencia de sus funcionarios, e incluso los métodos, enfoques y actitudes adoptados. Sin embargo ha de tenerse en cuenta que según la regla 1.5:

Las presentes Reglas se aplicarán según el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales que predominen en cada uno de los Estados Miembros.

Se establece además la adopción preferente de las **medidas sustitutorias** de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.

Para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, **antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva** se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las

condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito.

Respecto de la sentencia y la resolución se establecen en la regla 17 los principios a los que deberá ajustarse:

*a) La respuesta que se dé al delito será siempre **proporcionada**, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad;*

*b) Las **restricciones a la libertad** personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al **mínimo posible**;*

c) Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada;

Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el **confinamiento** en establecimientos penitenciarios –será siempre una solución **excepcional** y por el más breve plazo posible--, la autoridad competente podrá adoptar una amplia **diversidad de medidas resolutorias**, ninguna de las cuales podrá implicar la sustracción, total o parcial, del menor a la supervisión de sus padres, a no ser que las circunstancias de su caso lo hagan necesario. Entre tales decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, figuran las siguientes:

a) Ordenes en materia de atención, orientación y supervisión;

b) Libertad vigilada;

c) Ordenes de prestación de servicios a la comunidad;

d) Sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones;

e) Ordenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento;

f) Ordenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas;

g) Ordenes relativas a hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos;

h) Otras órdenes pertinentes.

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), 1990.

Estas Directrices recogen principios fundamentales para la prevención de la delincuencia **apoyándose fundamentalmente en la educación**, reiterando algunos ya contemplados en las reglas de Beijing, así como derechos reconocidos en la

Convención de 1989. Según la directriz 1 la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.

La directriz quinta dispone que:

*Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una **política progresista de prevención de la delincuencia**, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás. La política y las medidas de esa índole deberán incluir:*

a) La creación de oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan cuidado y protección especiales;

b) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien;

En lo que concierne a los procesos de socialización, las directrices recomiendan que deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la **socialización** e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular **por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral**, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración.

Se deberá prestar especial atención a los niños de familias afectadas por problemas creados por cambios económicos, sociales y culturales rápidos y desiguales, en especial a los niños de familias indígenas o de inmigrantes y refugiados.

En el ámbito de la educación los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública. Para que la enseñanza pueda contrarrestar las situaciones de riesgo deberá tener entre otros fines los siguientes:

d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y la comunidad;

e) Alentar a los jóvenes a comprender y respetar opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole;

f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera;

g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico;

h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales.

Los sistemas de educación deberán:

- Tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.
- Informar a los jóvenes y a sus familias sobre la ley y sus derechos y obligaciones con respecto a la ley, así como sobre el sistema de valores universales, incluidos los instrumentos de las Naciones Unidas.
- Cuidar y atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social, utilizando programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudios, criterios e instrumentos especializados.
- Prestar especial atención a la adopción de políticas y estrategias generales de prevención del uso indebido, por los jóvenes, del alcohol, las drogas y otras sustancias. Deberá darse formación y dotarse de medios a maestros y otros profesionales a fin de prevenir y resolver estos problemas.
- Proporcionar información y consulta para prestar atención médica, asesoramiento y otros servicios a los jóvenes, sobre todo a los que están especialmente necesitados y son objeto de malos tratos, abandono, victimización y explotación.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), 1990

Se trata de unas reglas que no están dirigidas específicamente a los adolescentes, por lo que debe aplicarse de forma adicional a los instrumentos específicos de niñez y adolescencia. Contienen principios generales para **promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad**, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

Las Reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad. En su aplicación debe buscarse un **equilibrio** adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. Asimismo las reglas pretenden racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.

Se establecen normas sobre el alcance de las medidas no privativas de la libertad. Según la regla 2.3 a fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, **desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia**. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas.

Las reglas recomiendan la posibilidad de ocuparse de los delincuentes en la comunidad, evitando recurrir a procesos formales o juicios ante los tribunales, de conformidad con las salvaguardias y las normas jurídicas, todo ello de conformidad con el **principio de mínima intervención**, y como parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos.

La Reglas recogen, entre otros aspectos, las disposiciones previas al juicio con la posibilidad de que **la policía, la fiscalía u otros organismos que se ocupen de casos penales deberán estar facultados para retirar los cargos** contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso, estableciendo la prisión preventiva como último recurso (reglas 5 y 6).

