

**DE LOS PROCESOS
SOCIALES PARTICIPATIVOS
A
LOS PROCESOS
JURÍDICOS FORMALES**

UNICEF/ECU-02-CU124/lbar

GUÍA 3

**LAS ORDENANZAS QUE REGULAN LA ORGANIZACIÓN
Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO
DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
EN EL NIVEL CANTONAL**

© UNICEF, 2004

Casilla: 134 CEQ 16
Dirección: Av. Amazonas #2889 y La Granja
Teléfonos: | 593-2 | 2 460-330 / 2 450-332
Fax: | 593-2 | 2 461-923
e-mail: quito@unicef.org
Quito – Ecuador

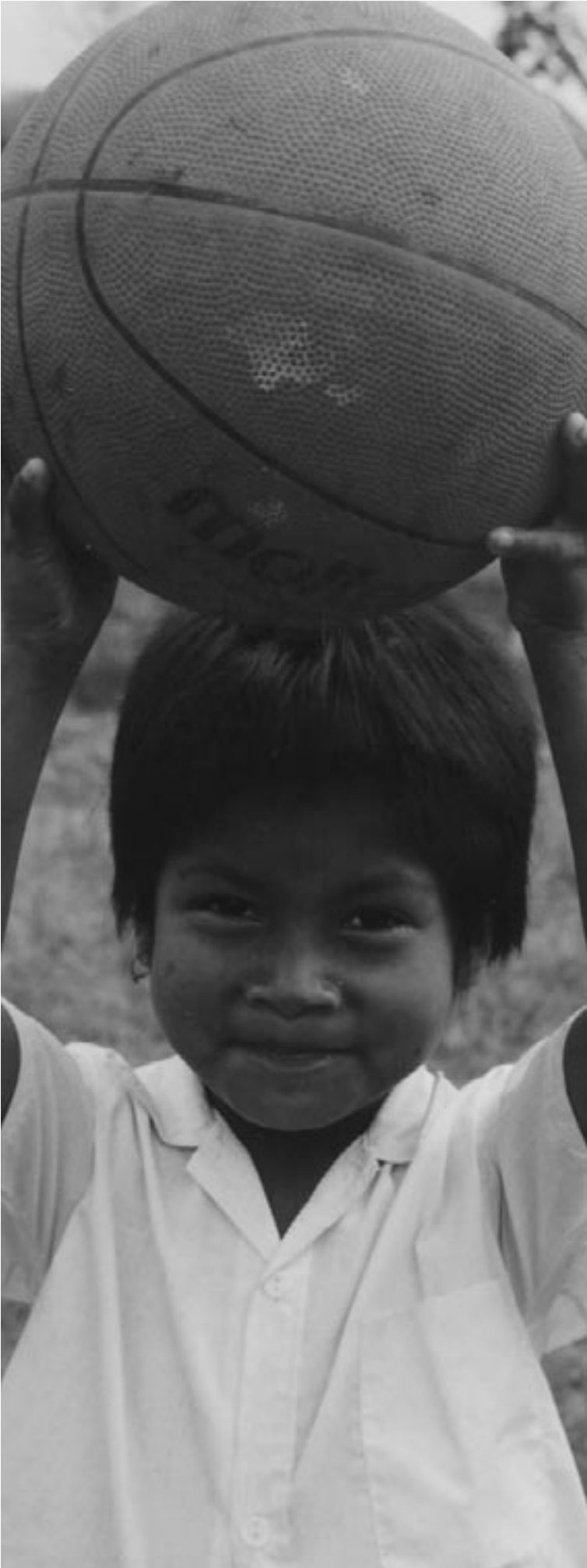
AME–Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Casilla: 17-01-02554
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 y José María Ayora
Teléfonos: | 593-2 | 2 459-583 / 2 459-367
Telefax: | 593-2 | 2 442-855 / 2 439-197
email: amemun@impsat.net.ec
Quito – Ecuador

Primera Edición: Octubre 2004
ISBN: 92-806-3812-2

Oficial Responsable: *Berenice Cordero*
Coordinadora de Desarrollo Local: *Magdalena Álvarez*
Redacción de texto: *Gustavo Bedón Tamayo* AME–UNICEF
Corrección de estilo: *Fabiola Reyes*
Diseño Gráfico y Diagramación: *Carlos Orejuela*
Fotografía Portada: *Cristobal Corral*
Fotografía: *Paz Ibar / Cristobal Corral*

Impreso en Ecuador
Imprenta:
No. de ejemplares:



UNICEF/ECU-02-AEC051/lbar

1. INTRODUCCIÓN:¹

Frente a la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia en nuestro país, ha surgido, en muchos cantones, un ímpetu por expedir ordenanzas que regulen su ejecución. Por este motivo, resulta indispensable una reflexión sobre la elaboración de estos instrumentos jurídicos locales, a efectos de verificar su real pertinencia y las condiciones mínimas requeridas para que la norma tenga efectividad.

