



---

# Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Comentada de El Salvador Libro Segundo

Yuri Emilio Buaiz Valera





---

**Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia  
Comentada  
Libro Segundo**

---

**Yuri Emilio Buaiz Valera**

323.352

B9171

Buaiz Valera, Yuri Emilio

Ley de protección Integral de la niñez y la adolescencia comentada:  
sv libro segundo / Yuri Emilio Buaiz Valera. --1ª ed.-- San Salvador,  
El Salv. : Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación  
Judicial (CNJ-ECI), 2014.  
400 p. ; 23 cm.

ISBN 978-99923-927-5-1

1. Niños-Protección-Legislación-El Salvador 2.  
Adolescencia-Protección-Legislación 3.Derechos

©Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador

Todos los derechos reservados

#### Coordinación de proyecto

Bessy Jeannette Aguirre de Flores - Coordinadora de Área  
Consejo Nacional de la Judicatura

#### Autor

Yuri Emilio Buaiz Valera

Consultor internacional de Venezuela, especialista en Niñez y Adolescencia

#### Diseño y diagramación

Luis Alonso Chávez Zepeda

#### Impresión

Talleres Gráficos UCA

1ª Edición 2014

El material publicado es de exclusiva responsabilidad de su autor.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia comentada de El Salvador, Libro Segundo, prohibida su reproducción parcial o total sin la autorización escrita del editor.

Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador

Final Calle Los Abetos No. 8, Colonia San Francisco, San Salvador, El Salvador

Tels.(503) 2245-2449, 2245-5260 y 2245-4491

[www.cnj.gob.sv](http://www.cnj.gob.sv)

Esta obra ha sido posible gracias al apoyo técnico y financiero de la Fundación Privada Intervida de El Salvador.

# PLENO DEL CONSEJO

## Presidente

Lic. Tito Edmundo Zelada Mejía

## Consejales Propietarios

Lic. Manuel Francisco Martínez

Lic. Alcides Salvador Funes Teos

Lic. Jorge Alfonso Quinteros Hernández

Lic. Luis Enrique Campos Díaz

Licda. Marina de Jesús Marengo de Torrento

Lic. Santos Cecilio Treminio Salmerón

## Escuela de Capacitación Judicial "Dr. Arturo Zeledón Castrillo"

Dr. Roberto Enrique Rodríguez Meléndez- Director

Lic. José Hugo Granadino Mejía – Sub Director

## Fundación Privada INTERVIDA

Licda. Vanessa Colorado Zacher – Directora Nacional

Lic. Héctor Amaya López – Coordinador Técnico de Programas

Lic. José Antonio Calero Rivera – Responsable Sector Protección y Derechos de la Infancia



# ÍNDICE

Página

## Introducción

Dedicatoria .....	11
Proemio .....	13
Presentación .....	15
Acrónimos .....	16

## Capítulo I

Antecedentes y naturaleza de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia .....	17
--	----

I. Nociones Preliminares: .....	19
1. Los Derechos Humanos y la Protección Integral .....	19
2. Acerca de la Naturaleza Jurídica de los Sistemas de Protección a la Niñez y Adolescencia. ....	26
II. Sistemas de Protección y Políticas Públicas: .....	41
1. Políticas Públicas .....	41
i. Definición. ....	41
ii. Características .....	44
iii. Importancia para la Protección de la Niñez y Adolescencia .....	45
2. Antecedentes: .....	48
i. Modelos de Intervención en la Situación Irregular .....	48
ii. Los modelos de Derechos Humanos en el Derecho Internacional Público .....	53
iii. Desjudicialización y Protección Integral .....	60

## LEPINA Comentada

<b>III. La Protección Integral: Los Sistemas Administrativos y Judiciales en América Latina y El Caribe. ....</b>	<b>61</b>
1. Descripción de la estructura y funciones más importantes de los Sistemas de Protección en la Región de ALC .....	61
2. La experiencia y los retos en Latinoamérica y El Caribe .....	66
3. Síntesis .....	71

## Capítulo II

### **La protección integral en la LEPINA .....**

**73**

<b>I. Análisis de la Exposición de Motivos Legislativos sobre el libro segundo de la LEPINA .....</b>	<b>75</b>
---	-----------

#### Acerca del Sistema Nacional de Protección

1. Fundamentos .....	75
2. Caracteres del Sistema de Protección .....	81
3. Naturaleza .....	83
4. Propósitos .....	86

## Capítulo III

### **Sistema Nacional de Protección de la niñez y la adolescencia .....**

**91**

<b>I. El Libro Segundo de la LEPINA .....</b>	<b>93</b>
1. Relevancia Legislativa en El Salvador .....	93
2. Alcance e interrelación con el conjunto de la Ley .....	97
<b>II. Definiciones Básicas .....</b>	<b>100</b>
<b>III. Estructura del Libro Segundo de la LEPINA .....</b>	<b>103</b>
<b>IV. Título I. Disposiciones Comunes al Sistema (art. 103-108). ....</b>	<b>105</b>
<b>V. Título II. Políticas y Planes Públicos (art. 109-115). ....</b>	<b>128</b>
<b>VI. Título III. Programas (art. 116-118). ....</b>	<b>151</b>
<b>VII. Título IV. Medidas de Protección (art. 119-133). ....</b>	<b>154</b>

1. Definición .....	155
2. Tipos .....	163
3. Medidas Administrativas .....	163
4. Medidas Judiciales .....	172
5. Terminación de las medidas judiciales de acogimiento .....	175
6. Principales caracteres de las medidas de protección .....	177
7. Alcance de las medidas de protección .....	179
8. Ejecutividad y ejecutoriedad del acto emanado de las Juntas de Protección	179
9. Importancia Social de las Medidas de Protección .....	185
10. La medida: fuente para la planificación .....	198
<b>VIII. Título V. Componente Administrativo (art. 134-198).</b> .....	200
1. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Máxima autoridad del Sistema de Protección .....	201
i. Competencias .....	212
ii. Los Informes Internacionales .....	227
iii. Estructura Organizativa .....	228
iv. Estructura orgánica y funcionamiento del CONNA .....	235
v. El Consejo Directivo .....	240
vi. La Dirección Ejecutiva .....	246
vii. Patrimonio y Régimen Financiero .....	250
2. Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia .....	253
3. Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia .....	267
4. Red de Atención Compartida .....	276
5. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia .....	291
6. Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia .....	328
<b>IX. Título VI. Infracciones y Sanciones (art. 199-202).</b> .....	345
1. Infracciones Leves .....	354
2. Infracciones Graves .....	360

LEPINA Comentada

<b>X.</b>	<b>Título VII. Procedimiento administrativo (art. 203-213) .....</b>	<b>371</b>
	<b>Capítulo IV .....</b>	<b>385</b>
<b>I.</b>	<b>Palabras Finales – En forma de Epílogo - .....</b>	<b>387</b>
<b>II.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>393</b>

*"Los niños de hoy no son los mismos que ayer, es decir, no son "nosotros", y que bueno que no lo sean, porque los adultos de hoy, fuimos "niños" de ayer que nos desarrollamos en un mundo de privaciones de derechos, incluso de los más elementales..."*





# Dedico a:

Silvia, mi madre, la más noble y hermosa mujer que plena de emoción, sabiduría y amor se alegraba en cada uno de mis proyectos, por pequeños o grandes que fuesen: desaparecida físicamente mientras elaboraba este libro, me sigue inspirando en los caminos del amor por la humanidad.

Chagin, mi padre, guía ideológico y ejemplo de conducta firme y de lucha incansable frente a las injusticias donde quiera que éstas se encuentren y en la forma en que se presenten. Su vida fue un combate sin tregua por los seres humanos. Su conciencia y legado me siguen inspirando en la firmeza del camino justo.

Douglas, mi entrañable hermano desaparecido físicamente a muy temprana edad, militante de los sueños de un mundo mejor casi desde la niñez, joven abogado y principalmente gran ser humano al servicio de la verdad, la honestidad y la justicia. No le olvido en cada paso de este trajinar, en donde llevo impregnada su siempre fresca sonrisa y su sutil hablar.

Cándida, mi compañera de vida, fuente de amor y dedicación, incansable mujer compartiendo desvelos, dolores, tristezas, derrotas, triunfos, alegrías y amores. Su compañía es siempre plenitud espiritual y seguridad en la justeza del combate por la vida.

Yurialex, Chairocs, Chagin y Shabba, nuestros cuatro amores-hijos por quienes aprendo a entender mejor el mundo y seguir luchando por cambiarlo.

María Gracia Morais, mi dilecta y siempre querida maestra, en el sentido más profundo que tiene el serlo. Ha sido ella, sus consejos y su dirección profesional, su filosofía plena de sencillez y profundidad al mismo tiempo; quien me ha abierto las puertas siempre y me ha acompañado en el camino.

A QUIENES YA NO ESTAN Y SON PARTE NUESTRA PORQUE HAN PERMITIDO QUE NOSOTROS ESTEMOS HOY...Y A LOS QUE AUN ESTAN Y TAMBIEN LO SON.



# Proemio

“Los niños son el futuro” se escucha constantemente en medios de comunicación social, discursos políticos, comunidades, organizaciones sociales, instituciones de atención y en fin, esta expresión se ha propagado cual consigna y por muy largo tiempo en nuestras sociedades latinoamericanas.

Para el marco de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia que tiene un largo recorrido histórico en la lucha por ser considerados, reconocidos y tratados como seres humanos, sujetos de su propia persona ante la sociedad, los adultos y las instituciones; los niños no son el futuro, sino el presente, pues en la medida en que los consideramos futuro aplazamos la lucha por su dignidad humana.

La Fundación Privada INTERVIDA y El CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA de El Salvador, convencidos de la premisa anterior, han venido haciendo un digno esfuerzo institucional para avanzar en el presente en la protección integral de la niñez y adolescencia, sin dejarlo al futuro. Ya en el año 2011, apenas iniciándose la entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA– diseñamos y publicamos los comentarios al Libro Primero de este cuerpo legal, significativo aporte a la comprensión del marco de principios y derechos que allí se desarrolla de manera profusa. Ahora, han confiado nuevamente en mi persona para ser parte de ese esfuerzo continuado de difusión pedagógica y práctica de la ley, programando y llevando a cabo la publicación de este Libro Segundo Comentado; obra que colocamos a la disposición de los órganos, entidades e instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección en la LEPINA, pues se encarga de analizar en detalles las previsiones y normativa que inspira los cambios institucionales para una real y efectiva protección de los Derechos Humanos a niñas, niños y adolescentes. Obra que también ponemos a disposición de toda la sociedad salvadoreña.

A la Fundación Privada INTERVIDA y al CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA agradezco la confianza y el honor de brindarme esta nueva oportunidad de comentar la LEPINA en su Libro Segundo, porque me hermanan aún más a la sabiduría del pueblo salvadoreño.

Si en los comentarios al Libro Primero tuvimos como objetivo que fuesen útiles en los primeros pasos de aplicación de la Ley, en los que se traslucen en este Libro Segundo Comentado esperamos humildemente que sirvan de debate para arribar a conclusiones propias de los operadores administrativos del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia. Por esta razón, no es una obra acabada, es una propuesta de análisis, comentarios y permítannos llamarlos “provocaciones” para el debate sincero, en lo que la mayor satisfacción será que las lectoras y lectores hagan todas las acotaciones y reflexiones a las incorrecciones en que podamos incurrir, propias de contenidos que aún se encuentran en construcción doctrinaria, pues ciertamente hemos utilizado una metodología basada

## LEPINA Comentada

en aspectos conceptuales del derecho, experiencias institucionales y militancia social, combinando siempre, como lo hicimos en la anterior obra, la investigación documental con las propias convicciones personales y con aspectos de las ciencias jurídicas y sociales.

Por ello, palabra por palabra, esta obra no es un comentario definitivo al Libro Segundo de la LEPINA, es una propuesta para seguirlo comentando en cada institución, asociación, organización social, entidad de atención, grupos culturales, juveniles, tribunales, y principalmente para que sea la práctica social e institucional la que vacíe los mejores comentarios con su accionar, que es mejor que las palabras.

Recomiendo que la lectura y debate de esta obra se haga siempre teniendo presente su antecesora, es decir, los comentarios al Libro Primero, para una mejor y mayor profundización de los conceptos y análisis que se hacen en la presente.

Convencido de la importancia determinante que tiene para la transformación social, la efectiva protección de los Derechos Humanos, y en particular de las niñas, niños y adolescentes; afirmamos a través de esta obra un recorrido por todas y cada una de las funciones, competencias, formas organizativas, planes y políticas públicas que impulsarán en El Salvador un modelo adecuado a las exigencias y retos que impone la satisfacción real de los más pequeños y las más pequeñas como forma de que sean gigantes como gigantes ameritan ser los cambios sociales para la dignidad, felicidad y paz de la humanidad.

El preámbulo de la Convención sobre Derechos del Niño dice que "...el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión..." y que "...el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de...paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad."; no es poca cosa entonces lograrlo, no es nada improvisado conquistar esa sociedad justa, digna, tolerante, libre, solidaria e igualitaria. Por eso El Salvador apuesta a la Niñez y Adolescencia, al cumplimiento y respeto de sus Derechos Humanos y a la integración familiar, a través de un apropiado Sistema de Protección capaz de actuar en la política pública, en las acciones privadas, en la conducta familiar y en los propios niños, niñas y adolescentes, y con participación de ellas y ellos para desde ya, en el presente, construir esa familia y sociedad para que deje de ser un sueño que retumba en las madrugonas palabras de una ley o de un discurso.

Mucho es el camino andado y mucho el que tendremos que seguir transitando en esta digna tarea de conquistar un mundo mejor, uno realmente humano, desde, con y para los niños y niñas. Mucho hemos escuchado y bastante hemos leído, pero nunca es ni será suficiente, pues cada vez aparecerán aportes que nos irán moviendo el mundo actual y revolviendo nuestras propias convicciones, de tal calado y profundidad que me afirmo en la frase del poeta universal, el Neruda de las esperanzas, y junto a él me digo que sentimos que "Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos."

**El Autor**

# Presentación

El Consejo Nacional de la Judicatura, fiel a sus principios objetivos y misión Institucional, realiza otro esfuerzo editorial, a través de su Escuela de Capacitación Judicial "Dr. Arturo Zeledón Castrillo", el cual es posible en esta segunda ocasión, gracias al apoyo técnico y financiero de la Fundación Privada INTERVIDA de El Salvador; habiéndose publicado ya la primera obra dedicada a comentar el libro primero de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), en esta ocasión el esfuerzo se enmarca en lo que constituye el libro segundo de la referida Ley, dedicada a los sistemas de protección y su interacción.

La obra desarrolla nociones fundamentales para la comprensión de la razón de ser del Sistema, referidas a los derechos humanos y su íntima relación con las acciones y políticas públicas, que emanan de la Constitución primigeniamente, y de la Ley en un segundo momento.

El autor desarrolla los temas que vienen a complementar un profundo análisis de la Ley y sus sistemas, haciendo una comparación con otros existentes en América Latina, que nos permiten visualizar distintos manejos y realidades en sus políticas públicas vinculadas al tema de Niñez Adolescencia.

Se realiza un análisis de la Exposición de Motivos del Libro Segundo de la LEPINA, enmarcado en los fundamentos, caracteres y naturaleza del Sistema Nacional de Protección, así como de sus propósitos; vinculándolos a las decisiones judiciales y administrativas en casos concretos de protección integral.

Es así que esta obra, de forma casual pero oportuna, viene a simbolizar uno de los muchos avances en nuestro país, en concordancia con la celebración de los XX años de la jurisdicción Familiar; pues es esa ventana de tiempo que nos permite discernir y reflexionar los grandes aportes del Derecho Social planteados desde la Constitución de 1983, su evolución y lógica, hasta llegar a una especialización tan necesaria como lo es la Jurisdicción y Sistemas Integrales para la protección de la Niñez Adolescencia.

Es menester en esta presentación hacer un reconocimiento al autor, el Dr. Yuri Emilio Buaz Varela, de nacionalidad venezolana, quien por sus méritos académicos es reconocido en nuestro medio jurídico.

Esperamos pues que esta obra, que completa el análisis comentado de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, no solo enriquezca el número de obras publicadas, sino que estimule en sus lectores, una reflexión profunda que conduzca al mejoramiento continuo de los Sistemas de Protección y su importante interacción e impacto social en las generaciones venideras.

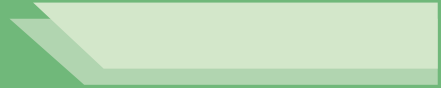
**Consejo Nacional de la Judicatura**

# ACRÓNIMOS

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>APA</b>	Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos e la Niñez y Adolescencia
<b>APIS</b>	Atención Primaria Integral en Salud
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño
<b>CNJ</b>	Concejo Nacional de la Judicatura
<b>CONNA</b>	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
<b>CLDNA</b>	Comités Locales de derechos de la Niñez y Adolescencia
<b>DDHH</b>	Declaración Universal de Derechos Humanos
<b>DNI</b>	Defensa de los Niños Internacional
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<b>ISNA</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
<b>INTERVIDA</b>	Fundación Privada Intervida de El Salvador
<b>ISNA</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
<b>LEPINA</b>	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
<b>NNA</b>	Niñas, Niños y Adolescentes
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PP</b>	Políticas Públicas
<b>PA</b>	Planes de Acción
<b>POA</b>	Planes Operativos Anuales
<b>PINA</b>	POLÍTICA INSTITUCIONAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
<b>RAC</b>	Red de Atención Compartida
<b>UN</b>	Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Capítulo I

## ANTECEDENTES Y NATURALEZA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA





# I. Nociones Preliminares:

## 1. Los Derechos Humanos y la Protección Integral

La construcción de la dignidad de las personas ha sido un motor de la humanidad, puesto que en todos los momentos históricos encontramos referencias a las luchas de mujeres y hombres por alcanzar condiciones de vida dignas, por combatir formas arbitrarias o abusivas de poder que les impiden acceder a estas condiciones y, en fin, luchas denodadas de legiones enteras de pueblos, comunidades por construir formas de relación justas. Estas aspiraciones no corresponden a un período histórico específico sino que han acompañado a la humanidad desde su aparición.

Aunque no se pueda precisar el momento histórico exacto en que se iniciaron las luchas de hombres y mujeres, y del pueblo, por alcanzar estadios de vida superiores, la humanidad ha sido un constructo de ingentes y colosales luchas por la dignidad y en contra de las distintas formas de opresión. En Europa, por ejemplo, las primeras luchas de los pueblos organizados datan de antes de 1600, en las que se destacan la luchas por la tierra y el trabajo libre, o las luchas contra las monarquías y la opresión de la Iglesia católica. "Desde la antigüedad de Grecia y Roma la gente ha tenido la aspiración de una sociedad en que sean abolidas la pobreza, la explotación y la opresión." Han escrito algunos autores, y ello forma parte de las luchas por el derecho a la igualdad, que integra la concepción histórico-social de los Derechos Humanos. Las luchas por la libertad de pensamiento que desde la antigüedad ha sido un emblema en los Derechos Humanos (véase por ejemplo a Giordano Bruno (1548-1600)), tan sólo como un ejemplo emblemático de la condena al libre pensamiento.

Se pueden citar algunos ejemplos como las luchas de los esclavos por alcanzar su libertad. La esclavitud en la forma en que se conoció durante la época colonial fue abolida gracias a las luchas emprendidas por los mismos negros esclavizados entre los que destaca la insurrección capitaneada en 1791 por Toussaint Louverture y que desembocó trece años más tarde en la independencia de Haití, para luego expandirse al resto del continente. Sin embargo, la discriminación posterior de la que han sido objeto las poblaciones afrodescendientes ha planteado procesos de lucha permanentes para alcanzar una efectiva igualdad, y no un mero pronunciamiento normativo o político.

Por su parte, las mujeres históricamente relegadas, han ido conquistando más tarde que los hombres, derechos que les son inherentes. Muchas de estas luchas se encuentran aún hoy día en pleno desarrollo e instando procesos desde distintos ángulos de la sociedad moderna. Entre las conquistas que las mujeres han alcanzado a través de la historia están por ejemplo, el derecho al voto cuyas luchas se iniciaron a principios del siglo XX y hoy son una realidad en casi todo el planeta. En el campo de su autonomía como personas las mujeres han logrado que se reconozca su derecho a decidir sobre su vida sexual y reproductiva, y a que se las proteja y asista en lo que tiene que ver con estas cuestiones. En el campo laboral las mujeres todavía luchan porque se alcance una plena equidad con los hombres tanto en el acceso a puestos de trabajo como en las condiciones de remuneración. La violencia contra la mujer como expresión extrema de la discriminación a causa del género, sigue impulsando las luchas y movilizaciones de las mujeres y sus organizaciones.

Muchos de los derechos laborales que hoy se reivindican como el derecho a huelga, a sindicalizarse, a la jornada limitada de trabajo, entre otros, fueron conquistados gracias a importantes luchas emprendidas en plena Revolución Industrial; sin embargo, nuevos desafíos se presentan para el pleno disfrute de estos derechos como consecuencia de los cambios históricos en el contexto mundial y del proceso de globalización económica; por ejemplo, la desregularización de las condiciones de trabajo; el surgimiento de modalidades de trabajo no sujetas a regulaciones y beneficios como las maquilas y la explotación infantil; la adopción de legislación que conduce a la pérdida de derechos como las prestaciones sociales; la creación de sistemas y mecanismos de producción y comercialización internacional que en aras de aumentar la productividad, no toman en cuenta las condiciones de los y las trabajadores.

Estas situaciones ponen en peligro las conquistas laborales obtenidas y plantean un nuevo proceso de luchas para mantenerlas y ampliarlas. La reivindicación del derecho a la tierra a la que contribuyeron los procesos de lucha emprendidos en el marco de las revoluciones mexicana y rusa, no ha alcanzado aún su plena efectividad. En muchos países, grandes proporciones de tierras, siguen estando concentradas en pocas manos mientras que los campesinos continúan luchando por acceder no solo a la titularidad de sus tierras sino a los medios para producir y comercializar sus productos en forma justa.

La niñez, por su parte, ha tenido que sufrir durante siglos la exclusión y negación de sus elementales derechos como persona humana hasta hace muy poco. Más allá de los pronunciamientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos desde el Siglo XIX, y las expresiones más concisas en el Siglo XX; el sacrificio de ser "menor de edad" encierra un estigma desde la adultez y desde las Instituciones que no permite aún la visión de personas con derechos, subsumidos al resto de la sociedad humana.

Lo anterior, nos permite entender los Derechos Humanos desde otra perspectiva: en el marco de una visión dinámica y transformadora de la historia. *Los Derechos Humanos no son sólo un conjunto de normas que han ido conquistándose a través de la historia; son procesos de evolución social mediante los cuales mujeres y hombres luchan por alcanzar condiciones que les permiten vivir con dignidad. Estos procesos ocurren en contextos y realidades específicas, en las que existen determinadas condiciones que se convierten en obstáculos para acceder a la plena realización humana.* Por mucho tiempo, nuestras sociedades han estado caracterizadas por las desigualdades que propicia el poder ejercido de forma abusiva, desde sus diferentes ámbitos: político, económico, social, cultural. Ese poder naturaliza las diferencias en el acceso al disfrute de nuestros derechos por razones raciales, étnicas, sociales, religiosas o sexuales y origina graves y persistentes formas de exclusión o discriminación.

Para acabar con esta exclusión o discriminación, es necesario recorrer los caminos que derriban esos obstáculos y que hacen real la igualdad, pero no la igualdad absoluta, sino para ejercer nuestra condición de seres humanos dignos, en el marco de nuestras diferencias. No aspiramos entonces a la misma libertad, a la misma seguridad, a la misma educación, al mismo servicio de salud; aspiramos a tener las condiciones para acceder a la libertad que necesitamos, a la educación que requerimos, a los servicios de salud que se corresponden con nuestras necesidades e historia. Es por ello que las luchas por hacer posible que todos y todas podamos acceder a esa vida digna son el centro de la garantía de nuestros derechos; si no pasamos por ellos no logramos hacer realidad la dignidad. Suscribimos así una frase del filósofo español Joaquín Herrera Flores quien señala "... desde nuestra perspectiva teórica los Derechos Humanos no son algo dado y construido de una vez por todas en 1789 o en 1948, sino que se trata de procesos. Es decir, de dinámicas y luchas históricas resultados de resistencias contra la violencia que las diferentes manifestaciones del poder del capital han ejercido contra los individuos y colectivos" (Herrera, J. 2008. 219). Esta cita pone en evidencia el carácter histórico concreto de la lucha por los

Derechos Humanos. Son los pueblos que al reivindicar los derechos obviados por los sectores dirigentes han producido pautas normativas que reivindican sus derechos.

En esta perspectiva se deben reivindicar y repensar algunas premisas fundamentales: La condición de personas referidas a contextos y realidades concretas, si se parte de la premisa que como seres ubicados en ambientes específicos y momentos históricos particulares; se vive en situaciones puntuales que determinan nuestras vidas y que por tanto, son negadoras o propiciadoras de nuestros derechos. En esta perspectiva, los derechos no son algo rígido e inamovible que nos viene otorgado desde que nacemos, sino que hay unas circunstancias específicas que intervienen para que sean más o menos efectivos y que, en la medida, que incidamos sobre esas circunstancias, alcanzaremos su mayor vigencia.

La dignidad humana se suele entender como una cuestión abstracta a la que han aspirado constantemente los seres humanos pero que muy pocos han logrado alcanzar. Esta visión tan abstracta ha contribuido a colocar las aspiraciones por una vida digna como un ideal lejano, por lo que nos parece natural que sea tan difícil de alcanzar. Por el contrario, la dignidad es un asunto muy concreto que se verifica en nuestra cotidianidad. Herrera Flores llama la atención del carácter concreto de la dignidad al señalar que: "Hablar de dignidad humana no implica hacerlo de un concepto ideal o abstracto. La dignidad es un fin material. Un objetivo que se concreta en dicho acceso igualitario y generalizado a los bienes que hacen que la vida sea "digna" de ser vivida" (Herrera, 2008, 26). Se trata entonces de reivindicar que una vida digna no es una aspiración a futuro sino una práctica presente que se concreta en el día a día, en la medida que se tenga acceso y se pueda disfrutar de condiciones materiales e inmateriales que hacen posible la realización de los individuos como personas de manera integral.

Por tal motivo es que en la sociedad actual, los Derechos Humanos y las políticas públicas, en particular las que están orientadas a los derechos sociales, económicos, culturales y de participación, constituyen así una noción integrada e integradora en la garantía del desarrollo humano y, por ende, en la prosecución de sociedades más libres y dignas. De esta manera, cultura por ejemplo ya deja de ser una noción de gobierno o de simple gestión pública para erigirse en una noción de satisfacción de derechos al acceso al arte, la creatividad, la libertad creadora, los valores autóctonos de los pueblos, entre otros, convirtiéndose de esa manera en un *sistema*

*integrador* desde la política pública de los derechos culturales de las personas. Idéntico debe ocurrir, en el área de salud, educación, seguridad social, alimentación o nutrición y la vivienda, entre otros derechos sociales, que necesitan estar administrados, más bien integrados, a la política pública, con carácter imperativo, para constituir la armazón de la protección integral a los Derechos Humanos.

No es protección integral el hecho de la gestión ocasional para cobertura de necesidades particulares o colectivas, porque la diferencia entre derechos y necesidades justamente se encuentra en la mayor o menor posibilidad de coercibilidad y cumplimiento de la exigencia social y humana.

El enfoque de las políticas públicas fundamentado en Derechos Humanos es diferente del enfoque con base en necesidades, pues el primero se caracteriza por:

- Tener los derechos como base para el desarrollo
- Contextualizar la acción a favor de los seres humanos como una obligación
- Visualizar el Estado como máximo garante de los Derechos Humanos
- Convergencia e intersectorialidad de las acciones, planes y programas en todas las instancias del Estado
- Analizar las situaciones con una visión más completa e integral, que comprende todos y cada uno de los derechos de supervivencia, desarrollo, participación y protección especial e integral
- Tener el análisis de situación de los derechos, antes descrito, como base fundamental para la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas
- Proteger de manera efectiva los derechos de la niñez-adolescencia y de las mujeres
- Coordinar la actuación de todos los involucrados e integrar esfuerzos
- Coordinar la información y sistematización de la recolección de datos.
- Promover la participación de los beneficiarios

Con vista de estos elementos, que forman la base mínima de actuación de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos; se desarrollarían los Sistemas de Protección de los mismos. Es decir, sólo atendiendo a una política y gestión pública basada en los Derechos Humanos es posible fundar, desarrollar y hacer efectivos

los sistemas de protección de las personas a las cuales esté dirigida la acción del Estado protector, quienes en esta oportunidad son los niños, niñas y adolescentes de la sociedad salvadoreña.

Sobre este tema, es necesario decir sin cortapisas que, trátase de sistemas para niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidades, indígenas o cualquier otro sistema de protección de Derechos Humanos de forma especializada, es necesario que estos se encuentren integrados a la política institucional y, en general, a la política pública como única forma de garantizar la efectividad de los derechos de que se traten.

