

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2010
PLAN DE ESTUDIO 1993



“EL ESTADO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS MENORES EN RESGUARDO, EN EL INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA ISNA, CONFORME A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO”

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTAN:

HASEL STEFANY MUÑOZ GUERRERO,
NANCY PATRICIA ORTIZ GONZALEZ,
CRISTELA ELIZABETH RAMIREZ LARA

DR .JOSÉ HUMBERTO MORALES
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2010.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ.
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSE HUMBERTO MORALES
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNANDEZ AGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

DEL GRUPO A: El Doctor José Humberto Morales, por la asesoría que nos brindó durante la realización del presente documento, por su valiosa ayuda y orientación que fueron fundamentales para el desarrollo y culminación del presente trabajo.

Quien a pesar de sus ocupaciones profesionales, siempre tuvo la disponibilidad de brindarnos el tiempo necesario para iniciar y finalizar satisfactoriamente este documento que constituye nuestro trabajo de investigación.

A DIOS TODO PODEROSO:

Quien ha estado a mi lado toda mi vida, brindándome su mano para guiarme en mi camino, dándome la fortaleza, y salud necesaria, para salir adelante en el desenvolvimiento de mis anhelos, y sueños.

A MI MADRE:

Quien ha sido el soporte, que con manos amorosas, ha sostenido mis quebrantos, la cual, decidió cuidar de mi hija, mientras yo seguía mis sueños.

A MI HERMANA:

Quien cariñosamente, siguió dándome la oportunidad, de culminar mis estudios, con su apoyo y amor, dándome siempre el apoyo necesario para salir adelante.

A MI HIJA:

Monserrat, quien dentro de mi vientre, me acompañó durante nueve meses a la Universidad, quien es el impulso necesario para seguir adelante en mi carrera, dándome la fuerza y tranquilidad necesaria para decir que si se puede ser, “madre, y profesional”, a la vez, sin dejar que los prejuicios de las personas limitaran mi andar.

A PADRE:

Quien siempre me ha apoyado, y brindado su amor y cariño necesario para salir adelante.

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS:

Por haberme aceptado como su compañera y apoyarme en todo momento

Hasel Stefany Muñoz Guerrero.

A DIOS TODO PODEROSO:

Por haberme regalado el privilegio de existir, acompañarme a lo largo de mi vida, respaldándome incondicionalmente en todo momento para alcanzar cada una de mis metas y propósitos, y por las múltiples bendiciones que a diario derrama en mi vida y la de mi familia.

A MI MADRE:

Por enseñarme con su ejemplo lo que se puede lograr con determinación y persistencia, porque siempre ha estado a mi lado dándome ánimos para continuar con mis sueños y por todas las oraciones que elevó a Dios por mí.

A MI PADRE:

Por apoyarme en todo momento para seguir adelante y estar siempre en toda la disposición de ayudarme cuando lo he necesitado, a pesar de las dificultades que pudieran presentarse.

A MI HERMANO:

Por ser una persona muy importante en mi vida, a quien Dios ha colmado de sabiduría y me ha ayudado con sus consejos y opiniones, un amigo con quien he podido contar en todo momento.

A MI ABUELA:

Por llevarme continuamente en sus oraciones y estar a mi lado dispuesta a ayudar en lo fuera necesario.

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS:

Por haber compartido la realización de este proyecto, apoyándonos en todo momento.

Nancy Patricia Ortiz González

A DIOS TOPODEROSO:

Por darme la sabiduría necesaria para hacer posible todas mis metas y propósitos, porque gracias a su divina fortaleza y amparo es que se ha sido posible terminar con éxito mi carrera.

A MIS PADRES:

Por el apoyo incondicional que me han brindado a lo largo de mis estudios y por apoyarme siempre en todos los momentos difíciles que tuve que vivir para lograr terminar mi carrera.

A TODOS MIS HERMANOS:

Que de una u otra forma me han apoyado a lo largo de mi desarrollo intelectual porque todos y cada uno de ellos han puesto su granito de arena para fortalecer mis conocimientos, para finalizar mi trabajo de graduación.

A UNA PERSONA ESPECIAL:

Ernesto Figueroa, mi novio, por estar a mi lado siempre, por ser mi apoyo y mi mejor consejero y por ayudarme a realizar todas mis metas en la vida.

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS:

Por el enorme apoyo en la realización del presente trabajo y por esfuerzo y dedicación que pusieron con el fin de terminar en el menor tiempo posible nuestro proyecto de tesis.

A MI ASESOR DE TESIS:

Por habernos asesorado e instruido en el desarrollo de cada uno de los capítulos de la presente tesis, por su tiempo dedicado y por haber tenido paciencia en la elaboración de la misma.

Cristela Elizabeth Ramírez Lara.

INDICE

INTRODUCCION.....	i
CAPÍTULO I.....	1
HISTORIA Y REALIDAD ACTUAL DE LA PROTECCIÓN Y DERECHOS DE LA NIÑEZ.....	1
1.1 Antecedentes concernientes a la protección de la niñez.....	1
1.2. Doctrina de la Protección Integral.....	22
1.3. Antecedentes históricos de la Convención sobre los Derechos del Niño.....	31
1.4. Legislación sobre la Protección de la Niñez en El Salvador.....	37
1.4. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.....	52
CAPITULO II.....	54
EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.....	54
2.2. Definición e Interpretación del Principio del Interés Superior del Menor.....	58
2.3. Características del principio del interés superior del menor.....	66
2.4. Funciones del Principio del Interés Superior del Menor.....	67
2.5. Regulación del Principio del Interés Superior del Menor según el Código de Familia.....	71
2.6. Limitantes que Obstaculizan el Principio del Interés Superior del Menor en la Legislación Salvadoreña.....	78
2.7. Evolución histórica del Interés Superior del menor en El Salvador.....	80
2.8. El Reconocimiento Histórico del Interés Superior del Menor.....	86
CAPITULO III.....	90

“EL SISTEMA NACIONAL E INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO GARANTÍA DEL ESTADO PARA CUMPLIR CON SU OBLIGACIÓN DE BRINDAR PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ EN EL SALVADOR”	90
3.1. Origen del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.....	90
3.2. Objeto del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.	92
3.3. Fundamento Jurídico del Sistema Nacional de Protección al Menor	94
3.4. El Protagonismo del Sistema Nacional de Protección al Menor en El Salvador..	96
3.5. Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.	98
3.6. Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.....	100
CAPITULO IV.....	129
EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA Y SU EFICACIA EN RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.....	129
4.1. Antecedentes Históricos de las Instituciones que precedieron al ISNA	129
4.2. Creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.	134
4.3. Organización y funcionamiento del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.	142
4.4. Medidas de Protección a Niños amenazados o violados en sus derechos o en situación de orfandad.	153
4.5. Análisis del Procedimiento establecido por la Ley del ISNA para la Aplicación de Medidas de Protección Social a los niños amenazados o violentados en sus derechos o en situación de orfandad.....	156
CAPITULO V	167

LEY DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (LEPINA) COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.	167
5.1. La LEPINA como ajuste de la Legislación Salvadoreña a la Convención sobre los Derechos del Niño.	167
5.2. Políticas Públicas para la atención integral de la niñez y adolescencia en El Salvador.	184
5.3. Adecuación de Programas sobre niñez y adolescencia.	186
5.4. Importancia social de las medidas de las medidas de protección a niños y adolescentes.	197
5.5. Sistema de Protección.	207
CAPITULO VI.....	220
ANÁLISIS DE DATOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.	220
CAPITULO VII	282
CONCLUSIONES.	282
BIBLIOGRAFIA	284
ANEXOS	291

SIGLAS

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño, fue suscrita por El Salvador el 26 de enero de 1990, y ratificada mediante Decreto Legislativo Número 487, el 27 de abril del mismo año y publicado en el Diario Oficial Número 108, Tomo 307, del mes de octubre del mismo año. Páginas: 13, 21, 22 a 25, 32 a 35, 38, 43 a 45, 47, 49, 52, 53, 57 a 63, 71, 78,84, 85, 88, 94, 97, 105, 111, 134, 168, 169, 178, 184, 185, 189, 191, 193, 195 a 198, 200 y 213.