En esta guía se podrá visualizar que la ordenanza debe expedirse cuando los procesos sociales cantonales estén suficientemente maduros y necesiten ser regulados. La aplicación del Código, en el nivel local, constituye un “proceso” que no consiste únicamente en conformar e integrar los organismos locales, sino en ejecutar una serie de pasos que, poco a poco, y paulatinamente, otorguen sentido a la organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, según el recorrido que haya hecho cada cantón en materia de formación de derechos.

La ordenanza pertinente se convierte en una oportunidad fundamental para alcanzar los objetivos de defensa y protección integral a la niñez y adolescencia; pero una ordenanza precipitada podría, en cambio, ser una verdadera amenaza al Sistema y a los derechos de los niños, niñas y adolescentes que residen en el cantón. Se pretende, entonces, dotar a las localidades de insumos y herramientas que llamen a su propia reflexión sobre el verdadero estado de sus procesos y contribuyan a la seguridad de las acciones que están realizando, por ejemplo, al expedir la ordenanza.

1 En este documento se han considerado los aportes y reflexiones realizados conjuntamente con el equipo AME-UNICEF (Adriana Muela, Magdalena Álvarez y Fernando Vásquez), especialmente en lo referente al perfil del consejo cantonal, las juntas y otras consideraciones de carácter formal.

2. ¿QUÉ ES UNA ORDENANZA?

Para la administración del Estado ecuatoriano y su representación política, existen en nuestro país provincias, cantones y parroquias, dentro de los cuales se constituyen gobiernos seccionales autónomos, ejercidos por consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales. En este sentido, la Constitución ecuatoriana² reconoce a los dos primeros “plena autonomía” en el campo administrativo, económico, financiero y fundamentalmente legislativo, lo cual se traduce en la facultad de los consejos provinciales y concejos municipales de dictar ordenanzas. Para el caso de los gobiernos municipales, conforme la ley orgánica que los rige,³ las ordenanzas son **normas jurídicas locales que constituyen actos decisorios de carácter general con fuerza obligatoria en todo el Municipio.**



3. ¿POR QUÉ UNA ORDENANZA Y NO OTRA NORMA?

Siendo la ordenanza la norma jurídica llamada a regular la organización y funcionamiento específico de una comunidad, dentro de una circunscripción territorial seccional, se constituye en el instrumento jurídico idóneo para posibilitar la aplicación del Código en este nivel, por las siguientes razones:

- a) Tiene la obligatoriedad propia del ejercicio del poder político del cual está investido un gobierno local. Por tanto, genera las políticas públicas que rigen el destino del cantón;
- b) Puede regular las interrelaciones de los actores locales, y no solamente la integración de organismos. En otras palabras, la ordenanza regula la vida del municipio en su totalidad⁴ y, consecuentemente, no se circunscribe exclusivamente a la municipalidad,⁵ por lo que puede otorgar funciones y responsabilidades a otros actores, en el marco de la ley. Por tanto, integrar los organismos que crea el Código es apenas una parte muy limitada de su potencial jurídico;
- c) Al ser norma jurídica de un gobierno seccional autónomo, plasma y opera-tiviza, dentro de su propia circunscripción territorial, la aplicación de normas jurídicas superiores sin modificar o alterar las disposiciones contenidas en éstas, como es, en nuestro caso específico, lo dispuesto en el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) y su Reglamento;
- d) El CNA opta precisamente por la circunscripción “cantonal” para operativizar un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. (SNDPINA).

Ningún otro mecanismo de regulación, disposición administrativa, resolución u otra tiene estas fortalezas de aplicación en el nivel local.

2 Arts. 224 y 228

3 Art. 126 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

4 Tienen fuerza obligatoria en el municipio, entendiéndose por tal a la totalidad de actores locales dentro del territorio de un cantón.

5 Que es la institución dirigida por el Alcalde, que ejerce el gobierno en el municipio

4. ¿PARA QUÉ LA ORDENANZA?