En este sentido ha establecido Guendel<sup>1</sup> que "...El enfoque de los Derechos Humanos surgió, en este marco, como un esfuerzo político y jurídico, que posteriormente fue ampliándose a una visión programática<sup>2</sup> dirigida a incorporar los Derechos Humanos en las políticas y programas públicos destinados a grupos sociales (mujeres, minorías y mayorías étnicas, grupos que han optado sexualmente por orientaciones diferentes a las heterosexuales y la niñez y adolescencia, entre otros) que no eran considerados explícitamente como sujetos de derechos, aunque muchos de ellos constituían ya beneficiarios de programas y servicios de atención social. Este proceso se inició con la aprobación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de una serie de normas internacionales que especificaron los Derechos Humanos y que han sido adoptadas gradualmente por los países miembros. Muchas de estas normas obedecieron a reclamos de reconocimiento de derechos específicos por algunos de estos grupos sociales o sus representantes, como ha sido el caso de las organizaciones por niñez.

El nombre de enfoque de derechos fue adoptado por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, organismos que tienen como mandato propiciar, sobre todo en los países considerados pobres, la adopción de tales normas internacionales en los marcos jurídicos nacionales, cooperar en su seguimiento y en forjar una capacidad técnica y política para alcanzar un cambio cultural en el Estado y la sociedad basado en los Derechos Humanos. Las instituciones financieras internacionales como

1 Guendel, L. Enfoque de Derechos y Cambio Social.

2 UNICEF llamó a este proceso como programación con enfoque de derechos, el cual según Urban Joansson articula las preocupaciones deontológicas centradas en el cumplimiento de normas y principios morales y las preocupaciones teleológicas del enfoque del desarrollo humano centrado en el logro de metas sociales. (Joansson). Un análisis más amplio de las implicaciones de este enfoque de programación en la gestión social se puede encontrar en Guendel y Barahona (2005).

el Banco Mundial, el BID, tal y como apunta Abramovich, si bien no adoptaron este enfoque explícitamente, por considerar que tiene un lenguaje excesivamente político y poco neutral, tampoco ha impedido que su agenda aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos (Abramovich, 2006,p: 38). Los países llamados donantes también contribuyeron a este proceso fortaleciendo el enfoque en el Sistema de Naciones Unidas y en las ONG nacionales e internacionales. Todo ello trajo consigo la globalización y estandarización de los conceptos y herramientas de gestión social y un enfoque particular de la cooperación internacional en el ámbito social.

Se identifican en el enfoque de los derechos dos tipos de miradas, una con un énfasis en la formalidad de las leyes, la cual concibe a los derechos principalmente como referentes para que los Estados diseñen sus marcos jurídicos y sus políticas públicas dirigidas al desarrollo humano, poniendo el peso en la dimensión legal del enfoque de derechos en la que los jueces juegan un papel central<sup>3</sup>. Para esta perspectiva los derechos son tan solo una oportunidad para avanzar en una concepción inclusiva del desarrollo humano, pero no plantea una obligatoriedad dado que este tipo de derechos son considerados como derechos programáticos que dependen de la existencia de recursos y del consenso en una sociedad, a diferencia de los derechos civiles y políticos que se definen como fundamentales (Abramovich, 2006). La otra sostiene que tales derechos representan no solo marcos jurídicos necesarios, sino, también, horizontes morales que la sociedad debe acatar en su avance hacia una cultura del reconocimiento recíproco y de convivencia social que transforme sus instituciones sociales. Encierra esta mirada, una concepción sociológica que pone el acento en la dimensión sociocultural: “debatir y canalizar las relaciones de poder social para lograr la igualdad y la libertad de todos los sujetos, sin excepción, lo cual propone un concepto ampliado de democracia que los busca la regulación no solamente de los ámbitos públicos...”

3 Un ejemplo de este concepto es el esgrimido por Abramovich : “...el derecho internacional de los Derechos Humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser ese el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y —en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia. Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto solo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos” (Abramovich, 2006:42).

En efecto, la óptica explanada por Guendel orienta la programación, no sólo la legislación, como presupuesto integrado a la especialización de la política pública en Derechos Humanos para niñez y adolescencia. En este marco, es decir, en la intervención de la política pública coexistencial a la garantía de los mismos, se podrá avanzar en las transformaciones sustanciales de los modelos reactivos en la política institucional, hacia modelos de inclusión y cumplimiento, es decir, modelos activos de desarrollo humano integral.

Tales consideraciones están vinculadas, a mi manera de entender, con la especialidad de los derechos de la niñez y adolescencia como parte de la naturaleza de los Sistemas de Protección, lo cual detallaremos subsiguientemente.

### **2. Acerca de la Naturaleza Jurídica de los Sistemas de Protección a la Niñez y Adolescencia**

En aquél marco de la estructura del Estado protector y garante de Derechos Humanos, se debe inscribir a su vez la estructura orgánica de los Sistemas de Protección a la Niñez y Adolescencia, puesto que no es su objeto proteger niños y adolescentes (aunque parezca un contrasentido), por protegerlos, sino que ésta se encuentra destinada a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en cuanto seres humanos, y por tanto se trata de la protección de derechos en el sentido más amplio e integral posible.

La estructura orgánica de los sistemas de protección de la niñez, tiene así en principio, una inherente característica: Es y forma parte de la estructura general del Estado.

Sin duda entonces que los sistemas de protección de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia están tan estrechamente vinculados al principio de efectividad<sup>4</sup> que su génesis está dada justamente para cumplir con este principio, es decir

---

4 Véase LEPINA COMENTADA LIBRO PRIMERO, en el que se define el principio de efectividad así: "...La efectividad como principio está dirigida a consagrar las garantías de los niños y adolescentes, esto es, a establecer los mecanismos de cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño, y por ende, de los derechos reconocidos a esta población..." "...En síntesis, el principio de efectividad es la base que da expresión práctica al carácter imperativo y a los mecanismos de cumplimiento previamente enunciados en la Convención, pero además, y principalmente, constituye el programa genuino para el desarrollo de las políticas de Derechos Humanos hacia los niños..."

para la existencia de los mecanismos de efectividad de los derechos reconocidos o positivados.

Así, la fuente más inmediata de los Sistemas de Protección de Derechos Humanos en general, y los de niños, niñas y adolescentes en particular, está representada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y más concretamente en los principios informantes de esta filosofía universal. Se trata de esa forma de unos verdaderos sistemas compuestos por diversidad de mecanismos institucionales, judiciales, administrativos, sociales, entre otros.

No obstante, los sistemas de protección de Derechos Humanos por si solos, o vistos como Instancias adosadas al Estado no cumplirán su misión, si desde el Estado mismo no se acompañan políticas permanentes, estables y obligatorias en los campos más importantes de satisfacción de derechos, como garantías primarias de cumplimiento de los mismos. Son pues estos mecanismos de gestión en la política pública los que se comportan como la principal fuente de efectividad de los Sistemas de Protección de la niñez y adolescencia.

En estos instrumentos de gestión desde todas y cada una de los órganos de supraestructura estatal cuentan principalmente los de gestión política, los de gestión social y los de gestión económica, sin menosprecio del resto de mecanismos o instrumentos de garantías de Derechos Humanos:

- i. En los mecanismos de gestión política se cuentan especialmente:
  - En lo Ejecutivo: las instancias de decisión de base en la política pública, tales como ministerios, direcciones medias de gestión y ejecución institucional, Estados, Provincias o Departamentos, Ayuntamientos o Alcaldías
  - En lo Legislativo: los parlamentos Nacionales, estatales o Provinciales, y Municipales. También podrían contarse en sentido impropio los Decretos-Leyes, Resoluciones y Providencias Administrativas.
  - En lo Judicial: Los Tribunales u otras formas judiciales de administración de justicia, según los países. Se destaca la importancia y necesidad de especialización en la competencia judicial, esto es, la especialización particular en Niñez y Adolescencia.

- En lo Administrativo: Secciones, Juntas, Comités, Consejos o alguna otra forma de garantía de derechos en lo individual, de planificación y ejecución de derechos en lo colectivo y general.
- ii. En los mecanismos de gestión social principalmente se destacan las acciones, políticas, planes y programas dirigidos a la efectividad de los derechos sociales y culturales, particularmente aquellos dirigidos a la garantía primaria de derechos de supervivencia y desarrollo, tales como Salud, Vida, Alimentación, Educación, Familia, Recreación, Deportes, Artes, entre otros.
- iii. En los mecanismos de gestión económica, el logro de un nivel de vida digno y adecuado para la niñez y adolescencia está relacionado de manera inmediata con la satisfacción de derechos económicos a sus progenitores, responsables y familiares, tales como las políticas de empleo dignos, salarios suficientes, seguridad social, entre otros.

De tal suerte que resulta concluyente que los Sistemas de Protección de Derechos Humanos no pueden partir de una visión de infraestructura de la política de Estado, sino de una concepción superior en donde la naturaleza jurídica y política de los mismos está entrañablemente adminiculada a la función y esencia, es decir, a la razón de existencia del Estado, cual es la satisfacción de los derechos de los administrados, ciudadanas y ciudadanos, desde una perspectiva particular de sus derechos fundamentales. Esta afirmación nos permite entender la naturaleza dinámica de los Sistemas de Protección de Derechos Humanos en el contexto de la realidad jurídica que durante los últimos 20 años ha pugnado en la Región de América Latina y El Caribe por el surgimiento de Instancias de Protección y Garantía de Derechos a diversos sectores de la población, y en particular, a los niños, niñas, adolescentes y mujeres, como analizaremos en este mismo Capítulo, bajo el subtítulo de "La Protección Integral y los Sistemas Administrativos y Judiciales en América Latina y El Caribe".

Destacan en definitiva, varios aspectos para determinar la naturaleza jurídica de los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia:

1. La principal fuente de generación está contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, a partir del momento en que los países que la ratifican se obligan a las adecuaciones administrativas e ins-

titucionales que significan verdaderas transformaciones del modelo de Estado en cuanto a la satisfacción de los Derechos Humanos de esta población. En este particular creemos pertinente copiar el cuadro explicativo que referimos por primera vez en la obra "*LEPINA, Libro Primero Comentado*"<sup>5</sup> ya que en este se explica claramente la naturaleza y tipos de medidas de efectividad que dan origen a los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia:

---

5 LEPINA COMENTADA DE EL SALVADOR, Libro Primero, Pág. 55 Y 56

Ejemplos de cada una de las medidas de efectividad de carácter particular en la CDN*	
Medidas Legislativas,	<p>El artículo 4 de la CDN compromete a los Estados parte a dictar todas las medidas legislativas y administrativas (las últimas son de índole institucional) para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención. Esta norma compromete a que todos y cada uno de los derechos, postulados y principios de la CDN sean adecuados en la legislación doméstica de los países o Estados parte.</p> <p>El artículo 15, cardinal "2" establece la prohibición de restricciones al ejercicio de la libertad de asociación, conforme a la ley.</p>
Medidas Educativas	<p>Artículo 24, numeral 2, letras "e" y "f", que imponen a los Estados parte disponer y desarrollar medidas de orientación y educación en lactancia materna, nutrición, sanidad preventiva, planificación familiar, entre otras.</p>
Medidas Sociales y Culturales	<p>Artículo 5, reconocimiento de las responsabilidades de la comunidad y de la familia en orientación apropiada para el ejercicio de los derechos</p> <p>Artículo 17, Regulación de la información y materiales provenientes de los medios de comunicación social. Esta medida está también estrechamente vinculada a las medidas educativas</p> <p>Artículo 30, Derecho y medidas para el reconocimiento de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas,</p> <p>Artículo 31, al reconocer el derecho al descanso, esparcimiento, juego y recreación, compromete a promover el derecho a participar en la vida cultural y artística.</p>
Medidas Institucionales	<p>Artículo 24, junto al reconocimiento del derecho a la salud, las medidas de instauración de servicios sanitarios, de prevención y atención.</p> <p>Creación y funcionamiento de programas, como los del artículo 20 para niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar.[</p> <p>Artículo 40, numeral 3, que estatuye además de medidas legales, procesales, las instituciones específicas para los niños que hayan infringido las leyes penales</p>
Medidas especiales de protección	<p>Artículo 19, cardinal 2 que establece medidas especiales de protección contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, etc</p> <p>Artículo 22, Medidas de protección en caso de niños refugiados</p> <p>Artículo 37. Protección especial contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes</p>
<p>* Ténganse sólo a título de ejemplos, pero el lector o lectora podrá ejercitar con el texto de la CDN para la identificación de las medidas en todo el recorrido de este instrumento.</p>	

La Convención sobre Derechos del Niño (CDN) como fuente primaria que da razón de ser a los Sistemas de Protección, se explica desde los principios de efectividad y

prioridad absoluta que también hemos explicado en aquella obra citada, y a la cual remitimos al lector, resumiendo que estas medidas constituyen el plan genuino para la formulación de la política pública con enfoque de derechos de la niñez, puesto que orientan los estándares mínimos de la gestión pública, incluidas las acciones, presupuestos y destinación de los recursos públicos a favor de la materialización de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia. Siendo que los Sistemas de Protección son parte de la política pública del Estado signatario de la CDN, no hay duda entonces que la génesis jurídica de los Sistemas de Protección está indicada por los compromisos de efectividad de derechos que se desprende del texto íntegro de la CDN.

2. Como ya se ha insistido, **los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia nacen adminiculados a la política pública del Estado**, por lo que no son entes separados de éste, respondiendo a la imperiosa necesidad de intersectorialidad y articulación con los demás órganos y poderes del Estado en cuanto a políticas, planes y programas de protección a Derechos Humanos. En este aspecto, resulta necesario advertir que la integración de los Sistemas de Protección a la estructura orgánica del Estado no debe entenderse como dependencia administrativa ni política, puesto que una de las características de estos, atinente a su propia naturaleza jurídica es la autonomía administrativa, y la independencia política para garantizar el control de las acciones del resto de las instancias del Estado. Tómese en cuenta, por ejemplo, la existencia de los órganos judiciales de protección, o los órganos administrativos de restitución de derechos que analizaremos en esta misma obra, órganos que constituyen y necesitan ser independientes del resto de las instancias del Estado para así garantizar que sus decisiones no sean dependientes y parciales, o coaccionadas por el resto del poder político o institucional. No ha sido poca la diatriba en los países de la Región de América Latina y El Caribe (ALC) al respecto, en donde podemos resumir tres grandes tendencias o posiciones:
  - a. Una que, negando la naturaleza jurídica autónoma de los Sistemas de Protección, pretenden adherirlos a los órganos del poder ejecutivo en los niveles territoriales nacionales, estatal, provincial o municipal, restando así efectividad e independencia a sus decisiones de control en el cumplimiento y/o restitución de Derechos Humanos.

- b. La segunda tendencia que niega de forma absoluta el principio de interrelación, intersectorialidad y cooperación entre los distintos órganos del poder público, asumiendo en consecuencia que los Sistemas de Protección son algo así como un Poder dentro del Poder estatal, es decir, una especie de otro poder público distinto al Judicial, al Legislativo, al Ejecutivo u otro. Esta posición entiende una autonomía absoluta y radical de los Sistemas de Protección, aludiendo a una naturaleza jurídica de independencia absoluta de cualquier otra forma de poder.
    - c. La última tendencia que asume la integración de los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia al Estado, desde el punto de vista funcional, con independencia administrativa y en la toma de decisiones.
  3. Es propio de los Sistemas de Protección de Derechos Humanos, y por ende, de los dirigidos a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes; que estos sean de naturaleza y orden público, pues en la garantía y cumplimiento de los derechos se encuentra interesado el orden público en su totalidad. Por ser de esta naturaleza es que las disposiciones legales, administrativas e institucionales que gobiernan el funcionamiento del Sistema de Protección, así como la efectividad en la ejecución de sus acciones y políticas; se hacen imperativas, de obligatorio cumplimiento y no relajables por los particulares. Tal característica de su naturaleza también destina a los Sistemas de Protección a no omitir de forma alguna los principios generales de la administración pública, entre los que cuentan sin duda la cooperación interinstitucional, el servicio público, la eficacia y efectividad, la transparencia, la justicia y el bien común.
  4. En cuanto al sistema de garantías a los Derechos Humanos, valga redundar, el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia es de naturaleza dual, esto es 1) Activo, y 2) Reactivo. Sin embargo hay que decir que es fundamentalmente de naturaleza activa, esto es, que las acciones dirigidas a asegurar derechos a la población a la que está destinada son esencialmente de orden preventivo primario, es decir, de garantías de primer orden. Por tanto, sólo excepcionalmente, y exclusivamente a las instancias que estén facultadas para ello, se dirigen las atribuciones de carácter reactivo, es decir, las de garantías secundarias o de restitución de derechos, mientras que las políticas y acciones fundamentales del Sistema de Protección están orientadas a asegurar

derechos en primer orden, y no simplemente a restituir una vez que han sido violentados. Entiéndase bien que en ningún momento se niega la doble función del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia, sino que su naturaleza está determinada particularmente a la garantía primaria, es decir, a garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos a la población de niñez y adolescencia. Justo por esta condición y naturaleza del Sistema de Protección es que hemos explicado la importancia que tiene el hecho al estar administrado a la política pública. Por esta naturaleza preventiva dual, existen en el Sistema de Protección instancias facultadas a la prevención y restitución primaria y otros a la secundaria, como veremos amplia y detalladamente en esta misma obra.

5. **El Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia es especializado.** En tal sentido es necesario afirmar en detalle el significado que la especialidad como principio tiene en la materia, para tener claramente delineada la naturaleza especial del Sistema de Protección. Así, hemos afirmado en anteriores oportunidades que el *Principio de especialidad*, no tiene el reducido significado que pretende entenderlo como “*la capacitación*” o “*especialización*”, de personas y/o Instituciones en la materia, sino la amplia acepción de la especialidad y exclusividad de estas personas y órganos.

De esa manera, la especialidad es un principio universal para los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia. Se debe considerar que el carácter especial de las normas sobre niños, niñas y adolescentes se encuentra derivado de uno de los principios fundamentales de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, cual es el principio de prioridad absoluta que, como se ha dicho, está contenido en el artículo 4 de este instrumento internacional.

Así, el compromiso que asumen los Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño en adecuar sus leyes internas a los postulados, normas y principios de este instrumento internacional, no solo está orientado a la coherencia de la ley interna con la Convención, sino a la especialidad intrínseca de estas normas, lo que también obliga a no confundirlas en leyes generales, sino particularizarlas en las leyes especiales sobre niñez. En ese sentido, la política legislativa del Estado está obligada a observar particular celo en la consagración de normas especiales dirigidas a la regulación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que

desarrollen instituciones, instancias, órganos y regímenes especiales, con estricto enfoque de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

Desde la segunda mitad del siglo XX, toda la doctrina sobre niñez inició cambios hacia la especialización, al punto de ser considerada hoy día como una rama autónoma con principios y reglas propias. Así, toda la atención de niños, niñas y adolescentes está orientada a su especialidad, en los siguientes aspectos:

- **Las instituciones para el diseño y programación de las políticas sociales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes se separan de manera sustancial de las que planifican éstas políticas para el resto de la población, creándose toda una institucionalidad especial sobre niñez en casi todos los países de la región de América Latina y El Caribe, y Europa.**
- **Los programas de atención, inserción, habilitación, los servicios, entre otros, deben conservar la especialidad de los niños, niñas y adolescentes en razón de ser sujetos que ameritan una denodada y especialísima atención.**
- **Los órganos e instituciones administrativas y judiciales de control y restitución de Derechos Humanos (sean para derechos colectivos o difusos, o sean**

---

6 Sobre la especialidad de las leyes de protección a la niñez, es pertinente traer las diversas disposiciones asumidas por el Comité de Derechos del Niño de Ginebra, que es el organismo instruido por la CDN para hacer el seguimiento internacional a la implementación de los derechos de los niños en el mundo. Este Comité ha sugerido en forma general que todos los países deben tomar las medidas especiales a su alcance para "...garantizar que los procesos de reforma sobre legislación de niños se ajusten plenamente a los principios y disposiciones de la Convención..." , refiriéndose siempre a "leyes que atañen a los niños" y recomendando estas adecuaciones legislativas dentro de las medidas especiales que deben tomar los Estados parte de este instrumento internacional, vinculado al principio de prioridad absoluta que se deriva del artículo 3 de ella. En tal sentido, para el Comité, como intérprete internacional de la Convención, no es adecuado que se promulguen varias leyes que en su contexto tengan que ver con los niños, sino que debe existir una política legislativa global que los considere con especialidad y prioridad (véase, entre otros, el informe CRC/C/15/Add.233, del 30 de junio de 2004, sobre Panamá, UNICEF. Compilación de Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe -1993-2004-). Las observaciones y recomendaciones de este Comité han estado dirigidas a la orientación de los países para que asuman una legislación nacional para la niñez y adolescencia, con independencia del resto de la legislación disgregada que atañe a niños y adolescentes, aunque siempre cuidando que esta última también se corresponda con los principios y normas de la CDN. También véase la Observación general número 10 del Comité de Derechos del Niño que destaca en su totalidad los elementos que configuran la especialidad de órganos, leyes, procedimientos, programas e instituciones para la niñez y adolescencia. De igual forma, debe considerarse en este sentido lo que en la Doctrina general de Derechos Humanos se ha denominado como "discriminación positiva", lo cual indica el carácter especial en materia institucional, social y legal, entre otras, y por tanto, expresa que la materia de niños y niñas debe mantenerse en legislaciones especiales, y no diluida en legislaciones generales sobre otras materias.

de protección individual), si bien coactúan con el resto de las instituciones del Estado, se encuentran instituidos de manera autónoma e independiente, considerados como parte de la organización especial de protección que se dirige exclusivamente a niños, niñas y adolescentes (Por ejemplo, jueces de niñez y adolescencia, fiscales de niñez, defensorías de niños, consejos o juntas de protección y restitución, entre otros.

- **De igual forma se comporta el área penal**, en donde inicialmente se mantenía a los niños, niñas y jóvenes privados de libertad en las mismas cárceles de los adultos y sin programas socioeducativos especiales, cambiando progresiva pero radicalmente hasta conquistar el tratamiento especial de la población de adolescentes en conflicto con la ley penal no sólo en la separación de los centros de privación de libertad, sino en todos y cada uno de sus aspectos: medidas socioeducativas, proceso penal, legislación, entre otros, todas de carácter especial y plenamente diferenciadas de los procesos de adultos y de la legislación de los códigos sustantivos y adjetivos ordinarios. Como extensivamente hemos insistido en esta obra la CDN establece el compromiso a los Estados parte para que tomen medidas de efectividad, y entre ellas las del establecimiento de Políticas, Leyes, procedimientos, autoridades e Instituciones específicas (léase exclusivas), para los niños y niñas de quienes se alegue o impute un delito o que hayan infringido las leyes penales (Artículo 40 CDN, en concordancia con su artículos 37 y 4). El propósito es claro en la *justicia penal juvenil*, pues se trata de la regulación de un sistema penal de adolescentes diferenciado sustancialmente del sistema penal ordinario o de adultos (en todos sus componentes sustantivos, adjetivos y ejecutivos), por lo que esta diferenciación consagra derechos procesales especiales, jueces exclusivos para adolescentes, leyes y normas que definen delitos y establecen sanciones diferenciadas y formas de cumplimiento de penas con programas especializados. La observación General número 10 del Comité de Derechos del Niño que ya hemos comentado se expresa contundentemente en ese sentido, estableciendo que este sistema diferenciado de justicia para la niñez y adolescencia precisa de instancias especializadas en *"...la policía, la judicatura, el sistema judicial y la fiscalía, y la disponibilidad de defensores especializados u otros representantes encargados de prestar al menor asistencia jurídica u otra asistencia adecuada..."*, recomendando también la instauración de Tribunales de niñez y adolescencia separados

7 COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, Ob. Cit. Párrafos 92 y 93.

de los tribunales ordinarios. Por lo demás, tanto las Directrices de UN para la Prevención de la delincuencia Juvenil, como las Reglas de Beijing y la Convención Americana de Derechos Humanos, son instrumentos la especialidad en sentido de exclusividad de Tribunales, Leyes, Procedimientos, Programas de inserción y cumplimiento de sanciones en los casos de Adolescentes que han cometido delitos.

- El Estudio, asignación presupuestaria y la destinación de recursos deben ser atendidos en planes que determinen montos, proporciones y áreas totalmente independientes del resto de las consignaciones presupuestarias de los órganos de planificación dirigida a otros sectores de la población, aspecto también en el que el Comité de Derechos del Niño de Ginebra ha insistido de manera reiterada<sup>8</sup>.

La calificación del carácter especial de todos los asuntos relacionados con los derechos de la niñez, incluyendo las disposiciones legislativas de protección, se corresponden con la necesidad de dar atención prioritaria a una población que lo reclama por su condición de desarrollo y por los especiales derechos que detenta, los cuales en no pocas normas adquieren características diferenciadas de los derechos de los adultos, como es el caso, del derecho a la nutrición adecuada, que debe serlo según los requerimientos de sus diversas edades de desarrollo, o la comprensión social y la respuesta diferenciada respecto a los adultos frente al hecho delictual según las edades y la evolución de sus facultades, o el derecho a la educación que en términos precisos para la niñez tiene características especiales. En síntesis, se requiere del carácter especial de atención y protección a la niñez, con instituciones especiales, y con normas legales de naturaleza exclusiva para éstos.

Se trata de un principio de especialidad y exclusividad al que están obligados a ceñirse los Estados que, como El Salvador, son parte de la CDN. Ya veremos en el Capítulo Tercero de esta obra, como la Especialidad es un principio sobre el cual se instituye el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en la LEPINA, pero también como en ese sentido hay algunas normas legales e implementación institucional que profundizar para alcanzar el ideal trazado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Las anteriores consideraciones, que en realidad no son las únicas, son una contribución a la definición de la naturaleza jurídica de los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia, habida consideración además de la no poca discusión que en

<sup>8</sup> Véase Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, Unicef.

ese sentido se ha generado en los países en donde estos Sistemas se han venido implementando en los últimos 15 años, y en particular en todo lo atinente a su naturaleza dual en la prevención, y a la autonomía en el marco de los poderes públicos.

La Ley para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA– tiene la particularidad de contribuir en la determinación de la naturaleza jurídica del Sistema de Protección que instituye. En efecto, deben considerarse el Capítulo único del Título I, Libro Segundo de la ley que contiene las normas que cursan desde los artículos 103 al 108, ambos inclusive, para entender el carácter y naturaleza del Sistema, y en particular, lo que al respecto indica sin dudas su definición y principios (Artículos 103 y 104), pues de ellos se comprende que la naturaleza del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia está íntimamente adminiculado al objetivo primordial de garantizar el pleno goce de los derechos de esta población y que sólo con la coordinación del conjunto de órganos, entidades, instituciones, públicas y privadas, políticas, planes y programas, se podrá desarrollar y efectivamente materializar este objeto. Por tanto, para la LEPINA, la naturaleza jurídica del sistema parte de su carácter público, como lo determina el encabezado el artículo 106. Es, en definitiva, un Sistema de interés público y nacional, organizado bajo principios rectores de legalidad, participación, eficacia y eficiencia, que de forma coordinada integra a las instancias públicas y privadas a través de políticas públicas para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.

Esta esencia y carácter público imprime al Sistema de Protección la particularidad de obligar a todos y cada uno de los entes públicos, pero también a las personas jurídicas de derecho privado que trabajen con esta población, toda vez del reconocimiento del carácter de orden público de los derechos reconocidos, como se desprende de los Principios Rectores que establece la misma ley en sus artículos 9 al 15, y en particular este último que declara expresamente que los derechos de niños, niñas y adolescentes "...son irrenunciables, inalienables, indelegables, intransigibles, indivisibles e interdependientes...", sobre lo cual hay que insistir en lo que ya hemos abordado en la obra "*LEPINA comentada, Libro Primero*"<sup>9</sup>, es decir, sobre la naturaleza misma de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia, puesto que por ser de orden público, tienen como caracteres particulares que son:

1. **Irrenunciables**, en razón que ningún niño, niña o adolescente, y menos los terceros, aún prevalidos de la condición de ejercicio de la autoridad parental, pueden decidir dejar sin efecto los derechos que son reconocidos universal y nacionalmente a niños, niñas y adolescentes. La titularidad de los derechos se

9 Ob, cit. Pag 167 a la 169

adhiera per se al ser humano, independientemente de su ejercicio o no en un momento determinado, es decir, la falta de ejercicio, o el incumplimiento, no debe tenérselos como una renuncia a los mismos, pues son subjetivamente parte del ser humano, sin que renuncia alguna tenga efecto. El tenedor legítimo de los Derechos Humanos (niña, niño o adolescente), lo es siempre, sin necesidad de contraprestación de su parte, y sin que la falta de materialización objetiva presuma la renuncia a estos. Así, por ejemplo, la renuncia expresa o tácita a la atención en un servicio de salud, nunca debe tenersele como válida, más aún, en casos en los que por motivos religiosos o de sectas creyentes, existiere la negación del titular del derecho a la atención médica, es deber del Estado a través de los servidores públicos, materializar el derecho, aún en contra de la voluntad del tenedor legítimo.

2. **Inalienables**, que hace referencia a la noción del carácter intransferible de los derechos, y en tal razón no son objeto del mercado, como no lo son de acuerdos civiles, mercantiles o de otra índole que permitan ser cedidos, enajenados, gravados o transferidos por alguna relación entre partes. Por tanto, ningún niño, niña o adolescente puede ceder válidamente (verbigracia por un contrato civil), ni tampoco un tercero, el derecho a la educación, o a recibir auxilio en situaciones de emergencia, o el derecho a la nutrición adecuada, ni a ningún otro derecho humano.
3. **Indelegables**, por cuanto no es posible, aún sin que medie contrato o contraprestación alguna, delegar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para que su ejercicio se haga en nombre y titularidad de otra persona.
4. **Intransigibles**, en razón de que no son disponibles, sobre su cumplimiento no se puede llegar a acuerdos entre el obligado y el titular del derecho. Este carácter de la naturaleza de los derechos es tratada en otras legislaciones y en el derecho internacional de los Derechos Humanos con la denominación de "indisponibles" para dar razón de la prohibición de arribar a conciliaciones o fórmulas de solución mediada de los Derechos Humanos. Su cumplimiento, en definitiva, debe darse de la forma, con las condiciones y los efectos en que se encuentran estatuidos, sobre ellos no se puede disponer otras formas de cumplimientos, por ejemplo, parciales o inacabados.