PNAM: Política Nacional de Atención al Menor. Página: 142.

ONU: Organización de las Naciones Unidas. Páginas: 30, 32, 79, 118, 120, 169,179 y 180.

OIT: Organización Internacional del Trabajo. Páginas 32 y 42.

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Páginas: 118 a 127.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Página: 32.

ONG'S: Organizaciones no Gubernamentales. Páginas: 117,139, 149. 200 y 208.

CP: Código Pena, aprobado mediante Decreto Legislativo No. 1030, del 26 de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial. N° 105, Tomo 335, del 10 de junio de 1997. Páginas: 49, 50, 51.

LMI: Ley del Menor Infractor, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 863, del 27 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial. N° 106, Tomo 323, del 8 de junio de 199, y entro en vigencia el día primero de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Páginas: 51,52 y 72.

ISNA: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Páginas: 90, 92, 102, 111, 112, 115 a 117, 128 a 130, 133, 135 a 141, 143, 145 a 152, 155, 157 a 160, 162, 163, 165, 184, 214 a 227.

PGR: Procuraduría General de la República. Páginas: 49, 52, 100, 101, 149, 175.

FGR: Fiscalía General de la República. Páginas: 49, 52, 100, 101, 149 y 175.

IML: Instituto de Medicina Legal, pagina: 52.

PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Páginas: 52, 103, 104, y 106.

Ley del ISPM: Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, aprobada mediante Decreto Legislativo. N° 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo 318, del 31 de marzo de 1993. Página: 72.

SNF: Secretaria Nacional de la Familia. Página: 52.

CF: Código de Familia, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 677, del 11 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 231, Tomo 321, del 13 de diciembre de 1993. Páginas: 28, 45, 46, 57, 58, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 83, 87, 88, 93, 94 y 99.

LCVI: Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 902, del 28 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo 333, del 20 de diciembre de 1996. Página 93.

CC: Código Civil, aprobado mediante Decreto ley, sin número, el 23 de agosto de 1859, y es de origen ejecutivo. Página: 71.

LPrF: Ley Procesal de Familia, aprobada por Decreto Legislativo N° 133, del 14 de septiembre de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 173, Tomo 324, del 20 de septiembre de 1994. Páginas: 72, 77 y 93.

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Página: 51, 52.

LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Decreto Legislativo No. 839, del 26 de marzo de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 68, Tomo No.383, del jueves 16 de abril de 2009, y entró en vigencia parcial, hasta el Artículo 102, el 16 de abril de 2010. Páginas: 86, 169, 170, 171, 175, 177, 181, 185, 186, 190 a 193, 195, 202, 204, 209, 212, 214.

PANI: Patronato Nacional de la Infancia. Página: 89.

CONNA: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Páginas: 90, 91, 172, 173, 180 y 204.

OPPS: Observatorio de Políticas Públicas y Salud. Página: 107.

FESAL: Encuesta Nacional de Salud Familiar. Página: 108.

IPEC: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Página: 109.

CIDEP: Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social. Página: 111.

MINED: Ministerio de Educación. Páginas: 111, 139.

SEN: Sistema Educativo Nacional. Páginas: 111, 112.

IDH: Índice de Desarrollo Humano. Página: 114.

OMS: Organización Mundial de la Salud. Página: 120.

FIS: Fondo de Inversión Social. Página: 126.

Ley del ISNA: Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Decreto Legislativo N° 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo 318, del 31 de marzo de 1993. Páginas: 93, 101, 115, 141, 143, 147, 148, 152, 155, 157, 161, 184, 214, 216 y 217.

CIPI: Centro Infantil de Protección Inmediata. Páginas: 134, 135.

OEA: Organización de los Estados Americanos. Página: 134.

CBI: Centros de Bienestar Infantil. Páginas: 134, 135, 139.

CDI: Centros de Desarrollo Integral. Páginas: 135, 139.

SIPI: Sistema de Información para la Infancia. Página: 135.

CISNA: Complejo de Integración Social para la Niñez y la Adolescencia. Página: 136

PNDINA: Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Páginas: 136, 138, 172, 180.

HAI: Hogares de Atención Inicial. Página: 139.

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Página: 139.

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Página: 166.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para El Desarrollo. Página: 171.

UTE: Unidad Técnica Ejecutiva de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia. Página: 171.

INTRODUCCION

El presente trabajo de Seminario de Graduación o tesis constituye el desarrollo de la investigación titulada **“El estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en el Instituto Salvadoreño para El Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), conforme a la “Convención Sobre los Derechos del Niño”**, el cual ha sido elaborado cumpliendo el requisito académico de Graduación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

La naturaleza de dicha investigación es de carácter jurídico-social, jurídico ya que su objeto de estudio implica la situación de la Protección Integral de la niñez en los casos de resguardo o colocación institucional, y principalmente en el deber subsidiario que tiene el Estado de proporcionar protección a estos, cuando son vulnerados en sus derechos y en qué medida se respetan los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia regulados en todos los Instrumentos Legales existentes para la protección de los mismos, para lo cual tomamos como base al ISNA como la principal institución encargada de velar por la protección de la niñez y la aplicación del Principio del Interés Superior del Menor, regulado por la Legislación Salvadoreña y el Derecho Internacional; y es de carácter social, puesto que se origina dentro de nuestra sociedad y tanto sus causas como consecuencias impactan negativamente, ya que cuando más desprotección social de la niñez y adolescencia exista en nuestra sociedad los pilares básicos como la familia, la escuela, trabajo, etc., se ven afectados.

El propósito de nuestra investigación es hacer énfasis en la problemática que actualmente atraviesa la niñez y adolescencia, a quienes el ISNA aplica la medida de Institucionalización o resguardo mediante un procedimiento administrativo en función del respeto a toda normativa concerniente al respeto absoluto de los derechos fundamentales de la niñez, que tiene como fin primordial la protección integral. Estableciendo además las diferencias que han surgido entre la Política de Atención al Menor y la Política de Atención Integral para la Niñez y la Adolescencia, la

importancia de la entrada en Vigencia parcial de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) sus principios rectores, instituciones y sus cambios.

En tal sentido esta tesis partió del problema establecido en nuestro diseño de investigación determinado de la siguiente manera: **¿En qué medida el Estado salvadoreño garantiza la Protección Integral de los menores en resguardo en el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), y qué factores coadyuvan al cumplimiento de dicha obligación?**, dicha problemática constituyo un eje esencial, que sustento la investigación desde un enfoque jurídico, social, doctrinario, y psicológico, del resguardo o colocación institucional del menor en nuestro país, utilizando para su desarrollo la investigación bibliográfica y de campo, ésta última delimitada en el ISNA.

El documento que se presenta comprende siete Capítulos, el Capítulo Uno trata sobre la historia y situación actual de la protección y derechos de la Niñez en cuanto a los antecedentes concernientes a la protección de la niñez, doctrina de la protección integral, sus características, antecedentes históricos de la Convención sobre los Derechos del Niños, y Legislación sobre la protección de la niñez en El Salvador.