Luego de precisar el potencial que tiene una ordenanza como norma jurídica local, el objetivo, en nuestro caso concreto, se resume en consolidar un proceso de “institucionalización” tanto de los organismos locales que crea el Código, como su funcionamiento interrelacionado; es decir, debe operativizar el SNDPINA en el nivel local. Consecuentemente, una ordenanza bien lograda permite:



- a) Institucionalizar, luego del afianzamiento de los procesos sociales, los organismos locales y su funcionamiento;
- b) Operativizar el Sistema Nacional en el nivel cantonal;
- c) Conjugar el funcionamiento del Sistema en lo local con las instancias nacionales;
- d) Coordinar las acciones que realizan todos los actores que trabajan en materia de protección y defensa de derechos en el cantón;
- e) Articular al Sistema con otras instancias de cogestión y participación creadas por distintas leyes en el nivel cantonal.⁶

En otras palabras, **la ordenanza debe cumplir con el objetivo de responder a las necesidades propias del cantón y, a la vez, insertarse como pieza de engranaje del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA).**

En la medida que cumpla con estos objetivos, la ordenanza tiene razón de ser, de lo contrario es preferible no expedirla, pues una norma local mal concebida podría convertirse en un obstáculo para los fines perseguidos.

⁶ Por ejemplo: con el Comité de Gestión de los Fondos Solidarios de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, del Consejo de Salud, Asambleas Cantonales, entre otras.

5. ¿QUÉ NO DEBE HACER LA ORDENANZA?

Consecuentemente con lo anterior la ordenanza no debe:

- a) Crear sistemas locales independientes o aislados, pues ello, lejos de garantizar el cumplimiento de sus objetivos, fraccionaría los esfuerzos coordinados de protección y defensa de derechos a nivel de país;
- b) Repetir lo que ya está determinado en el Código de la Niñez y Adolescencia, pues la ordenanza tiene sentido si alcanza su operativización local;
- c) Volver a crear organismos que jurídicamente el Código ya lo hizo.
- d) Limitarse a integrar los organismos locales, pues eso no conforma un sistema articulado que efectivamente funcione.

6. ¿LOGRA LA ORDENANZA POR SÍ SOLA CREAR ESTA INSTITUCIONALIDAD?

- e) Observar al sistema como exclusiva responsabilidad de la municipalidad, pues con ello negaría su sentido participativo y de corresponsabilidad de todos los actores.

Definitivamente no. La sola expedición de una ordenanza no garantiza el funcionamiento real de lo que ella contempla. **La ordenanza debe ser la “culminación”, y “no el inicio”, de un proceso de institucionalización del Sistema en su conjunto.** Si la realidad local y las experiencias sociales no están dadas con suficiente afianzamiento,

de nada sirve que la norma regule algo que es ajeno y extraño al desenvolvimiento real de la comunidad. Por ello, no es conveniente adoptar ordenanzas de otros cantones, pues no reflejan las especificidades propias del cantón, y son fruto de otras dinámicas sociales.

7. ¿CÓMO SE LOGRA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SNDPINA?

Por estas razones, para la institucionalización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en lo local, se debe pasar por dos procesos propios interrelacionados que se aporten mutua legitimidad⁷ y legalidad:⁸

a) Un proceso social participativo que fortalezca la dinámica local y dé cuenta de una experiencia mínima de construcción participativa de instancias locales. Ello implica un grado de compromiso real de la gente e instituciones, la existencia de mesas de concertación y espacios de participación; un nivel aceptable en materia de formación de derechos; un ejercicio permanente de planificación participativa del desarrollo integral del cantón; etc. Por tanto, no es suficiente la simple socialización de proyectos preelaborados, sino el reconocimiento estable en el cantón del ejercicio ciudadano de derechos y obligaciones que legitime la norma jurídica a ser creada; y,

7 Reconocimiento y validez por parte de la comunidad.

8 Apego al ordenamiento jurídico.

b) Un proceso jurídico formal que, a su vez, plasme la experiencia social en normas jurídicas, como ordenanzas y reglamentos específicos, de manera que se legalice, desde el punto de vista formal, esa dinámica, no porque ésta no sea legal sino porque requiere de instrumentos jurídicos propios. Este ejercicio, evidentemente,

deberá realizarse con estricta observancia de los principios de jerarquía normativa y técnica legislativa.