5. **Indivisibles**, Ningún derecho humano, considerado particularmente admite segmentación o fraccionamiento alguno, puesto que se harían inmaterializables, por no decir impracticables, variando sustancialmente el propósito que persigue, o desmeritando la función del derecho en particular. Por ejemplo, ¿cómo dividir el acceso a la educación Parvularia en su acepción de Derecho Humano? Podría permitirse un "medio acceso" que se caracterice por recibir parte de los componentes de este sistema educativo en este nivel? Otro ejemplo, sería el de la pretendida división del derecho a la nutrición adecuada, con los elementos proteínicos, calorías y vitaminas esenciales en la etapa del desarrollo de los primeros meses de vida.
  
6. **Interdependientes**, por cuanto son integrales, los Derechos Humanos forman un conjunto que les vincula unos a otros, sin que sea posible jerarquizarlos entre cuáles tienen mayor o menor importancia. Al complementarse entre sí, es imprescindible que se garanticen unos y al tiempo se garanticen otros. De esa manera, la integralidad cumple una función de permanencia holística de los Derechos Humanos, en las que también la violación o amenaza, o menoscabo de un solo derecho, significaría una cadena de violaciones a otros derechos. Téngase como ejemplo el caso de la violación del derecho al Registro Familiar de Nacimientos como parte integrada al Derecho a la Identidad, pues al dejar de inscribir al recién nacido en el Registro del Estado Familiar se imposibilita el ejercicio de múltiples derechos sociales, económicos, culturales, de supervivencia, desarrollo y participación, tales como el acceso a la educación, a servicios de salud, a becas asistenciales o complementarias, a la seguridad social, al desarrollo de la personalidad jurídica, a la nacionalidad, entre otros.

Además de estos caracteres esenciales a la naturaleza de los derechos, brevemente también nos referiremos a los que creemos deben considerarse siempre en cualquier situación que involucre positiva o negativamente los derechos de la niñez y adolescencia:

1. **Universales**, Carácter este indisolublemente fusionado al principio de Igualdad y no discriminación, pues los Derechos Humanos son y pertenecen a todas y todos, en particular en el marco de la LEPINA, a todas y todos los niños niñas y adolescentes, sin distinción de ninguna naturaleza ni por condición alguna. El carácter universal a su vez contiene el elemento de obligatoriedad en su cumplimiento, es

decir, la naturaleza imperativa e impositiva de cumplimiento para los obligados a la prestación positiva o negativa que haga posible la efectividad de los derechos.

2. **Inviolables**, Porque ninguna autoridad, persona pública o privada, puede infringirlos, y aunque lo hiciere, deben existir mecanismos de restitución para el titular o titulares de los derechos que han sido vulnerados, y las sanciones correspondientes a quienes incurran en tales violaciones. Hoy día, en función de este carácter de inviolabilidad, muchas legislaciones internas de los países han positivado delitos tipos de violación de Derechos Humanos. En el foro internacional, además, cada día es creciente el interés en las sanciones penales por los delitos de lesa humanidad contra los Derechos Humanos, tales como el genocidio.
3. **Imprescriptibles**, La titularidad, ejercicio y goce efectivo de los Derechos Humanos no se pierden por el transcurso del tiempo. De esa forma, las niñas, niños y adolescentes son titulares de sus Derechos Humanos, independientemente de las circunstancias en que se encuentren, y al cumplir la mayoría de edad, seguirán teniendo Derechos Humanos en su condición ya de jóvenes o adultos.
4. **De orden público**, puesto que no son relajables por los particulares, ya que en ellos está interesado el orden público y por ende son un asunto de Estado, en cuya efectividad está interesada la sociedad toda.
5. **Progresivos**. El ámbito de protección y el catálogo de Derechos Humanos no se agotan con aquellos que se encuentran solamente positivados en leyes nacionales o reconocidas en el ámbito internacional, pues siempre tendrán el carácter evolutivo, creciente y de formulación de mayores contenidos. La evolución de las sociedades, su historia, las condiciones naturales y en general, las nuevas realidades tienen en el carácter de progresividad de los Derechos Humanos la posibilidad de un permanente y creciente desarrollo. Igualmente el carácter progresivo permite que los derechos ya reconocidos no deban involucionar o negarse luego de positivados, pues su reformulación siempre será para perfeccionarles, nunca para retrotraerles.

Es realmente importante para el estudio jurídico y político del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia, y complementando así la naturaleza de éste que ya hemos ampliado, vincular los artículos 103 y 104 con la finalidad de la ley establecida en el artículo 1 de la LEPINA. La coherencia legislativa es extraordinaria y no deja lugar a dudas

en el carácter que hemos anunciado y analizado, pues el Sistema persigue la garantía de los derechos reconocidos en la ley, y a tenor de esta combinación normativa (artículos 1, 103 y 104), es justamente el Sistema de Protección el instrumento a través del cual es posible tal garantía.

## II. Sistemas de Protección y Políticas Públicas:

### 1. Políticas Públicas: Definición. Características, Importancia para la Protección de la Niñez y Adolescencia

Que las instancias y órganos dirigidos a la garantía, protección y defensa de los Derechos Humanos son parte de la administración pública y a su vez integran las políticas de Estado no parece tener discusión alguna hoy día, al margen de los modelos que unos y otros doctrinarios defiendan o promuevan.

No obstante, una profunda reflexión si amerita la comprensión de los motivos conceptuales e ideológicos, (seguramente también las razones jurídicas) que hacen de los órganos de Derechos Humanos parte de la política pública, y en consecuencia, una responsabilidad de gestión y eficacia por parte del Estado.

Es necesario entonces, (muy a pesar también de las amplias y controversiales discusiones semánticas, epistemológicas y doctrinarias que al respecto se desatan), partir de la definición de las políticas públicas y así abordar sus características, junto con la naturaleza que ya hemos determinado de los Sistemas de Protección a los Derechos Humanos, para entender la integración y correspondencia existente entre éstos y las políticas de Estado para la satisfacción de las necesidades y derechos de exigencia pública.

#### i. Definición de Políticas Públicas:

No se trata acá de profundizar en los intensos debates que conducen a adoptar diversas definiciones de política pública. Para nosotros, y al solo efecto de subsumir la importancia que en el marco de la LEPINA y en particular del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia tiene el concepto de Política Pública, ésta constituye un conjunto de objetivos y acciones del Estado (en su más amplia acepción), que persigue como propósito fundamental la satisfacción y garantía de los derechos<sup>10</sup> de la sociedad en su conjunto.

<sup>10</sup> No deben entenderse los derechos como “simples necesidades”, sino como condiciones subjetivas exigibles de todo ser humano en cuanto individuo, en tanto colectivo. En este sentido

La política pública es así no sólo aquella que reacciona para dar respuesta únicamente a las demandas de la sociedad, sino que es acción permanente y articulada de todos los sectores y agentes del Estado para la cobertura de los Derechos Humanos en lo político, social, económico, ambiental, cultural, entre otros. Por supuesto que existe entonces una intrínseca relación entre la Política Pública y los Derechos Humanos, puesto que son nociones integradas en su accionar en cuanto a por lo menos sus comunes objetivos, acciones, estrategias, procedimientos, las formas de gestión y control, las transformaciones institucionales que se proponen desde el enfoque de los Derechos Humanos, los programas de satisfacción, garantía y restitución de derechos, las providencias y acciones tuteladas desde el Estado para la generación de bienestar social a los administrados y las formas de seguimiento y evaluación.

No es pensable asumir desde la perspectiva de los Derechos Humanos que la política pública no tenga como objetivo fundamental la protección integral de los seres humanos. Por ello es que se debe implementar cualquier acción gubernamental, desde uno cualquiera de los poderes públicos, atendiendo a directrices coordinadas que tengan como objeto insoslayable la garantía de los derechos a la dignidad, igualdad y justicia social.

En esta visión, la política pública está integrada por principios que son parte también de los Derechos Universales, y que no entraremos a detallar en esta obra, pues ya resultan hartos conocidos en la materia, tales como la irrenunciabilidad, inalienabilidad, progresividad y universalidad. En tal razón, por ejemplo, no se puede renunciar al derecho a la salud o a la educación, ni tampoco se puede pretender cumplirlo sólo a un determinado grupo de personas o población selecta por su condición social o económica. Pero además, la Política Pública está construida sobre principios bases particularísimos que son aquellos que permiten que su característica fundamental, es decir la de ser de orden público, convierta cualquier acción particular (incluso muchas provenientes del sector privado) en interés de toda la sociedad y por tanto reguladas, supervisadas y controladas por el Estado.

Estos principios particulares de la política pública, como analizaremos en profundidad más adelante, han sido asumidos en la legislación de niñez y adolescencia de El Salvador, y particularmente en sus artículos 109 al 114.

Principios informantes fundamentales de la Política Pública, además de los comunes a los Derechos Humanos son:

- **Permanentes por su propio carácter universal**, y no ocasionales ni temporales, aunque pueden ser variables según las circunstancias o cambios sustanciales en la sociedad. Por ejemplo, siempre debe existir una política de salud, pero puede variar según existan situaciones endémicas o de epidemia.
- **Intersectorialidad e interinstitucionalidad**, que determinan acciones comunes y conjuntas de distintos poderes y órganos públicos y privados.
- **Justicia social**, persiguen alcanzar igualdad y bienestar social a las grandes mayorías. Por ello, originalmente se les asoció y denominó "políticas de bienestar".
- **Responsabilidad**, que determina no sólo el obligatorio cumplimiento por parte de los entes u órganos estatales sino la responsabilidad de la administración pública en su cumplimiento y la responsabilidad de los gobernantes en la rendición de cuentas a la sociedad.
- **Participación social**, puesto que hoy día no puede entenderse la política pública como una mera acción de los gobernantes sino la suma de construcción y ejecución protagónica de todos los sectores sociales.
- **Utilidad**, principio que les define su propia naturaleza puesto que aquella política pública que no es útil al objetivo de satisfacción de Derechos Humanos, no es tal. Para ello, la Política pública debe partir siempre de un análisis de situación del estado de los derechos en el seno de la sociedad, es decir, un adecuado análisis de datos y/o de información que pueden ser pasados, presentes o futuros, los cuales proporcionan la base para el proceso de planificación y programación.
- **Direccionalidad pública**, principio gracias al cual las políticas de Estado definen la orientación de la planificación y los presupuestos, y la orientación de los Programas a través de los cuales se ejecutan.

## ii. Características fundamentales de las Políticas Públicas:

Se desprende de los principios explicados anteriormente, las cuales son las características fundamentales de las políticas públicas.

Sin duda que reúnen una serie de caracteres administrados a los principios que hemos denominado particularísimos o sui generis. En este aspecto es necesario además adicionar como características fundamentales de toda política pública, los siguientes:

- a. **Son compuestas**, porque refieren a una sucesión de acciones con un objetivo final, cual es la satisfacción de derechos y garantías. Por tal característica, las políticas públicas no constituyen ni se agotan en una acción, acto, hecho o evento, sino que se construyen a través de un proceso, una secuencia de decisiones, acciones, planes, programas, proyectos, entre otros, que cumplen propósitos públicos predeterminados.
- b. **Son oportunas**, característica vinculada al principio de utilidad que ya hemos tratado, puesto que se deben ejecutar (cumplir y hacer cumplir) de forma ineluctable siempre que son necesarias. De nada vale la ejecución de acciones del Estado cuando ya el perjuicio social es irreversible.
- c. **Son públicas**, y aunque luzca innecesario tan sólo mencionar esta característica, se debe insistir en ella, pues como ya hemos afirmado, aun aquellas que ejecutan sectores privados, son de naturaleza y orden público siempre que conduzcan a la satisfacción de derechos fundamentales.
- d. **Comprenden objetivos y metas**, algunos de largo período y alcance como son los más complicados relacionados con el desarrollo humano y social, hasta las metas más cortas como son los de superación de una emergencia puntual y focalizada.
- e. **Multiplicidad de medios para su alcance**. No se trata de instrumentos únicos para el logro de objetivos variados de satisfacción también variada de derechos sociales, económicos, culturales, ambientales, políticos, a manera de ejemplo, Así por ejemplo, las políticas legislativas tienen sus propios medios normativos y de regulación jurídica, como las políticas criminales tienen sus medios de prevención primaria.

- f. **Transparencia**, que obliga a que la política pública sea del conocimiento de los beneficiarios y beneficiarias, y de la sociedad en general, no solo luego de ejecutada, sino también en todo su proceso de formulación, ejecución y evaluación, conociéndose de esa manera con seguridad todas las reglas que privan en ella.
- g. **Gratuidad**, en particular la satisfacción de Derechos Humanos como objetivo de la política pública es una demanda social que no debe imponer carga económica para las ciudadanas y ciudadanos, pues por naturaleza son gratuitos y constituyen si una carga presupuestaria a ser planificada y costeadada por el Estado.

Tanto los principios analizados como las características anteriormente mencionadas deben ser considerados en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de niñez y adolescencia que informan el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia instituido en la LEPINA.

Es preciso indicar la declaratoria de interés público y nacional de este Sistema de Protección que expresamente consagra el artículo 106 de la ley de la LEPINA, y por tanto, es en sí mismo una política pública central del Estado salvadoreño su implementación y funcionamiento como medio para la satisfacción de los derechos y garantías de las niñas, los niños, las y los adolescentes. No quepa duda entonces que el Sistema Nacional de Protección Integral es una providencia institucional de política pública que imbrica la estructura orgánica del Estado salvadoreño.

### iii. **Importancia de las Políticas Públicas para la Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia**

En distintos espacios públicos he acostumbrado a insistir en la preminencia que tienen las políticas públicas para la protección real y efectiva de los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En cierta ocasión, en República Dominicana, cuando nos encontrábamos presentando los resultados del proceso de evaluación del funcionamiento del Sistema Nacional de Protección de ese hermano país, afirmé que la política de los Derechos Humanos para la niñez y adolescencia debería ser la política central de los gobiernos si queremos superar las abiertas, colosales y a veces groseras diferencias sociales que marcan huella en el presente sembrando un futuro incierto para nuestras sociedades. Con ello quise decir y continué diciendo que, sin menoscabar

la importancia de otros sectores de población, la población de niñez y adolescencia debe ser de prioridad en la política pública.

No por lujo ni por discurso normativo, la mayoría de las legislaciones de la Región de América Latina y El Caribe sobre niños, niñas y adolescentes han sido coherentes y comunes en afirmar que *"...es deber del Estado, la familia y la sociedad garantizar los derechos de la niñez y adolescencia..."* y que ellos se garantizan a través de políticas de supervivencia, desarrollo y participación. Es así, y no debe ser de otra manera lo que conceptualmente define la importancia que tiene la política pública para alcanzar el máximo deseado de satisfacer con efectividad los derechos a la nutrición adecuada, a tener familia, a la salud, al saneamiento ambiental, a la educación, cultura, deportes, recreación, entre otros de la inmensa gama de derechos.

Resulta claro que se trata pues de una acepción de política pública que comienza a transformar la noción y la práctica tradicional de planificación de los gobiernos. La meta de la política pública no puede seguir siendo "general" sino que debe particularizar a la niñez y adolescencia con especial atención a asegurar cabalmente sus derechos. Al respecto, Antonio Carlos Gomes Da Costa<sup>11</sup> se ha preguntado *"...¿Cuál es la misión de la política de atención a la niñez en la doctrina de la protección integral? La misión es asegurar a todos los niños, sin excepción alguna el derecho a la supervivencia, al desarrollo personal y a la integridad. ¿Y cómo se hace esa política? Es una política por un conjunto articulado de acciones en el nivel nacional, en el nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y en el nivel local, en el nivel municipal. Un conjunto articulado de acciones. Creo que la expresión "conjunto articulado de acciones", cuando hablamos de la política pública para la niñez, es muy importante porque la articulación ocurre cuando -como dice Emilio García Méndez- el Estado y la sociedad están condenados a trabajar de manos unidas por los niños, están condenados a trabajar juntos por el derecho, por la promoción, la defensa, la atención a los derechos del niño y del adolescente. Cuando hablo del Estado y de la sociedad, estoy hablando del ejecutivo, del legislativo, del judicial, estoy hablando del nivel nacional, del nivel de estado, provincia, departamento y del nivel municipal.*

---

11 FUTURO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Trabajo mimeografiado.

*Cuando hablo de sociedad civil, no estoy hablando solamente de las ONGs que trabajan y luchan en favor de los niños, estoy hablando también de los empresarios, de los sindicatos, del mundo de las organizaciones jurídicas de defensa de derechos, de los comunicadores, los formadores de opinión, de la Iglesia, de los liderazgos comunitarios, de las familias y hasta de los mismos niños y adolescentes”.*

Tan importante es esta integración de política pública y Derechos Humanos que no sólo se concibe hoy día como una secuencia de acciones en favor de la niñez y adolescencia, sino que es imprescindible para lograr el desarrollo humano, entendido este con especial énfasis en la generación de igualdad de oportunidades y equidad social. Podríamos decir que el pleno goce de los derechos de la niñez y adolescencia en el presente, de forma efectiva y continuada, sistemática y sin involución, será sin duda la medida del desarrollo humano y social de nuestros pueblos.

Por tanto, y es por esa razón que la LEPINA define claramente los tipos de políticas públicas en su artículo 111, y en el literal “a” cuando determina las políticas sociales básicas no las enfoca como exclusivas para garantizar el desarrollo de la niñez y adolescencia sino *“...que garanticen el desarrollo de toda la población...”*, lo que a todas luces parte del fundamento que hemos analizado, es decir, que las políticas públicas como herramienta indispensable para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes son a su vez un medio para el desarrollo humano y social.

Esta integración de política pública y Derechos Humanos, nos permite afirmar que las de niñez y adolescencia son orientaciones y directrices que conjugan la estrategia del Estado para la protección de todos los niños y niñas, fijando objetivos generales y comunes de todos los entes del poder público en la materia, lo cual le da un enfoque de integralidad. Su aplicación es de carácter universal y están dirigidos a asegurar derechos y garantías, razón por la que es claro que las políticas públicas son mecanismos de acción mediante las cuales las tomas de decisiones de las autoridades correspondientes dan solución a la problemática social en función de dar respuestas efectivas y equitativas, contribuyendo con esta inversión social, especialmente al desarrollo integral de la niñez y adolescencia, en este sentido deben dirigirse a la creación y activación de los mecanismos de toda índole necesarios que permitan subrayar el carácter universal de la protección, para la superación de cada uno de los obstáculos de carácter estructural, que han creado marcadas relaciones de inequidad en las familias, y particularmente en las niñas, niños y adolescentes.

En materia de políticas de infancia y adolescencia el Estado comprometido por lo establecido en la CDN, debe dirigir sus acciones hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia y sólo puede lograrlo con políticas públicas que apunten hacia su protección integral, lo cual significa políticas dirigidas a todos, sin discriminación alguna y que transversalmente consideren los derechos a la Supervivencia, Desarrollo, Participación y el Derecho a la Protección, es decir, las políticas públicas deben estar concebidas con la integración de todos y cada uno de los derechos comprendidos, a su vez en cada uno de los grupos de Supervivencia, Desarrollo, Participación y Protección especial, como única forma de garantizar una política integral, ya sea desde la óptica de la prevención, ya desde la ejecución programática de atención universal como forma de protección.

### 2. Antecedentes:

#### i. Modelos de Intervención en la Situación Irregular

Es necesario recordar lo que se encuentra suficientemente desarrollado en la obra Lepina Comentada de El Salvador, Libro Primero<sup>12</sup>, que resumiremos diciendo que las características de la situación irregular indican que la minoridad se presenta como una categoría divisoria de los niños que además de no tener cubiertos los derechos sociales básicos, de no recibir educación, salud, atención, cuidados y orientación cultural y familiar adecuados, además de no tener derechos ciudadanos, son considerados en situación irregular, son declarados menores, en consecuencia incapaces de ser ciudadanos, por su propia condición de pobreza.

De la lectura hecha de las características y de la aplicación de la segregación y exclusión social de los menores arribamos a dos consecuencias:

**LA PRIMERA.** Los sectores mayoritarios de niñas y niños, es decir, los menores, al no ser ciudadanos con derechos, están excluidos de las políticas básicas. Esta es la primera consecuencia que refleja y explica la Situación del Trabajo infantil, por ejemplo, o de los que se ha dado en llamar NIÑOS DE LA CALLE o en Situación de Supervivencia.

**LA SEGUNDA** consecuencia tiene que ver con la criminalización de su situación de pobreza, al ser menores en situación irregular, no son sujetos de derechos, y pasan

---

12 Capítulo I, páginas 21 a la 41

a ser objeto de la tutela del Estado, no para protegerlos, como hipócritamente lo señalaban las legislaciones de menores; sino para reprimirlos en su condición de carenciados, pero especialmente para protegerse del **"peligro social que estos niños representan para el resto de la sociedad"**, todo lo cual hace a través de la institucionalización de los **Menores en Situación Irregular**.

La función que declara la tutela del menor es su protección, en la que subyace una función oculta del Estado que se apropia arbitrariamente de la vida del niño o del adolescente, desmorona la familia, sustituyéndola en las responsabilidades de crianza, protección, cuidados y desarrollo. En la declaración de protección de los menores, es decir, de los incapacitados sociales, reposa la tesis de la tutela, al traducir aquella (la protección) como la consideración del niño carenciado, abandonado o en peligro, como objeto de una tutela que da derechos de su apropiación por parte del Estado, despojándolo de los derechos básicos, entre ellos, el de representación social. El Estado esconde con un manto de tutela, la incapacidad en que está de satisfacer las necesidades básicas y de proyectar políticas preventivas con el cumplimiento de los derechos esenciales de la mayoría de la población de niños y adolescentes. Además de incumplir con la responsabilidad de garantizar a todos los niños y adolescentes sus derechos, el Estado, a través de la Doctrina de la Situación Irregular y en nombre de una supuesta defensa de la sociedad, los declara en Situación Irregular, institucionalizándolos.

Es claro entonces, que como ya lo dijimos, esta doctrina está informada y edificada sobre una concepción ideológica que califica y estigmatiza los problemas sociales, sus efectos generales y particulares dentro de la sociedad, como si fueran verdaderos actos criminales. Y está claro también que es un paradigma contrario a los principios generales de Derechos Humanos, al estar construida sobre la discriminación de la población de niños y niñas.

La intervención de la niñez y adolescencia (Menores para la doctrina e instituciones de situación irregular) requiere de los tipos sociales de "abandono" "Peligro" e "Infracción", de tal suerte que un niño, niña o adolescente que se encuentre en situación de desventaja social, con carencias materiales, sociales, familiares o excluidos de su grupo familiar, o en circunstancias de "riesgo" sería declarado en situación irregular que es la categoría jurídico-social para intervenir en la vida familiar y

de la niñez. Por tanto el modelo de intervención es individualizado y presenta las siguientes características:

- Requiere la presencia de un tipo social adecuado a la norma que justifica la intervención de un Programa de Atención individualizado (Tipo social o una especie de "capitis diminutio social" tales como: desnutridos, huérfanos, abandonados, con problemas de salud, discapacitados, excluidos de la escuela, entre otros.
- Los tipos sociales resumen condiciones generales y/o precisas de exclusión social, pobreza, limitaciones familiares, u otras categorías no jurídicas.
- Se realiza un diagnóstico médico-jurídico que por lo general determina el tipo de atención, que no varía de un caso a otros de manera sustancial.

Estos modelos de intervención en la situación irregular se desarrollaban<sup>13</sup> a través de Programas de atención dirigidos a los "menores" declarados en situación de abandono o peligro bien por un ente administrativo o por parte de un órgano judicial. Estos programas fueron denominados de diferentes formas, pero principalmente se destacan aquellos con las siguientes características:

### **1. Centros de Recepción o Atención Inmediata:**

Ejecutados en privación de libertad a menores referidos por jueces, policías o entes administrativos.

#### **CONTENIDO:**

- Unidad de asistencia a menores
- Diagnóstico inicial de la personalidad del menor
- Diagnóstico de la problemática socioeconómica de la familia
- Remisión a otras acciones (Centros de Diagnóstico, de Desarrollo, Hogar Sustituto)

### **2. Centros de Diagnóstico y Referencias:**

---

<sup>13</sup> Aún muchos países desarrollan estos modelos a pesar de la existencia de leyes basadas en Derechos Humanos y en la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, que los han proscrito.

Se aplicaba a menores referidos por Centros de Recepción o por los Jueces.

#### CONTENIDO

- Unidad de asistencia a menores en situación irregular
- Observación exhaustiva y Diagnóstica de la personalidad del menor
- Informes: social, conductual, psicológico, médico, psiquiátrico y vocacional-laboral
- Modalidades: Medio cerrado o Consulta externa
- Decisión definitiva del Juez y del Equipo técnico del Programa: Egreso al hogar, Libertad vigilada, Internación: Curativa o reeducativa, Colocación Familiar, nombramiento de tutores, u otras decisiones al libre arbitrio del programa o del Juez o Jueza.

#### 3. Centros de Desarrollo:

Se ejecutaban en privación de libertad.

#### CONTENIDO

- Unidad de asistencia a menores y familias con problemas socioeconómicos
- Se aplicaba cuando la familia no tiene condiciones de atender el sano desenvolvimiento del menor
- Diagnóstico familiar e individual
- Compensación de los déficits y carencias educativas, nutritivas, recreativas y sicosociales del menor
- Modalidad: Mixta (familia y menor)

#### 4. Centros Reeducativos y de Curación:

Se ejecutaban en privación de libertad.

#### CONTENIDO

- Unidad de asistencia a menores y familias con problemas conductuales
- Requiere separación del medio familiar
- Insertar al menor en valores reeducativos y de resocialización
- Tratamiento Terapéutico-educativo de forma individual
- Provocar desarrollo normal en lo síquico, moral y afectivo.

Estos y muchos otros más modelos de "atención" a los menores declarados en situación irregular, violentaban el derecho a la libertad y la legalidad, puesto que la mayoría se ejecutaban bajo sentencia de privación de libertad, enmascarada con la "protección", institucionalizando al niño o niña, o adolescente en Unidades o Centros de atención, privándolos del medio familiar y social, sin posibilidad de vinculación en igualdad de condiciones con su medio social. El principio de derecho universal del *nullum crimen nulla poena sine lege* era sin duda violentado. Las legislaciones de menores (Tutelar), lo desconoció abiertamente al establecer "juzgamientos" (que no procedimientos para juzgar), a quienes fueren considerados en Situación de abandono o en situación de peligro, que comprendían categorías de Situación Irregular, por actos o "causas" que no constituían delitos, sino hechos o situaciones de índole social.

Los positivistas, atendiendo a la tesis de la peligrosidad han pretendido el desconocimiento o la negación del principio de legalidad de los delitos y de las penas, estableciendo que se debe atender a la valoración subjetiva (o de las condiciones subjetivas), del individuo, por lo que a través de su estudio psicológico, biológico y social se determinará el mayor o menor grado de peligrosidad del sujeto, y ello indicará a su vez la pena aplicable. La doctrina de la situación irregular hecha sus cimientos sobre el fundamento peligrosista de esta concepción y dispone los estudios bio-psico-sociales a los menores para valorar desde allí, y partiendo de éstos, la "medida" aplicable. Estos estudios se aplican en las leyes de menores tanto a las personas con menos de 18 años que se encuentran en abandono, como a los que están en peligro y a los infractores. Aunque en estos últimos casos las leyes minoristas declararon que serán considerados Infractores aquellos menores de 18 años que hayan cometido un acto que se encuentra tipificado como delito en las leyes penales de los adultos y en los códigos policiales; el delito mismo no tiene ninguna valoración para el establecimiento de la responsabilidad penal. La doctrina pasa así a desconocer el principio de legalidad en todos los supuestos de situación irregular.

Se podrá decir que el internamiento en una institución para "proteger" a un niño o niña no constituye una privación de libertad. Al respecto es necesario acotar la definición que consagra las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, en su disposición 10 "b" que claramente establece:

*“Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento público o privado del que no se permita salir al menor a su antojo, ordenado por cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”*

No hay duda de esa manera que a todos los efectos, cualquier forma de internamiento constituye una privación de libertad, por lo que casi todos los programas de intervención que se instituyeron en el marco de la aplicación de las leyes tutelares de menores en el mundo, y muy particularmente en los países de América Latina y El Caribe, se caracterizaron por privar de libertad a los menores de 18 años por razones extrañas a la comisión de hechos punibles, y más bien por razones de carácter social. Estos modelos de intervención que criminalizaron la pobreza, la exclusión social y las carencias familiares ejecutaron durante décadas una forma de vulneración de Derechos Humanos a la población de niñez y adolescencia, utilizando los problemas sociales como patologías clínicas que además de privar de libertad aplicaban listas de “curas” psiquiátricas a los problemas sociales.

En definitiva, los modelos de intervención característicos de la tutela de menores *son modelos de atención final que tienen un enfoque individual del problema social*, dirigidos a la atención de los efectos y no de las causas, con un alto costo y bajo rendimiento social.