Se recoge también la necesidad de contar con **informes de investigación social**, para que la autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión pueda considerar las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien ha de ser consultada cuando corresponda. Respecto de las **medidas posteriores a**

la sentencia (regla 9), a fin de evitar la reclusión y prestar asistencia a los delincuentes para su pronta reinserción social, se contemplan medidas como las siguientes:

- a) Permisos y centros de transición;
- b) Liberación con fines laborales o educativos;
- c) Distintas formas de libertad condicional;
- d) La remisión;
- e) El indulto.

Se establecen además principios sobre la aplicación de las medidas no privativas de la libertad, **el proceso de tratamiento**, la disciplina e incumplimiento de las obligaciones y recomendaciones sobre la necesidad de **comprensión y cooperación de la sociedad** (regla 18) como la organización regular de conferencias, seminarios, simposios y otras actividades para hacer cobrar conciencia de la necesidad de que la sociedad participe en la aplicación de medidas no privativas de la libertad; así como un llamado (regla 23) a la **Cooperación internacional** para reforzar la investigación, la capacitación, la **asistencia técnica y el intercambio de información** entre los Estados Miembros sobre medidas no privativas de la libertad, por conducto de los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

REVISIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL EN ECUADOR

En lo que se refiere a la revisión del marco conceptual en Ecuador, deben tenerse en cuenta –por su interés se reproducen en síntesis-- las conclusiones de Gayne Villagómez recogidas en la publicación en junio de 2011 del Programa para la gestión y aplicación de medidas socio-educativas no privativas de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal. De este modo es necesario distinguir, dentro de la Convención sobre los derechos del niño, entre “las limitaciones y garantías que regula el sistema penal, y las garantías especiales que encierran una propuesta ético-jurídica dirigida a que el adolescente recupere su autoestima y fortalezca el respeto por los derechos de los demás”. Desde esta última perspectiva:

- El adolescente que comete una infracción es, con todo, un sujeto de derecho.
- En aras del interés superior del menor, la privación de libertad constituye siempre el último recurso y con la menor duración posible.

- Es necesario concienciar y educar a la opinión pública sobre la necesidad de tratar al joven infractor fomentando su sentido de dignidad y valor, con vista a alcanzar su reinserción.
- Las personas en detención son reflejo, por lo general, de entornos sociales en desventaja y vulnerables. La detención precisamente aumenta su desventaja social y su situación de vulneración de derechos, por lo que las medidas de medio abierto que puedan establecer los Estados pueden serles de gran utilidad.
- La vulnerabilidad de los jóvenes deriva de su falta de madurez, menor poder social y dependencia. En situación de riesgo y conflicto la vulnerabilidad se agrava, especialmente si se hallan inmersos en la pobreza.

A pesar de todo lo anterior, en Ecuador se siguen detectando problemas que contradicen los instrumentos internacionales y nacionales de protección de adolescentes en conflicto con la Ley y que ponen de manifiesto que todavía hace falta una acción decidida del Estado para la implementación de modelo de protección integral:

- No se puede considerar que exista un sistema de justicia especializado, al haber sólo dos jueces especializados en adolescentes infractores (Quito y Guayaquil), así como no haber ningún fiscal o defensor público especializado. Es imprescindible pues seguir avanzando en la especialización de la justicia penal adolescente, en ello coincidieron la mayoría de los operadores jurídicos contactados en Quito y Guayaquil durante la evaluación realizada en agosto de 2011.
- Hasta julio de 2010 entre las causas de privación de libertad se registraban algunas ilegales como “indocumentados” o “escándalo público”. Esto llevó a la Dirección Nacional de Centros a disponer que los Coordinadores de los Centros no dieran ingresos por causas contrarias a la Ley, aún con orden judicial. Aun con todo, en el momento de realizarse la evaluación no puede descartarse que se siga produciendo algún ingreso ilegal, incluso no amparado por orden judicial.
- El estudio realizado en 2009 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵, en el que se identifican las causas de de internamiento de adolescentes y las

⁵ Adolescentes detenidos por la policía y Proceso de internamiento. Informe de investigación. Período de enero de 2007 a julio de 2008.

medidas dictadas por los jueces y juezas en 11 ciudades del país, evidencian las debilidades del sistema, entre ellas:

- Los adolescentes son recibidos habitualmente sin orden del Juez, salvo en el Centro Virgilio Guerrero, vulnerándose lo establecido en el Art. 378CNA.
- Habitualmente se producen detenciones en operativos o redadas, contraviniéndose la libertad constitucional de movimiento y derechos humanos fundamentales contenidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.
- En los Centros de Internamiento ingresan frecuentemente adolescentes, incluso niños, sin orden de las autoridades competente o por motivos que no merecen internamiento. Esto sería corroborado todavía durante la evaluación por algunos testimonios de adolescentes ingresados en centros de infractores (ingresos promovidos por los padres como medida para corregir la desviación o mal comportamiento del adolescente).
- Los delitos más frecuentes cometidos por los ingresados son contra la propiedad y la tenencia de armas, pero los que cayeron bajo la categoría de delitos graves fueron principalmente: robo agravado, violación de domicilio con violencia o amenaza, y violencia sexual.
- El internamiento por causas que no deberían conllevar esta sanción provoca hacinamiento y problemas de convivencia como en Guayaquil, lo cual pudo observarse directamente por el equipo evaluador todavía en agosto de 2011.
- Debilidad en la aplicación por las autoridades del principio de proporcionalidad entre la infracción cometida y el tipo de medida aplicada, si bien pudo detectarse, al menos entre los operadores jurídicos contactados durante la evaluación, una correcta y adecuada ponderación y aplicación práctica del principio de proporcionalidad.
- De las propias opiniones recabadas de los operadores jurídicos contactados durante la evaluación de agosto de 2011, parece deducirse que en algunos casos el internamiento se decide --todavía en esta fecha-- por la falta de implementación estatal de un sistema de medidas socio-

educativas no privativas de libertad, a pesar de lo que pueda establecer la normativa (Constitución y CNA).

- Inaplicación de importantes garantías del debido proceso y durante el cumplimiento de las medidas.

A.1.5. Capítulo III. Logros y recomendaciones

AVANCES Y LOGROS

Durante la evaluación pudo constatar que los fondos aplicados a la intervención se ejecutaron en su totalidad, a pesar de lo cual UNICEF Ecuador sigue trabajando en la actualidad –agosto de 2011-- en reforzar los avances y logros de la intervención en relación con algunos de los resultados esperados, según se examina a continuación.

Resultado 1:

Se habrán fortalecido los mecanismos de acceso a la justicia en los procesos de investigación y sanción de las infracciones cometidas por adolescentes, garantizando el debido proceso y los demás derechos específicos de las y los adolescentes infractores en todas las etapas.

- **Actividad 1:** Fortalecimiento de las capacidades de los jueces, fiscales, policías y operadores de justicia juvenil en justicia penal juvenil, derechos de la niñez y aplicación de medidas cautelares y socio-educativas.

En abril de 2011 se realizó el primer curso nacional de Justicia Penal Adolescente, consistiendo su objetivo central en que el participante comprenda la relevancia normativa de los Derechos Humanos de la Niñez (particularmente la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño), pueda valorar jurídicamente las implicaciones de esa normativa en los procesos judiciales en que se ven involucrados niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia en general y favorecer un cambio en las prácticas de los operadores jurídicos, con referencia particular a los que se relacionan con niñez infractora de la ley penal interna de cada país. Ello supone conocer el sistema de fuentes normativas (principios y normas fundamentales) de los derechos de la niñez y su aplicación en sede jurisdiccional, así como comprender las particularidades del niño como sujeto de derecho en desarrollo desde una perspectiva multidisciplinaria.

Los ponentes externos del curso procedían de las Universidades Diego Portales de Chile –así Miguel Cillero, director del curso--, Universidad San Francisco de Quito, y Universidad Andina Simón Bolívar.

La valoración del curso durante los talleres celebrados en el marco de la evaluación en Quito y Guayaquil con los operadores judiciales (Jueces, Fiscales, Defensores) ha sido muy buena, coincidiendo mayoritariamente en la necesidad de que se dote de continuidad y estabilidad a esta formación, y que cuente con respaldo público del Gobierno Ecuatoriano a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y/o Escuela Judicial, institucionalizando esta formación mediante el establecimiento de los necesarios convenios con la Universidad. Asimismo la opinión mayoritaria (de operadores judiciales y responsables de la Escuela Judicial) era partidaria de exigir esta formación especializada como requisito imprescindible para poder conocer de los procesos contra adolescentes infractores.

En consecuencia la evaluación considera esta formación un gran logro del proyecto, recomendando dotarla de continuidad y permanencia, estableciendo la posesión del correspondiente título como requisito necesario para poder conocer de los procesos contra adolescentes infractores.