En otras palabras, **el proceso social participativo legitima al proceso jurídico, y el proceso jurídico legaliza formalmente al proceso social.**

PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN	
PROCESO SOCIAL PARTICIPATIVO (Legitimador)	PROCESO JURÍDICO FORMAL (Legalizador)
• Compromiso comunidad • Realidad local propia • Construcción participativa • Articulación de experiencias existentes • Corresponsabilidad de actores públicos y privados • Ciudadanía. Ejercicio de derechos y obligaciones	• Observancia normas jurídicas superiores: Constitución, Convención, código, leyes relacionadas (Descentralización, Maternidad Gratuita, Educación, Salud, Trabajo), Reglamentos. • Identificación de necesidades de regulación local específica • Voluntad política concejo municipal. • Ordenanza

8. ¿TERMINA EL PROCESO CON LA ORDENANZA?

Si bien la ordenanza es vista como la culminación del proceso de institucionalización y operativización, sin embargo, tampoco termina ahí, pues, como todo sistema, debe ser dinámico. Por tanto, debemos pensar que los resultados deben ser revisados a mediano plazo y, con los avances logrados, volverlo a iniciar.

Consecuentemente, y desde una perspectiva sistémica, el primer proceso (social participativo) aporta las entradas, insumos



(inputs) que, al ser procesadas por los actores locales en su conjunto,⁹ llevan a la generación de políticas públicas apropiadas para el cantón a través de salidas, respuestas (outputs), como es la norma local “ordenanza”, que luego entraría en un proceso de retroalimentación para ir perfeccionando el Sistema en el tiempo.

⁹ No solo la municipalidad.



UNICEF/ECU-02-SE130/lbar

Para que la ordenanza alcance los objetivos planteados y logre institucionalizar el funcionamiento del Sistema Nacional en su respectivo cantón, dentro del contexto del Código de la Niñez y Adolescencia, debería responder adecuadamente a por lo menos las siguientes interrogantes:

- **¿Qué clase de organismos queremos?** En función de la naturaleza propia de los organismos que crea el Código: (Consejo Cantonal: definidor de políticas; Junta Cantonal: protector de derechos; Organismos de Atención: ejecutores; etc); la ordenanza configurará un perfil específico para estos organismos, según la realidad local, de manera que cumplan con el rol para los cuales el Código los crea. Solo una vez que se tenga clara esta interrogante, la ordenanza podrá determinar la integración y naturaleza de los organismos locales. La respuesta a esta pregunta nos llevará a concluir quiénes deben integrarlos: solo aquellos actores que aporten realmente a la consecución de la naturaleza y fines de cada organismo.
- **¿Quién hace qué?** Con la especificación de la naturaleza y clase de organismos locales, la ordenanza ha de regular las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, dentro del rol establecido por el Código. No podría la ordenanza modificar el carácter de definidor de políticas del Consejo Cantonal, ni la naturaleza de protección de las Juntas, pero sí podría orientar la intervención del Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia (CCNA) frente al concejo municipal, o el papel que juegan las Defensorías Comunitarias en apoyo al trabajo de las Juntas, etc. De igual manera, es indispensable delimitar las responsabilidades de otros actores públicos y privados.

9. ¿QUÉ CRITERIOS BÁSICOS DEBEN CONSIDERARSE PARA ELABORAR LA ORDENANZA?

- **¿Cómo se conecta y funciona el Sistema?** No debe olvidarse que lo que se está construyendo es un sistema, por lo tanto, así como el funcionamiento local no debe desarticularse de los organismos nacionales, menos aún los organismos locales pueden funcionar sueltos entre sí.

La ordenanza debe dar pautas para que las funciones y responsabilidades dadas puedan cumplirse a través de procedimientos claros para la definición de políticas locales y la protección y defensa de los derechos, **de tal manera que funcionen en lo local mecanismos de “referencia y contrarreferencia”** entre organismos y genere, en cada caso de violación de un derecho, una movilización–reacción institucional suficiente para hacerla cesar inmediatamente. Para ello, cada actor y organismo debe saber cuáles son sus posibilidades y limitaciones de intervención para encaminar adecuadamente un hecho cuando no pueda o no le corresponda solucionarlo directamente. Así:

- a) En la instancia de organismos de definición de políticas:** El Código establece para el efecto, en el nivel local, al Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia. Pero hay que tener presente que esta labor no la puede realizar por sí mismo, por lo tanto, requiere un mecanismo de articulación con el concejo municipal que, como se dijo anteriormente, es el único facultado para emitir políticas públicas para el cantón. A esto se debe añadir que, esas políticas generadas en el Consejo de la Niñez, y emitidas por el concejo municipal, no pueden contradecir las directrices emanadas por del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Además, previamente, esas políticas locales han de responder a un proceso participativo de construcción, en el que se consideren los aportes de los espacios de participación existentes, dependiendo del cantón, como son las mesas intersectoriales o los Consejos Consultivos, sin que esto signifique que deba forzarse a su creación. Por lo tanto, la ordenanza tiene que regular la necesaria interacción de todos estos organismos o espacios en este primer nivel.