## **ii. Los modelos de Derechos Humanos en el Derecho Internacional Público**

Llamaremos modelos de Derechos Humanos a los efectos de esta obra a todas aquellas providencias institucionales, de prevención y atención que permiten la satisfacción de los derechos fundamentales de la `persona humana, y en nuestro caso, de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

Es abundante el marco normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se resume en que todas las personas humanas tenemos derecho a la dignidad en cualquier parte o circunstancia en que nos encontremos, lo cual da una dimensión de respeto universal al catálogo de derechos que se encuentran positivados en el corpus iuris internacional, pero también a aquellos que no encontrándose consagrados expresamente forman parte inherente de la condición y dignidad de los seres humanos.

Ese contexto normativo internacional ha generado obligaciones a los Estados miembros del concierto internacional de naciones del planeta que no son meros compromisos políticos, sino que se deben desarrollar a través de implicaciones en la institucionalidad interna de estos países, en particular a través de extensas medidas legislativas, judiciales, sociales, económicas, educativas y de otra índole necesarias para la eficacia de un modelo político y programático garantista.

En cuanto a los modelos de protección para los niños, niñas y adolescentes, el contexto normativo del reconocimiento de sus derechos en la Convención sobre Derechos del Niño –CDN– y demás instrumentos internacionales; conlleva expresamente un derecho general que se explica también en los principios de prioridad absoluta e interés superior del niño, cual es el derecho a demandar las transformaciones político-institucionales que permitan la efectividad de los derechos reconocidos legal y constitucionalmente. Que es este un derecho político, no cabe duda, toda vez que entraña y compromete las relaciones mismas del Estado en cuanto estructura de satisfacción de derechos, respecto de los niños y del resto de la sociedad.

Si se ha dicho insistentemente que la CDN constituye un proyecto de sociedad, nueva, justa, con base en la dignidad humana de los niños. Abstraernos de la importancia que la Convención atribuye a las transformaciones político-institucionales como estrategia para la conquista de esa sociedad que proyecta, constituiría por lo menos un desconocimiento de la proyección política de los Derechos Humanos, y cuanto más representaría la conservación y estática de las relaciones sociales inequitativas que han existido y en la que los niños y las mujeres han ocupado una especie de afirmación real, declarada y desarrollada, de la injusticia.

Sin duda entonces que cualquier modelo de protección integral basado en el marco de las normas internacionales sobre niñez y adolescencia es parte constitutiva de los derechos políticos expresados y determinados en el principio de no discriminación e igualdad del artículo 2 de la Convención. Supone así este derecho la posibilidad de desarrollar desde sí y con amplitud la ciudadanía activa (más apropiadamente podría serlo “la persona” activa), en cuanto elemento fundamental y realizador de la concepción del niño como sujeto pleno de derechos.

Por tanto, las adecuaciones sustanciales en los órdenes administrativos, presupuestarios, de planificación social, de servicios públicos, de la organización y estructura

de la administración de justicia, la respuesta institucional a los requerimientos de la niñez, el aparato policial e incluso de aquéllos asuntos declarados tradicionalmente como de seguridad y soberanía de Estado, la distribución y redistribución de la riqueza nacional; no sólo encuentran una limitación de derecho en el principio del interés superior del niño, sino que están ordenados a transformarse sustancialmente para dar respuesta a la satisfacción de los derechos de los niños. Esta premisa es fundamental para entender que en el marco del Derecho internacional la respuesta a la satisfacción de derechos de la niñez y adolescencia, bien en lo individual, ya en lo colectivo y más ampliamente social, es la protección integral, que ya hemos afirmado en otras ocasiones constituye los NNA conjunto de acciones, políticas, planes y Programas que con Prioridad Absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la Familia y la sociedad para garantizar que todos los Niños y Niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los Derechos Humanos a la Supervivencia, al Desarrollo y a la Participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los NNA individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

El derecho a la transformación político-institucional es intrínseco al proyecto de igualdad y justicia social de la CDN, como lo explica en su artículo 4 al consagrar el principio de efectividad que compromete el cambio en la conducta del Estado, puesto que cuando obliga a la toma de decisiones políticas, administrativas, institucionales, sociales, económicas o de cualquier otra índole para que sean efectivos los derechos de la niñez; está obligando a la transformación del Estado, de manera que estas decisiones no sean sólo producto del control restitutorio de los derechos, sino más bien de su efectividad cumplida en la estructura orgánica del Estado.

El principio de efectividad orienta entonces el deber de prestación que asume el Estado al afirmar los derechos sociales, económicos y culturales, entendidos como garantías para la supervivencia y el desarrollo de los niños, por lo que antes que enumerar y en todo caso explicar cuáles son las transformaciones institucionales, insisto en que resulta más relevante y urgente entender y explicar la razón de ser de éstas transformaciones en el plano político-institucional como presupuesto constitutivo e indispensable de la protección integral de la niñez.

Alterar el orden tradicional de la política de Estado, por ejemplo, en materia comunicacional, importa el establecimiento de protocolos y guías de actuación per-

manente en cada información, programación, actuación pública comunicacional de los personeros y personajes que le representan, fijar las condiciones de la programación dirigida a la niñez, formar de manera crítica la actitud de todos los ciudadanos acerca de la educación informal de los medios de comunicación, entre otras medidas.

Un claro ejemplo lo constituye el artículo 6, numeral 2, relacionado con los artículos 27 y 32 de la CDN. En ellos –y de ellos– se desprende que el Estado es quien se debe transformar como obligación para garantizar la supervivencia y el desarrollo creando condiciones apropiadas para que los padres y/o representantes cumplan sus obligaciones primarias de manutención y calidad de vida de los niños, pero deben confluir otras estrategias institucionales estructurales y apropiadas en la política educativa del Estado que protejan a los niños contra el trabajo u otra forma de explotación económica. En el articulado triangular que he colocado como ejemplo (6, 27, 32 de la CDN); nada se puede exigir a los padres si el Estado no ha sido capaz de garantizar las mínimas condiciones a las familias para que cumpla su función social, así como no bastaría con sancionar al patrono explotador si las condiciones sociales, si la política educativa del Estado no garantiza la inclusión, la permanencia y la calidad en la Escuela<sup>14</sup>. En este mismo ejemplo, vale analizar el alcance del Sistema de Protección de Niños, restituyendo el derecho mientras las relaciones de Estado-Industria-Niños-Escuela, permanecen incólumes.

Como se sabe la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN– contempla expresa y extendidamente entre uno de sus principios rectores de Derechos Humanos para esta población el reconocimiento de todo NNA como sujeto pleno de derechos, lo que por sí sólo debería implicar la excepcionalidad de la institucionalización y la no judicialización de los NNA por sus carencias materiales, sociales, culturales, económicas y/o familiares. Así, la propia Convención insiste sobre el carácter principal de la crianza y cuidado del NNA en la familia, sobre su libertad personal, su dignidad y sobre formas de atención que, en lo posible no sean las de recurrencia a los sistemas judiciales.

También sabemos que la Convención sobre los Derechos del Niño establece mecanismos, providencias y medidas positivas a favor de la niñez, que hacen exigibles las condiciones subjetivas de las que son acreedores como sujetos de derechos. Con ello se suele decir acertadamente que la Convención y en general la doctrina

<sup>14</sup> Sin pretender ser funcionalista en el análisis social, la carencia de condiciones socio-económicas y culturales en las familias junto a la falta de constancia, cuando no ausencia, en políticas de universalización de la Educación, constituyen parte de las razones multifactoriales para la explotación económica de los niños.

de protección integral para los NNA transforma las necesidades en derechos. Tal afirmación conduce, sin discusión, a entender, en consecuencia, que toda necesidad básica de un niño, niña y adolescente que resulte insatisfecha se traduce en derecho vulnerado, que de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, implica la activación cierta de mecanismos, preferiblemente administrativos y en último caso, judiciales, para garantizar o restituir el derecho vulnerado.

El artículo 27, numeral 2do. de la CDN establece que los padres tienen la responsabilidad primordial de proporcionarle a los hijos, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones necesarias para su desarrollo, como también prescribe en su norma 27, numeral 3ro. la obligación del Estado en adoptar cuantas medidas sean necesarias y apropiadas para ayudar a los padres o responsables a dar efectividad a este derecho, lo cual además debe ser interpretado de acuerdo a las obligaciones generales de efectividad que asumen los Estados partes de la CDN en su artículo 4, al declarar la obligación de dar efectividad a los derechos de la niñez, por cuantas medidas sean apropiadas, y también debe interpretarse de acuerdo al artículo 6.2 de la Convención en la que el Estado asume la obligación de garantizar los derechos de supervivencia y desarrollo de los NNA.

Por supuesto, que las medidas de apoyo a los padres ordenadas en la CDN están orientadas a dar efectividad al derecho a una vida digna y adecuada al desarrollo del NNA, por lo que el párrafo 1 del artículo 27 de la CDN amplía como desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y el párrafo 3ro. insiste en la importancia de que el Estado proporcione asistencia material en caso necesario, particularmente respecto a nutrición, vestuario y vivienda. Como se nota, es evidente que esta norma internacional crea una obligación de prestación, es decir, una garantía primaria al Estado frente a las familias, que comprende la adopción de medidas de protección de carácter positivo para los NNA y sus familias que no alcancen un nivel de vida adecuado. Para esta asistencia material, la CDN creó el principio de efectividad que exige la generación de mecanismos, estructuras, programas, políticas, planes y acciones a favor de la niñez en general, y también a favor de los más vulnerados o particularmente violentados en sus derechos.

De igual forma, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece de manera indubitable esta obligación en su artículo 10 en términos de que *“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a*

*favor de todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición...".* Es evidente que esta norma, siendo de carácter general, se refiere a "todos los niños, niñas y adolescentes" y las funda en el principio general de no discriminación e igualdad. Estas medidas especiales de protección estarán a disposición de todos los NNA que las necesiten y se activarán cada vez que un derecho sea vulnerado a un niño, niña o adolescente en particular, para protegerlo eficazmente.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19 establece que *"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado"*.

En síntesis, la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo particular, y la Doctrina de Derechos Humanos para la Protección Integral de los niños, niña y adolescentes, en general, se han encargado de reconocer universalmente los derechos a la supervivencia, el desarrollo, la participación y la protección especial.

También en el ámbito de los órganos internacionales de supervisión de los avances en la implementación de la Convención sobre Derechos del Niño, y principalmente el Comité de los Derechos del Niño, se han pronunciado indicando la importancia de los modelos adecuados a los Derechos Humanos. Así en su Observación General N° 5, este Comité ha expresado sobre las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño que " (...) tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños niñas y adolescentes, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados..."(Comité de Derechos del Niño, Observación General Nro. 5, Art. 9).

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la protección de la población de niños, niñas y adolescentes tiene como eje esencial la generación de políticas públicas de satisfacción de esos derechos, desde una nueva institucionalidad pública que se materializa en transformaciones políticas, administrativas, judiciales, culturales y sociales capaces de asumir el reto de la conquista de la igualdad y la justicia social. Por tanto, es preclaro el artículo 6.2 de la CDN ya analizado, ya que no se trata de seguir concibiendo a la niñez y adolescencia desde la caridad o compasión, ni siquiera desde la simple aten-

ción, sino desde el ángulo de la protección integral que es atención primaria y preventiva, garantía fundamental de la supervivencia y el desarrollo.

La LEPINA entiende este reto de los Derechos Humanos al consagrar un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que sin duda transforma la atención individualizada y el esquema programático de intervención patológica por el de aseguramiento de los derechos fundamentales desde la política pública, integrando órganos, entidades, instituciones, programas, medidas judiciales y administrativas dirigidos a la garantía de Derechos Humanos.

A diferencia de los modelos de intervención característicos de la situación irregular que estaba dirigido a la atención final, es decir, al problema mismo y no a sus causas, la protección integral a la niñez y adolescencia presta atención en los tres niveles que se presentan como causas en la ausencia o violación de derechos<sup>15</sup>.

Así, el modelo de Derechos Humanos para proteger integralmente a la niñez y adolescencia tiene características particulares:

1. Es parte de la política pública del Estado
2. Se dirige a la atención y superación de las causas
3. Cumple o restituye derechos violados, o hace cesar las amenazas a estos derechos
4. Privilegia la permanencia de la niñez y adolescencia en su seno familiar
5. Contiene un enfoque social de los problemas sociales
6. Interrelaciona estrategias, acciones y órganos de los diferentes poderes públicos
7. Participación de actores sociales y de la familia
8. El diagnóstico de situación, de carácter socio-jurídico, determina el tipo de protección, que debe variar de un caso a otro de manera sustancial.

Con las anteriores características del modelo de Derechos Humanos para la protección integral de la niñez y adolescencia, debemos insistir en algunas premisas claves que permitirán configurar las acciones y programas:

15 Esta noción de causas estructurales, intermedias y finales de violación de los Derechos Humanos se ha explicado suficientemente en la obra LEPINA COMENTADA LIBRO PRIMERO, páginas 343 a la 348, a las que remitimos al lector o lectora.

- a. No problematizar la situación individual de la infancia y adolescencia, esto es, modelos no centrados exclusivamente en el problema, sino modelos desarrollistas, centrados en superación de las causas
- b. Políticas de control social activo, esto es, en términos prospectivos, más allá de los problemas que aquejan al niño niñas y adolescentes individualmente
- c. Visualizar en las políticas al niño, niña o adolescente como factor de recurso social, esto es, análisis costo-beneficio que califica a la niñez como sujeto de derechos
- d. Atender el problema (violación de derechos), antes de que aparezca
- e. Potenciar al máximo los recursos y habilidades individuales, familiares, comunitarias y sociales, lo cual implica que objetivos y metas de los programas no deben terminar en la mera satisfacción o compensación de necesidades básicas
- f. Descentralización (municipalización) de los programas
- g. Participación real en la formulación de las políticas de defensa y promoción de derechos

### iii. Desjudicialización y Protección Integral

Una característica de la situación irregular, como ya hemos analizado, era la judicialización de los problemas sociales que significa básicamente que conflictos de naturaleza extraña a lo jurídico son atribuidos o conocidos arbitrariamente a la competencia de los órganos del poder judicial. un ejemplo de judicialización lo constituyen las normas sobre peligrosidad social, tales como aquellas que declaraban en "abandono" a un niño o niña, someténdolo al conocimiento de un proceso judicial, que determinaría por sentencia o fallo judicial la suerte del programa a intervenir en la vida de este niño o niña, sin que hubiese razones para que conociera un ente judicial, pues se trataba de conflictos sociales que atañen al conocimiento de los órganos de política social y no a los de política judicial.

La protección integral que se consagra en la Convención sobre los Derechos del Niño y se expresa de forma desarrollada en las legislaciones de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, han proscrito y superado la práctica judicializadora de los conflictos sociales, colocando en su verdadera dimensión y competencia estos conflictos, al atribuirlos a los órganos del poder ejecutivo, de carácter administrativo, como parte de la gestión pública en la satisfacción de los derechos fundamentales de la población de niñez y adolescencia. De esta forma se supera también una abierta injusticia cometida durante más de un siglo, pues ya no debería existir ninguna causa social que justifique someter a niños, niñas y adolescentes a un proceso judicial.

Ahora, el poder judicial especializado debe actuar para dictar medidas en favor de los derechos de la niñez y adolescencia, responsabilizando a los órganos y entes encargados de cumplir sus derechos, o a la familia e incluso a la sociedad, pero no más judicializando los conflictos sociales. Se trata pues de una actividad judicial cónsona con el respeto de la legalidad de los Derechos Humanos, al tiempo que se estatuyen órganos administrativos, medidas, programas y acciones encargados de atender los conflictos sociales derivados de las situaciones concretas de violación o amenaza a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

De igual forma, la desjudicialización de los conflictos sociales comprende el que órganos administrativos tales como Juntas de Protección en el caso de El Salvador, Ecuador y República Dominicana, o Consejos de Protección como el caso de Venezuela; sean los encargados primarios de atender esas violaciones o amenazas de derechos, a través de procedimientos administrativos, expeditos, rápidos, por lo general confidenciales, que dictan órdenes o mandatos de restitución, inclusión en programas de protección, acciones o abstenciones, según sea el caso, capaces de salvaguardar Derechos Humanos.

### **III. La Protección Integral y los Sistemas Administrativos y Judiciales en América Latina y El Caribe**

#### **1. Descripción de la estructura y funciones más importantes de los Sistemas de Protección en la Región de ALC**

En la Región de América Latina y El Caribe se reportan avances significativos en la adaptación de las leyes internas de los países a la Convención sobre Derechos del Niño.

Estos avances han ido reproduciendo una forma diferente de atención a los conflictos sociales por los que atraviesan las niñas, niños y adolescentes, toda vez que, aún con las contradicciones que describiremos en este mismo segmento, se vienen distanciando de los modelos de intervención que profanaron la dignidad humana durante décadas. Conviene entonces afirmar que los modelos institucionales de protección en la actualidad apuntan al ideal que se encuentra establecido en el artículo 4 de la Convención sobre Derechos del Niño, en concordancia son: el artículo

6 de este mismo instrumento, esto es, la implementación de medidas de efectividad hasta el máximo de los recursos para la garantía de los derechos, y en particular la ejecución de políticas públicas que garanticen la supervivencia y el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

En efecto, como lo resume un interesante documento de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL– y UNICEF<sup>16</sup>, en la Región se han adoptado leyes adecuadas a la Convención sobre Derechos del Niño creando instituciones o sistemas de niñez y adolescencia wpara la protección integral de sus derechos que aún reportan serias dificultades en el enfoque de responsabilidad y en las políticas de protección integral. Este documento crea un cuadro del estado actual de creación de esta institucionalidad de protección, de la siguiente manera:

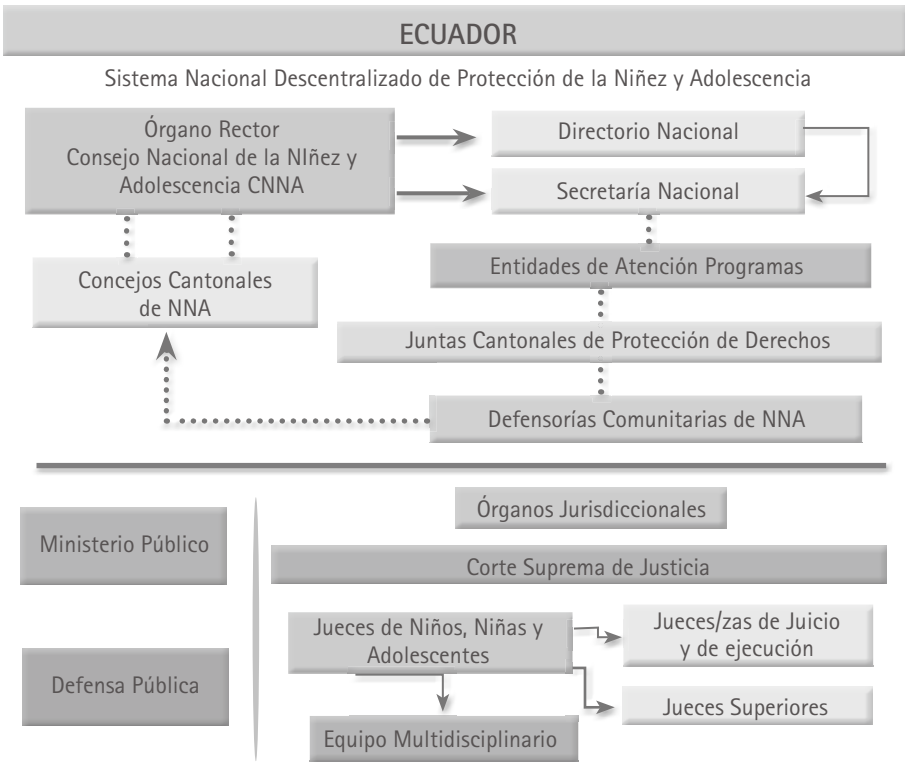
---

16 SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCION INTEGRAL DE LA INFANCIA: Fundamentos Jurídicos y Estados de Aplicación en América Latina y El Caribe

Cuadro 6  
AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONES DEL SNPI

Países	Articulación y rectoría sistema	Ejecución políticas públicas	Formulación, proposición, fiscalización y evaluación políticas públicas
Argentina	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	SENNAF Instituciones provinciales (Sistema Federal con autonomía provincial)	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y SENNAF Instituciones provincias (Sistema Federal con autonomía provincial)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Viceministerio de igualdad de oportunidades (Dirección General de Niñez Juventud y Personas Adultas Mayores)	Viceministerio de igualdad de oportunidades (Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores)	Consejo Nacional de la Niñez
Brasil	Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)	Instituciones descentralizadas Estados (Sistema Federal con autonomía provincial)	Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) Los Consejos de Derechos
Colombia	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejos de Política Social	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
Costa Rica	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	PANI Sistema Descentralizado	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
Ecuador	MIES - Instituto de la Niñez y la Familia (INFA)	MIES - Instituto de la Niñez y la Familia (INFA)	El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
El Salvador	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	CONNA
Guatemala	Secretaría de Bienestar Social	Organismos especializados según la materia	Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia a nivel nacional Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia a nivel local
Honduras	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)	IHNFA	-
Nicaragua	Consejo de Atención y Protección	Ministerio de la familia	Ministerio de la familia
Paraguay	Integral a la Niñez y la Adolescencia/ Ministerio de la familia	SNNA Instituciones descentralizadas	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Perú	Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES) - Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes	MINDES	
República Dominicana	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	CONANI Instituciones descentralizadas	CONANI
Uruguay	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	INAU Ministerios especializados	Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente
Venezuela (República Boliviana de)	Ministerio de Poder Popular a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños y Adolescentes	Consejo de Derechos del Niño y Adolescente Instituciones descentralizadas	Ministerio del Poder Popular

Tomemos tres ejemplos de esquemas acerca de la estructura que asumen los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia en igual cantidad de países de la Región de Latinoamérica, y aunque no entraremos a detallar cada uno de ellos, es clara la coincidencia en la concepción, naturaleza y alcance que tienen en el marco del poder público del Estado, al tiempo que indican claramente el carácter articulado de sus funciones y la delimitación entre los órganos encargados de la política pública de niñez y adolescencia y protección de derechos colectivos o difusos, respecto a los que se encargan de la protección de derechos individualmente considerados.





## 2. La experiencia y los retos en la Región de Latinoamérica y El Caribe

Más allá del estado real de implementación de esta institucionalidad, que en su mayoría destaca por el esfuerzo de adecuación institucional al programa genuino de garantías de derechos que contempla la Convención sobre Derechos del Niño, y en general contienen un conjunto articulado de acciones, planes, programas, instituciones y medidas propias para esa garantía de derechos, nos interesa resaltar las características del proceso de implantación de estas estructuras, las cuales indican que los esfuerzos de transformación institucional para pasar de los viejos modelos de atención caritativa y tutelar:

1. **Han traído consigo una nueva institucionalidad**, ya que normativamente desarrollan:
  - Estructuras orgánicas y dinámicas de naturaleza pública: SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.
  - Constituyen un Sistema de Control y restitución de Derechos de los Niños.
  - Se trata de una institucionalidad reactiva que no supone necesariamente la remoción de las bases estructurales del Estado.
2. Las adecuaciones institucionales tienden a agotarse en nuevos Sistemas de Protección, sin entrañar una transformación sustancial del Estado y su gestión pública.
3. Pretenden sustituir y/o cambiar al Estado, insertando instituciones nuevas en un Estado viejo, y en ese contexto, la práctica institucional de los nuevos modelos proyecta que la autonomía sea entendida como estructura no integrada al Estado, con serias contradicciones con la estructura fundada en los poderes ya instituidos con antelación.
4. La nueva Institucionalidad de Protección restituye derechos pero no determina las garantías de prestación de derechos desde el nivel estructural, por lo cual no compromete sustancialmente a la política pública.
5. Ejecutan acciones que tienden a influir de forma temporal y poco sostenible en las relaciones de Estado-Sociedad-Niñez, y por tanto, no produce cambios estructurales en esta relación.
6. En lo estrictamente penal, en aquellos países en donde se ha adecuado la legislación penal para adolescentes en conflicto con la ley, no supone más que

un sistema de reacción que protege al adolescente sus derechos en el proceso y en la ejecución de las sanciones. Por ello, el sistema penal no tiene carácter de prevención primaria. La pedagogía aplicada al conflicto social es un posteriori.

Esta caracterización general del proceso de institucionalización de las instancias de niñez y adolescencia en la Región da cuenta del desarrollo de una visión minúscula de la Protección Integral de la Niñez, por cuanto no consigue alcanzar de esa forma las transformaciones político-institucionales, toda vez que éstas (que se desprenden de la ideología de la CDN), van más allá de un sistema de control y restitución de derechos, comprometiendo su exigibilidad, y en fin, la posibilidad de no dejar justificación alguna, ni posibilidad de negación ninguna al Estado frente a la exigencia de su garantía o cumplimiento de manera sistemática y permanente, lo que indica sustancial e irremediamente la superación de una estructura orgánica del Estado sustitutiva/reactiva de derechos por una constitutiva/activa de éstos que se debe comenzar a diseñar políticamente sobre la base de una estructura de gestión pública de los Derechos Humanos en todos los sectores de organización supraestatal (poderes legislativos, ejecutivo, judicial, ciudadano, entre otros), que además de la posibilidad de control por parte de un órgano de naturaleza pública, se constituyan en sí mismos en mecanismos de cumplimiento. De allí que la cultura institucional resultaría afectada por las transformaciones sustanciales en la gobernabilidad (representada al menos por el binomio estructuración/legitimidad social) y gobernación (representada al menos por el binomio toma de decisión/eficacia), de las democracias.

García Méndez<sup>17</sup> ha expresado que: *“La verdadera revolución cultural de la CIDN radica precisamente en el hecho de haber alterado sensiblemente el carácter del vínculo que históricamente ha imperado en la relación de los adultos y el Estado con la infancia: la discrecionalidad absoluta amparada en la idea de la incapacidad total.”* Sobre esta afirmación es legítimo entender que la alteración de las relaciones del Estado con respecto a la Infancia no se materializa sin acciones sustantivas sobre la propia estructura del Estado, tomando como proyección programática los derechos de los niños, niñas y adolescentes y desarrollando -desde la variedad de medidas que encierra cada derecho particular- las transformaciones necesarias para que el derecho sea efectivo.

Guendel<sup>18</sup>, por su parte, ha planteado que *“Los procesos culturales e institucionales de configuración de una nueva realidad social implican cambios incrementales de largo plazo.”* En América Latina y El Caribe, estos cambios en materia de niñez y adolescencia han pugnado con inconvenientes y perjudiciales dilaciones,

17 Ob. Cit.

18 GUENDEL, Ludwig. La Política de la Política Pública y los Derechos de la Niñez y la Adolescencia: En búsqueda de un programa de transformación de las instituciones sociales., p. 114

pues si bien la Región ha iniciado un proceso de adecuación institucional que tiene como característica común la transformación de las viejas estructuras de atención y tratamiento tutelar de la niñez y adolescencia para ser sustituida por una institucionalidad sistémica de protección integral, este proceso ha tenido en la región particularidades comunes a todos los países, y ha distinguido también características singulares a cada país.

Entre las particularidades comunes se evidencian:

1. **Una marcada pugna entre el dismantelamiento (desestructuración), de las estructuras administrativas y judiciales de atención propias de la doctrina de la situación irregular,** tales como juzgados de menores, programas de atención final, institucionalización de niños y niñas por violación de sus derechos, y la construcción de los modelos de protección integral que privilegian la restitución de derechos, los mandatos de protección universal dirigidos a la incidencia en la política pública, y la atención no fragmentada de la niñez y adolescencia. Esta particularidad común que denominaremos como la pugna político-institucional en el proceso de adecuación sustancial del Estado para la garantía de los derechos a niños y adolescentes, trasciende a la mera consideración de efecto, para comportarse como característica necesaria y predecible por la naturaleza propia de los cambios que propone la doctrina de protección integral. De tal manera, que resultaría errático determinar que la pugna entre la transformación estructural y el continuismo de la atención tutelar, es una consecuencia o efecto, puesto que es un elemento característico propio a todo proceso de transformación.
2. **Los esfuerzos de instauración del modelo de protección integral e incluso de instancias ya conformadas, coexisten con viejas estructuras del Estado y con instancias administrativas,** modelos y conductas institucionales que no le son propias al modelo de protección integral, obstaculizando peligrosamente el desarrollo adecuado y pleno de las acciones y políticas de protección a los derechos de niños y adolescentes. El ejemplo más evidente de esta situación se observa en el desempeño de programas y servicios tutelares que focalizan la atención en el niño y la niña como problema, y que lejos de restituir derechos, son un factor adicional de nuevas violaciones de estos derechos. Otro ejemplo lo constituye la organización y la práctica de las medidas administrativas de protección y restitución de derechos, que por lo general, son decididas en el marco de la concepción tutelar, ordenando "**restituciones de derechos**" que se caracterizan por el aislamiento familiar, el secuestro social y familiar del niño o niña, la institucionalización de niños y niñas de calle y, en fin, por la orden de aplicación de aquellos programas tutelares.