- **Actividad 2:** Entre junio y julio de 2011, se desarrolló el curso especializado en medidas no privativas de libertad para adolescentes, dirigido a los operadores de justicia de la ciudad de Quito y Guayaquil y funcionarios de los Centros de Adolescentes Infractores con el apoyo académico de la Universidad Diego Portales de Chile y la Corporación Opción de Chile.

El objetivo general del curso consistió en orientar al participante para la determinación de las medidas y sanciones idóneas, mediante programas socio-educativos dirigidos a fortalecer el respeto del adolescente por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, promover la reintegración del adolescente y que éste asuma una función constructiva en la sociedad; así como transferir tecnologías psicosociojurídicas apropiadas y válidas, en el contexto de la región de América Latina, para la implementación de medidas y sanciones penales para adolescentes infractores del Ecuador.

La evaluación realiza una valoración muy positiva de este curso, en la línea de la valoración realizada para la actividad 1, que ha tenido una fase virtual y otra presencial en Quito, durante las que los participantes han podido identificar las características de los adolescentes desde una mirada criminológica, y los criterios para la determinación idónea de la medida y sanción que posibiliten cumplir con las finalidades de responsabilización y de reintegración del adolescente a la sociedad, comprendiendo las diferentes perspectivas metodológicas, modelos y técnicas empleadas en el trabajo con adolescentes en conflicto con la Ley penal.

Resultado 2:

Se habrá desarrollado un proceso de transferencia adecuado de la administración de los Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

- **Actividad 1:** Para fortalecer la protección integral de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. UNICEF solicitó a la Fundación Sol de Primavera, diseñar, validar y aplicar en tres centros de adolescentes infractores, con enfoque de género e interculturalidad, los protocolos de atención y acompañamiento de trabajo social para adolescentes y sus familias para construir y fortalecer los vínculos familiares y/o afectivos.

Se han constatado por la evaluación, mediante la reunión con la consultora en la sede de UNICEF en Quito, la reunión con familias de infractores del centro de Esmeraldas, las entrevistas con empleados de los centros y el examen de la documentación y términos de referencia existentes, los avances y logros en esta actividad --que cuenta con una valoración positiva por parte de funcionarios de los centros, familiares y personas de vínculo afectivo significativo con los adolescentes, y de estos últimos--:

- Planificada para el segundo semestre de 2011 la entrega por la Fundación consultora de los resultados esperados, diagnóstico y línea de base de cada uno de los tres centros;
- Ejecución por los tres centros del programa de fortalecimiento de vínculos familiares;

- Capacitación a las y los funcionarios de los centros para la ejecución del programa.
- Elaboración de una guía por la Fundación consultora para la ejecución del Programa de fortalecimiento de vínculos familiares.

Se recomienda en relación con esta actividad, en la línea de la experiencia conocida con los familiares de adolescentes del centro de Esmeraldas, impulsar y fortalecer la constitución de asociaciones de familiares de adolescentes de los centros, como medida para poder obtener recursos y/o participar, previa aprobación de la regulación necesaria, en licitaciones de la administración pública o de los propios centros que proporcionen – caso de resultar adjudicatarias-- recursos a las familias, desestructuradas y con mujeres cabeza de familia carentes de ingresos estables y suficientes en muchos casos.

Resultado 3:

Se habrán definido los modelos de atención que aseguran el cumplimiento de los estándares de calidad acordes con la normativa internacional de derechos humanos, de los derechos específicos de la niñez y de las y los adolescentes infractores y el Código de la Niñez vigente.

Actividad 1.

Asistencia técnica para la validación y aplicación en Quito y Guayaquil del programa de medidas no privativas de libertad, como proyecto piloto para luego ser implementado en todo el país con los siguientes **objetivos**:

1. Crear condiciones operativas para la aplicación de medidas socio-educativas no privativas de libertad en Quito y Guayaquil, lo que implica tres líneas de acción:
 - Difusión a operadores de justicia del directorio de programas de medidas no privativas de libertad, mediante el acercamiento personal a los operadores; y mediante un evento público para la presentación y entrega en las ciudades de Quito y Guayaquil como taller informativo y de sensibilización que de una visión integral de la problemática dirigido a comunicadores sociales y con participación de representantes de los gobiernos locales dadas sus responsabilidades en la ejecución de las medidas socioeducativas según el código de la Niñez.