- b) En la instancia de los organismos de protección:** Aquí contamos, fundamentalmente, con las Juntas Cantonales. Sin embargo, existen otras instancias que deben actuar coordinadamente, como la Defensoría del Pueblo, la Policía especializada y hasta la Función Judicial. La ordenanza no puede disponer sobre estos organismos, pues se regulan por sus propias leyes, pero sí puede prever procedimientos a seguir. Por ejemplo: si la violación de un derecho es conocida por una defensoría comunitaria, ésta debe saber qué puede y debe hacer, y adónde debe acudir. (¿A la Junta? ¿a la Función Judicial?), sin que esto, nuevamente, quiera decir que deba forzarse a la creación de defensorías. O, en caso de detectarse que no se está cumpliendo con la gratuidad en la atención que dispone la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, cómo se conectan estas instancias con los creados por esta ley.
- c) En la instancia de los organismos de ejecución:** Al respecto, la principal reflexión nos lleva a que estos organismos también tienen responsabilidades, más allá de la ejecución de políticas, en la protección, difusión y defensa de derechos. Organismos públicos y privados que están trabajando el te-

ma de niñez y adolescencia en el cantón, deben corresponsabilizarse, por ejemplo, de impulsar el funcionamiento de instancias de defensa y consultivas.

- **¿Se inserta el sistema en la dinámica de la planificación integral de desarrollo del cantón?** El SNDPINA no podría funcionar aparte de los procesos locales de desarrollo en áreas de salud, educación, bienestar social, entre otros. Por lo tanto, la ordenanza debe conducir hacia la ejecución de políticas, planes y programas para la niñez y adolescencia enmarcados dentro de la planificación de desarrollo integral del cantón, así como permitir la articulación con instancias locales existentes, tales como asamblea, mesas temáticas, otros consejos cantonales, comités de gestión, creados por otras leyes, y menos aún con el concejo municipal.
- **¿Contiene mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil?** Más allá de la integración paritaria de varios organismos, la ordenanza debe reflejar claramente el proceso social participativo vivido en el cantón, acompañado de mecanismos claros de rendición de cuentas e información de cada uno de los organismos que componen el sistema, para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. Por ejemplo, con qué periodicidad cada uno de los organismos presentan informes y a quién lo hacen, o cuales son los mecanismos para acceder a la información de los resultados obtenidos, etc.

¿Está adecuadamente financiado el funcionamiento del Sistema? Esto implica que existe claridad respecto de la determinación de recursos para la ejecución de planes y programas: un posicionamiento de los organismos cantonales para lograr el flujo de recursos desde el Fondo Nacional, la posible integración y funcionamiento de un Fondo Municipal, que según el Art. 302 del CNA “puede” ser constituido por los gobiernos municipales, lo que significa que dependerá de la existencia de recursos. Adicionalmente, deberán determinarse los recursos necesarios para el funcionamiento técnico administrativo del consejo cantonal, su secretaría ejecutiva y de las juntas cantonales, que el Art. 299 del CNA obliga a cada Municipio a proveerlos. Por consiguiente se debería previamente definir si estos recursos serán propios o fruto de otras fuentes, identificar la partida presupuestaria, relacionar este tema con el cumplimiento de la Ley de Fomento y Atención de Programas para los Sectores Vulnerables en los Gobiernos Seccionales, etc.

En todo caso, es indispensable considerar que no se puede esperar exclusivamente recursos municipales que en la mayoría de los casos son inexistentes; por lo tanto, este es otro tema que debe estar resuelto previo a expedir la ordenanza.

- **¿Mantiene la ordenanza coherencia jerárquica normativa?** La ordenanza no puede contradecir ni repetir lo que dispone el Código y los lineamientos que corresponden al campo de regulación de su Reglamento General. Tampoco requiere normar especificidades que bien pueden resolverse en los estatutos y reglamentos internos de los organismos locales. La ordenanza no puede convertirse en una camisa de fuerza.