3. La poca comprensión de la aprobación y entrada en vigencia del marco legal de protección integral, constituye una condición subjetiva, no determinante de la protección en sí misma; ha desarrollado un inmediatismo legalista que culmina en el juzgamiento y condena de la ley como ineficaz. En la medida en que la condición subjetiva de la ley no logra materializar en la realidad institucional (entre otros, por los factores antes descritos en los puntos "a" y "b"), en esa misma medida se afianza una concepción legalista fundada en el mito de la ley como condición determinante para la protección de los derechos de los niños niñas y adolescentes, y por tanto, conduce al determinismo legal de la ineficacia normativa. Esta concepción está alimentada por la corriente jurídica positivista que pretende conceptualizar las leyes de niños y niñas como un marco exclusivamente jurídico, obviando que la singularidad de estas leyes estriba en el marco social e institucional que proyecta, solo realizable bajo otras premisas y no exclusivamente las de índole legal. En otros términos, las normas jurídicas de las leyes de protección de la niñez y adolescencia, no se bastan o concluyen en su ciencia propia, ni se cumplen o dejan de cumplir con la sola condición jurídica que describe la norma, puesto que de cada una de ellas se expresa claramente el cumplimiento de condiciones institucionales y sociales, las cuales son consustanciales a la norma misma. Esta característica del estado actual de la implementación legal e institucional de la protección integral en América Latina y El Caribe, ha desatado la furia "reformista" al acusar a la ley como incapaz de "resolver la situación de la niñez", condicionando tal solución a la derogatoria o reforma de la ley, y por lo general, volviendo a las consideraciones minoristas de la legislación.

En síntesis, una interpretación restringida del tema atinente a las transformaciones institucionales se conforma con expresar que los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes, constituyen la garantía de los derechos colectivos, los difusos (a la supervivencia, al desarrollo y a la participación), o los derechos individualmente considerados cuando han sido amenazados o violados.

En esta idea restringida la nueva institucionalidad especializada en la protección de la niñez se encarga de proponer acciones en políticas públicas, por lo general en forma aislada del resto de los órganos públicos, controlar su ejecución, restituir derechos cuando se han violado, o hacer cesar amenazas de violación. Si bien ello representa un importante avance para el equilibrio en la exigencia de los derechos de los niños niñas y adolescentes, para el control de la discrecionalidad y arbitrariedad; lucirá siempre como una institucionalidad reactiva porque no supone de manera alguna la remoción de las bases estructurales del Estado en cuanto ellas constituyan arbitrariedad y en cuanto permitan, justifiquen y practiquen una concepción y desenvolvimiento político del Estado y sus instituciones que favorecen la desigualdad y la exclusión de la población mayoritaria de la niñez y la adolescencia.

Lo contrario, supone una organización institucional del Estado capaz de generar condiciones y practicar la administración de la igualdad como categoría política de los Derechos Humanos inherente e inmanente al propio Estado y no exclusivamente a la posibilidad de control y restitución de un órgano de naturaleza pública.

Por lo demás, esta visión satisface a las estructuras de injusticia social, y tiende a agotar a los propios Sistemas Nacionales de Protección, por cuanto no actúan sobre las causas estructurales de la violación/incumplimiento de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes.

La autonomía de los sistemas de protección de la niñez, no les abstrae de su naturaleza y responsabilidad pública, pero tampoco les hace parte única, absoluta y suficiente en la protección de los derechos de la niñez, menos aún en su absoluta garantía. Los sistemas de protección funcionan como estructuras integradas al Estado, para el control de éste en el cumplimiento y restitución de los Derechos. Por ejemplo, en Venezuela, República Dominicana, Ecuador, Brasil, y recientemente en la Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia de El Salvador, entre otros países; los Consejos de Niños, Niñas y Adolescentes son entes de carácter deliberativo, consultivo y contralor, pero además son de naturaleza pública, es decir, que forman parte de la organización del Estado, y sus actos de índole administrativo, son asimilables a los actos públicos del resto del Estado. Sus funcionarios responden administrativa, civil y penalmente de acuerdo a las reglas de responsabilidad en las funciones públicas. Al contrario de lo que se afirma pública y reiteradamente, los Consejos de Derechos no elaboran la política Pública sobre niñez y adolescencia. Esta la diseña y ejecuta el Estado a través de los órganos de gobierno, mientras el gobierno del Sistema de Protección, la controla y evalúa.

Así, Los Consejos de Derechos en forma general en estos países:

- a. Diseñan los planes y lineamientos del Sistema de Protección Integral a niños y adolescentes;
- b. Establecen directrices (léase bien: "directrices"), a seguir por los programas de protección, entidades de atención y Defensorías de Niños;
- c. Conocen, evalúan y opinan sobre los planes nacionales, estatales o municipales de carácter intersectorial que elaboran los órganos competentes ("conocen, evalúan y opinan", es decir, es una función de control para evitar desviación, no es una función de ejecución);
- d. Efectúan el seguimiento y control de aquellas políticas y acciones públicas nacionales, estatales, provinciales o municipales referidas a niños y adolescentes.

### 3. Síntesis

Como se evidencia de esta lectura, en muchos países de la región, los cuerpos deliberativos de protección de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes no tienen disposición directa sobre las políticas, programas y servicios del Estado, sino disposición de control y evaluación. Y ello es absolutamente legítimo por cuanto se trata propiamente de un sistema de vigilancia, control y equilibrio de las acciones públicas, pero ello no significa determinación en su diseño, ni en su aprobación, ni en su ejecución. Controlan las acciones del Estado, por tanto proponen políticas públicas, hacen seguimiento y las evalúan, y, en todo caso, exigen administrativa o judicialmente su cumplimiento, pero no sustituyen al Estado en su función política. La proliferación de Programas de atención (sin desdeñar su importancia), para casos individuales y con alto contenido asistencial, en detrimento de las políticas sociales es una muestra palpable de que la política pública toma una dirección contraria a la pretensión transformadora de la realidad que imprime la CDN, puesto que creer en que los programas de atención individualizada resolverán las violaciones estructurales de Derechos Universales, e insistir en la sola creación de estos, olvidando las políticas públicas, su control y seguimiento, podría ser parte del problema y no de la solución, en razón de que:

- i. La mayor creación y existencia de necesidad de programas de atención individualizada, refleja una errada idea de la protección integral, puesto que la atención final es sólo la respuesta a la violación de derechos existente.
- ii. La percepción de la mayor necesidad de programas, revela una realidad que no sólo es la de la existencia de más niños, niñas y adolescentes violados en sus derechos, sino la ausencia de políticas para prevenir estas violaciones.
- iii. La percepción de la necesidad de programas puede estar revelando que la masificación de la atención es un avance a la solución de la problemática de la infancia, cuando en realidad la mayor existencia de programas es sólo consecuencia del verdadero problema y de las verdaderas causas.
- iv. La percepción de la atención especial e individualizada de NNA reporta la visión del niño, niña y adolescente como un problema, y no delimita que el niño, niña en estas circunstancias es la manifestación del problema mismo. Un ejemplo de ello, es la masificación de programas de atención de niños de la calle.
- v. Conduce a la visión de las instituciones totales, aquellas que pretenden abarcar toda la atención a la niñez, incluyendo la de los programas básicos.

Resulta definitivo que esta vasta experiencia recorrida por los diversos países de la Región de América Latina y El Caribe en por lo menos los últimos catorce años, si bien se direccionan por un lado a evidentes cambios en la realidad institucional de protección a la niñez y adolescencia, por otra parte existen riesgos de involución, marcados por la presencia de un *neominorismo* tutelar que pretende dar respuesta a la supuesta ineficacia de los sistemas de protección. Estos intentos de involución que he dado en denominar EL NEOMINORISMO O NEOTUTELA, no persiguen otro propósito que el renacimiento de la doctrina de *Situación Irregular*, caracterizada al menos, por los siguientes elementos:

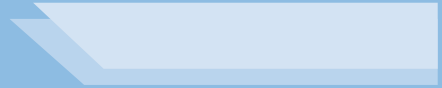
- a. Protección especial por encima de la protección universal -integral-
- b. El discurso y la práctica de la "inclusión social" como negación de la universalidad y de la propia equidad.
- c. Los "menores" se transformaron en Niños, Niñas y Adolescentes sólo en el discurso.
- d. Desnaturalización de la protección: El Desarrollismo Social Vs la Protección Integral: La protección no es integral sino que el desarrollo social niega o al menos "arropa" a la Protección, negando así el resto de derechos. En el discurso del Desarrollo Social, generalmente se pretende excluir la visión de Derechos Humanos.

El Salvador tiene la oportunidad de aprehender toda esta experiencia, desarrollando un Sistema de Protección Integral a los derechos de la Niñez y Adolescencia que responda al principio declarado en la exposición de motivos de la LEPINA: *"...El ciudadano es sujeto de derechos cuando, además de ejercerlos, puede exigirlos. Sólo el reconocimiento de la ciudadanía social de las niñas, niños y adolescentes permite la reorganización administrativa del Estado y la refundación de la ciudadanía, creando canales para que la niñez y adolescencia puedan exigir sus derechos y denunciar situaciones o personas que los afectan"*.

Esos canales se sintetizan, sin duda, en un fuerte y eficaz Sistema de Protección integrando al Estado como fuente transformadora de la sociedad.

# Capítulo II

## LA PROTECCIÓN INTEGRAL EN LA LEPINA





# I. Análisis de la Exposición de Motivos legislativos sobre el Libro Segundo de la LEPINA

## Acerca del Sistema Nacional de Protección

Antes de pasar a analizar el Libro Segundo de la LEPINA que desarrolla el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, interesa hacer referencia a los motivos que llevaron al legislador a establecer tal Sistema.

Advertimos que la Exposición de Motivos de la LEPINA constituye una lectura obligada para entender no sólo los antecedentes de la misma, ni tampoco como mera información jurídica de las normas que desarrolla, sino esencialmente como un documento básico que explica con suficiencia el nuevo paradigma de Protección Integral de los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes, adentrándonos con profundidad en la ideología universal de los Derechos Humanos, aplicada a esta población.

A los efectos de la obra que nos ocupa, no entraremos a detallar y analizar toda la exposición de motivos de la ley<sup>19</sup>, sino aquellos aspectos relacionados con el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia allí tratados.

### 1. Fundamentos

Cuando la exposición de motivos de la LEPINA inicia su parte II expresa que:

“La historia de la niñez se puede dividir en dos grandes momentos históricos: antes de la Convención y después de la Convención. Antes de la Convención, las prácticas sociales y legislativas se sostenían por la anteriormente mencionada **Situación Irregular**. Después de la Convención surge un nuevo paradigma: la protección integral. Por lo tanto se establece un cambio de rumbo que exige sustituir la vieja doctrina de la situación irregular y adoptar la protección integral como nuevo paradigma.

---

<sup>19</sup> Para ello, remitimos a las lectoras y lectores a consultar la obra LEPINA COMENTADA de El Salvador, Libro Primero, y en particular sus Capítulos I y II.

La situación irregular ha sido definida como *"aquella en que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en un hecho antisocial, como cuando se encuentra en un estado de peligro, abandono material y moral o padece déficit físico o mental..."*, definición compartida por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia por sus siglas UNICEF y por el Instituto Interamericano del Niño. Según esa definición, la situación irregular debe tratar a los niños como *"menores"*, los cuales deberán ser objeto de tratamientos especiales, y sometidos a cuidados y medidas de control por su condición social, económica, física o psicológica por parte del Estado. La situación irregular plantea que los niños por su condición están en riesgo, lo cual justifica la adopción de cualquier medida *"tutelar"* aplicada a su persona.

La situación irregular además utiliza un lenguaje estigmatizador, tal como la denominación *"menor"* lo indica. Aunque en el lenguaje técnico jurídico se sabe que menor es aquel que no ha alcanzado la mayoría de edad, en términos sociales es una palabra excluyente y hasta cierto punto, evoca a la marginación como si se tratara de una especie rara de la que hay que protegerse o de la que hay que tener lástima.

A las niñas, niños y adolescentes se les ubica como *"el problema social"* a resolver, que requieren ser controlados, protegidos, cuidados, no por ser *"sujetos de derechos"*, sino, como *"menores objeto de protección"*.

Esta concepción contradice el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño, los estándares establecidos por el Comité de los Derechos del Niño y el concepto de dignidad humana expresado en la Constitución de la República en el que se *"reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado"*.

Esta descripción y conceptualización de la legalmente derogada Doctrina de Situación Irregular permite entender los fundamentos de justicia que ha tenido el legislador salvadoreño para adoptar un nuevo paradigma jurídico, social y filosófico en el tratamiento de todos los asuntos de Estado relativos a la niñez y adolescencia. En efecto, es así como más adelante la exposición de motivos también describe y conceptualiza a la doctrina de protección integral que tiene su fundamento en los Derechos Humanos, destacando que:

*"...Jurídicamente esta normativa debe ceder ante la CDN por mandato Constitucional. El artículo 144 de la Constitución de la República en el inciso segundo reza: "La*

ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”.

En este sentido, las niñas, los niños y adolescentes son *personas humanas* y por tanto sujetas de derechos y de protección por parte de su familia, el Estado y la sociedad, cuando sus derechos se han puesto en peligro.

La sistematización de las normas de derecho internacional de los Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia, la jurisprudencia de tribunales internacionales, las opiniones de expertos y las interpretaciones de los diferentes Comités de Naciones Unidas e instancias de protección universal y continental de los Derechos Humanos en América Latina, ha dado paso a un nuevo derecho que se ha dado en llamar *Doctrina de la Protección Integral*.

A partir de esta doctrina se construyen mecanismos sociales y jurídicos para garantizar desde un nuevo paradigma los derechos de la niñez y la adolescencia. La nueva legislación que propone la Doctrina de la Protección Integral debe respetar una serie de principios rectores, que constituyen los pilares fundamentales del anteproyecto de Ley, los cuales son: el rol fundamental de la familia, la prioridad absoluta, el interés superior del niño, el ejercicio progresivo de las facultades y la corresponsabilidad...”

Es así como la legislación se fundamenta para la construcción normativa en la doctrina de protección integral a los derechos de la niñez y adolescencia, trascendiendo la visión singular del niño “problema” a la concepción universal del niño, niña y adolescente como persona humana, con la cualidad de sujetos de derechos, con capacidad de exigencia jurídico-social y con claras obligaciones para el Estado, la Familia y la Sociedad en la garantía de sus derechos.

Por supuesto, la construcción específica de este nuevo paradigma para la niñez y adolescencia, no se basta con una declaración de derechos, sino que conforme a los postulados internacionales, y en particular con lo estatuido en el artículo 4 de la Convención sobre Derechos del Niño, que asegura el principio de efectividad, debe fundamentar y desarrollar todos aquellos mecanismos de aseguramiento de los derechos declarados, lo que en doctrina jurídica se han denominado garantías primarias y secundarias, las cuales hemos desarrollado suficientemente en el texto

de la obra LEPINA Comentada Libro Primero. Allí, entre otras afirmaciones, hemos expresado que:

La primera parte del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño expresa que:

*“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención...”*

La efectividad como principio está dirigida a consagrar las garantías de los niños, niñas y adolescentes, esto es, a establecer los mecanismos de cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño, y por ende, de los derechos reconocidos a esta población. Para entender este principio, precisamos entonces delimitar el concepto de derechos (referidos a los Derechos Humanos), del concepto de garantías.

Antes de conceptualizar los Derechos Humanos debemos precisar que partimos del entendimiento de que estos constituyen un proceso de afirmación de la humanidad en la búsqueda de una sociedad justa y por tanto constituyen verdaderas conquistas histórico-sociales de la humanidad, oponibles al poder y a los distintos factores que lo representan, que tienen como fundamento, en su más amplio sentido, la dignidad, la igualdad y la justicia. Dicho esto, en términos lacónicos definiremos a los Derechos Humanos como todas las condiciones subjetivas reconocidas universalmente a todos los seres humanos, sin distinción de ninguna índole.

De acuerdo con Ferrajoli<sup>20</sup>, los Derechos Humanos consagrados positivamente en la legislación, deben contener garantías o mecanismos que constituyen verdaderas prestaciones del sujeto obligado a respetarlos, cumplirlos y/o hacerlos cumplir, cuales prestaciones se presentan en forma de expectativas positivas o negativas ante el derecho que es reconocido, siendo las primeras prestaciones de hacer o de realizar una conducta determinada que dé cumplimiento efectivo a los derechos reconocidos, y las segundas prestaciones, las de no hacer o de abstención de determinados actos o conductas para respetar y cumplir tales derechos. Ambas clases de prestaciones son indispensables para que podamos hablar de Derechos Humanos

---

20 Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías: La Ley del más débil. Pag. 39 a 60

en sentido exacto, puesto que, como lo plantea “...no hay derecho humano sin la *contraprestación correspondiente*”, o lo que es lo mismo “No hay derecho subjetivo reconocido sin el correspondiente deber” que no es deber del sujeto tenedor del derecho, sino de terceros. A ambas prestaciones (positivas y negativas), se les denomina garantías primarias. Obviamente, como se ha analizado, no se basta para su existencia, con la titularidad de derechos a los sujetos, ya que se hace necesario entonces que a cada derecho le correspondan las garantías primarias acordes con lo que se reconoce como condición subjetiva. Así por ejemplo, de nada vale consagrar el derecho a la educación, si no se establecen medidas de efectividad (garantías primarias), que materialicen su cumplimiento, es decir, su goce efectivo, tales como medidas presupuestarias, dotaciones, formación de docentes para la calidad de la educación, entre otras. Las obligaciones correlativas al derecho reconocido y no el simple reconocimiento son, en definitiva, las que permitirán su goce efectivo.

El segundo grupo de garantías, siguiendo a Ferrajoli, lo constituyen las garantías secundarias, que se erigen como mecanismo de restitución característico de la inviolabilidad de los Derechos Humanos, y comprenden tres grandes tipos de garantías:

- a. La declaratoria de nulidad de los actos que violan, menoscaban o amenazan Derechos Humanos
- b. La obligación de restituir el derecho infringido, o de dar cumplimiento a un Derecho Humano determinado, y
- c. Las sanciones a los que resulten responsables de los actos violatorios de Derechos Humanos.

Así, en el mismo ejemplo del derecho a la educación antes dicho, el derecho reconocido requerirá además de las garantías primarias, los órganos encargados de la declaratoria de nulidad, la orden de restitución y las sanciones.

Un ejercicio del principio de efectividad y su desarrollo legislativo se puede hacer claramente en cualquiera de los derechos reconocidos en la LEPINA. Por ejemplo, con el derecho a la educación, en el artículo 81, se reconoce el derecho, mientras que en los artículos 82 al 89 se consagran las garantías primarias, y en particular aquellas de cumplimiento por parte del Estado en cuanto a gratuidad y acceso a la educación en el artículo 82. Resulta determinante para la efectividad el artículo

86 eiusdem. Establecidas así con este ejemplo el derecho (artículo 81) y las garantías primarias (Artículos 82 al 89); las garantías secundarias, es decir, aquellas que entran a funcionar cuando el derecho es vulnerado, amenazado o conculcado, se observan con diafanidad en el artículo 120, letra "b", a través del mandato o medida de protección de matrícula o permanencia obligatoria en los centros educativos públicos o privados, en el caso de un derecho individualmente considerado, y a través de la acción de protección en el caso de derecho a la educación violado colectiva o difusamente, como queda claro de los artículos 155, letra "k", en concordancia con el artículo 227 y siguientes. "

Aunque en la exposición de motivos de la LEPINA no se dice expresamente en su punto 3 que es este el fundamento de la creación del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, el motivo asumido por el legislador queda explícitamente concebido en la exaltación que hace en el punto 2, en donde ha afirmado adoptar el nuevo paradigma de protección integral con fundamento en la Convención sobre derechos del Niño. Siendo así, el desarrollo de cualquier acción o decisión desde el Sistema Nacional de Protección tendrá necesariamente que ser interpretado a la luz de las disposiciones y mecanismos de efectividad consagrados en este instrumento internacional, así como en las resoluciones y observaciones del Comité de Derechos del Niño, a cuya jurisdicción se ha acogido El Salvador al no reservarse las normas contenidas en los artículos 43, 44 y 45 eiusdem.

En efecto, la exposición de motivos de la LEPINA fundamenta la construcción de los mecanismos de efectividad en la Convención sobre Derechos del Niño, que utiliza como fuente próxima del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos; lo que permite que con tal cimiento se haya diseñado el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia como mecanismo apropiado para la efectividad de derechos y garantías, en la forma en que hemos explicado.

Como se ha analizado en el Capítulo I de esta obra, la mayoría de los países de América latina y El Caribe han desarrollado estructuras orgánicas e instituciones de protección de la niñez y adolescencia similares, que han tenido un fundamento también similar, es decir, en el principio de efectividad consagrado en el artículo 4 de la CDN.

Con esta forma de fundamentar la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, el legislador ha desarrollado el objetivo, las funciones, competencias y estructura de todos y cada uno de los integrantes de este sistema, pues en efecto ha concebido instancias que tienen como destino velar por

los derechos colectivos o difusos, bien desde la política pública, ya desde el ámbito judicial; mientras que otras instancias se encargan de los derechos individualmente considerados, así como las estrategias programáticas para satisfacer los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

## 2. Caracteres del Sistema de Protección

No hay una receta única en nuestros países que indique cual sería la estructura que permita garantizar y/o restituir (según sea el caso) los derechos de la población de niñez y adolescencia, sin embargo es claro que con fundamento en el derecho internacional de los Derechos Humanos, sólo estructuras orgánicas lo más independiente y autónomas posibles, con verdaderos mecanismos eficaces y céleres, lo más cercano posible a las comunidades y a los conflictos sociales, articulados de forma sistémica y facultados para ser contralores de la política pública, de los actos u omisiones que lesionen derechos, ya provenientes de los particulares, ya de los entes públicos; sólo instancias con estas características podrán avanzar en el alcance ontológico que se propone la protección integral de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia.

Por ello, las características del Sistema Nacional de Protección responden a su propia naturaleza, es decir, a su razón de ser cual es la de ser el mecanismo por excelencia que ha escogido El Salvador para *"...garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes..."*, como lo expresa el artículo 103 de la LEPINA. También ha establecido acertadamente la exposición de motivos, y debe quedar suficientemente asentado para todos los operadores del Sistema y todos los funcionarios y funcionarias de los poderes públicos, que *"...Esto no significa que otros órganos del Estado no sean corresponsables con los derechos de la niñez y la adolescencia..."*

Siendo pues que las características del Sistema Nacional de Protección tienen como fuente su propia naturaleza, es decir la de garantizar derechos, se trata de una estructura pública, de carácter orgánico que forma parte del poder público nacional, instituido en los distintos niveles de organización territorial, con competencia administrativa, programática y judicial para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes.

Nótese que hemos dicho que es una estructura pública, y aunque lo integren además de los órganos y entidades públicas y privadas no pierde esta naturaleza pública, por cuanto los derechos de la niñez y adolescencia, como ya se ha explicado en esta obra, son de orden público, no tan sólo porque se trata de uno de sus caracteres aceptados universalmente, sino porque además y principalmente tienen progenie constitucional, como es claro que así lo determina el artículo 34 de la Constitución de la República de El Salvador, en el que resulta un imperativo deber del Estado proteger a las personas menores de dieciocho años de edad de forma especial que le permita su desarrollo integral, para la cual creará las instituciones adecuadas.

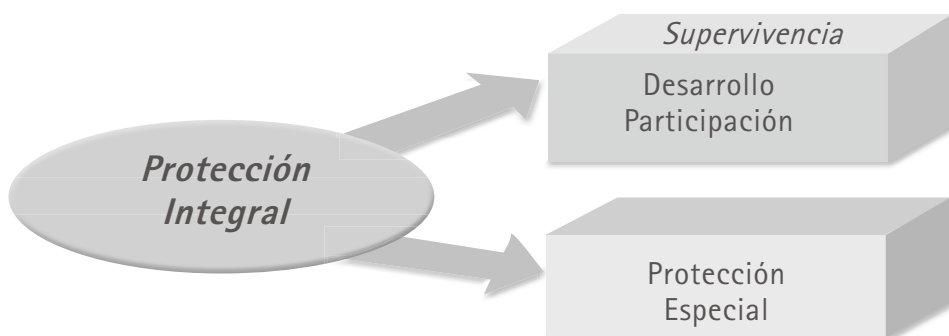
Respondiendo a la naturaleza de garante de derechos, en definitiva, son caracteres jurídicos fundamentales del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, además de ser público constitucional, los siguientes:

1. **Es un sistema de coordinación de funciones para garantizar Derechos Humanos a la población de niñez y adolescencia**, es decir, a las personas comprendidas en las edades expresamente establecidas en el artículo 3 de la LEPINA.
2. **Combina órganos y actividades administrativas con judiciales**, lo que le hace marcadamente *sui generis* en la activación de mecanismos apropiados para garantizar Derechos Humanos.
3. **Está integrado al poder del Estado**, en razón de su principal característica de ser público constitucional, pero además resalta el hecho que integra dos de los poderes públicos, cuales son el Ejecutivo y el Judicial.
4. **Tiene alcance normativo y coercitivo**, toda vez que emana de mandatos derivados de normas constitucionales, legales y de Derecho Internacional Público y sus decisiones son de obligatorio cumplimiento para las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado.
5. **Es contralor de la política pública, a través de las funciones estatuidas en Ley**, propias del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia y de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia.
6. **Se implementa y funciona en todo el territorio nacional**, lo que le da una competencia en toda la República a través de órganos descentralizados en los Municipios.

### 3. Naturaleza

En cuanto a su naturaleza, ya se ha definido claramente que es un sistema de carácter público, orgánico, con competencia administrativa, programática y judicial, conviene asentar de igual manera acerca de la naturaleza pública y sistémica la necesidad de que el Sistema Nacional de Protección obedezca así a un grupo de elementos de organización y funcionamiento determinantes para la efectividad del objetivo que persigue alcanzar, cual es el goce efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes, entre ellos se destacan:

- Un sistema orgánico de instituciones, órganos y entidades de diversa naturaleza, en lo administrativo y en lo judicial, coexiste y funciona en la medida en que se apodere de la noción como tal del sistema.
- La definición y actuación como sistema es un ordenador de funciones destinadas a un fin común. Como ordenador de funciones, el resultado estará determinado por el fiel cumplimiento de los roles de todos y de cada uno de los integrantes del sistema.
- El carácter sistémico obliga a definir con precisión la rectoría de los órganos, entidades, instituciones y grupos sociales que le integran, con delimitación, precisa también, de funciones para cada uno de estos. La rectoría no significa autoritarismo, sino coordinación participativa de todos estos entes.
- La construcción del Sistema de Protección de Niñez y Adolescencia, tiene su origen en los grupos de derechos a proteger, como se muestra en el siguiente gráfico:



Por tal razón, el Sistema de Protección envuelve la garantía y/o restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes, en ambos grupos de derechos, pero persistiendo en una relación de funciones, que están relacionadas siempre con el concepto de Protección Integral a los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia, como los hemos definido en la obra LEPINA Comentada Libro Primero<sup>21</sup> y que recordamos, de la siguiente manera:



Conjunto de políticas, acciones, planes y programas, que con **PRIORIDAD ABSOLUTA**, se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todos los niños y niñas gocen, de manera **EFFECTIVA Y SIN DISCRIMINACIÓN**, de los Derechos Humanos a la **SUPERVIVENCIA**, al **DESARROLLO** y a la **PARTICIPACIÓN**.

"...Al tiempo que atiende las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados, o determinado grupo de niños que han sido vulnerados o están amenazados en sus derechos".

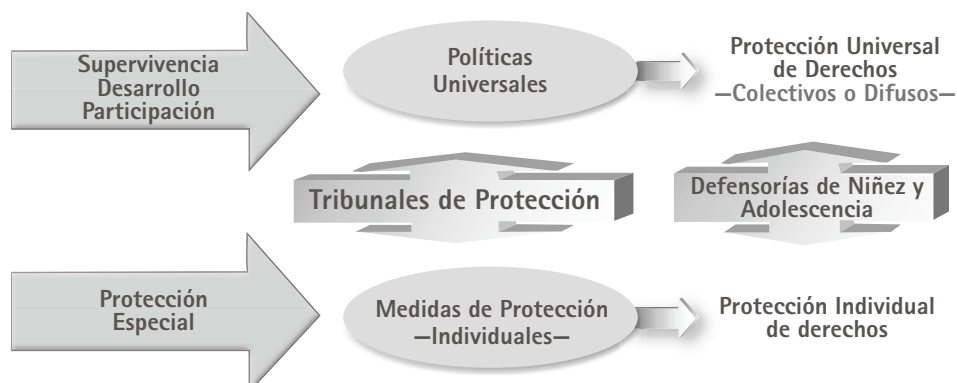
Este concepto de Protección Integral que hemos aportado y analizado desde hace ya algún tiempo (año 2000)<sup>22</sup>, creemos que es la base de la organización institucional de los Sistemas de Protección, así como de las medidas y acciones (ambas de protección) que se han distinguido de forma clara para cuando se trata de derechos colectivos, difusos o individualmente considerados.

En efecto, la Política institucional de los Estados para la estructuración de los Sistemas de Protección de la niñez y adolescencia se organiza en relación a este concepto, con pequeñas diferencias en los diversos países<sup>23</sup>, de la siguiente manera:

21 Ob citada pág 67

22 Véase a Yuri Emilio Buaiz en "Introducción a la Protección Integral" pag. 14

23 En el Capítulo III de la presente obra se muestran en detalle algunos de los Sistemas de Protección y su estructura en países como República Dominicana, Ecuador y Venezuela.