El Capítulo dos trata El Interés Superior del menor como Principio rector de la Convención sobre los Derechos del niño partiendo del origen del Principio del Interés Superior del menor, definición e interpretación del principio, sus características, funciones, regulación en el código de familia, limitantes que obstaculizan dicho principio en la legislación salvadoreña, la evolución histórica y el reconocimiento histórico del mismo.

El Capítulo tres desarrolla lo concerniente al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia como garantía del Estado para cumplir con su obligación de brindar Protección Integral a la niñez en El Salvador abordando aspectos fundamentales como el origen y objeto del Sistema, su fundamento jurídico, el protagonismo de este, la Política de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia y las instituciones que conforman el Sistema.

El Capítulo cuatro desarrolla lo relativo al ISNA y su eficacia en relación al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, sus antecedentes, la creación del Instituto, la Organización y funcionamiento del ISNA, medidas y análisis de protección a niños violentados en sus derechos o en situación de orfandad y la vigilancia y ejecución de la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia por parte de dicha Institución.

El Capítulo cinco se denomina Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) como mecanismo de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, compuesto por la LEPINA como ajuste de la legislación salvadoreña a la Convención sobre los Derechos del Niño, las Políticas Públicas para la atención integral de la niñez y adolescencia en El Salvador, adecuación de programas sobre niñez y adolescencia, la importancia social de las medidas de protección a niños y adolescentes y el Sistema de Protección.

El Capítulo seis se denomina Análisis de datos de la Investigación de Campo, compuesto por las cuatro entrevistas que se realizaron, tres de ellas dirigidas a personas que son parte del Sistema de Atención Integral y una a la delegada y experta en legislación de UNICEF, así como dos encuestas una dirigida a estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador y la otra a personal que labora dentro del ISNA. Y el Capítulo siete en el cual se hace alusión a las conclusiones que llegamos como grupo.

Los Capítulos y temas antes mencionados han sido desarrollados conforme a los Objetivos Generales y Específicos formulados en el Proyecto de ésta Investigación, así como del Sistema de Hipótesis planteadas de las cuales se extrajeron las cédulas de entrevistas y la encuesta realizadas. Finalmente se incluye la bibliografía utilizada para la fundamentación documental del tema, y en los anexos los formularios de recolección de datos que se utilizaron en la investigación de campo, así como documentación periodística, que constituye noticias relacionadas al ISNA.

CAPÍTULO I.

HISTORIA Y REALIDAD ACTUAL DE LA PROTECCIÓN Y DERECHOS DE LA NIÑEZ

1.1 Antecedentes concernientes a la protección de la niñez.

Históricamente la protección de la niñez tuvo poca importancia, pues se consideraba a esta como la etapa en la que se encontraban quienes carecían de la aptitud necesaria para asumir las funciones de un adulto; se le consideraba además sin personalidad propia, diferenciada y sin valor autónomo, por lo que siempre se careció de un marco legal que regulara sus derechos que como todo ser humano le corresponden.

No obstante que la minoría de edad no trascendía en el ámbito jurídico, el período de la niñez se consideraba como una situación de desvalimiento a la que por “instinto” se otorgaba una protección genérica, encaminada a salvaguardar la existencia de la especie, familia o grupo social al que pertenecía. Documentación antropológica e histórica demuestra que la niñez no se valoró ni trató de la misma forma; por el contrario, en cada pueblo el comportamiento era distinto ya sea desde castigos corporales a los que se exponían, la adopción de actitudes de indulgencia, sobreprotección y hasta causarles la muerte¹.

1.1.1. Derecho antiguo

En el año 4,000 Antes de Cristo (A.C.) surgen civilizaciones en Egipto y Sumeria, en ellas ya existían acciones de represión y de protección a la niñez. Los egipcios condenaban al padre cuyos maltratos ocasionaban la muerte del hijo, a

¹ Quintanilla Molina, Salvador Antonio *Introducción al Derecho de Menores*; Edición Talleres Gráficos UCA; San Salvador, EL Salvador, 1996, Pág. 3.

permanecer abrazado al cadáver durante 3 días. Los árabes enterraban vivas a las primogénitas (mujeres) que nacían, porque las consideraban un signo fatal para la estabilidad de la familia. Entre los griegos la patria potestad estaba subordinada a la ciudad, el niño pertenecía a la ciudad, la cual exigía una educación adecuada para que sirviese con eficacia a la comunidad.

Los niños abandonados fueron ayudados en Roma mediante cajas de asistencia instituidas desde los años 100 Después de Cristo (D.C.) por Trajano y Adriano, para solventarles sus más vitales necesidades; sin embargo, hay que recordar la muerte de los inocentes decretada por Herodes.

En el Derecho Romano, durante la época de Justiniano, se distinguían tres períodos en la edad: uno de irresponsabilidad absoluta hasta los 7 años, llamado de la infancia, y el próximo a la infancia (infante) hasta los 10 años y medio en el varón y 9 años y medio en la mujer, en que el infante no podía hablar aún ni era capaz de pensamiento criminal, el segundo correspondiente a la proximidad de la pubertad, hasta los 12 años en la mujer y 14 en el hombre, en que este no podía aún engendrar, pero en el cual la incapacidad de pensamiento podía ser avivada por la malicia, el impúber podía ser castigado; y el tercero, de la pubertad hasta los 18 años, extendido después hasta los 25, denominado de minoridad, en que eran castigados los actos delictuosos cometidos por los menores, estableciéndose sólo diferencias en la naturaleza y en la cantidad de la pena².

Según el antiguo criterio de los romanos, el infante era, literalmente, el que no podía hablar. Durante la época de Constantino (año 315 D.C.) se protegió a los niños desamparados y bajo la influencia del Cristianismo se crearon los primeros establecimientos para niños en situación difícil.

En Roma surge la patria potestad como un derecho de los padres, sobre todo del padre, en relación con los hijos, un derecho sobre la vida y la propiedad del mismo; surge la adopción con caracteres definidos derivados del latín “Ad” y

² Chunga Lamonja, Fermín, “*Derecho de Menores*”, Publicado por Editorial y Distribuidora de Libros S.A.- 1985. Reimpreso 1990 págs. 9 y 10.

“optare” que significa “a desear”. Los romanos la sistematizaron y le dieron gran importancia, considerándose por tanto la adopción como de origen romano. La adopción surge de una necesidad religiosa: continuar el culto doméstico a los antepasados, el mismo que debía ser realizado por un varón. Conjuntamente con el motivo religioso coexistía el interés político, ya que solo el hombre podía ejercerlo.

La primera transformación en el trato hacia los niños se inicia con el Cristianismo. Su influencia remodeló la situación de la niña, desapareciendo la distinción entre el *alieni iuris*³ y el *sui iuris*⁴. El Cristianismo modificó la consideración de la existencia del hijo, reconociéndole un valor y un significado original. La familia será contemplada a partir de ese momento en función de los hijos. El Nuevo Testamento puede ser considerado como la primera declaración de los derechos del niño, puesto que santificó el derecho fundamental de la libertad y su dignidad, al exigir el respeto debido a su persona. Con el Cristianismo la infancia conquista no sólo un valor y significado por el mismo, sino su predilección. Se presenta a los niños como un modelo a imitar⁵.