- Validación de los perfiles profesionales de operadores de medidas no privativas de libertad en los centros de internamiento, partiendo de la revisión de experiencias de otros países, especialmente de América Latina, con sistemas de justicia especializada compatibles con el ecuatoriano. Posteriormente se realizará una comparación con los perfiles ya definidos por el Ministerio de Justicia y con los resultados de la evaluación del desempeño en los centros participantes en el pilotaje mediante la realización de un taller con el equipo y entrevistas rápidas con los beneficiarios.

La evaluación ha tenido ocasión de comprobar la rigurosa tarea de evaluación del desempeño en los centros participantes, asimismo mediante entrevistas con los profesionales de los centros la evaluación ha constatado en algunas ocasiones la existencia de procedimientos de selección irregulares en cuanto no se garantiza con suficiencia los requisitos de publicidad y libre concurrencia, lo que puede afectar al acierto en las contrataciones, así como la falta de dotación de profesionales suficiente en los centros a juicio de los propios profesionales y responsables de los centros, así como a juicio de los adolescentes.

En consecuencia, se recomienda consolidar la labor iniciada que pueda culminar en la celebración de procedimientos selectivos que exijan rigurosamente los perfiles validados en los profesionales concurrentes de acuerdo con los principios de mérito, capacidad, y publicidad dirigidos a dotar con suficiencia a los centros de profesionales encargados de la aplicación de las medidas.

- Creación de capacidades y destrezas, desde un punto vista tanto teórico como procedimental, en los operadores del sistema de justicia para adolescentes para la aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad, mediante actividades dirigidas a miembros del equipo de medidas no privativas de los centros, fiscales de adolescentes infractores, jueces para adolescentes infractores y jueces de la niñez y adolescencia, y defensores públicos.

2. Constituir redes interinstitucionales en las ciudades de Quito y Guayaquil que permitan la aplicación de las medidas socioeducativas no privativas de libertad mediante el desarrollo de cuatro líneas de acción:

- Definición de los parámetros técnicos de los programas de ejecución de las medidas no privativas.
- Identificación de entidades y programas con capacidades institucionales para participar en el proceso de aplicación de las medidas no privativas mediante la realización de un diagnóstico institucional teniendo en cuenta tres tipos de entidades y programas: de orientación y apoyo psicoafectivo, de inclusión social (brindan servicios relacionados con el ejercicio de derechos básicos como salud, educación, recreación o inclusión laboral), de acción social o promoción comunitaria (medio ambiente, derechos humanos, comunicación, etc.).

La evaluación tuvo ocasión de comprobar, fundamentalmente a través de análisis documental y de bases de datos, así como de la visita en sede al equipo de medidas no privativas del Ministerio de Justicia, los avances producidos en estas dos líneas de acción, comprobando la realización de talleres de registro institucional, la revisión de las bases de datos de las entidades públicas encargadas de registrar a las entidades de atención, y la actualización de los datos de las entidades registradas.

- Establecimiento de acuerdos de cooperación interinstitucional mediante suscripción de una carta de compromiso elaborada por el Ministerio de Justicia.

La evaluación conoció los documentos existentes al efecto como el modelo de términos de referencia del convenio de colaboración.

- Definición de procedimientos de coordinación interinstitucional con entidades con las que se haya logrado un acuerdo de participación para identificar los puntos focales de cada institución a fin de activar los procesos de derivación de atención.

La evaluación se desplazó a la sede de instituciones cooperantes como Conquito, dependiente de la municipalidad de Quito, para comprobar in situ

los logros en el desarrollo de esta línea de acción, perfilándose con esta entidad acuerdos para la participación de adolescentes infractores en programas como el agricultura urbana participativa con el que se promueve la creación de microempresas agropecuarias y de comercialización para combatir la pobreza y generar ingresos y nuevas ocupaciones.

Asimismo el equipo evaluador tuvo ocasión de comprobar la excelente labor de instituciones cooperantes de orientación y apoyo psico-afectivo, como la realizada por el centro La Dolorosa de Quito regentado por sacerdotes Terciarios Capuchinos, así como los retrasos que sufre la financiación procedente del MIES. En la misma línea, pudo comprobarse el abandono de actividad del centro Los Libertadores de Guayaquil para la rehabilitación de jóvenes drogodependientes, regentado por la misma orden religiosa, como consecuencia de la supresión total de la financiación procedente de Ministerio de Inclusión. A este respecto sería necesario establecer los mecanismos necesarios de coordinación entre los Ministerios de Justicia e Inclusión para garantizar la subsistencia de los centros de entidades colaboradoras que ya están participando o pudieran participar en el futuro en la aplicación del programa de medidas no privativas de libertad.