- En ese orden de funciones: Unos órganos se encargan de coordinar y velar por los Derechos Universales de los niños, niñas y adolescentes; es decir, aquellos encargados de la satisfacción universal de los derechos; y otros órganos se encargan de la protección individual o protección especial; es decir, cuando a un niño o un grupo de niños, individualmente considerados, se les amenaza o violan sus derechos. Quien planifica y controla la política pública, y a su vez coordina el funcionamiento del sistema, por lo general no debería ejecutar programas de atención ni dar órdenes de protección individual.
- También por esa razón de ordenación de funciones la actuación del sistema no puede tener como referencia y meta la atención individual, porque se quedaría en una fase reactiva y no activa del control y la prevención social, para que se avance en el vencimiento de las causas sustanciales de la violación de los derechos, ubicadas por lo general en las desigualdades estructurales de carácter socioeconómicas.
- Así como existen medidas de protección para la atención individual, el sistema de protección y la sociedad toda, como control activo en el cumplimiento real de los derechos de los niños, están obligados a diseñar estrategias para monitorear este cumplimiento, así como el comportamiento de los mecanismos institucionales para garantizarlos.
- En ese sentido, todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, con la Declaración Universal de Derechos Humanos a la cabeza, y en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, comprometen a los Estados Parte

a contemplar en sus legislaciones internas y a verificar en sus instituciones administrativas y judiciales, efectivos sistemas domésticos o internos para la garantía de los Derechos Universales, y para el control en su cumplimiento, así como para la restitución en caso de ser violados.

#### 4. Propósitos

Ya hemos dicho que el objetivo fundamental del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es el de garantizar sus Derechos Humanos, como bien lo consagran las leyes en la Región de América Latina y El Caribe, y en particular la LEPINA.

Teniendo como premisa fundamental este objetivo, y como ya analizaremos en el Capítulo III de esta obra, el Sistema está integrado por un conjunto coordinado de órganos, entidades e instituciones, enumerados en el artículo 105 de la LEPINA, de los cuales es claro que unos son de índole administrativo, otros con el carácter de servicios y programas, entidades de atención, y finalmente otros de orden judicial y auxiliares de la justicia<sup>24</sup>.

De esta forma, podemos decir desde ya que el Sistema de Protección está instituido por lo que denominaremos subsistemas: el administrativo, el judicial y el auxiliar, aunque en el caso de la LEPINA no se encuentren determinados expresamente de esa manera, sino que al administrativo se le llama "componente administrativo", mientras que al judicial, contemplado en el Libro Tercero, no se le asigna denominación en este Libro, sino que se designa con el título "Administración de Justicia", mientras que a los auxiliares de no se les desarrolla en la Ley sino en sus leyes especiales de creación y funcionamiento, cuales son la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Siendo así, existen propósitos administrativos que se cumplen a través de órganos, instituciones y entidades que velan por la garantía de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia, como parte integrante del Sistema Nacional de Protección. A nuestros efectos, resumiremos estos propósitos siempre en el ámbito de su objeto general, de la siguiente manera:

<sup>24</sup> Para ampliar la visión y comprensión de la naturaleza y estructura del conjunto de órganos, entidades e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, véase en el Capítulo III la descripción y estructura esquemática de cada uno.

1. **En la Política Pública de Niñez y Adolescencia:** Propósito dirigido a la garantía primaria de goce efectivo (ab sustancia) de los derechos de la niñez y adolescencia que debe concretarse en los objetivos de políticas de Estado. Estos propósitos administrativos de Política Pública son cumplidos principalmente por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia –CONNA–, y dentro de éstos, muchos con actuación coordinada con otros órganos del Poder Público Nacional y del resto de integrantes del Sistema Nacional de Protección. Otro grupo de propósitos administrativos, con el mismo objeto, pero principalmente orientados al desarrollo de aquellas políticas públicas (Vigilancia, difusión, promoción, evaluación, entre otros), son cumplidos por los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia –CLDNA–
2. **En la Protección y/o restitución de Derechos,** propósito que está dirigido a una garantía secundaria o de restitución de derechos y se cumple a través de dos funciones esenciales, distinguiendo si se trata de derechos individualmente considerados (Protección Especial) , o si la violación o amenaza lo es de derechos colectivos o difusos (Protección Universal)<sup>25</sup>. En el primero de los casos actúan administrativamente la Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, y en el segundo, aunque se acciona judicialmente, requiere de un conocimiento y actuación administrativa previa por parte del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia o de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia, según el ámbito territorial de competencia.
3. **En la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes,** que es el propósito básicamente determinado como consecuencia de la orden o mandato de ejecución de una medida administrativa o judicial de protección a favor de niñas, niños o adolescentes individualmente considerados cuando han sido amenazados o violados en sus Derechos Humanos, que se cumplen en entidades de atención a través de programas con esa finalidad.
4. **Asesoría, asistencia, difusión, promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia,** que se trata de un propósito especialísimo en el que se conjugan la educación, orientación, asistencia técnica y promoción en materia de Derechos Humanos de esta población.

25 Cuando en esta misma obra, en su Capítulo III analizamos la Acción de Protección y la Medida de Protección, extendemos suficiente explicación sobre la distinción entre Protección especial y Universal.

5. **Aplicación de medios alternativos de solución de conflictos**, que consiste en una actividad administrativa particular con el propósito de desjudicializar los conflictos familiares, sociales, personales, de interrelaciones con y entre niños, niñas y adolescentes y/o adultos con éstos, que no constituyan violación o amenaza a Derechos Humanos y por tanto de carácter disponibles, aplicando procedimientos administrativos de conciliación, mediación, orientación u otros.
6. **Sancionatorios al interior del propio Sistema de Protección**, cuando uno o varios de los miembros de la Red de Atención Compartida del Sistema Nacional de Protección ha cometido alguna infracción, constitutiva de lesión leve o grave a los derechos de niños, niñas o adolescentes, que consiste en una actividad sancionadora en el ámbito administrativo
7. **Sancionatorios en virtud de infracciones cometidas por particulares o servidores públicos**, que al igual que la anterior es una actividad administrativa con un propósito de sanción por infracciones a la protección de niños, niñas o adolescentes, pero a diferencia de aquella cuando esta falta ha sido cometida por un particular o un servidor público.

Los anteriores propósitos administrativos, resumidos del contenido del articulado de la LEPINA referidos a las funciones, competencias y objetivos de los diversos órganos, entidades e instituciones que integran el Sistema de Protección; se desarrollan a través de una amplia actividad administrativa que comprende desde la planificación, seguimiento, evaluación, análisis de la situación, estadísticas, información, es decir, a través de procesos de gestión administrativa pública o privada, según el caso, que encierran un proceder regido por métodos técnicos propios de la administración, dando cumplimiento a la normativa de procedimientos especiales contenidos en la propia LEPINA para cada caso, y en el derecho positivo de orden constitucional y legal al respecto, respetando así al *principio jurídico de legalidad administrativa* que se deriva del contenido programático constitucional consagrado en el artículo 86, que expresa:

**"ARTICULO 86.-** El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley." (Subrayado y negrillas intencionales)

La actividad administrativa de los órganos del Sistema de Protección constituye así el ejercicio material de atribuciones constitucionales, regladas en la LEPINA que otorgan plena capacidad y autonomía en lo funcional, ejecutivo y decisorio para lograr el cometido institucional.

Establecer políticas, decisiones, acciones públicas, medidas, programas y servicios con diversidad de herramientas administrativas que, como se ha dejado asentado, van desde la planificación y ejecución hasta las medidas coercitivas, constituye así un propósito que da vida jurídica a la labor del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia.

Tiene un impacto determinante que acreditan los propósitos descritos en esta sección la conjunción de esfuerzos que da significado a una especie de intrasectorialidad entre los diversos órganos, entidades e instituciones que componen el Sistema de Protección, y ello tiene su asiento jurídico en la norma constitucional citada que establece el principio de cooperación de los órganos de gobierno en el ejercicio de las funciones públicas. Por ello, la norma legal tantas veces citada que define al Sistema de Protección establece la coordinación como parte de dicha definición. Pero es necesario dejar asentado así mismo que el cumplimiento de los propósitos administrativos constituye una secuencia de acciones que también comprometen intersectorialmente a otros órganos del poder público que no forman parte directa del Sistema de Protección, aunque se deben a la garantía de derechos de la niñez y adolescencia como sería, por ejemplo, dar cumplimiento al cardinal 9º del artículo 135 de la LPINA, pues resultaría cuesta arriba evaluar anualmente la inversión social, y menos aún los proyectos de inversión de la administración pública sin la contribución de los órganos legislativos de planificación y aprobación presupuestaria, y los del poder ejecutivo que la invierten. De igual forma, sucede con la primera parte de la función contenida en el numeral 1º eiusdem, que consiste en la vigilancia y garantía de coherencia de las diversas políticas públicas con la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, verbigracia sea la vigilancia de la política educativa y su coherencia con la política del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia, sólo es posible actuando de forma coordinada con el Ministerio de Educación y sus respectivos planes y programas.

Todas aquellas acciones públicas y privadas que se ejecutan en beneficio de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia, seguramente tendrán que ocupar la actividad administrativa implícita en el marco de las funciones de los órganos, entidades e instituciones que conforman el componente administrativo del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia. Así, por ejemplo, una empresa o sociedad de comercio de las determinadas en el Código de Comercio, reguladas en sus artículos 73 al 92, sea la forma de constitución social que asuma, ya de Responsabilidad Limitada, ya Anónima u otras; si realiza alguna actividad que afecta negativamente (violación o amenaza) los derechos de la niñez y adolescencia, debe activar la función administrativa del Sistema de Protección, y en particular para promover la acción de protección, conforme al artículo 227 en concordancia con el numeral 10º del artículo 135 de la LEPINA. Se reafirma este criterio para que no se piense erróneamente que la actividad administrativa de los órganos del Sistema de Protección responde exclusivamente a la regulación, vigilancia y acciones en el marco de las actuaciones del sector público. Lo mismo sucede en el ámbito de actuación de las Juntas de Protección, de los Comités Locales de Derechos, el Instituto salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia –ISNA– y las Asociaciones de Promoción y Asistencia.

# Capítulo III

LA LEPINA Y SU LIBRO SEGUNDO SISTEMA  
NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y  
LA ADOLESCENCIA





# I. El Libro Segundo de la LEPINA:

## 1. Relevancia Legislativa en El Salvador

En la República de El Salvador se ha promulgado una Ley que tiene inspiración en postulados internacionales y constitucionales de relevancia y aplicación universal. Este marco de derecho positivo ha desarrollado no sólo el reconocimiento de un conjunto de derechos y garantías para la población de niñez y adolescencia, sino que, como antes hemos analizado, en consonancia con las obligaciones asumidas por el país en el concierto de las Naciones Unidas –ONU– crea y se compromete a implementar los mecanismos de efectividad de aquellos derechos.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA– es así un marco determinante en el respeto, cumplimiento y goce efectivo de los Derechos Humanos para las personas menores de dieciocho años, pues tiene un alcance jurídico-social que determinará prospectivamente por mucho tiempo el avance de las premisas fundamentales para el desarrollo, entendido en términos de la supremacía del ser humano ante cualquier otra circunstancia o hecho social, político o económico.

En el Libro Primero de la LEPINA se desarrollan las directrices y disposiciones principistas que rigen para la protección de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, desarrolla estos derechos, sus garantías y determina la forma en que serán cumplidos a través de determinadas y específicas obligaciones para el Estado, la Familia y la Sociedad.

Como hemos detallado en la Obra LEPINA comentada, Libro Primero<sup>26</sup>, éste "... se encarga de positivizar los derechos, configurando las normas sustantivas que otorgan la condición de sujetos de derechos, a los niños<sup>27</sup>, la naturaleza de seres humanos con derechos exigibles individual y colectivamente. Al tiempo que desarrolla el vocablo de cada uno y todos los derechos positivados, contenidos en verbos positivos, establece consecuentemente el alcance de cada derecho reconocido, las obligaciones o responsabilidades que impone en términos de prestaciones positivas o negativas dirigidas a las instituciones o poderes del Estado, a la familia o a la

<sup>26</sup> Ob. Cit. Pág 106

<sup>27</sup> Muchas veces cuando sólo decimos "niños", lo hacemos en el sentido del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño que expresa: "...se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.", por lo que cuando utilizamos esta expresión o la de "niños y niñas", estamos comprendiendo a la adolescencia.

sociedad, o todos en su conjunto. Para cualquier operador u operadora, es decir, los y las aplicadores/as de estos derechos el reconocimiento y desarrollo de los Derechos Humanos a los niños, niñas y adolescentes en el Libro Primero, no debe tener nunca el significado de un listado o catálogo de "derechos", puesto que trascienden tal inocua y simplista consideración, al ser la base elemental del desarrollo de los mecanismos de cumplimiento y exigibilidad que contiene el resto de la ley. De allí que los órganos, instituciones y procedimientos que se encuentran desarrollados en los dos Libros restantes de la LEPINA se deben fundamentalmente a la progenie de derechos positivados en el Libro Primero.

En el contexto del Libro Primero de la LEPINA, una serie diáfana de Disposiciones preliminares y principios, contienen de forma precisa la interpretación que deba dársele a los derechos reconocidos. Este grupo de definiciones directivas y principios son, en su acepción más amplia, principios-derechos, fundamentados en la Doctrina de Protección Integral emanada de los instrumentos internacionales y en relación estrecha con los análisis que hemos avanzado en el Capítulo II de esta obra. Si bien tales Disposiciones tienen aquella fuente de inspiración, la relevancia estriba en que cada una de las actuaciones y aplicación de la LEPINA debe pasar el tamiz de los principios contenidos en las Disposiciones Preliminares. De esa forma, son transversales a toda la ley, de observancia ineludible y naturaleza imperativa en su aplicación y, de no existir posible contenido en la propia LEPINA, deben remitirse a los tratados internacionales en materia de niñez y adolescencia, suscritos y ratificados por la República de El Salvador..."

Estando claro el contenido y alcance del Libro Primero de la LEPINA, su Libro Segundo, en una especie de continuidad lógica, corresponde a los derechos positivados, establecer los mecanismos de realización de forma no sólo general, sino suficientemente desarrollada, creando las instituciones, órganos, entidades y procedimientos administrativos y judiciales para que aquellos Derechos Humanos no sean un simple reconocimiento jurídico, sino que tengan la fortaleza legal suficiente para ser exigibles de forma ineluctable.

De allí la relevancia que emana del Libro Segundo de la LEPINA, pues mientras en el Primero se fundamenta de forma idónea los derechos, las garantías y las obligaciones generales para su cumplimiento; el Libro Segundo se encarga de crear los

mecanismos institucionales en alcance y forma de Política de Estado. Es decir, el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es así una política estratégica que define una subsecuente obligación de institucionalización en el cumplimiento de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia. Ya el Estado salvadoreño, a partir de la LEPINA, y en particular de su Libro Segundo, no carece de política institucional para la garantía real y efectiva (el goce socio-jurídico) de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el mundo de las relaciones jurídicas entre derechos y obligaciones de cumplimiento, resultaría inaceptable que los primeros sean consagrados, e incluso se determinasen en ellos los sujetos de deberes y las obligaciones generales de éstos, sin que se cuente con herramientas institucionales, procedimientos, políticas y formas coactivas para su realización. Muchas leyes incurren en la generalidad obligacional, no establecen los mecanismos de cumplimiento de las normas que consagran a favor de las personas o de los grupos sociales, o en otras ocasiones, establecen mecanismos tan sutiles y etéreos que no se hace posible activarlos para que se cumplan las prestaciones de derecho que se han consagrado. Ello no ocurre con la LEPINA, pues el legislador ha sido prolijo y abundante en la consideración de mecanismos institucionales y procedimientos tales que, aún con la necesidad de revisión futura de algunos de ellos (como luego analizaremos), aseguran los derechos en dos direcciones: 1) el ejercicio por parte de los sujetos de derechos que son fin ontológico de la ley: niñas, niños y adolescentes, y 2) el deber de los sujetos obligados y la forma institucional y procedimental en que serán materializados.

Se ha afirmado insistentemente que la nota jurídica diferencial entre el reconocimiento de los Derechos Humanos y el reconocimiento de las necesidades, es la exigibilidad, la cual es sólo posible con la creación y funcionamiento de las garantías primarias (condiciones subjetivas a través de prestaciones positivas o negativas) y secundarias (mecanismos de cumplimiento y restitución, según sea necesario). La ausencia de uno cualquiera de estos elementos en el derecho positivo deja a la potestad de los obligados el cumplimiento de los derechos, lo que les hace inexigibles social y legalmente.

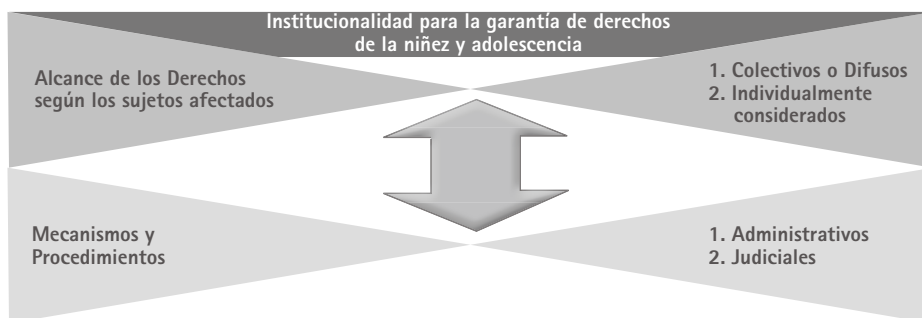
La LEPINA es exigente en ese sentido, pues ha consagrado condiciones subjetivas para todas y todos los menores de dieciocho años, y mecanismos de exigibilidad, es decir, unas y otras garantías, primarias y secundarias. La relevancia de estas últimas está no sólo en su creación, sino en su estructura funcional, no exclusivamente en el orden administrativo, sino además en el judicial, creando dos grandes componentes que dan vida institucional a la exigibilidad de los Derechos Humanos para la niñez y adolescencia.

Estas diversas vías institucionales delimitan adecuadamente el marco de actuación de los diversos entes que componen el Sistema Nacional de Protección, para que se pueda actuar en cuanto al alcance de la violación, amenaza o incumplimiento, si se trata de derechos colectivos o difusos, o si se trata de derechos individualmente considerados, y también delimitan idóneamente la competencia administrativa y judicial, como detallaremos en esta misma obra, sin embargo algunos ejemplos breves nos permiten adelantar la relevancia de estas delimitaciones. Cuando en El Salvador, por ejemplo, la Política Pública en materia de servicios de salud sea insuficiente, no cumpla con la universalización, o deje de observar normas preventivas, es evidente que afecta derechos difusos, es decir de todas y todos los niños, por lo que se activará enseguida el mecanismo institucional que las denuncie, reclame y exija administrativamente, a través del análisis que se le encarga al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia y la potestad de revisión de los servicios, pero también le es posible exigir su cumplimiento judicialmente a través de la acción judicial de protección. Si en esta misma situación se incurre en la negación, por ejemplo, del acceso a un servicio determinado de salud pediátrica a un niño o niña, o a un grupo también determinado de niños o niñas, que sea posible individualizarlos, estaremos en presencia de una violación de derechos individualmente considerados, y en consecuencia se activará el mecanismo de las Juntas Locales de Protección para dictar una medida de protección capaz de restituir el o los derechos violados, o amenazados. En ese ámbito se procede administrativamente (salvo las medidas de protección que sólo son de competencia judicial, tales como el acogimiento familiar, la colocación familiar, la familia sustituta, la adopción) pero además la medida adoptada por la Junta de Protección tiene revisión judicial.

Es justamente en ese marco de actuación claramente delimitado que el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia se permite configurar la ordenación de funciones de los órganos que se encargan de las medidas de protección (a derechos individualmente considerados), de aquellos que se encargan de la acción de protección (a los derechos colectivos o difusos), sin que unos invadan la competencia material de los otros, de tal suerte que esta delimitación es útil tanto y en cuanto a las funciones, como para las usuarias y usuarios de los recursos que brinda la ley para la protección de sus derechos e intereses legítimos. En la LEPINA aparecen claramente distinguidas estas actuaciones institucionales.

De esta manera, el mecanismo instituido en el Libro Segundo de la LEPINA para el goce efectivo de los derechos de la niñez y adolescencia tiene relevancia en la garantía de derechos colectivos o difusos, y en los individualmente considerados,

siendo así abarcador de las acepciones universalmente aceptadas acerca del alcance de los derechos según los sujetos afectados, y también es relevante en el tipo de mecanismos para garantizarlos, cuales son administrativos y judiciales.



Resulta así importante destacar que en la LEPINA esta institucionalidad garante se interrelaciona tanto respecto del alcance de los derechos protegidos con los mecanismos que los protegen, como las instituciones entre sí. De esa manera existen mecanismos administrativos como judiciales para proteger y restituir derechos colectivos, difusos e individualmente considerados.

## 2. Alcance e interrelación con el conjunto de la Ley

Como toda secuencia normativa que es parte integral de un compendio legal el Libro Segundo de la LEPINA alcanza y se interrelaciona con el conjunto de los otros Libros, Capítulos y Secciones.

Sin temor a equivocarnos, el Libro Segundo ocupa (no sólo estructuralmente) el centro normativo de la LEPINA, del que se derivan relaciones con todo el resto normativo. Así:

1. Con el Libro Primero de los Derechos, Garantías y Deberes, por lo que antes hemos afirmado, pues mientras en éste se reconocen derechos y garantías, y se establecen deberes, en el Libro Segundo se desarrollan los mecanismos para su cumplimiento y goce efectivo.
2. Con el Libro Tercero acerca de la Administración de Justicia, por cuanto a través de los Tribunales competentes –Juzgados Especializados y Cámaras

especializadas de Niñez y Adolescencia, se tramitarán todas las pretensiones relativas a los derechos y deberes establecidos en la Ley (artículo 215), y entre ellos los procedimientos que por revisión (medidas de protección), provienen de las Juntas Locales de Protección, bien por revisión o por incumplimiento (Proceso abreviado, artículo 230) y la acción de protección (artículo 227), además de todos los asuntos en materia de familia. Tanto la Acción de Protección, como la revisión o recurso judicial por incumplimiento de la medida de protección, provienen de instancias o mecanismos administrativos previstos en el Libro Segundo de la LEPINA. Lo mismo puede decirse respecto a los procedimientos judiciales por Infracciones, pues el Tribunal se comporta como un contralor judicial de la actividad administrativa de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia y de las Juntas de Protección, al conocer de las infracciones que eventualmente cometieren en el ejercicio de sus funciones previstas en el Libro Segundo y determinar las sanciones a que hubiere lugar.

Es esta una interrelación que se ajusta a la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pues el derecho sustantivo determinado en el Libro Primero en tanto reconoce condiciones subjetivas de derecho para todas y todos los sujetos menores de dieciocho años, reúne sin duda la importancia de consagrar la cualidad que corresponde a estos como seres humanos, nunca antes reconocida en la legislación sustantiva de El Salvador, mientras que los mecanismos de cumplimiento y/o restitución, administrativos y judiciales, según sea el caso, se presentan en un interesante híbrido que conjuga el derecho administrativo con el derecho procesal propiamente dicho.

Todo ello conjuga una correspondencia con las providencias de efectividad exigidas en el marco normativo de la Convención sobre Derechos del Niño, al tiempo que se convierte en derecho doméstico para la exigencia interna de Derechos Humanos, que minimiza la probabilidad de recurrir a los mecanismos internacionales de cumplimiento, ahora que las Naciones Unidas han proclamado el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al Procedimiento de Comunicaciones ante la ONU y particularmente ante el Comité de Derechos del Niño.

Insistimos pues que el Libro Segundo debe leerse e interpretarse siempre en relación con los Derechos, Deberes y Garantías (Libro Primero) y aplicarse a través de los mecanismos previstos en ese mismo Libro Segundo (administrativos de pro-

tección), o a través de los previstos en el Libro Tercero (judiciales de protección), según sea el caso, por lo que el alcance normativo que tiene podríamos calificarlo de jerárquicamente funcional en relación al resto de la ley.



Un ejercicio práctico de lo antes analizado podría hacerse en relación al derecho a un nivel de vida digno y adecuado, previsto en el artículo 20 de la LEPINA. Sin duda que tal derecho apunta a las responsabilidades de la madre, el padre, la familia ampliada, los representantes y responsables conforme a sus posibilidades y medios económicos, mientras que el Estado debe asegurarles condiciones a estos para que cumplan con su responsabilidad, a tenor de lo dispuesto en la parte final de este artículo; sin duda que los contenidos esenciales de política pública de niñez y adolescencia que están consagrados en el artículo 113 eiusdem y la función primordial del CONNA establecida en el numeral 1 del artículo 135 de esta misma ley, obligan a activar acciones determinadas en la materia, tales como planes de vivienda, recreación, empleo para madres y padres, entre otras. De allí pues una primera interrelación entre Libro Primero y Segundo de la LEPINA.

Gran parte de las legislaciones latinoamericanas como la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes –LOPNNA– de la República Bolivariana de Venezuela, La Ley 136-03 o Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes de República Dominicana, el Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, no prohíben de forma expresa el ejercicio de la Acción de

Protección cuando hay deficiencias, incumplimiento o cuando se crea deba modificarse la Política Nacional de protección a la niñez y Adolescencia. Sin embargo, en la LEPINA, por expresa disposición del artículo 227, no es posible activar el mecanismo judicial de la Acción de Protección para la revisión de la Política Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes o las políticas locales de la materia, ni tampoco a los actos relativos a la elaboración, aprobación o modificación de éstas. Como hemos apuntado antes, en la mayoría de las legislaciones de la materia adecuadas a la Convención sobre Derechos del Niño, siempre como un mecanismo contralor de la política sobre niñez y adolescencia, si dictada o diseñada la política pública en esta área, deja de ser acatada o cumplida por los órganos respectivos y por tanto se violentan derechos que componen el nivel de vida digno; cabe intentar el recurso o acción judicial de protección para activar mecanismos e cumplimiento que permitan la protección integral desde las políticas básicas en el área pública, garantizando así o restituyendo derechos violentados.

Algunas consideraciones acerca de esta prohibición del artículo 227 de la LEPINA formularemos en este mismo capítulo que permitirán desentrañar el alcance político-jurídico de la disposición legal en comento, pues la prohibición está exclusivamente referida a la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, más no a los servicios y política pública en su generalidad. Ahondaremos sobre este criterio no restrictivo de la prohibición de acción judicial de protección.

El mismo ejercicio que hemos practicado para el caso de la política pública para el derecho a la vida digna y adecuada lo podemos formular en un ejemplo de derechos individualmente considerados, cuando a un niño, niña o adolescente se le amenaza o viola un derecho, y se activa el componente administrativo, dictando una medida de protección, verbigracia, la orden de matrícula obligatoria en un centro educativo público o privado, contenida en el literal "b" del artículo 120 de la LEPINA, cuya relación inmediata con el Libro Primero es el derecho a la Educación previsto en el artículo 81 eiusdem, pero si dictada la medida de protección el centro educativo no la acata, se activará el recurso judicial para el cumplimiento forzoso de la misma.

## II. Definiciones Básicas

Por una razón de orden pedagógico, creemos necesario antes de entrar al análisis particular de los Títulos que componen el Libro Tercero de la LEPINA, adentrarnos en algunas definiciones básicas que serán utilizadas en el recorrido de las normas que lo integran. En cada una de ellas profundizaremos además cuando corresponda el respectivo comentario a la norma legal.