Como podemos observar en la antigüedad no existían medidas de protección a niños amenazados y vulnerados en sus derechos, tomando en consideración que no existían derechos de la niñez, sino únicamente la iglesia y otros grupos sociales que se encargaban de velar y solventar las necesidades de los niños más desprotegidos, esto viene a derivarse el reconocimiento de ciertos derechos de la niñez; cabe señalar que dichas categorías no existían, las únicas acciones hacia los niños en la época eran de tipo asistencial, en donde solamente se solventaban ciertas necesidades y en ningún momento para la prevención y la protección.

³ Cabanellas de torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental, De ajeno derecho. En Derecho Romano, el sometido al poder de otro. Eran “alieni juris” los esclavos y los hijos; y las mujeres en general*, Undécima Edición Editorial Heliasta, S.R.L Buenos aires Argentina, 1993 pág. 3.

⁴ ibídem. “*De derecho suyo*”, en traducción literal, poco expresiva; porque requiere la precedencia de la palabra persona, que era, en el Derecho Romano, quien no estaba sometido a ninguna potestad doméstica; quien poseía en términos actuales plena capacidad jurídica de obrar, pág. 302.

⁵ Quintanilla Molina, Salvador Antonio Ob. Cit. pág. 8.

1.1.2. Derecho medieval

Durante la Edad Media hubo diferentes formas de protección a favor de los “niños”. Los Glosadores indicaban que los delitos cometidos por los niños no debían sancionarse sino cuando éstos cumplieran la mayoría de edad. Los Germanos indicaron que no podían imponerse al delincuente ciertas penas, como la de muerte y otras graves, y así lo dispuso el viejo Código Sajón La Carolina, que ordenaba remitir el caso de quien, a causa de su juventud o de otro defecto, no se daba cuenta de lo que hacía, al arbitrio de los peritos en derecho.

Los pueblos del Medioevo de Francia e Inglaterra, consideraron la inimputabilidad en los primeros años, aún cuando las leyes no la establecieran, por cuanto consideraban que el niño no podía cometer ciertos hechos, como la falsedad, la violación, el rapto y el adulterio.

“El Derecho Canónico reconoció la irresponsabilidad de los niños hasta los 7 años cumplidos, y de esta edad hasta los 14 se aplicaba una pena disminuida, admitiéndose su responsabilidad; sin embargo dividió a los canonistas en dos tendencias: Unos sustentaron la tesis de que lo era si es que obrara con discernimiento, y otros defendieron la imputabilidad, siempre, aunque castigándole en forma atenuada.”⁶

En la Edad Media, se da la ausencia de un sentimiento de la infancia. No había conciencia del niño como un ser distinto al adulto. Era considerado como un adulto en pequeño, destinado a crecer en posiciones socialmente ya determinada, no poseía juguetes o ropas especiales que lo pudieran diferenciar. Era un miembro del amplio hogar por lo que la socialización estaba asegurada por la participación de los niños en la vida adulta, no poseyendo lugares de agrupación propios, aprendía las cosas que era necesario saber, ayudando a los mayores a hacerlas.

⁶ Bais, Abraham, *Menores Delincuentes*, Editorial Tipografía la Nación, Caracas, Venezuela, 1994, pág. 16.

El mundo afectivo y los contactos sociales tenían lugar fuera de la familia, en un medio más denso, constituido por vecinos, amigos, maestros, servidores; niños y viejos, hombres y mujeres.

La familia medieval inglesa del siglo XV, retenía a los niños hasta los 9 ó 10 años en la casa, luego los colocaban en las casas de otras personas como sirvientes, durante un período de 7 a 9 años, para que cumplieran con todos los oficios domésticos. La escuela no tenía espacio dentro de este tipo de vida. La transmisión por aprendizaje se realizaba de una generación a otra.

Por otra parte la legislación española: el Fuero Juzgo (671) y el Fuero Real (1254) fijaron la mayor edad a los 20 años (Fuero Juzgo, libro IV, tít. II, ley 13 y tít. III, ley 3; Fuero Real, ib. III, tít., VII, ley 1º). Bajo la influencia romana, se siguió el criterio de tal Derecho en cuanto a las clasificaciones de los menores, consagrando las distinciones entre infantes, impúberes y púberes; los primeros hasta los 7 años, la pubertad comenzaba a los 12 años para las mujeres y 14 años para los hombres, la minoría de edad duraba hasta los 25 años, lo que se concretó en las partidas (1256-1263) (partida 4, tít. 16, ley 4; y partida 6 tít. 16, leyes 1, 12, 13, 21).

Así, en España la Ley de las Siete Partidas, expedidas en 1263, excluye de responsabilidad al menor de 14 años por delitos de adulterio y, en general, de lujuria (Partida VI, Título XIX, ley IV). Al menor de diez y medio años no se le podía acusar de ningún yerro que hiciese si fuese mayor de esa edad y menor de 17 años, se le aplicará pena atenuada (Partida VII, Título XXI, Ley VIII). Siendo de más de diez años y medio y menor de 14 años, y si cometiere robo, matare o hiriere, la pena será atenuada hasta una mitad de ella. (Partida VII, Título I, Ley IX).

El Parlamento de París en 1452, estableció el principio de que los señores debían de participar en el mantenimiento de los niños pobres. Dos figuras resplandecen en el Siglo de las Luces en Francia: Vicente de Paul y Juan Eudos, quienes fundaron establecimientos para niños abandonados.

En el Siglo XIV se fundó el “Padre de los Huérfanos”, una institución destinada a la educación correctiva y la capacitación profesional de los menores

delincuentes y desamparados que fue suprimida en 1793. En 1407 se creó un Juzgado de huérfanos y en 1410, San Vicente Ferrer constituyó una cofradía que atendía en un asilo a niños abandonados por sus padres. Un siglo más tarde, igual iniciativa ampliada a los delincuentes tuvo en Francia, San Vicente de Paul.

En Inglaterra, la situación del menor en el Medioevo y el Renacimiento fue semejante al resto de Europa. En el Siglo X, ante el primer robo los padres debían garantizar la futura honestidad del autor y si era menor de 15 años, jurar que no reincidiría. Si los parientes no lo tutelaban, el adolescente era puesto en prisión para pagar su culpa. Cuando se producía un nuevo delito era conducido a la horca como los mayores.⁷

1.1.3. Derecho moderno.

Como hemos visto, durante siglos la figura del niño se había proyectado como la de un hombre en pequeño, sometido a las mismas leyes y disciplinas de los adultos.⁸

Se trataba de establecer si el menor poseía suficiente “discernimiento” para distinguir el bien del mal, problemática que se inició en el Derecho Canónico y siguió con las prácticas jurisprudenciales de las ciudades italianas. Cuando se constataba el discernimiento, el infante podía ser castigado con látigo o varillas. Tal ejecución era cumplida por los tribunales, en casos de delitos graves, y de lo contrario, por los padres o maestros. Lo impúberes no eran penados, mientras lo púberes podían sufrir destierro, cárcel o penas corporales, dependiendo de la gravedad de los hechos que cometieran. Se reservaba la pena capital para casos de suma gravedad que el delincuente ejecutara con malicia, astucia, perfidia, sin poderse abrigar esperanzas de

⁷ Chunga Lamónja, Fermín. Ob Cit. Págs. 12, 13.