10. ¿QUÉ ASPECTOS DEBERÍA CONTENER LA ORDENANZA?

Se recomienda que la ordenanza contenga claramente identificados y regulados, por lo menos, estos aspectos:

- **Una parte considerativa:** que haga referencia a las normas constitucionales relativas a ciudadanía, protección integral, descentralización, interés superior del niño (Constitución Política, artículos 6, 48, 49, 50, 51 y 52), y a la Convención sobre los Derechos del Niño suscrita y ratificada por el Ecuador en 1992, mediante la cual el Estado ecuatoriano se compromete a garantizar tanto política como económicamente la vigencia plena de los derechos de la niñez y adolescencia; a las particularidades del proceso en el cantón, si se guía por un plan de desarrollo cantonal, cómo ha sido el proceso de trabajo por la niñez y la adolescencia, cómo se ha desarrollado y en cuánto tiempo, logros obtenidos y resultados esperados a mediano plazo. A la situación de los niños, niñas y adolescentes en el cantón. A las características sociales, económicas, políticas del cantón. Y los motivos por los cuales se considera importante regular el funcionamiento del SNPINA en este cantón.
- **Principios rectores, políticas y planes:** en los que se especifiquen las directrices de aplicación del sistema en el cantón, fuertemente coordinadas con los contenidos del plan de desarrollo cantonal y la descentralización, como medio para aplicar esas políticas, insistiendo en la capacidad de autorregulación del cantón, y desechando la posibilidad de ser simple ejecutor de políticas nacionales. **No se trata de transcribir los cinco tipos de políticas que determina el Código, sino de señalar cuáles serán las políticas mínimas que van a orientar el funcionamiento del sistema en el cantón,** sin desconectarse de las políticas nacionales emitidas por el Consejo Nacional.
- **Los órganos del Sistema en el nivel cantonal:** que recoja los tres niveles que establece el Código, pero que regule en cada caso la organización, funcionamiento, integración, requisitos, atribuciones y responsabilidades, lo mismo que la actuación de cada instancia cantonal en los procedimientos. Se trata de definir conexiones coordinadas de los órganos cantonales del Sistema, con el municipio, con las instancias de la Función Ejecutiva y con la Función Judicial, así como mecanismos de información y rendición de cuentas.
- **Mecanismos de interrelación de los organismos:** que respondan a la interrogante de cómo funciona y se conecta el Sistema en lo local con lo nacional e intersectorialmente.
- **Los recursos del sistema:** identificando las fuentes de financiamiento y regulando la forma de utilización de esas fuentes.
- **Disposiciones transitorias:** que determinen metas reales y progresivas, de acuerdo a la realidad y condiciones del cantón, para el funcionamiento de otros órganos, como Defensorías Comunitarias y Consejos Consultivos y, fundamentalmente, los responsables de impulsarlos, pues se trata de un esfuerzo conjunto, público y privado, y no exclusivamente municipal. De igual manera, se requiere un procedimiento democrático para integrar por primera vez el Consejo de la Niñez y Adolescencia, pues en adelante se regulará por su propio reglamento interno. Por tanto, se debe establecer el tiempo dentro del cual los organismos deberán emitir sus reglamentos internos.

11. ¿QUÉ ESTRUCTURA FORMAL PODRÍA TENER LA ORDENANZA?

A partir de los aspectos identificados anteriormente, la ordenanza podría tener la siguiente estructura:

- Considerandos
- Nombre de la ordenanza: Ejemplo: “Ordenanza que regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón...”
- Título I: Principios rectores, políticas y planes
- Título II: De los organismos del Sistema en el nivel cantonal



Capítulo I: Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas:

– Del Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia: Naturaleza, integración, funciones, responsabilidades, rendición de cuentas, mecanismos de articulación con los otros organismos del Sistema en lo local, nacional e intersectorial. Proceso local de elaboración de políticas públicas para la niñez y adolescencia en el cantón.

Capítulo II: Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos:

– De la(s) Junta(s) Cantonal(es) de Protección de Derechos: Naturaleza, integración, funciones, responsabilidades, rendición de cuentas, mecanismos de articulación con los otros organismos del Sistema en lo local, nacional e intersectorial. Mecanismos locales de defensa y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Capítulo III: Organismos de ejecución:

– Organismos públicos, organismos privados. Derechos y obligaciones. rendición de cuentas y mecanismos de articulación con los otros organismos del Sistema en lo local, nacional e intersectorial.