Por ahora, de forma orientadora y pedagógica, aunque breve, estas definiciones las resumiremos en las siguientes:

#### DEFINICIONES BASICAS UTILIZADAS EN EL LIBRO SEGUNDO DE LA LEPINA

1. **Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**, conforme al artículo 103 se define como "...el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones públicas o privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes".
2. **Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**, que de acuerdo a la definición del artículo 109 "...es el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes."
3. **Planes Locales**, constituyen un conjunto articulado de orientaciones, directrices y acciones que desarrollan estrategias de política pública para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en cada municipio para atender las distintas realidades de la población en su jurisdicción, a cuyos efectos el CONNA coordinadamente con el municipio crearan los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia, que se encargarán de tales planes locales en materia de niñez y adolescencia.
4. **Programas**, que comprende la secuencia de acciones multisectoriales y variadas para la **garantía**, protección, prevención, promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes o la atención frente a su violación, y son la unidad de desarrollo de gran parte de las Políticas Públicas para niños y adolescentes, adaptados a realidades sociales, económicas y culturales y su entorno, ejecutados por personas o entidades de atención (públicas, privadas o mixtas)
5. **Medidas de Protección**, tal como las define el artículo 119 de la LEPINA son órdenes de obligatorio cumplimiento que impone la autoridad competente (administrativa o judicial, según sea el caso) en favor de las niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, cuando hay amenaza o violación de sus derechos o intereses legítimos. Las medidas de protección constituyen así un mandato de hacer, de no hacer o de dejar de hacer ante una conducta, acto u omisión de particulares, instituciones, funcionarios o empleados, la sociedad, madre, padre, representante o responsable, o por parte del propio niño, niña o adolescente con el objeto de restituir derechos o intereses legítimos violados, o el cese a las amenazas a estos. No se debe confundir la medida de protección con la acción de protección, siendo que ésta última la definiremos de seguidas, adelantando que tienen un fin distinto en cuanto a los sujetos protegidos.
6. **Acción de protección**, consiste en el recurso que tiene como finalidad la tutela judicial de intereses colectivos o difusos de la niñez y adolescencia, mediante la imposición de una determinada prestación o conducta al funcionario, autoridad o particular responsable de su vulneración. Constituye de esa manera un recurso exclusivamente judicial, sin antecedentes administrativos, que se ejerce con el objeto de tutelar intereses colectivos o difusos de la niñez y adolescencia (nótese especialmente que la LEPINA en su artículo 227 utiliza la calificación jurídica de "intereses" y no de "derechos" para determinar la finalidad de la Acción de Protección que, definitivamente, marca otra diferencia, al parecer intencional del legislador en esta materia, respecto a la medida de protección, en donde el tratamiento o calificación del objeto ha agregado la determinación de "derechos", además de los intereses legítimos

7. **Acogimiento Familiar**, tal como lo define el artículo 124 de la LEPINA es una medida (de protección) adoptada por el juez competente, es decir el juez o jueza especializada de Niñez y Adolescencia. Esta medida es de carácter temporal que permite a una familia, que no siendo la de origen nuclear, acoga a un niño, niña o adolescente que se encuentra privado temporal o permanentemente de su medio familiar, ya sea por carecer de padre, madre o de ambos, o porque estos se encuentran afectados en la titularidad de la autoridad parental. Así, esta medida de protección de exclusiva aplicación judicial debe interpretarse como un cobijo temporal, de transición a una medida definitiva que restituya el derecho del niño, niña o adolescente a una familia, bien la de origen, bien una familia adoptante, como lo determina claramente el artículo 131 eiusdem.
8. **Colocación Familiar**, A diferencia de la anterior en esta medida de protección al niño, niña o adolescente se le ubica con un pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a través de una medida también exclusivamente judicial, con el objeto de que permanezca bajo el cuidado, orientación y responsabilidad de este o esta pariente, en condiciones propiamente familiares, garantizando sus derechos. Se encuentra definida en el artículo 125 de la LEPINA.
9. **Familia Sustituta**, Consiste en una modalidad del acogimiento familiar, con la particularidad que una familia aun no siendo la de origen, acoge en su seno a una niña, niño o adolescente asumiendo responsabilidades que le obligan a su cuidado, protección y asistencia material y moral. Las notas distintivas que en su oportunidad detallaremos, entre acogimiento, colocación y familia sustituta son de sumo interés para la determinación judicial según la particular situación del niño, niña o adolescente a favor de quien se dicta la medida judicial de protección, pues como se notará desde ya se utilizan conceptualizaciones diferenciadas en cuanto a la familia que acoge, en donde se hace la colocación, y además una ( la Familia sustituta) es modalidad de otra (Acogimiento Familiar), utilizándose también la diferenciación del tiempo de duración de la medida y el tipo de familia en donde se ejecuta la medida.
10. **Acogimiento Institucional**, Es una medida judicial de protección que se cumple en entidades de atención, de carácter estrictamente temporal, excepcional y por el menor tiempo posible, procedente solo en aquellos casos en que no sea posible aplicar cualquiera de las modalidades de acogimiento familiar para el niño, niña o adolescente de que se trate. Como se aprecia de la definición del artículo 129 de la LEPINA el acogimiento institucional es la excepción última ante la imposibilidad de la regla, cual es la familia misma, o de la primera excepción a ésta que es el acogimiento familia, colocación o familia sustituta.
11. **Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia**, definido en el artículo 134, diremos que:
  - a. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica es una institución con personalidad jurídica de derecho público, patrimonio y autonomía técnica, financiera y administrativa.
  - b. En cuanto a su finalidad, persigue primordialmente la coordinación del Sistema Nacional de protección de la Niñez y Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
  - c. Desde el ángulo de la estructura orgánica del Sistema Nacional de Protección Integral, es su máxima autoridad.

12. Comités Locales de derechos de la Niñez y Adolescencia, son órganos administrativos locales que tienen como función primordial desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes. Definición esta que aparece en el artículo 153 de la LEPINA y que cuando corresponda su análisis en este mismo capítulo, ahondaremos suficientemente, anunciando desde ya a las lectoras y lectores que la misma resulta insuficiente, dadas las competencias estatuidas en el artículo 155 eiusdem.
13. Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, son dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local. Se encargan fundamentalmente de conocer, dictaminar y velar por la aplicación de las medidas administrativas de protección que ya han sido definidas en el número "5" de estas breves conceptualizaciones, así como de la aplicación de sanciones por infracciones de acuerdo a sus competencias determinadas en el literal "a" del artículo 199 de la LEPINA, es decir aquellas cometidas por un particular o servidor público en el ámbito local.
14. Red de Atención Compartida, es un conjunto coordinado de entidades de atención que ejecutan programas, servicios y actividades para la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
15. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, es una entidad de atención de naturaleza pública que al igual que la Red de Atención Compartida presta servicios variados, planes y programas de prevención y atención para la protección de niñas, niños y adolescentes, pero además sirve de coordinador y supervisor de aquellas Red y difusor de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia.
16. Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Son servicios públicos locales que tienen como función primordial la promoción, orientación, difusión, asistencia y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Se le definen como "servicios públicos", aunque como detallaremos más adelante pueden ser organizados por el municipio o por la sociedad, ya que el carácter público está adosado a su función de orden público cual es básicamente la defensa de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia.

Las anteriores definiciones, como hemos insistido, son breves y tienen su fundamento en las que en cada caso conceptualizan las normas contenidas en la LEPINA, por lo que son pocas las consideraciones de fondo que hacemos a las mismas, dejando ello para el desarrollo posterior de esta obra.

### III. Estructura del Libro Segundo de la LEPINA

Como ya se ha mencionado, el Libro Segundo de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se concatena o interrelaciona con su Libros Primero y Tercero, ocupando una especie de centro no sólo numérico, sino estructural que permite entender la utilidad e importancia que tienen los mecanismos institucionales allí

desarrollados para la efectividad de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en territorio de El Salvador.

Esta afirmación es coherente con el artículo 1 de la Ley, pues al establecer la finalidad de la misma insiste en que para la garantía del ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitación en el cumplimiento de los deberes de la niñez y adolescencia, se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, justamente el que ha sido instituido legalmente en el Libro Segundo de la LEPINA. Entiende de esa manera la inteligencia legislativa que la finalidad de la Ley se cumple gracias al mecanismo institucional desarrolla como política de Estado para la satisfacción real de los derechos de las personas menores de dieciocho años.

La estructura del Libro Segundo de la LEPINA, la esquematizamos de la siguiente manera:

Contiene siete Títulos, distribuidos así:

ESTRUCTURA DEL LIBRO SEGUNDO DE LA LEPINA	
•	TÍTULO I. Disposiciones Comunes al Sistema, contentivo de un Capítulo Único.
•	TÍTULO II. Políticas y Planes Públicos, con los siguientes Capítulos: Capítulo I. Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia Capítulo II. Planes Locales
•	TÍTULO III. Programas, con un Capítulo Único
•	TÍTULO IV. Medidas de Protección, contentivo de tres Capítulos, así: Capítulo I. Disposiciones Generales Capítulo II. Medidas Judiciales Capítulo III. Disposiciones Comunes
•	TÍTULO V. Componente Administrativo, con cuatro Capítulos, de la siguiente forma: Capítulo I. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, que contiene las siguientes secciones Sección Primera. Aspectos Generales Sección Segunda. Del Consejo Directivo Sección Tercera. De la Dirección Ejecutiva Sección Cuarta. Régimen Financiero del CONNA Capítulo II. Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia Capítulo III. Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia Capítulo IV. Red de Atención Compartida, con tres Secciones:

Sección Primera. Disposiciones Comunes
Sección Segunda. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
Sección Tercera. Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia
• TÍTULO VI. Infracciones y Sanciones, que contiene dos Capítulos:
Capítulo I. Reglas Comunes
Capítulo II. Régimen de Infracciones
• TÍTULO VII. Procedimiento Administrativo, con un Capítulo único

La forma en que se ha estructurado el Libro Segundo de la LEPINA, sigue una técnica legislativa que permite a usuarios y usuarias, sean o no administradores de justicia, integrantes del Sistema de Protección o lectores y lectoras en general, la utilización de una secuencia lógica de los órganos e instituciones, sus formas organizativas, competencias y funciones, así como de los procedimientos administrativos.

#### **IV. Título I. Disposiciones Comunes al Sistema (art. 103–108)**

Como antes se describió, el Libro Segundo de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia comienza con un TÍTULO I que se intitula “Disposiciones comunes al Sistema” y comprende desde el artículo 103 al 108, ambos inclusive, que a su vez constituyen el Capítulo Único de este Título.

Analizaremos este Título I de forma detallada, prestando atención, y advirtiendo que su articulado encierra disposiciones elementales que sirven de guía y principios de actuación de los componentes miembros del Sistema Nacional de Protección, al tiempo que consideramos que, desde el punto de vista de la mera técnica legislativa, otros principios y formas de actuación que son comunes a todos y cada uno de los integrantes del Sistema de Protección, han debido consagrarse en este Título, tales como por ejemplo cuando se establece en el artículo 112 el interés superior del niño y prioridad absoluta, como principios rectores de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, que sin duda han debido consagrarse como principios de la actuación de todos los órganos, entidades e instituciones del Sistema de Protección. Sin embargo, esta exclusión en particular nunca debe entenderse como negación a que el Sistema de Protección deba guiarse y ceñir sus actuaciones a tales principios, puesto que siendo una institucionalidad funcional y administrativa del Estado salvadoreño, resulta indiscutible que las obligaciones que claramente se desprenden de los artículos 12 (Principio del interés superior

de la niña, niño o adolescentes) y 14 (Principio de prioridad absoluta), conducen a que sean de obligatorio cumplimiento para el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia, y su vulneración acarrearía responsabilidad administrativa, entre otras responsabilidades derivadas de la actuación funcionarial, además de al menos los ilícitos de faltas graves establecidos en los literales h, n, o, p, q, r y s del artículo 202 de la LEPINA, según fuere el caso.

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA**  
**CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 103.- Definición y objetivo del Sistema de Protección Integral**

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, también denominado en esta Ley "Sistema de Protección Integral" o simplemente el "Sistema", es el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador.

La definición a que se contrae este artículo bien merece, antes de analizarla, algunas consideraciones particulares, además de las ya formuladas en los capítulos anteriores acerca de la naturaleza jurídica del Sistema de Protección y su importancia en cuanto a la garantía de derechos de la niñez y adolescencia.

En efecto, necesario es predeterminar la estructura general que se desprende del análisis de los componentes del Sistema de protección. A mi parecer, la LEPINA incurre en una incongruencia, o al menos en un olvido involuntario que podría tenerse como laguna legal, cuando determinó una estructura del Sistema de Protección refiriéndose a los diversos órganos, entidades e instituciones que lo integran, siendo que pretendió subdividirlos en "componentes" y sólo denominó como tales al "componente administrativo", olvidándose (en cuanto a denominación se refiere) del "componente judicial". Así, se aprecia en la visión literal del TÍTULO V de

este Libro Segundo, la existencia de un denominado "Componente Administrativo" que inicia desde el artículo 134 hasta el 198, ambos inclusive.

Este "Componente Administrativo" lo integran:

- El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
- Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia
- Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
- La Red de Atención Compartida
- El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, y
- Las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia

Sin embargo, al menos de forma explícita, la LEPINA no determina ningún otro componente, como si el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia sólo estuviese constituido por este "Componente Administrativo", lo que evidentemente y a la luz de lo establecido en el artículo 105 del mismo instrumento legal, no es así, puesto que en esta norma se estipula que en la composición del Sistema de Protección, además de las instituciones, órganos y entidades detalladas anteriormente, se encuentran:

- El Órgano Judicial;
- La Procuraduría General de la República, y
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

El asunto es que estos anteriores constituyen claramente un "componente judicial", por cuanto su actuación y funciones están estrechamente vinculadas a la administración de justicia, pero que no es denominado como tal por la ley, y además se encuentran desarrollados en su Libro Tercero. Consideramos que se trata de un desliz legislativo que, en todo caso, no tiene incidencia sustancial en la integración del Sistema de Protección, pero que estamos obligados a advertir.

Partiendo entonces de la consideración que hemos formulado, el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, se encuentra integrado por dos grandes componentes: el administrativo, y el judicial, que en realidad se comportan como los subsistemas administrativo y judicial que articulan la actividad de todo el

Sistema de Protección. Tales componentes o subsistemas, para efectos de su más clara visión, los presentamos de la siguiente forma:



Se debe observar que en el componente judicial actúan órganos administrativos auxiliares de la administración de justicia, en particular la Procuraduría General de la República y la de Defensa de los Derechos Humanos, y su interrelación con el componente administrativo del Sistema de Protección debe ser uno de los principios que guíen las actuaciones de ambos componentes. Ello queda claro no sólo de lo expresamente estatuido en el artículo 107 de la LEPINA, sino incluso de disposiciones como la del artículo 195 sobre la prestación de servicios de asesoría jurídica por parte de las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Por lo demás, estas Procuradurías tienen el carácter de legitimados procesales activos para requerir la protección judicial de los derechos de la niñez y adolescencia, a tenor de lo dispuesto por el artículo 219 de la LEPINA.

Así pues, el artículo 103 de la LEPINA define al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, asignándole características, integración, mecanismos de actuación y objetivos particulares en un solo concepto que permite

entender que se trata de una creación jurídica de derecho público. De esta forma establece:

1. Para los efectos de la ley se le denominará **Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**, o también "Sistema de Protección Integral" o simplemente "Sistema". En el resto del articulado de la Ley ciertamente encontraremos indistintamente unas u otras denominaciones. Importa si establecer que es un "Sistema" en los términos en que hemos dejado asentado en los capítulos precedentes de esta obra, y que principalmente destaca el carácter integrado e integral de sus actuaciones, pues la noción sistémica remite inmediatamente a una ordenación lógica de funciones que en su conjunto, y sólo en su conjunto, pueden funcionar con eficiencia y efectividad en la gestión de la misión asignada.
2. Es el conjunto coordinado de **órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas**, lo cual determina de forma precisa dos elementos:
  - a. El de conjunto, esto es que en su totalidad los órganos, entidades e instituciones, serán consideradas Sistema de Protección Integral, por lo que también la actuación de cada uno de estos se hace como tal Sistema y no de forma aislada o desagregada.
  - b. Los **órganos, entidades o instituciones que son parte del Sistema de Protección, pueden ser públicos o privados**, siempre que la misma Ley lo permita, lo que tiene a su vez dos grandes incidencias:

La primera, son privados o públicos aquellos que en el artículo 105 de la LEPINA son definidos con tal carácter, como el caso de la Red de Atención Compartida (artículos 169 y 171) o las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia (artículo 193);

La segunda incidencia reside en que aunque sean privadas la prestación del servicio, el programa, o la actuación en general de cualquiera de estos componentes del Sistema de Protección se debe a normas de orden público, por cuanto los derechos de la niñez y adolescencia constituyen una política de Estado, en la que está interesado el orden social en su conjunto y así ha sido declarado

por el artículo 34 constitucional, además de la propia Ley en su artículos 1 y 15 de la LEPINA.

- c. **Las políticas, planes y Programas del Sistema de Protección**, tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Estas estrategias fundamentales son las determinantes en la mayor o menor efectividad de los Derechos Humanos a la población menor de dieciocho años y que además son responsabilidad del Sistema su adecuada implementación. Para ello, subsiguientemente el Libro Segundo de la LEPINA (artículos 109 al 118), desarrolla suficientemente el contenido de cada estrategia que anuncia en este artículo 103. Se desprende igualmente que el Sistema no tiene otro objetivo institucional, político o social que no sea el de la garantía de esos derechos.

Sin duda existe una estrecha relación entre esta norma del artículo 103 con el contenido del artículo 1 de la ley, pues desde este último se anuncia con claridad que la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es el mecanismo por excelencia y jurídicamente establecido para la garantía del ejercicio y disfrute pleno de los derechos de toda niña, niño o adolescente.

Al ser definitorio del Sistema Nacional de Protección, el artículo 103 en concordancia con el 1, se convierte en la base de sustentación legal de creación de todos los componentes de este Sistema, y por tanto, los órganos, entidades e instituciones (siendo coherentes con lo que acá hemos dejado establecido, es decir, coherentes con la actuación sistémica y en nombre del Sistema), en cada actuación administrativa deben proceder encabezando esta titularidad. Por ejemplo, cuando se dicte una medida de protección a favor de un niño, niña o adolescente individualmente considerado, de las previstas en los artículos 119 al 123 (medidas administrativas) o de las previstas en los artículos 124 al 129 (medidas judiciales) o aquellas innominadas que aunque no se encuentren denominadas en la Ley corresponderá dictarlas al Juez o Jueza, como lo prevé el artículo 222; los órganos de actuación (Juntas Departamentales de Protección o Jueces Especializados de Niñez y Adolescencia) deben citar que actúan además de hacerlo por autoridad de la ley, como parte integrante del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia contemplado en el artículo 103 y subsiguientes de la LEPINA.

Se hace esta indicación no sólo para el cumplimiento de un requisito legal, sino esencialmente porque ello adecúa a una conducta institucional del Sistema de Protección, al tiempo que funda una cultura social para la preminencia del mismo

como conjunto articulado de acciones que trascienden la actuación individual para convertirla en orgánica de todos los componentes del Sistema.

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA**  
**CAPITULO ÚNICO**

**Artículo 104.- Principios del Sistema de Protección Integral**

El Sistema de Protección Integral se organizará y se regirá bajo los principios de legalidad, participación democrática, eficacia y eficiencia.

La actuación de los integrantes del Sistema se regirá además por los principios de coordinación, cooperación, transparencia, buena fe y gratuidad.

La anterior norma se encuentra dirigida a establecer por un lado los principios de organización, y por el otro los de actuación del Sistema de Protección Integral.

Nótese que en la primera parte del artículo 104 el legislador ha utilizado los principios (legalidad, participación democrática, eficacia y eficiencia) para ser aplicados a *"...El Sistema de Protección Integral..."*, en cuanto a su organización y regulación reglada o gobierno del Sistema, mientras que en la segunda y última parte de la misma norma ha utilizado los principios (coordinación, cooperación, transparencia y buena fe) para ser aplicados a *"...La actuación de los integrantes del Sistema..."* también en cuanto a regulación reglada ("...se regirá..."). Aunque parezca una sutileza legal, es evidente que la distinción se ha hecho ex profeso, por cuanto la primera parte está dirigida a los efectos de la organización del Sistema, mientras que la segunda lo es a los efectos de la actuación de todos y cada uno de los integrantes del mismo. Por tanto, debe entenderse que en cuanto a la organización el Sistema de Protección lo hará conforme a la primera parte de la norma, y en cuanto a la actuación y reglas que le rigen lo hará tanto conforme a los principios de esa primera parte, como de la parte final de la norma. Esta disposición ha podido redactarse de forma menos confusa y más cónsona con el propósito e intención legislativa que

creo se persigue, reuniendo los principios de actuación y los que rigen en una sola disposición y separando así los de organización del Sistema de Protección.

Son así principios de organización y a su vez por los cuales se regirá la actuación del Sistema, la legalidad, la participación democrática, la eficacia y la eficiencia.

La legalidad que obliga a que la instauración y funcionamiento del Sistema se realice conforme a los postulados y normas sustantivas y adjetivas de derecho. Por el principio de legalidad se determinan las actuaciones que se corresponden con el marco legal, es decir que funcionarios y funcionarias, empleados y empleadas, se encuentran sometidos absolutamente a las disposiciones de la ley, y no a la voluntad propia. De esta forma no es libérrima la actuación de los órganos del poder público, por cuanto se debe a expresas normas que establecen las formas de actuación, organización, tipos y efectos legales. También gracias a este principio se brinda seguridad jurídica a los administrados y administradas en el estricto sentido de que se debe garantizar que ninguna actuación saldrá del marco legal, y cuando ello ocurra acarreará la nulidad de los actos ejecutados en contravención a la Ley, además de las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que pudiesen incurrir quienes ejecutan tales actos.

Sin duda que la actuación legal del Sistema de Protección se encuentra principalmente contenida en la propia LEPINA que define el marco de funciones de cada órgano, entidad o institución que lo integran, así como los procedimientos administrativos y judiciales, pero además deben observarse claras disposiciones de Derecho Administrativo y de Derecho Público en general contenidas por ejemplo en la Ley de Administración Pública, Ley Administrativa Municipal, Ley de Derecho Administrativo, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ley del Poder Judicial, en cuanto sean aplicables al órgano que actúe.

La participación democrática, que es un principio orientador y de aplicación práctica, que ha pasado de un concepto político a uno jurídico-político en el ámbito del derecho constitucional de muchos países, y además desarrollado en leyes sustantivas. Es este el caso de la LEPINA, pues se organizan formas de participación democrática, como en lo adelante analizaremos, en el diseño y contenido de la Política Pública de Niñez y Adolescencia (véanse los artículos 112 y 113), pero además la sociedad tiene la opción claramente abierta de participar en la prevención, promoción, defensa y protección de niños, niñas y adolescentes en el contexto del propio Sistema, a través de entidades y servicios, tales como la Red de Atención Compartida o las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia, y de forma directa en los órganos de decisión, como es el caso de participación en el Consejo Directivo del CONNA, conforme al artículo 138 de la Ley.

Por supuesto que el principio de participación democrática impone una cultura de respeto, tolerancia y aceptación, pluralidad de pensamiento e ideologías, credos o religiones, entre otras incidencias. Por ello es que se encarga a la Ley de fijar los parámetros de actuación cuando delimita la forma de esta participación. Respetando el marco de principios democráticos entre los que cuentan además de los antes dichos, el de no partidización de la actividad de los poderes públicos, el de respeto a las decisiones de las mayorías, respetando también la opinión de las minorías; será posible que el Sistema Nacional de Protección cumpla el cometido de garantía de los derechos a la niñez y adolescencia.

Es un supuesto de la real participación democrática no el simple método de la consulta a la sociedad, con escogencia de determinados sectores "organizados" de esta, como las denominadas Organizaciones no Gubernamentales –ONGs–, sino principalmente y siempre entendiendo que se trata de un derecho-deber de la sociedad, esta participación debe ser activa, incorporando sectores y dirigentes sociales, tales como los dirigentes naturales de barriadas, comunidades y ciudades en lo cultural, deportivo, salud, ambiente, ecología, educación, artes, etc, trascendiendo así las formas societarias de participación, por lo que se debe promover la participación más amplia de la ciudadanía y en especial de los niños, niñas y adolescentes en las instancias del Sistema Nacional de Protección, pues son estos en todo caso los sujetos de derechos y el fin último del propio Sistema<sup>28</sup>. De esta manera la participación sirve no sólo de construcción social en las instancias de protección sino fundamentalmente como coadyuvante en la formación de una cultura de profundización de la democracia en su totalidad, pues educa a niños, niñas y adolescentes, y orienta al resto de la sociedad sobre métodos reales de aportación protagónica en la toma de decisiones.

**La Eficacia y la Eficiencia**, que aunque son dos principios de gestión administrativa e institucional distintos, hemos querido tratarlos en forma conjunta justamente para delimitar sus acepciones. **LA EFICACIA EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA** constituye la capacidad o fortaleza institucional para el cumplimiento de objetivos y metas, por tanto se expresa en la obtención de resultados ya planificados, ya determinados. En el Sistema Nacional de Protección, este concepto resulta valioso para la determinación de los alcances progresivos en la efectiva protección de los derechos de la niñez y adolescencia, puesto que es labor del Sistema en su conjunto el objetivo trazado por los artículos 1 y 103 de la LEPINA, cuales no podrán ser alcanzados sin ser eficaces. No debe tratarse del

28 En ECUADOR, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia ha puesto en práctica un interesante proceso de participación de niñas, niños y adolescentes de forma directa y personal en los debates y decisiones de esta Institución. Es la experiencia más cercana a la real y verdadera participación democrática en las instancias decisoras de protección que este autor conoce en la Región de América Latina y El Caribe, sin desconocer que es muy posible la existencia de otras.

logro de objetivos generales, sino que en la medida en que se alcanzan los específicos de cada uno de los componentes del Sistema de Protección, y las metas hacia un objetivo general, en esa medida se consigue avanzar en la eficacia administrativa. De allí que para la práctica adecuada de la eficacia administrativa sea necesario entender suficientemente también la delimitación entre metas y objetivos. Por su parte **LA EFICIENCIA EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA** hace referencia a la mejor y más adecuada utilización de los recursos (humanos, materiales, administrativos, financieros y de tiempo, entre otros) en cada una de las actuaciones que configuran el desempeño organizacional. Aprovechamiento de circunstancias más utilización apropiada e idónea de recursos constituyen la clave de una gerencia administrativa eficiente para el logro de los objetivos propuestos. Este principio de actuación en el Sistema de Protección de la Niñez tiene igualmente un alto significado, toda vez que permite y califica la gestión hacia la transparencia en la utilización de los recursos, pero además permite la maximización de los mismos para obtener resultados a favor de los niños, niñas y adolescentes.

Ambos principios, EFICACIA Y EFICIENCIA son, a mi manera de ver, un binomio inseparable para la gerencia del Sistema de Protección de la niñez y Adolescencia que brindan seguridad en la administración de recursos, logro de objetivos, y por ende, en la rendición de cuentas.

Respecto a la segunda parte del artículo 104 se preceptúan los principios de coordinación, cooperación, transparencia, buena fe y gratuidad en las actuaciones de los integrantes del Sistema de Protección.

A lo largo de este trabajo hemos ido considerando muchos de estos principios. No obstante algunas reflexiones adicionales son necesarias:

La **Coordinación** como principio de actuación de los integrantes del Sistema, es coherente con la definición de este que establece el artículo 103 de la Ley, en donde se afirma que "...es el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas...". No ser un principio de obra y desempeño de los órganos que integran el Sistema de Protección sería un contrasentido con su propia definición. Coordinar es así parte misma de la consideración de sistema, pues en una actividad compleja como lo es la de organizar tareas comunes en medio de diversidad de instancias y órganos, cobra mayor relevancia en el ámbito del concepto de Gerencia Pública la ordenación adecuada de éstos a los fines u objetivos de la organización o institución toda. Esta actividad reguladora de las actuaciones individuales tiene la tarea de convertirlas en un orden acorde, coherente, valga redundar, ordenado de los variados elementos y funciones que la componen para que sea orientada en

su totalidad a los mismos objetivos, evitando la dispersión, el solapamiento o usurpación de funciones. Es cierto así que en el Sistema de Protección observaremos con frecuencia la variada actividad de distintos órganos y entidades, instituciones públicas y entes privados, que se desempeñan en el objetivo común de garantizar los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, pero es claro que la LEPINA define el objetivo particular de cada uno de ellos, aunque el general sea común a todos. Es entonces importante que la ordenación de la actividad particular y concreta de cada uno tenga un principio coordinador que les alinee y ordene para evitar la confusión y dispersión que hemos dicho.

La aplicación práctica del principio de coordinación tiene inmediata relación con los artículos 135 y 146 de la LEPINA, puesto que en el primero se establece no sólo que el CONNA es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y por tanto le coordina, sino que su cardinal 4to de forma específica consagra la función de "Planificar y coordinar la implementación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral para el efectivo cumplimiento de sus fines....", y en la segunda norma la Dirección Ejecutiva del CONNA está encargada de una cantidad de atribuciones relacionadas de forma directa con la coherencia de acción del sistema, desde la elaboración del plan de coordinación, pasando por la asistencia técnica, hasta el fortalecimiento en el funcionamiento a los sistemas locales de protección, a los municipios, a las Asociaciones de Promoción y Asistencia, Entidades de Atención, entre otras.

De tal forma que desde la estructura organizativa del Sistema de Protección, el principal responsable en el funcionamiento coordinado de todos sus integrantes, lo es el CONNA, a quien jerárquicamente la Ley le ha asignado esta tarea, pero al mismo tiempo es de advertir que cada uno de los órganos, entidades e instituciones que componen el Sistema se debe al principio de coordinación en todas y cada una de sus actuaciones. Así, por ejemplo, cumplir las directrices y lineamientos estratégicos del Plan de acción del propio sistema no es exclusivamente ordenarlo, vigilarlo y evaluarlo, sino también y principalmente es cumplir tales lineamientos por parte de los órganos locales del Sistema de Protección y adecuar sus acciones generales al análisis de situación y realidad de los derechos de la niñez y adolescencia en sus comunidades. Por ejemplo, en el artículo 160 de la LEPINA, el CONNA es encargado de elaborar y aprobar las normas internas y de funcionamiento de cada una de las Juntas de Protección, y en el artículo 155 los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia tienen como función la de establecer lineamientos técnicos, complementarios a los fijados por el CONNA para la aplicación de la PNPNA en la

localidad correspondiente. Estos ejemplos muestran claramente que la actividad coordinadora es una doble vía entre el ejercicio de la función rectora del CONNA y el resto de los integrantes del Sistema de Protección. No hay, por tanto, posibilidad de coordinar sin el consenso y cumplimiento de las líneas gerenciales provenientes de la máxima autoridad del Sistema, y sin la complementariedad de parte de todos los demás integrantes.