⁸ Viñas, Raúl Horacio, sostiene que la legislación del siglo XVI en adelante exhibe diversas orientaciones, de una “Bambergensis” (1507) que sancionaba rigurosamente hasta las hechicerías, hasta las ordenanzas de Francisco I de Francia, impregnadas de ideas mitigadoras. En un plano intermedio se sitúa la “Carolina” o “Pelínche Gerichtsordnung” del Emperador Carlos V; acogía las enseñanzas romanas, asimilando la minoridad a la enajenación.

enmienda. En general, a la niñez se le imponía una pena extraordinaria reduciéndosele si se constataba una magna estupidez en casos de íntimas transgresiones.⁹

En 1573 se fundó, en Salamanca, una asociación con el fin de proteger a los niños delincuentes; esta institución fue la precursora de otras sociedades y cofradías con el mismo fin. El 23 de febrero de 1734 Felipe V dictó una pragmática en la que atenuaba la penalidad a los menores delincuentes de 15 a 17 años, y Carlos III, en su pragmática de fecha 19 de septiembre de 1788 ordenó que se internara en una escuela o en hospicio a los vagos menores de 16 años, para su educación y aprendizaje de un oficio.

En el Siglo XVI en Francia, el rey Francisco I excluyó de responsabilidad a todos los menores de edad, y se estableció un criterio proteccionista. Hacia 1810 el Código penal no admitía la irresponsabilidad de los niños, dando con ello un gran retroceso.

Una nueva concepción de la infancia nace en el Siglo XVII; esto se basó en una cuestión demográfica, pues se tomó conciencia de la importancia que la población tiene para una nación; la natalidad adquiere relevancia y se buscan medios para remediar la mortalidad infantil. En el Siglo XVIII se considera al niño en términos de mercancía, se propone que el Estado proteja los niños abandonados; tal concepción de la niñez es expresión del capitalismo naciente que incide sobre el cuidado y protección de los niños.

El movimiento iluminista de finales del Siglo XVIII reafirmó explícitamente el derecho del niño a la libertad y al respeto, debido a la naturaleza y características propias de la infancia. En los padres durante el tiempo que lo necesitan para su conservación; concibe al niño como una criatura potencialmente libre, la función del padre es educar a su hijo haciéndolo una persona autónoma e igual a sus padres.

⁹ Viñas, Raúl Horacio, " *Delincuencia Juvenil y Derecho Penal de Menores*", Buenos Aires Argentina, Editorial EDIAR, 1983. Pág. 27.

En Alemania durante los siglos XVII y XVIII todavía se aplicaba la pena de muerte a los menores de 8 años; a partir de los 10 años ya era aplicada en la hoguera. Bélgica en su Código Penal de 1867 no admitía la irresponsabilidad de los menores, también eran condenados por actos cometidos antes de los 16 años, la condena quedaba sujeta a la prueba de que había obrado con discernimiento.¹⁰

En esta etapa siempre se mantiene la categoría “menores” y la categoría del discernimiento, bajo la cual se justificaban las atrocidades que se cometían con los niños que muchas veces eran tratados como adultos.

1.1.4. Derecho contemporáneo.

En Alemania desde 1833 se establecen institutos modelos para la readaptación de los niños. En Inglaterra en 1854 se determina el tratamiento separado para los menores delincuentes; al igual que en España; sin embargo estos adelantos se suspendieron en 1893, cuando los menores son remitidos a la cárcel común, o sea junto con los reclusos mayores de edad, pero tal situación fue rectificada con nuevas leyes en 1904, debido al fracaso del trato común tanto a la niñez como a los adultos.¹¹

En el Siglo XIX, como resultado de obras de los pensadores del Siglo anterior, se despertó cierta sensibilidad entre filántropos, filósofos, pedagogos y penalistas que al describir la dolorosa vida de los huérfanos, reclaman la intervención del Estado para la asistencia de la niñez desvalida. El Estado interviene, cada vez más para vigilar a los padres del menor desprotegido o delincuente. Al comprobarse una carencia paterna o materna; lo sustituye, aparecen nuevos personajes como: el maestro, el juez de menores y el asistente social. La sociedad recorta las prerrogativas del padre, ejerciendo control sobre sus acciones y al detectar deficiencias, la sustituye; no obstante se mantiene la facultad del padre de juzgar y castigar.

¹⁰ Quintanilla Molina, Salvador Antonio. Op. Cit. P. 5 a 19.

¹¹ Chunga Lamonja, Fermín, op.cit. p. 14

Se piensa que los niños no pueden estar abandonados a su libertad, sin coacción ni jerarquía, por lo que el Estado debe exigirles disciplina, en la escuela la misión del maestro es educar más que instruir. Se comienza a atenuar el empleo del castigo corporal en la disciplina escolar, dejando de ser considerado como un recurso educativo idóneo, imponiéndose la idea de que no debe pegarse a los niños.

La historia del control social formal de la niñez, como estrategia específica, constituye la construcción de una categoría de sujetos débiles para quienes la protección, más que un derecho, constituye una imposición. Hasta fines del Siglo XIX se denota un tratamiento penal predominantemente indiscriminado de los niños respecto de los adultos, tanto en lo normativo como en la ejecución de las penas.

Los primeros antecedentes modernos del tratamiento diferenciado en el caso de menores delincuentes se encuentran en los Estados Unidos de Norteamérica y se identifican en:

Disposiciones que limitan la publicidad de los hechos de naturaleza penal cometidos por menores; siendo la “Norways Child Welfare Act” aprobada en 1896 y puesta en vigor en 1900 constituye el documento jurídico más importante; puesto que contiene todas las características del actual derecho de menores. Las disposiciones jurídicas de carácter socio penal contenidas en las políticas de reforma se refieren al aumento de la edad penal; sustrayendo a los niños del sistema de adultos y la imposición de sanciones específicas a los niños delincuentes. Las políticas de segregación de los menores del sistema penal de adultos a principios del Siglo XIX, se legitiman por el cientismo del positivismo criminológico y las teorías de defensa social derivadas de este.

En 1899 se marca un cambio fundamental en el control penal de la niñez puesto que por medio de la “Juvenile Court Act” de Illinois, se creó el 1º tribunal de menores. El sistema de tribunales para menores fue parte de un movimiento general

encaminado a sustraer a los adolescentes de los procesos de Derecho Penal y a crear programas especiales para niños delincuentes, dependientes y abandonados.¹²

El movimiento social que provocó el cambio en cuanto a la política de la infancia en los Estados Unidos es el llamado movimiento de los reformadores o “Salvadores de los niños”, que denunciaron el alojamiento de estos en forma indiscriminada en las cárceles de adultos, en ausencia de normativas y procedimientos específicos, y sentencias indeterminadas.

Los puntos básicos en los cuales se condensa la revolución de los reformadores son:

- i) La existencia de lugares de internación específicamente para menores.
- ii) La creación de una jurisdicción especializada (Cortes Juveniles o Tribunales de Menores).

La reforma de la justicia de menores era necesaria debido a las espantosas condiciones de vida en las cárceles, en las que los niños eran alojados en forma indiscriminada con los adultos y la formalidad e inflexibilidad de la ley penal que obligaba a respetar los principios de legalidad y de determinación de la condena, impedían la tarea de represión, protección propia del derecho de menores.¹³

Los tribunales para menores se convirtieron en centros de acción para la lucha contra la criminalidad juvenil; recuperando a la infancia del sistema penal, también protegiéndola del peligro moral. Se consideró esta institución como el mejor mecanismo de protección de la infancia abandonada y culpable y la salvaguarda más eficaz de la sociedad.

Era necesario, a criterio de los reformistas, modificar radicalmente los principios procesales propios del derecho penal iluminista, para que el Estado pueda ejercer las funciones de “protección control”, por lo que se anuló la distinción entre menores delincuentes, abandonados, maltratados y en riesgo y se consideró la figura

¹² Platt Anthony, M. *Los Salvadores del Niño o La Invención de la Delincuencia*, Ed. Siglo Veintiuno., México, D.F. 2003 p.35-37.