Capítulo IV: Participación, límites y responsabilidades de otros organismos:

– Mecanismos de articulación. Responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de niñez y adolescencia en el cantón. Responsabilidades de los organismos estatales. Responsabilidades de la municipalidad.

- Título IV: De los recursos financieros
- Disposiciones Transitorias.



UNICEF/ECU-02-CE110/lbar

12. ¿QUÉ PERFIL DEBERÍA TENER EL CONSEJO CANTONAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA?

a) Integración:

- La ordenanza debe establecer quiénes integran el Consejo por el Estado y quiénes por la sociedad civil. Hay que considerar que las representaciones deben ser únicamente de carácter cantonal. **Se sugiere un número de entre 8 y 10 miembros**, garantizando la paridad, es decir el mismo número de integrantes del Estado y de la sociedad civil. En este sentido, se debe tener presente, por ejemplo, que las juntas parroquiales son gobiernos seccionales autónomos y, por lo tanto, constituyen Estado; o que el INNFA tiene régimen jurídico de derecho privado y, por consiguiente, es sociedad civil.
- Para la integración debe considerarse, fundamentalmente, que **los miembros del Consejo deben ser actores que verdaderamente aporten al cumplimiento de su rol, que es definir políticas para la niñez y adolescencia** y procesarlas ante el concejo municipal. El Consejo no es, por tanto, una instancia indiscriminada de participación. Solo quienes puedan y deban definir políticas deben estar en el Consejo. Otros organismos importantes pueden formar parte del Sistema, pero desde otras instancias de apoyo como la Gobernación, la Policía, la Defensoría del Pueblo, las iglesias, los medios de comunicación, entre otros. Estas instituciones no deberían ser parte del Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia por cuanto sus aportes tienen que ver con la difusión, defensa y protección de derechos, mas en la definición de la política.
- Es importante reconocer que la representación es institucional. Así, el Alcalde o la Alcaldesa representan a la municipalidad y, en esta medida, presiden el CCNA. La Vicepresidencia debe ser elegida de entre los delegados de la sociedad civil.

- En los cantones con un alto porcentaje de población indígena se sugiere considerar la representación de la Dirección Hispana y Bilingüe de Educación.
- Los delegados de la sociedad civil que representen a ONG, organización o movimientos sociales locales. Se sugiere que éstos sean elegidos democráticamente. La ordenanza debería aportar con normas para su primera elección, pues ésta es materia de regulación del reglamento interno del Consejo.

b) Naturaleza y funcionamiento:

- La ordenanza debe definir y detallar las características del Consejo: **interinstitucional, participativo, de cogestión**. Precisar cómo se fomenta la participación ciudadana y la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la protección y exigibilidad de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Responsabilidades de los miembros del Consejo. ¿Qué pasa si incumplen sus responsabilidades? ¿Ante quién rinden cuentas?
- La Secretaría Ejecutiva. Funciones y estructura de funcionamiento. ¿Qué hace el secretario ejecutivo y su equipo de trabajo? ¿Cómo se lo elige, cuáles son sus responsabilidades? En caso de incumplimiento ¿ante quién rinde cuentas y cuáles son las sanciones?
- Los demás aspectos del funcionamiento del CCNA debería dejarse al reglamento interno, como frecuencia de las reuniones, quórum, forma de aprobar acuerdos, etc.

c) Interrelaciones:

- **Relación del CCNA con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, con el Concejo Municipal**

y/o con la Asamblea Cantonal de Desarrollo Local (en los cantones que los han conformado para construir los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal) y con los otros consejos cantonales en: salud, educación, mujeres, jóvenes, discapacitados, Tercera Edad.

- **Relación del Consejo con la Junta Cantonal** de Protección de Derechos y con otros organismos e instituciones que trabajan por la niñez y la adolescencia. Formas de cooperación interinstitucional.
- **Cómo garantiza que los espacios permanentes de participación ciudadana** de los niños, niñas y adolescentes, y sus opiniones, sean tomadas en cuenta para la definición de la política, programas, planes y proyectos. De igual manera con los espacios de defensa de derechos.

d) Operativización de funciones:

- **Cómo se van a operativizar las funciones del Consejo** especificadas en el Código, en cuanto a las políticas para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. Conviene determinar que una vez elaboradas deberán ser discutidas y analizadas conjuntamente con el concejo municipal en un plazo determinado. Definir si se conformarán comisiones de trabajo para los cinco tipos de políticas establecidas en el CNA (Art. 193), de acuerdo a las prioridades cantonales.
- **Formas de control y exigibilidad a las autoridades** e instituciones públicas y privadas sobre la aplicación de las políticas y de las medidas administrativas, legales o de otra índole para la protección de derechos de la niñez y adolescencia.