No pasamos por alto la particularidad en la LEPINA de una especie de dualidad coordinadora en materia de la Red de Atención Compartida, que se desprende claramente de los comentados artículos respecto a las disposiciones que se derivan de los artículos 170, 179 y 180 de la misma Ley, pues también se encarga al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia –ISNA– de la coordinación y supervisión de la actuación de los miembros de la Red de Atención Compartida. A mi entender, esta dualidad normativa no ha debido presentarse, pero en todo caso no resulta grave si se comprende en su amplio sentido lo que hemos afirmado antes acerca de la necesidad de respetar la condición de máxima autoridad del CONNA unido a la complementariedad de parte de todos los integrantes del Sistema, incluyendo al ISNA como tal por expreso mandato legal. La práctica del Sistema, y la elaboración de claras directrices al respecto irán resolviendo esta particular circunstancia de doble actividad coordinadora. Algunas preguntas asaltan inmediatamente en el caso del resto de entidades de atención cuando colisionen disposiciones, directrices u órdenes de parte del ISNA y el CONNA y la primera tiene que ver con ¿a cuál directriz obedecemos? O igualmente ¿si damos cumplimiento a un lineamiento determinado por el CONNA acaso no contrariamos otro del ISNA, o viceversa?. En esta circunstancia, y ante lo que a mi parecer se presenta como un asunto no resuelto por la legislación de niñez y adolescencia, debe recurrirse en primer lugar a la coordinación conjunta (ISNA-CONNA), y en caso de imposibilidad de esta acción de forma conjunta por cualquier razón, priva sin duda la rectoría del Sistema atribuida por Ley al CONNA.

En síntesis, el principio de coordinación en la actuación de los integrantes del Sistema de Protección imprime un particular sello de garantía en la efectividad de las funciones a las que están destinados.

**La cooperación** como principio de actuación de los integrantes del Sistema, eleva la importancia que tiene la contribución mutua.

Cooperar es así un principio derivado del Derecho Administrativo que ha venido avanzando en consagrar como principio que cada uno de los órganos que prestan funciones públicas tiene sus propias funciones, pero contribuirán entre sí para

la consecución de los fines del Estado. Mayor relevancia adquiere la cooperación como principio de la actividad administrativa en la medida en que está referido a componentes de un mismo sistema, como se trata en este, responsable de la protección integral de la niñez y adolescencia.

Es claro que las propias funciones de órganos, entidades e instituciones indican con precisión que muchas de ellas serían simple ilusión sino se coopera entre los diversos integrantes, como por ejemplo la lógica existente entre quien ejecuta la medida de protección a favor de un niño o niña en una entidad de atención y la Junta de Protección que la emana o dictamina. Otros niveles de cooperación resultan menos evidentes, pero no por ello dejan de ser necesarios, como sería, por ejemplo, el que deben los órganos judiciales en la facilitación de la actividad del CONNA en materia de fijación de directrices y lineamientos para las medidas judiciales de protección, puesto que si bien es cierto el Poder Judicial es autónomo por principio constitucional, la cooperación con la definición y aplicación de lineamientos en este sentido en nada entorpece su independencia y autonomía, máxime cuando los Juzgados y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia son parte del Sistema de Protección.

La Cooperación, en síntesis, es un principio que complementa a la coordinación del Sistema de Protección, puesto que si bien coordinar determina la alineación u ordenación coherente de las actuaciones, cooperar facilita las mismas y brinda celeridad a las acciones en conjunto.

En cuanto a la transparencia, que ya hemos referido en la oportunidad en que tratamos las características de la política pública, obliga a que las actuaciones de los integrantes del sistema de protección sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto, y en particular de las beneficiarias y beneficiarios.

Necesario es afirmar que este principio de transparencia no sólo obliga a la rendición de cuentas al interior de su propio órgano, o para el resto del Sistema de Protección, sino que involucra al menos dos actuaciones adicionales por parte de cada órgano, entidad o institución:

- a. **Rendir cuentas de forma clara** sobre los resultados cuantitativos y cualitativos en la gestión de protección a los derechos de la niñez y adolescencia.
- b. **Contraloría social**, pues transparencia no es exclusivamente informar de manera clara y precisa de los hechos administrativos, sino permitir a su vez el control de la sociedad sobre la verdad de lo informado de forma permanente y también clara. Por esta razón, las actuaciones deben estar a la disposición de revisión, supervisión y análisis de la sociedad.

La buena fe es un principio de actuación del Sistema de Protección de la niñez y adolescencia, que a mi entender está relacionado con el desarrollo del principio programático de la seguridad jurídica estatuido en la Constitución de la República de El Salvador en su artículo 2. Por tanto, la buena fe en las actuaciones administrativas se erige como de rango constitucional y supone el cumplimiento de la actividad de los órganos del poder público en función de los derechos e intereses legítimos de los administrados, asegurando así el apego al estado de Derecho en todos los actos, fácticos o no, producidos por los órganos de la administración pública. La consagración normativa de este principio inicia una ruptura con el carácter potestativo, simplemente ético y no imperativo, que ha tenido la buena fe en las actuaciones administrativas, es decir que pasa de ser una consideración de la moral, una especie de irrupción de los contenidos éticos y sociales en las relaciones entre administradores y administrados, a la norma de derecho que obliga a cada funcionario o funcionaria a cumplir en sus actos en nombre del poder del Estado.

La aplicación del principio de la buena fe, como bien ha afirmado el Dr. Jesús González Pérez<sup>29</sup> *"...permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones. Y en que los actos van a ser respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. La aplicación del principio de la buena fe, por otra parte, comportará la confianza de la Administración en que el administrado que con ella se relaciona va a adoptar un comportamiento leal en la fase de constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la propia Administración y frente a otros administrados. Como ha dicho SAINZ MORENO, «la buena fe de*

---

29 EL PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Discurso , pág. 20

*la Administración frente al ciudadano consiste en la confianza de que éste, no sólo no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, sino que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe de otro ciudadano...» "... Se incurre en fraude siempre que se elude la norma realmente aplicable, adoptando la vestidura de una figura jurídica regulada por norma que responde a finalidad distinta, con independencia de que sea o no la conducta que lógicamente cabría esperar de un comportamiento leal y honesto hacia las personas que con nosotros se relacionan. Mientras que es la contravención de este comportamiento leal y honesto lo que sanciona el principio de la buena fe, con abstracción de que se haya tratado de amparar en norma distinta. No concurren dos normas jurídicas, al valorar su aplicación no hay que tener en cuenta dos normas: la de cobertura y la realmente aplicable. Lo que el principio comporta no es impedir que se legitime una conducta en norma dictada con otra finalidad. Presupone una actuación ajustada a la norma jurídica aplicable y al acto que la legitima; pero no es la que podía esperarse de la relación de reciprocidad. Se atenta contra la buena fe al ejercitar un derecho nacido con arreglo a la norma aplicable; se incurre en fraude de ley al intentar el nacimiento de un derecho a través de una norma que no es la correctamente aplicable.*

El principio de buena fe se comporta así en cada actuación de los integrantes del Sistema de Protección como una norma informadora de la actividad administrativa que limita el abuso del derecho creando una especie de escudo protector para garantizar justicia, equidad, bien común y respeto a los derechos legítimos de las administradas y administrados, por lo que cualquier acto administrativo contrario a la norma jurídica imperativa, a los principios generales del derecho, a las funciones prescritas por la ley al órgano y, en síntesis, contrario a los fines del derecho, constituirá un fraude a la buena fe como principio de actuación administrativa.

Acerca de la Gratuidad como principio insistiremos en que en la actividad administrativa destinada a la satisfacción de Derechos Humanos no debe imponerse carga económica para las ciudadanas y ciudadanos, pues por naturaleza son gratuitos y constituyen si una carga presupuestaria a ser planificada y costeadada por el Estado. Por tanto, ningún servicio, prestación o ejecución de programas de atención, ni ninguna otra actividad relacionada con la protección a los derechos de la niñez y la adolescencia debe comportar un pago por parte de los beneficiarios ni contener fin lucrativo. A tal efecto, las entida-

des privadas, por ejemplo, deberán procurar las formas de financiamiento con el propio sector público o el privado, con organismos nacionales o internacionales, donaciones, cooperación financiera, o por cualquier otra actividad lícita que no sea el cobro del servicio o programa que prestan a niñas, niños y adolescentes, pues es de carácter público, además de ser parte del Sistema Nacional de Protección, por lo que no se abstraen de la aplicación del principio de gratuidad.

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA**  
**CAPITULO ÚNICO**

**Artículo 105.- Composición del Sistema de Protección Integral**

El Sistema de Protección estará integrado por:

- a) El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia;
- b) Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia;
- c) Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia;
- d) Las Asociaciones de Promoción y Asistencia;
- e) El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia;
- f) El Órgano Judicial;
- g) La Procuraduría General de la República;
- h) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; e,
- i) Los miembros de la Red de Atención Compartida.

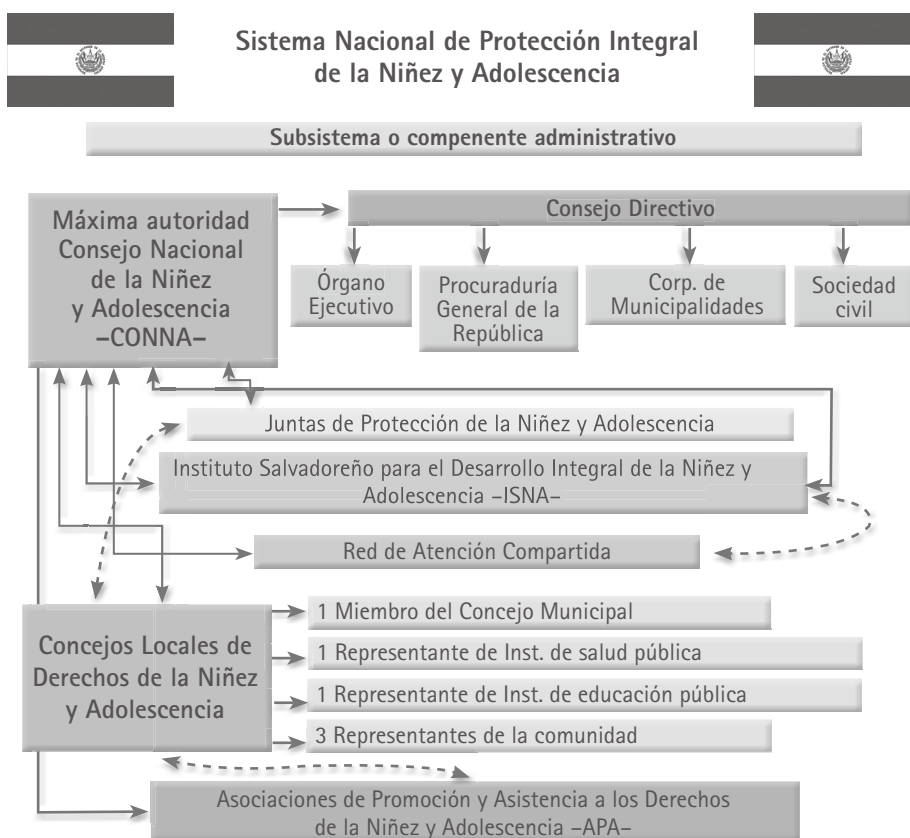
Esta disposición enumera taxativamente los nueve integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, los cuales desarrolla en definición, organización y atribuciones en el Título V.

Todos y no ningún otro órgano, entidad o Institución forman parte del Sistema. La norma se encarga pues de determinar la composición exacta de la institucionalidad

de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en El Salvador y de cumplir los fines estatuidos en los artículos 1 y 103 de la Ley.

Aunque con posterioridad desarrollaremos cada uno de estos integrantes del Sistema, y las relaciones entre sí, ahora nos encargamos de mostrar la estructura orgánica que se desprende del conjunto de ellos.

Una aproximación orgánica del Subsistema o componente administrativo sería el siguiente:



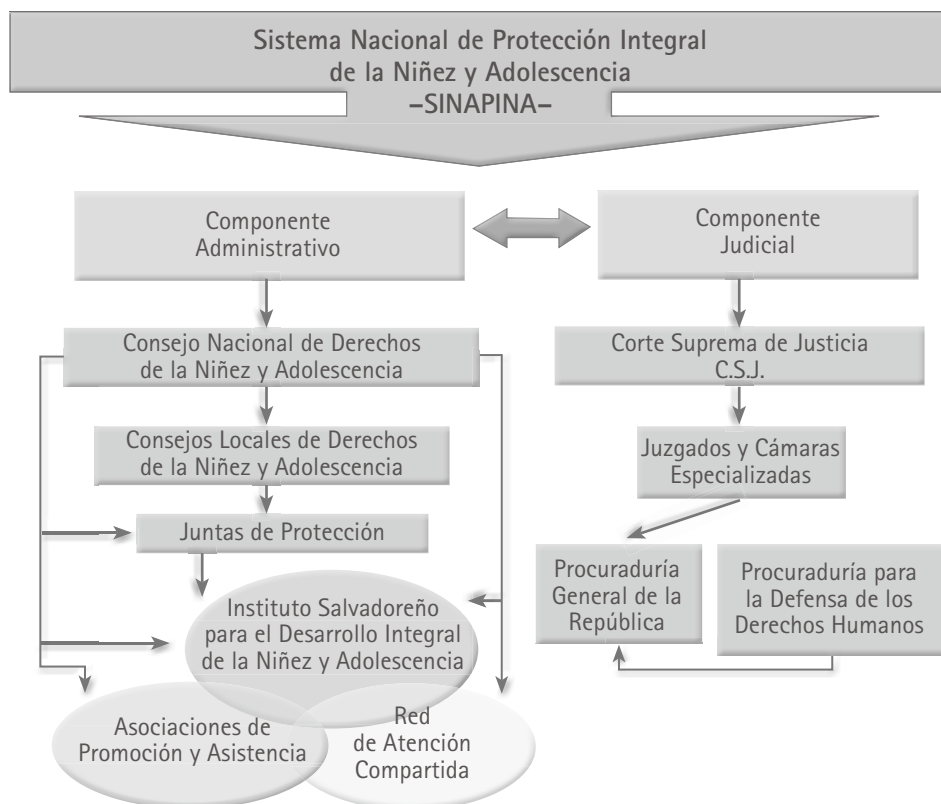
Este pretende explicar los órganos, entidades e Instituciones que conforman el Sistema de Protección en cuanto a la actividad y efectos administrativos, siempre entendiendo las interrelaciones sistémicas que se producen entre ellos.

En cuanto al Componente Judicial, lo presentamos de la siguiente forma.



Por supuesto que los anteriores esquemas estructurales de la organización del Sistema de Protección solo retratan la forma general en que el propio artículo 105 los enumera, agregando de nuestra parte la denominación de "subsistema", por cuanto se entiende del propósito legislativo al crear este Sistema de Protección, así como de las normas que atribuyen sus competencias, la articulación entre los diversos subsistemas que lo componen.

Una visión más integrada y condensada de este Sistema Nacional de Protección es posible al estudiar las relaciones que se producen entre sus integrantes, como ya hemos dicho a partir del Título V de la LEPINA. Sin embargo, adelantaremos la siguiente estructura:



## TÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA CAPITULO ÚNICO

### Artículo 106.- Declaratoria de interés público y nacional

Se declara de interés público y nacional la creación, implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia.

El Gobierno Central y los Municipales estarán obligados a colaborar en la implementación del Sistema de Protección Integral, cuyos planes de coordinación y desarrollo tendrán carácter nacional.

La Declaratoria de Interés público y nacional de los 3 pasos para la consolidación del Sistema de Protección (creación, implementación y funcionamiento), imprime una noción clara de la voluntad del Estado salvadoreño en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y como hemos analizado anteriormente, es en definitiva el Sistema por declaratoria expresa de la norma, de interés público y nacional que de forma coordinada integra a las instancias públicas y privadas a través de políticas públicas para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.

Más allá de esta consideración administrada a la naturaleza jurídica del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia, (la cual por cierto no abunda en muchas legislaciones de forma directa y expresa como en la LEPINA se ha hecho), como harto hemos analizado, la Ley para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA– tiene la particularidad de contribuir en la determinación de la naturaleza jurídica del Sistema de Protección que instituye. En efecto, debe considerarse particularmente esta disposición que da el carácter de interés público y nacional al Sistema como parte fundamental de su naturaleza jurídica, que permite así claramente entenderlo asimilado al orden público institucional del Estado, y de utilidad irrefutable para la sociedad en general.

Así, cualquier planificación del Estado y en especial los planes de coordinación y desarrollo del Gobierno Central y de los Municipios, están obligados a contemplar la implementación del Sistema, como lo determina la parte final de este artículo.

No debe entenderse esto como que la acción del Estado se agota con la implementación. Todos los organismos e instituciones del Estado, quedan obligados a darle carácter prioritario a la fijación de políticas, planes, programas, acciones y destinación de recursos para el correcto y eficaz funcionamiento del Sistema de Protección. Es ese pues el espíritu, propósito y razón de esta norma que busca, sin duda, el desarrollo de una fuerte institucionalidad de protección y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia. Por esta razón es que el artículo 106 constituye el desarrollo programático de los principios de corresponsabilidad y prioridad absoluta, en cuanto al compromiso indeclinable del Estado, previstos en los artículos 13 y 14 de la ley.

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA**  
**CAPITULO ÚNICO**

**Artículo 107.- Deber de Colaboración**

Todo funcionario, organismo, institución o dependencia del Estado o de las Municipalidades están obligados a prestar colaboración y auxilio al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Comités Locales y Juntas de Protección, así como suministrarles la información que solicitaren relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia.

En virtud de esta disposición, se desarrolla el principio de auxilio y colaboración de todos los funcionarios, organismos e instituciones o dependencias del Estado o de las Municipalidades para con tres de los órganos administrativos del Sistema de Protección. Entendemos de ello lo siguiente:

- Si bien el principio de cooperación entre distintos poderes públicos es de origen constitucional, es expresa la norma de la LEPINA al obligar al Estado y Municipalidades a ellos.
- Solo desde el punto de vista de la técnica legislativa, creemos que bastaba con decir "Todo funcionario, órgano o poder del Estado..." sin necesidad de agregar "Institución o Dependencia", puesto que se encuentran comprendidas éstas en la noción más amplia de Poder Público del Estado, como claramente se deriva de la acepción jurídico-constitucional<sup>30</sup> consagrada en el artículo 6 de la Constitución de la República.
- De igual manera, es claro que las Municipalidades forman parte del Estado en sentido vertical, pues como sabemos si bien en lo horizontal los poderes públi-

<sup>30</sup> Léase el artículo 86 de la Constitución de la República que expresamente consagra que "...Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas..."

cos del Estado son "Ejecutivo, Legislativo y Judicial", en lo vertical y territorial estos se expresan a través de las Dependencias y Municipalidades, entre otros.

- Se infiere claramente de la disposición legal que analizamos que el legislador quiso ser preciso al contemplar la cooperación con los órganos de Planificación de Políticas Públicas, por una parte, cuales son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Consejos Locales de Derechos, por cuanto de allí proviene la acción fundamental del Estado para la protección de los Derechos Humanos en sentido universal, así como quiso ser expreso en cuanto a las Juntas de Protección, pues éstas tienen la función de ordenar la restitución de derechos individualmente considerados. Insistimos en que ello no significa de manera alguna que se excluya el deber de contribución con el resto de las instituciones y entidades del Sistema de Protección.
- El suministro de información a que obliga la norma por parte de los órganos del poder público a los Consejos Nacional y Locales de Derechos, y a las Juntas de Protección, cobra importancia esencial (en particular para los dos primeros), a los efectos de obtener esta información que permita el análisis de situación del estado de los derechos en los niveles nacional y local, y con ella facilitar la elaboración y aplicación, así como el seguimiento a la Política Pública de Niñez y Adolescencia. Por supuesto que todos los niveles del Estado se encuentran obligados a proporcionar esta información, pero consideramos que la más calificada corresponde a la Dirección General de estadísticas y Censo de El Salvador –DIGESTYC– que está comprometida a proporcionar la información oportuna y confiable. A tales efectos, parte de la Coordinación extra-sistema desde el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia tiene que ver con esta Institución Estadística Nacional. El requerimiento de información relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia también obliga a los organismos de inversión social y presupuestarios de la administración pública en cuanto al detalle de esta inversión, metas y resultados de la misma, así como de los planes anuales de inversión social y prioridades a las que opta el Estado en la inversión para la satisfacción de derechos de niñas, niños y adolescentes, desagregada por edades o grupos etarios, sexo, región geográfica, sector social, entre otros. Todo ello se relaciona directamente con las competencias que desarrolla el artículo 135 de la LEPINA.

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA**  
**CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 108.- Responsabilidad en caso de incumplimiento**

Todos los funcionarios, autoridades, empleados, organismos, instituciones o dependencias, públicas o privadas, relacionados con el Sistema de Protección Integral, responderán de sus actos cuando por negligencia, impericia, ignorancia o abandono inexcusable, causen una violación o amenaza a los derechos de la niña, niño o adolescente. Igualmente, cuando divulguen o se aprovechen de cualquier información confidencial de que tuvieron conocimiento en el desempeño de su cargo, incurrirán en responsabilidad por los daños y perjuicios que causaren a terceros, sin menoscabo de la responsabilidad administrativa o penal que corresponda.

Siendo coherente con la declaratoria de orden público que trasciende a toda la LE-PINA, esta norma establece un tipo legal de responsabilidad especial para toda la institucionalidad relacionada con el Sistema de Protección Integral.

Resulta ser así un tipo legal de sumo interés por cuanto no sólo establece responsabilidad para los integrantes del Sistema de Protección, sino que si fijamos en detalle la expresión utilizada es "...relacionados con el Sistema de Protección Integral...", lo que establece un alcance que trasciende a los meros integrantes del este Sistema. En virtud de ello, los integrantes del municipio, que están obligados a prestar la contribución debida para el desempeño del Sistema de Protección, responderán de sus actos ya no solo por dolo o intención inequívoca de causar un daño (violación o amenaza) a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino por un hecho ilícito civil de características culposas (negligencia, impericia, ignorancia o abandono inexcusable), o en el caso de que divulgen información confidencial o se aprovechen de información en ocasión del desempeño de su cargo. De estos actos (y sólo de los actos, no de las omisiones) se generan las clásicas responsabilidades por daños y perjuicios causados a terceros, además de la responsabilidad administrativa y penal a que hubiere lugar.

Esta responsabilidad, sin incurrir en el *non bis ídem* (doble juzgamiento), es autónoma de la que se genera por las infracciones a que se contraen los artículos 199 al 202 de la LEPINA, por cuanto la propia norma que analizamos se encarga de dejar a salvo las ulteriores responsabilidades.

### **V. Título II. Políticas y Planes Públicos – artículos 109 al 115–**

Bajo el Título II y desarrollado en dos Capítulos, la LEPINA se encarga de definir, establecer objetivos, principios, tipos, coordinación, descentralización y contenidos esenciales mínimos de las políticas y planes públicos dirigidos a asegurar de forma efectiva el pleno goce de los derechos de la niñez y adolescencia en El Salvador.

Ciertamente, El Título II está dirigido al desarrollo de los mecanismos jurídico- administrativos y sociales que permitirán el objeto fundamental de garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos para la población de niñas, niños y adolescentes.

Analizaremos estos en detalle, advirtiendo que es una tarea que la práctica del Sistema Nacional de Protección de la niñez y adolescencia irá abonando a la elaboración de aspectos sustanciales que acá se desarrollan a título general e incluso en algunas ocasiones de forma propositiva, sin ánimo ninguno de pretensión de la verdad única al respecto.

## TÍTULO II POLÍTICAS Y PLANES PÚBLICOS CAPÍTULO I

### Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia

**Artículo 109.- Definición y objetivo** La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante "Política Nacional" o "PNPNA", es el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La PNPNA establecerá las directrices para la acción y coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección, orientando la actuación estatal y privada que tenga vinculación con la garantía de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia se implementará a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias.

La exposición de motivos de la ley ha explicado magistralmente que *"El anteproyecto de Ley centra sus esfuerzos en los mecanismos sociales y administrativos de protección. Por ello una de las herramientas que aparecen en primer lugar dentro de la definición del Sistema Nacional es el de Políticas Públicas (Título II) y dentro de éste, la Política Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia (Capítulo I) y las Políticas Locales (Capítulo II)."*

En efecto, desde el artículo 109 hasta el 114, se determinan las nociones fundamentales de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, iniciando por definirla como *"...el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes..."*. Ya antes en esta misma obra hemos afirmado

que la política dirigida a la satisfacción de los Derechos Humanos es acción permanente y articulada de todos los sectores y agentes del Estado en lo político, social, económico, ambiental, cultural, etc. y de esa manera resulta innegable la relación intrínseca de la Política Pública y los Derechos Humanos, subsumiéndose identidad de nociones y contenidos en ambas para alcanzar de forma común objetivos, acciones, estrategias, procedimientos, formas de gestión y control, entre otros elementos que constituyen la política pública de protección integral.

De la definición traída por la LEPINA es necesario profundizar el concepto de integralidad entre Derechos Humanos y política pública, pues se desprende diáfano que los objetivos y directrices que definen a la política pública no deben tener otra finalidad que no sea la de garantizar el pleno goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; concepto que excluye así la posibilidad de desviaciones en el contenido y dirección de la política de Estado a favor de la niñez y adolescencia.

En otras legislaciones, similares a la LEPINA, la definición de política de niñez y adolescencia ha sido menos concisa, y podríamos decir que mucho más amplia, al no circunscribir aquella a orientaciones y directrices, sino que ha dado un extenso margen a otros elementos que efectivamente forman e integran las Políticas de Estado a favor de la garantía de Derechos Humanos. Así, por ejemplo, en la Ley 136-03 de República Dominicana se establece en su artículo 54 que *"Las Políticas Públicas destinadas a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes son el conjunto de normas, acciones, disposiciones, procedimientos, resoluciones, acuerdos, orientaciones y directrices de carácter público dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar la gestión que asegure y garantice los derechos consagrados en este Código e instrumentos internacionales"*.

Por su parte, la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes –LOPNNA– de Venezuela estatuye en su artículo 120 que *"...La política de protección y atención a niños, niñas y adolescentes es el conjunto de orientaciones y directrices, de carácter público, dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar las acciones dirigidas a asegurar los derechos y garantías consagrados en esta Ley..."*, mientras que en el caso de Ecuador, resulta muy similar a esta última cuando proclama en el artículo 193 del Código de Niñez y Adolescencia que *"Las políticas de protección integral son el conjunto de directrices de carácter*

*público; dictadas por los organismos competentes, cuyas acciones conducen a asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia.”*, y en Guatemala la Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia en su artículo 83 establece que “las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades.”

Si bien se notan coincidencias y entre ellas la más relevante es el objeto de la política pública de niñez y adolescencia que confluyen en su totalidad en que la misma es el instrumento fundamental para la garantía de sus Derechos Humanos; es cierto también que la definición del mecanismo de política de protección varía entre unas y otras legislaciones, ya que como se observa, algunas detallan este mecanismo, mientras otros lo generalizan, y aún otras leyes se refieren exclusivamente a “acciones” formuladas por órganos específicos del sistema de protección.

En este orden, para el marco jurídico, político e institucional El Salvador, las Políticas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia no son aisladas del contexto de la política de Estado, entre si forman la unidad de las orientaciones y directrices públicas para garantizar el goce pleno de la población objeto de la Ley.

Estamos obligados acá a resaltar que a nuestro entender ninguna limitación tiene la enunciación de “orientaciones y directrices” utilizada por la legislación salvadoreña, respecto a la descripción ampliada de otras leyes, pues desde el punto de vista jurídico y de la naturaleza propia de la política pública las directrices constituyen multiplicidad de acciones, pero además por tal carácter, como hemos insistido antes, son de obligatorio cumplimiento para toda la sociedad, tratándose de un interés supremo de la Nación.

De tal forma que en ese conjunto de orientaciones y directrices se encuentran incluidas las acciones, normas, procedimientos, planes y programas dirigidos a las áreas de protección de la niñez y adolescencia, sean estas las de atención primaria y prevención, las intermedias o las de atención final.

Sobre este aspecto queda suficientemente clara la intención y propósito de la norma, pues en la parte final de ella se indica sin dudas que “La Política Nacional de

Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia se implementará a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias". De lo que se desprende claramente dos nociones:

1. El proceso de la Política de Protección Integral se desarrolla en cuatro grandes fases:
  - a. Las dos primeras fases que comprenden la **Formulación y ejecución** están relacionadas directamente con la acción propia de la política pública, desde su concepción como tal hasta los diversos aspectos de su ejecución, pasando por la asignación presupuestaria y de recursos en general adecuada a las acciones definidas, los actores responsables y aliados, las formas de cumplimiento, la población a la que se dirige (determinada por edades, sexo, clase o sector socioeconómico, ubicación geográfica, etc), los derechos que pretende cumplir, las metas y los resultados a obtener, entre otros.
  - b. La **fase de Seguimiento**, destinada al control intermedio de la política pública para monitorear los avances y el estado de esta según los criterios de seguimiento por objetivos, por acciones, por resultados, tiempo, etc. En esta fase, como veremos resulta fundamental el papel de los órganos e instituciones del Sistema Nacional de Protección.
  - c. La **Fase de Evaluación**, aspecto que debe estar presente en todas las fases de la política pública, con definición clara de criterios de evaluación, indicadores, información importante, su análisis y posterior utilización a los fines de reorientar los objetivos, estrategias, verificar si de acuerdo al estado en cada fase, es posible el logro de los objetivos planteados. Es de mucha importancia, pues genera resultados cualitativos, cuantitativos, de gestión, de procesos, entre otros, que indican si la Política Pública contribuyó en el bienestar y desarrollo integral de la población a quien fue dirigida, es decir, evaluar si el impacto de los resultados contribuye a brindar cambios positivos en el bienestar de la sociedad ya que no se trata solo de una mera rendición de cuentas, como hemos indicado en el desarrollo de esta obra.