¹³ Quintanilla Molina, Salvador Antonio, Ob .cit p.26.

del defensor, proponiendo la necesidad de sentencias de carácter indeterminado, para garantizar una protección permanente.

Los reformadores de fines del Siglo XIX tenían, entre otros los siguientes principios:

-Los delincuentes jóvenes tenían que ser separados de las influencias corruptoras de los criminales adultos.

-Apartar a los delincuentes jóvenes de su medio y encerrarlos, por su bien y protección.

-Los delincuentes debían ser enviados al reformatorio sin proceso y sin garantías legales mínimas; No era necesario un proceso en regla, pues los reformatorios deben reformar y no castigar.

-Las sentencias deben ser indeterminadas El castigo solo era necesario mientras fuere conveniente para la persona castigada.

-Los reclusos tenían que ser protegidos de la pereza, la indulgencia y el lujo, mediante el ejercicio militar, físico y vigilancia constante, su esencia lo constituye el trabajo, la enseñanza de cuestiones agrícolas, industriales, y la religión.

La ley de tribunales para menores autorizaba las penas por comportamiento “predelincente”. El Estado tiene que ejercer tutela sobre el niño en condiciones adversas que lo conducirán a la delincuencia. El movimiento pro-tribunales para menores fue más allá de un interés humanitario por el tratamiento especial de los menores que habían violado la ley, pues lleva al ámbito del control social, una serie de actividades juveniles, en las cuales los jueces estaban autorizados a investigar el carácter y antecedentes de los niños predelincentes, es decir, en casos donde no se hubiere cometido ningún delito.¹⁴

El sistema de tribunales para menores personalizaba la administración de justicia, suprimiendo muchos aspectos de procedimiento legal y acercándose al menor

¹⁴ Platt, Anthony, Ob.Cit. Pàg. 153-154.

“turbulento” en términos medico terapéuticos; los funcionarios del tribunal tenían facultades para enviar a un creciente número de jóvenes a las instituciones penales.

El autor Anthony Platt en su obra “Los Salvadores del Niño” o “La Invención de la delincuencia” menciona que los Salvadores del niño (los reformadores que ayudaron a construir el sistema de tribunales para menores), fueron los responsables de las desastrosas consecuencias del sistema de tribunales para menores. Es decir, crítica el movimiento reformista manifestando que nunca fue “aislado o autónomo” su origen y fin se entrelazan con los hechos que se estaban produciendo en la economía política al finalizar el siglo XIX. Los tribunales para menores eran instituciones especializadas que simplemente ejecutaban las políticas jurídicas tradicionales con más eficiencia y flexibilidad, sus reformas no anunciaban un nuevo sistema de justicia.

Se daban a la tarea de controlar otras actividades de los menores (predelincuentes), que nada tenían que ver con la comisión de delitos, dando a los jueces el poder para sancionar este tipo de actividades predelincentes bajo el argumento de protegerlos de caer en la delincuencia.

Sus actitudes para con los jóvenes “delincuentes” era de carácter paternalista y suavizante; pero sus acciones iban respaldadas por la fuerza; promovían largos programas correccionales que requerían largos periodos de encierro, trabajo, disciplina militar, así como la inculcación de valores de clase media y destrezas de clase baja.

Nosotros estamos de acuerdo con la exposición del autor antes mencionado en el sentido de que al valorar si en verdad el movimiento de los reformadores aportaba cambios significativos en cuanto al tratamiento de la infancia, encontramos que no, puesto que como anteriormente se expuso con el surgimiento de los reformadores aparecen situaciones inconcebibles para un tratamiento y protección integral de la niñez tales como la indeterminación de las penas, la consideración de niños pre delincuentes, estigmatizando conductas, y la ausencia de procedimientos completos y justos. De ahí que surja la interrogante acerca de que si en verdad los reformistas eran

salvadores de los niños o simplemente su contribución era la invención de la delincuencia.

1.1.5. Situación actual de la niñez a nivel internacional

En este periodo la niñez y adolescencia comienza a adquirir especificidad, por ende, un tratamiento diferenciado en todos los ámbitos y particularmente en el jurídico. Puede ser considerado como un punto de referencia de este cambio el primer tribunal de menores en Illinois en 1899 (a pesar de todos los cuestionamientos que se le plantearon). El proceso que va desde 1899 (1º Tribunal) hasta la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), se constituye en un cambio de paradigma resumido en la consideración del menor como objeto de compasión represión a la de sujeto pleno de Derechos.

Entre 1900 y 1925, la constitución de una jurisdicción especial de menores es un hecho consumado en toda el área de la cultura jurídica occidental.¹⁵

Por otra parte en América Latina se repite la producción de leyes, pero no se crean las estructuras institucionales correspondientes que las mismas disponían, argumentando deficiencias presupuestarias o a la irrelevancia de las consecuencias reales de la ley, debido a las influencias del positivismo de corte antropológico. Los Códigos penales eran de corte retribucionista, básicamente de origen francés y español, y utilizaban respecto a la niñez la institución del discernimiento como único criterio para decidir acerca de la imputabilidad o inimputabilidad; disponían además que la condición del menor determinaba algún tipo de reducción de la pena. Sin establecer diferencia respecto al lugar de cumplimiento de la pena, la que cumplían en las mismas instituciones penitenciarias previstas para los adultos.¹⁶

¹⁵ Quintanilla Molina, Salvador Antonio, Ob.Cit.P34.

¹⁶ Quintanilla Molina, Salvador Antonio. Ob.cit.34-35.

La aprobación de leyes de menores en América Latina se distinguen por su ambigüedad y falta de taxatividad; Basadas en la doctrina de la Situación Irregular, que permitían el mantenimiento del orden vigente y su autoconservación.

Durante las décadas de los años 40 y comienzo del 50, el modelo proteccionista salvacionista comenzó a entrar en crisis, se instauraron proyectos estabilizantes y distribucionistas en el área de la política social; más aun, esta comienza a ser parte de pleno derecho del ámbito de las políticas públicas; por lo que los menores se convierten en objeto del derecho, en objeto de las políticas públicas.

La corporación médica es sustituida por los planificadores sociales. Las políticas sociales distribucionistas de la década de los 50 y 60, disminuyen el peso de la función judicial en el conjunto de las políticas hacia la infancia.

Las garantías jurídicas de la concepción de la infancia y adolescencia como sujetos de derechos plenos, no figura ni siquiera implícitamente en la agenda de las políticas sociales, desplazando la concepción individual antropológica a lo estructural sociológico, permitiendo desarrollarse intensamente el viejo derecho de menores, que mantiene una distinción conceptual y practica, entre los casos de menores infractores y la situación irregular del menor abandonado, que permite que la negación de las gestiones penales y procesales se produzcan paradójicamente sin violar el derecho positivo del niño.

En la década de los años 60 existió una crisis en las políticas distribucionistas. Los servicios sociales sufren un deterioro de enorme magnitud, reduciéndose la cifra de asistencia y caridad. En este contexto surge un movimiento social, político e ideológico diferente del modelo de los reformadores; en donde el Estado transfiere muchas competencias hacia el mundo jurídico. A esta situación se le conceptúa como la judicialización de la política del menor; la crisis fiscal y la inexistencia de recursos para el sector de la infancia - adolescencia se reemplaza por una ilusión de política social. Los gobiernos dictatoriales de la década de los años 70 se reflejan en el campo de las políticas sociales básicas violencia ilegítima y la desaparición de miles de personas.