3. Fomentar la aplicación de mecanismos de terminación anticipada, de procesos iniciados contra adolescentes a través del patrocinio legal de los operadores de justicia y la capacitación de instituciones y personas naturales o jurídicas:
 - El patrocinio legal comprenderá tres líneas de acción: constitución con la Defensoría Pública de un equipo profesional para fomentar la utilización de mecanismo de conciliación y remisión en los casos permitidos por la ley; mantenimiento de reuniones de acercamiento con los procuradores para la selección de casos susceptibles de patrocinio; realización de un proceso similar con los juzgados para adolescentes y juzgados de la niñez y adolescencia de las dos ciudades.
 - Capacitación. Como en el caso de las medidas no privativas se siguen tres ejes, teórico, experiencial (intercambio de información sobre experiencias exitosas) y práctico o procedimental. La capacitación alcanzará también a la aplicación de medidas cautelares a fin de enfatizar la aplicación de los

principios legales y constitucionales sobre aplicación de la privación de libertad como medida cautelar de última ratio.

4. Elaborar protocolos de procedimiento de aplicación de las medidas socio-educativas no privativas de libertad para las ciudades de Quito y Guayaquil, que puedan servir de lineamientos generales para los/las operadores de justicia a través de capacitación especializada:

- Con la Defensoría Pública: garantizar la asignación de un defensor público a todo adolescente que no cuente con abogado particular; revisión del expediente en fiscalía y juzgados; seguimiento que garantice la convocatoria a las audiencias preliminares y la investigación con equipos técnicos como psicólogos y trabajadores sociales; presentación de todas las pruebas de descargo asegurando su incorporación al proceso, y de los informes de los equipos técnicos del centro de acuerdo a condiciones psicosociales y de conducta; información continuada al adolescente y familia sobre el estado del proceso.
- Con la Fiscalía: garantizar la presencia de fiscales de adolescentes infractores a nivel nacional; dar cumplimiento a los plazos establecidos en la ley en los procesos.
- Con el Consejo de la Judicatura. En relación con los jueces de la niñez y adolescencia: envío de adolescentes a los CAI con la documentación requerida (boleta de detención, parte policial, orden del juez). En relación con el Ministerio de Justicia: aumento del equipo técnico investigador dentro de los procesos y del número de jueces y juezas especializados en adolescentes en conflicto con la Ley.
- Con la Defensoría del Pueblo: vigilar el respecto al debido proceso en los casos conocidos; prevenir e impedir la tortura, el trato inhumano, cruel o degradante dentro del centro de adolescentes infractores.

Los grandes avances y logros descritos, producidos en la ejecución de la intervención financiada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y constatados por la evaluación, así como los que se encuentran planificados en la actualidad para su ejecución en una fase ulterior del proyecto “Protección de derechos de adolescentes infractores en Ecuador” hacen que, a juicio de este evaluador, la intervención siga

siendo merecedora de contar con financiación procedente de la cooperación internacional.

RECOMENDACIONES

Junto a las recomendaciones ya realizadas, deben tenerse en cuenta las efectuadas a la conclusión de la visita a los Centros de Adolescentes Infractores de Ecuador en septiembre de 2011. A cuyo efecto se incluye a continuación una síntesis de dichas recomendaciones:

- Al Gobierno de Ecuador se recomienda aprobar por acuerdo o disposición propia o ministerial, los Reglamentos del modelo de atención integral Psicol.-socio-pedagógico, el de medidas no privativas, y el de medidas privativas de libertad, que desarrollan el sistema de justicia penal juvenil previsto en la Ley de 2003 que aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia. Mientras esto no se haga el vigente es el Reglamento de 2004.

Varios operadores jurídicos consultados tienen dificultad en identificar qué modelo de justicia penal juvenil impera en Ecuador, a pesar de parecer bastante clara la opción de la Constitución y la Ley (CNA) por un modelo restaurativo.