13. ¿QUÉ PERFIL DEBERÍAN TENER LAS JUNTAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS?

- **Definir las características del trabajo de las Juntas:** servicio gratuito, interdisciplinario, integral. ¿Cuántas personas integrarán? Perfil de las personas, ¿cómo serán elegidos?
- **Principios rectores del trabajo de las Juntas:** diálogo, orientación, fiscalización, asesoría, restitución de derechos.
- **Forma de trabajar:** horarios y procedimiento que se seguirá para la restitución de derechos.
- **Relaciones** del Consejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia con otras organizaciones e instituciones que trabajan en la restitución, vigilancia y exigibilidad de derechos de la niñez y la adolescencia, así como con los jueces de la Niñez y Adolescencia, jueces de lo Civil, de lo Penal, Defensoría del Pueblo.
- **Responsabilidades** de los integrantes de la Junta. ¿Qué pasa si incumplen sus obligaciones, cuáles son las sanciones? ¿Ante quién rinden cuentas?
- ¿Cómo se va a relacionar la Junta Cantonal de Protección de Derechos con la **comunidad**?

14. ¿QUÉ PAPEL JUEGAN LAS DEFENSORÍAS COMUNITARIAS?

Parte de los organismos de apoyo en la instancia de protección de derechos son las Defensorías Comunitarias, que en muchos cantones pueden existir de hecho, como manifestaciones de organización libre de la comunidad para la difusión y defensa de derechos de la niñez y adolescencia, por lo que le correspondería adecuarse al sistema.

Sin embargo, para la promoción de su existencia se requiere el apoyo de organizaciones que estén trabajando en el cantón, en el marco de la participación, difusión, defensa, protección y exigibilidad de derechos; y es a estas instituciones a quienes se les podría encargar el fortalecimiento progresivo de estos espacios. Por tal motivo, es importante que la ordenanza, una vez más, recoja el proceso social participativo existente y potencie las experiencias para que las defensorías tengan claridad en sus responsabilidades y, a lo largo del tiempo, puedan institucionalizarse de manera estrechamente vinculada y coordinada con la Junta de Protección, la Defensoría del Pueblo, los jueces de la Niñez y Adolescencia; y las organizaciones no gubernamentales.



15. ¿CÓMO INTERVIENEN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS?

Fundamentalmente como generadores de políticas que, al ser procesadas por el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia y por el concejo municipal, se conviertan en políticas públicas. No pueden ser simples entes legitimadores, sino previamente constructores de políticas. Para el efecto, es necesario que la ordenanza inserte a estos Consejos en el proceso de definición de políticas, planes y programas. Pero, una vez más, la responsabilidad de constituirlos progresivamente debería corresponder a las instituciones públicas y privadas que tengan experiencia en el trabajo con ellos.

16. RECOMENDACIONES FINALES:

- No se debe perder de vista que el objetivo de la ordenanza es institucionalizar y operativizar la aplicación del Código y del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral en el nivel local. Por lo tanto, es importante que regule, dentro de su competencia, todo aquello que no lo hace el Código o, en su momento, el reglamento general y los reglamentos específicos.
- No se trata simplemente de crear, conformar e integrar uno o más organismos del Sistema, sino hacerlos funcionar articulada y eficientemente, con la participación de los actores clave para el efecto.
- La ordenanza es el resultado jurídico formal de los procesos sociales participativos existentes; por consiguiente es un esfuerzo conjunto de los actores locales, públicos y privados, y no exclusivo de la municipalidad; en la que todos deben tener responsabilidades definidas. Debe ser propia de cada cantón, pues ha de reflejar su realidad específica. Por lo tanto, no cabe reproducir la de otros cantones ni adoptar modelos preestablecidos.
- Solo cuando los actores locales, luego de una reflexión profunda y responsable, comprueben la existencia real en el cantón de todas las condiciones requeridas para que el Sistema funcione efectivamente, deberían formalizarlas a través de la ordenanza.





Para toda la infancia
Salud, Educación, Igualdad, Protección
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA

unicef 

Guía metodológica No 3

**LAS ORDENANZAS QUE REGULAN LA ORGANIZACIÓN
Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO
DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
EN EL NIVEL CANTONAL**