La reducción del gasto público provoca un crecimiento desmesurado del universo de los menores, a consecuencia de la ineficacia, el déficit fiscal, la pobreza; ahora se define como un actor político legítimo y central

El nuevo movimiento social dedicado al tema de la infancia y adolescencia, crece en oposición a las políticas públicas autoritarias, y se organiza, especializa y capacita técnicamente, vinculándose y proyectándose tanto en el plano regional como internacional.

En los años 80, por la misma crisis y autoritarismo del Estado, el movimiento social se aleja del Estado y se pierde la voluntad de estos de influir sobre el plano de las políticas públicas. Además se apartan del mundo jurídico pues lo identifican con el Estado. A su vez el mundo jurídico reacciona frente al aislamiento político - social a que es sometido, aislándose aun más del movimiento social y de las políticas públicas.

En este momento, los juristas conservadores y progresistas como por ejemplo Salvador Allende, Ronald Reagan, Augusto Pinochet, François Mitterrand, se cierran a toda influencia del mundo social. El resultado consiste en un inmovilismo autoritario o en la producción “técnicamente pura” de una nueva legislación de menores, que en el mejor de los casos recrea con algún viso de modernidad los viejos modelos del derecho asistencial autoritario.

La esencia de la “Doctrina de la Situación Irregular” se resume en operaciones de alquimia jurídica lideradas por grupos de expertos que manipulan hacia abajo o hacia arriba los dudosos criterios de la imputabilidad e inimputabilidad.

La sobrevivencia hasta los 90 de la Doctrina de la Situación Irregular se debía a: 1) La existencia de una cultura que no ha querido, podido o sabido repensar la protección de los menores sin una declaración previa de alguna institucionalización estigmatizaste; 2) Incapacidad de los movimientos sociales para percibir el vínculo

entre la condición material y jurídica de la infancia; 3) Se utiliza en un doble sentido, por un lado como instrumento de control y como retracción del gasto público¹⁷.

Pero ni la complejidad ni la confusión frenaron las transformaciones que vinieron a revertir tal situación; La comunidad internacional fue capaz de superar conflictos de naturaleza diversa para construir una Convención Internacional de los Derechos de la Infancia. Por ello la Convención constituye un poderoso instrumento que permite crear las condiciones políticas, jurídicas y culturales para que la década del 90, se transforme en una década ganada para la infancia, al contrario de la década de los 70; la misión y la tarea consiste en que la sociedad civil y los Organismos Gubernamentales traduzcan e implementen las directrices de la Convención en cuerpos Jurídicos y políticos sociales en el plano nacional. Se requieren reformas institucionales y cambios legislativos, que consideren a la infancia - adolescencia como sujetos de derechos y nunca más como objeto de la compasión. Es decir, en los años 90 se puso en situación irregular a la doctrina que lleva ese nombre. Los desafíos hasta finales del siglo, pueden resumirse en los puntos siguientes:

Todo Estado que pretenda consolidar y profundizar la democracia debe priorizar la inversión en el plano de las políticas públicas dirigidas a los niños - adolescentes. Entendiéndola como inversión y no como gasto.

El mundo de los juristas debe ser acompañado por la práctica del movimiento social. El Órgano Judicial debe asignar los recursos necesarios en lo técnico y material y dejar a los entes administrativos y al movimiento social las tareas de política social; además, separar los aspectos asistenciales en relación con los menores en estado de abandono y peligro, poniendo su énfasis en los menores infractores.

Las experiencias en el Brasil con su Estatuto del Niño y el Adolescente demuestran que si el mundo jurídico preexistente a esta nueva cultura del movimiento social, permanece ajeno o se opone a las transformaciones jurídicas, estos crean su propio cuerpo de juristas.

¹⁷ Dolz, Manuel. *Idea del Interés Aplicado al Menor*, Valencia, España: Revista General de Derecho, 2000. ISBN 84-95382-11-3, pág. 58-63.

1.1.6. Situación actual de la niñez en El Salvador

La protección y asistencia del menor en El Salvador en el siglo XIX, careció de apoyo legal y técnico y estaba supeditada a la ayuda de personas caritativas de la comunidad, integradas en patronatos, asociaciones o juntas de beneficencias; entre las medidas utilizadas, incorporaban a los menores huérfanos o abandonados a sus hogares a cambio de servicios que estos pudieran ofrecer, y los recibían en calidad de hijos de casa; posteriormente, con la iniciativa de organizaciones religiosas y la ayuda de personas altruista, y con el objeto de resolver el problema del niño huérfano o abandonado, se crearon los primeros orfelinatos: “La casa Nacional del Niño” en San Salvador fundado en 1859, el Hospicio Fray Felipe de Jesús Moraga de Santa Ana en 1882 y, en San Miguel, en 1895¹⁸, estas agrupaciones altruistas solicitaron la ayuda gubernamental, obteniéndose la colaboración económica a través de subvenciones y subsidios en el ramo de salud pública y asistencia social, pero careciendo de disposiciones normativas y técnicas. A pesar de esta protección hacia el menor, a este se le seguía valorando como una persona dependiente del adulto, incapaz de resolver sus propios problemas, esto ha posibilitado en nuestra sociedad, que hasta los años 50’s, al menor no se le ha tomado en cuenta de forma personal con sus propios derechos; sino han tenido que ser tutelados y manejados al arbitrio del adulto.

El 15 de Octubre de 1940 se fundó la Asociación Nacional Pro Infancia¹⁹, con el objeto de trabajar a favor de la niñez salvadoreña. En 1958 se creó la Dirección de Asistencia Social dentro de la Secretaria de Estado anteriormente mencionada, dando un enfoque diferente a la orientación y objetivos de la asistencia al menor, así como mayor.

¹⁸ Quintanilla Molina, Salvador Antonio; *Introducción al Estudio del Derecho de Menores*; Talleres Gráficos, UCA 1996. Pág. 39

¹⁹ En 1926, la Primera Declaración de los Derechos del Niño de Ginebra, reconoce que la humanidad debe de dar al niño lo mejor de sí misma, que el niño debe ser protegido para su desarrollo, debe ser el primero en ser socorrido en caso de calamidad, debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida, protegido contra la explotación y educado. Esta declaración sirve de marco orientador de la Asociación Nacional Pro Infancia en El salvador en 1940 por iniciativa privada.

En estos años los menores infractores eran sometidos a los mismos tratamientos de los adultos, internándolos en centros penitenciarios comunes, que agravaban más su situación. Con el tiempo aumentaron las categorías del Estado irregular, dando lugar a las calificaciones de: Estado de peligro o riesgo, Abandono e Infractores, pero, lo fundamental, se dieron los primeros intentos de brindar al menor un tipo de protección diferente con acciones tipo preventivo y rehabilitador.

La Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores²⁰ que se aplicó a los menores de 16 años, sean infractores o proclives al delito. Esta Ley fue la pauta para crear los primeros establecimientos de atención al menor con fines de observación, diagnóstico y tratamiento. Se fundamentaba en la Doctrina de la Situación Irregular. Fue el primer intento de hacer realidad el concepto moderno de la atención integral a los menores.

En este sistema se dio el fenómeno de masificación, en el sentido que el menor no pasaba de ser un número más dentro del conglomerado, y se agrava tal situación por falta de clasificación de los menores de acuerdo a las causas que motivaron su ingreso, tampoco se tomaba en cuenta la edad, condición física y mentales, que fueron causa para que se produjeran abusos entre los mismos menores.