Se afirma que el vigente es un sistema punitivo con algunos rasgos del otro modelo, o sencillamente se aclara que muchos operadores jurídico en su práctica desconocen la Constitución y la ley por ser partidarios del sistema inquisitivo, o sencillamente al no haberse desarrollado suficientemente la aplicación del modelo de atención integral piensan que no es posible aplicarlo —no habrá verdadero control y seguimiento de las medidas socioeducativas no privativas— razón por la cual prefieren aplicar el internamiento institucional aun para delitos menores, lo que constituiría una aplicación del principio *salus publica suprema lex* frente al principio del interés superior del adolescente.

Por todo ello es urgente el desarrollo normativo del modelo mediante la aprobación gubernamental de los correspondientes reglamentos y protocolos.

- Lo anterior, conlleva la necesidad de dotar de contenido al modelo: establecer los convenios con las instituciones cooperantes que puedan participar en la implementación y control de la aplicación de las medidas privativas o no privativas. Y en los casos que sea necesario, mantener o incrementar —nunca suprimir— la financiación de ONG que ya venían participando en la aplicación

de las medidas no privativas o en la prestación de servicios terapéuticos a adolescentes en dificultades, especialmente cuando los operadores jurídicos y los beneficiarios –padres, adolescentes— coinciden en la necesidad de contar con el apoyo de instituciones no gubernamentales. Esta recomendación estaría amparada por los siguientes argumentos:

- a) Los adolescentes infractores en el país podrían no superar la cifra de 500, un 0,02% de la población.

Si bien los beneficiarios directos del proyecto son un número reducido, los beneficiarios indirectos están constituidos por toda la sociedad ecuatoriana. No debe despreciarse el potencial y efecto difusor que los adolescentes en conflicto con la ley y sus familias, una vez reeducados y reinsertados, pueden ejercer sobre el resto de la población.

La inversión necesaria para la aplicación del modelo no es elevada, pero el beneficio que aportaría a toda la sociedad ecuatoriana tiene un valor muy superior en términos de extender en ella una cultura de paz, no violencia, resolución pacífica de conflictos, respeto a la ley y a los derechos de los demás, y convivencia democrática.

- b) En todo proyecto implementado con financiación total o parcial de un actor del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, como es el caso. Debe examinarse el principio de sostenibilidad, es decir si podrán mantenerse los efectos positivos generados por el proyecto una vez concluya dicha financiación externa. Si esto es así, se trata de un factor que contribuye a la elegibilidad del proyecto.

En consecuencia, la recomendación al Ministerio de Justicia y demás Ministerios competentes es mantener e incrementar la financiación que permita la colaboración de las instituciones cooperantes en la implementación del sistema.

- c) Así como incrementar la inversión en mantenimiento y reposición del mobiliario e instalaciones de los centros donde han de aplicarse las medidas privativas de libertad, y en los que se ha observado un cierto

estado de abandono. Lo que parece coherente con el incremento del gasto social experimentado en Ecuador en los últimos años.

- Lógicamente y como consecuencia de lo anterior, se recomienda mantener la vigencia del Código de la Niñez Adolescencia (CNA), al menos en los que se refiere a sus principios básicos inspirados en las normas internacionales que velan por los derechos de la niñez y adolescencia:
 1. Supremacía del interés del menor
 2. Justicia penal y sistema de protección integral para adolescentes especializados.
 3. Prioridad de las medidas socioeducativas proporcionales.
 4. Privación de libertad sólo como último recurso para el caso de las infracciones más graves.
- Asimismo, se considera imprescindible no aprobar leyes o normas que puedan resultar, consideradas desde la perspectiva de los derechos de los adolescentes, más gravosas que las vigentes en la actualidad, Ej.:
 - No rebajar la edad de responsabilidad penal (12 años)
 - No incrementar la duración máxima del internamiento institucional (4 años)
- Al Ministerio de Justicia se recomienda dotar de estabilidad, continuidad y permanencia a los cargos públicos responsables de la implementación del sistema de justicia penal juvenil. La volatilidad de los cargos públicos es una característica que dificulta la implementación del sistema, no sólo en lo que se refiere a la cúpula del Ministerio, sino en lo que concierne a los cuadros intermedios, Director o Directora Nacional de Centros, Directores o Directoras de Centros (en algún centro se contabilizan hasta 8 directores por año), lo cual impide transmitir al personal y equipo técnico del centro la necesidad e instrucciones para la implementación del modelo.
- Relacionado con lo anterior, es necesario establecer los mecanismos legales que aseguren la cobertura de los puestos técnicos de los centros mediante un sistema de concurso de oposición y meritos que asegure su especialización y la estabilidad en el desempeño de los puestos.

- En la misma línea, y en consonancia con el esfuerzo regenerador y racionalizador que se intenta realizar a través del Consejo de transición de la Judicatura, se recomienda establecer los mecanismos financieros y legales requeridos para la creación de los Juzgados de Adolescentes Infractores necesarios y acordes con el principio de especialización, así como su provisión a través de sistema de concurso de méritos y oposición en el que se tenga en cuenta una formación especializada.

Todos los operadores judiciales entrevistados estuvieron de acuerdo en ello, así como en la necesidad de que dicha formación especializada sea proporcionada por organismos públicos como Ministerio de Justicia, Escuela Judicial o Universidades, estableciendo los necesarios convenios al respecto.

- Otra falencia del sistema es la no idoneidad de muchas de las instalaciones en las que se asientan los Centros de Adolescentes infractores. Por lo que se recomienda al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos poner remedio a las siguientes situaciones:
 - Centros con instalaciones (deportivas, talleres, dormitorios...), deterioradas o en un mal estado que impide su uso adecuado, por falta de mantenimiento, lo que repercute negativamente en las condiciones de seguridad e higiene física y mental en que viven los adolescentes.
 - Es necesario restaurar y mantener todas las instalaciones, alguna de las cuales proceden de financiación de donantes de la cooperación internacional (unión Europea en el centro de Conocoto). Su estado de abandono podría llegar a constituir un elemento desincentivador de la cooperación internacional, porque demostraría, caso de no remediarse, que el proyecto que se implementó en su momento no era sostenible, por la falta de voluntad y colaboración del Gobierno ecuatoriano y la perdurabilidad de los efectos que fueron generados.
 - En varios de estos centros, la ubicación que no es la adecuada y el deterioro favorecen la introducción en ellos de objetos no autorizados, tales como armas, drogas o móviles.
 - En lo que se refiere a la ubicación el tema es especialmente sangrante. Por lo que se refiere al centro de varones en Guayaquil la construcción

de un mercado adyacente al centro desde el que pueden arrojarse objetos a su interior con bastante impunidad, ha debido ser autorizada por la municipalidad, siendo precisamente el Alcalde presidente nato del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, por lo que la municipalidad debería ser especialmente cuidadosa en la concesión de licencias a construcciones que pueden dificultar el manejo de los centros.

En caso de no estar constituidos los correspondientes Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia y Junta Cantonal de Protección de derechos, y ser la construcción inadecuada de edificios adyacentes al Centro de Adolescentes Infractores anterior a la constitución de los órganos de protección, debería actuar urgentemente el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en virtud de las competencias atribuidas en la Ley -- artículo 195, letras c), d), e), l), p), del Código de la Niñez y Adolescencia--.

En estos casos la recomendación es construir un nuevo centro en otra ubicación adecuada.

- Unido a lo anterior las medidas de seguridad en varios centros son inadecuadas, lo que posibilitaría la no detección de la introducción de objetos prohibidos en los centros, especialmente droga. Esta introducción, cuando se produce, tiene un efecto devastador sobre la implementación del sistema de justicia penal juvenil y del modelo de atención integral de los adolescentes, hasta el punto de que podría afirmarse que lo que se intenta construir por un lado se destruye por el otro.
 - En la visita a algunos centros pudo observarse a adolescentes que permanecían acostados durante el día, con signos de haber consumido droga, sin ánimo de participar en talleres o actividades deportivas, educativas o formativas. Ello impide la rehabilitación de los adolescentes, favorece la indisciplina y genera conflictos violentos entre ellos y con el personal encargado de su custodia y rehabilitación. En consecuencia no pueden alcanzarse el impacto esperado del proyecto en términos de efectos positivos generados, ya que estos son neutralizados por efectos negativos no esperados. Esto también compromete los principios de eficacia (logro de los objetivos y resultados propuestos) y

eficiencia, ya que los recursos empleados en generar los efectos positivos esperados, han de proveerse nuevamente a cada momento al no alcanzarse o no permanecer en el tiempo dichos efectos positivos.

- Se recomienda una reunión urgente entre el Ministro de Justicia y el Ministro del Interior, para coordinar las actuaciones que puedan culminar en nuevo sistema de control de la seguridad en algunos de los centros, en los que la situación actual no favorece el establecimiento de un sistema de justicia penal restaurativo de derechos, y podría llegar a hacer inviable la aplicación de medidas socioeducativas y reeducativas.