El sistema se caracterizaba por la sobreprotección del menor institucionalizado; asumiendo el Estado la total responsabilidad, marginando la protección de los padres, familia y comunidad. Se comprobó la repetición de los ciclos de ingreso de los menores a diferentes instituciones, hasta llegar a adultos a los centros penitenciarios.

Respecto a la labor de las Aldeas SOS en El Salvador²¹, debe decirse que Flavián Mucci, sacerdote franciscano, conoció el trabajo de Aldeas Infantiles SOS durante su infancia en Honduras y se mostró muy impresionado por este concepto de atención a largo plazo. Cuando a principios de los años 70 fue trasladado a El Salvador por la orden franciscana, se puso en contacto con Hermann Gmeiner con la intención de llevar a la práctica en El Salvador la filosofía de Aldeas Infantiles SOS.

²⁰ Decreto Legislativo Numero 25, se aprobó el 14 de julio 1966

²¹ <http://www.aldeasinfantilessos.org>.

En Sonsonate, una pequeña ciudad situada a unos 60 km al oeste de la capital, San Salvador, se formó un pequeño grupo de personas comprometidas con el objetivo de apoyar a los niños necesitados de la zona. En abril de 1972 la Aldea Infantil SOS Sonsonate ofrecía a los primeros niños la seguridad de una familia. Las profundas diferencias sociales entre ricos y pobres, y la constante amenaza de terremotos y erupciones volcánicas dejaron visibles daños en la sociedad salvadoreña. En los años ochenta la población de El Salvador se enfrentó en una guerra civil que costó la vida a unas 75.000 personas; la población que vivía en el campo fue la más afectada.

Como consecuencia de los largos años de disturbios el número de niños huérfanos y abandonados en el país crecía constantemente. Por eso, Aldeas Infantiles SOS decidió construir más Aldeas Infantiles SOS y otras instituciones, incluida la creación de Centros Sociales SOS donde los niños son cuidados durante el día, apoyando con ello a madres solteras y a familias numerosas.

En octubre de 1998 el huracán "Mitch" arrasó gran parte de El Salvador, originando inundaciones al este del país. Hasta finales de noviembre de 1998, Aldeas Infantiles SOS abasteció a más de 2.000 familias con alimentos y medicamentos, dentro de un Programa de Emergencia SOS; 100 niños que habían perdido a sus familiares fueron llevados de forma provisional a albergues de emergencia

En el año 2005 se inició el Programa de Fortalecimiento de Familias SOS, con el que se persigue que los niños que están en riesgo de perder la atención de su familia puedan crecer en un ambiente familiar. Para lograrlo, Aldeas Infantiles SOS trabaja directamente con las familias y comunidades, en cooperación con las autoridades locales y otros proveedores de servicios, para que puedan cuidar y proteger adecuadamente de sus hijos.²²

Debido a la amplia gama de situaciones irregulares que presentaban los menores, la inoperancia en la aplicación de las leyes, la limitación de la ley misma que no desarrollaba debidamente el principio de la protección integral y el carecer de

²² <http://www.aldeasinfantiles-sos.org>.

los organismos que velara por el cumplimiento del precepto Constitucional la Ley fracasó. La derogatoria de la ley por el Código de Menores en enero de 1974²³, se debió a que no desarrollo debidamente el principio de protección integral que la Constitución enmarcaba y no permitió la implementación de sus limitados fines al no estructurar los organismos adecuados para su desarrollo.

El 23 de enero de 1975 se fundó el Consejo Salvadoreño de Menores como organismo encargado de materializar lo preceptuado y procurando establecer las condiciones legales que garanticen un tipo especial de protección y un mejor futuro para los menores y la familia y realizar aquellas actividades que están encaminadas a beneficiar a los niños protegiendo así sus derechos²⁴. Según lo establecido por el Artículo 8 del Código de Menores, estuvo integrado por el ministro de Justicia que ejercerá el cargo de Presidente del Consejo; por delegados de los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Defensa y de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de la República (PGR), del Órgano Judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia y por cuatro delegados de las instituciones privadas de protección de menores.

Hasta 1993, en el país se dio una dispersión de instituciones y recursos estatales y privados involucrados en la atención de la niñez que operando en forma desordenada, provocaron la duplicidad de funciones y esfuerzos; la cobertura de protección que se da es íntima en relación a la realidad de las necesidades de la población infantil. La política de protección al menor adoleció de muchas fallas que

²³ En su Art. primero establece que este Código de Menores reconoce y regula los derechos que tienen los menores desde su gestación, a nacer y vivir en condiciones familiares y ambientales que les permitan obtener su completo y normal desarrollo bio-psico-social. Si bien este principio es de carácter general, en el artículo tercero determina, quienes son los menores sujetos a este Código. Refiriéndose entonces, a los “menores cuya edad no exceda de dieciocho años, en estado de abandono material o moral, o en estado de peligro o riesgo; y también los de 16 años o menor de conducta irregular, que hubiesen cometido infracciones consideradas como delitos o faltas por la legislación penal”. El Código de Menores fue publicado en el Diario Oficial No. 242 del 31 de enero de 1974 y sustituyó a la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores

²⁴ DIARIO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, San Salvador, El Salvador, 31 de enero de 1974.

se debieron a la falta de definición de las políticas nacionales de protección y de coordinación de las acciones. Por lo antes expuesto era de urgente necesidad que el gobierno definiera la Política Nacional de Protección y Atención al Menor para así ordenar la participación de todas las fuerzas del país en beneficio de estos y con el adecuado aprovechamiento de los recursos. Así, en mayo de 1993 la Secretaria Nacional de la Familia y el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM)²⁵, creado en marzo del mismo año, diseñaron la primera política de atención al menor (PNAM) que consistía en un conjunto de orientaciones, medidas de acción e identificación de recursos por el Estado, la comunidad organizada y la familia para atender intersectorialmente a la población menor de 18 años, en forma coherente, y armónica.

La CDN²⁶ constituye el más importante instrumento jurídico de carácter universal de protección de los derechos de la infancia esta contiene los más importantes Derechos Humanos de la niñez. Reconoce tanto los Derechos Civiles como los derechos económicos, sociales y culturales que requiere la niñez para su supervivencia y desarrollo integral.

En 1992 con la finalidad de armonizar la Legislación Nacional, el Ministerio de Justicia con lo preceptuado en la CDN, comenzó a elaborar el Anteproyecto de la “Ley Tutelar del Menor en Conducta Irregular” que posteriormente fue sustituido por el proyecto de “Ley del Menor Infractor” Después de una amplia consulta, esta fue aprobada²⁷ y la “Ley del ISPM”²⁸.

²⁵ Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. Decreto No. 482, D. O. No. 63, Tomo 318, 31 de marzo de 1993.

²⁶ Fue suscrita por El Salvador el 26 de enero de 1990, y ratificada mediante Decreto Legislativo Número 487, el 27 de abril del mismo año y publicado en el Diario Oficial Número 108, Tomo 307, del mes de octubre del mismo año.

²⁷ Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 863, del 27 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial. N° 106, Tomo 323, del 8 de junio de 1994, y entro en vigencia el día primero de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

²⁸ Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. Decreto No. 482, D. O. No. 63, Tomo 318, 31 de marzo de 1993.

1.2. Doctrina de la Protección Integral

La protección integral de la niñez presenta dos aspectos fundamentales: la protección social y la protección jurídica. Se afirma que la protección social es una función política porque debe ser impulsada desde la Administración Pública, la cual mediante programas tendientes al bienestar de la niñez debe crear las condiciones requeridas para su pleno desarrollo biológico, psicológico y social. En este sentido, la Administración Pública debe implementar los mecanismos legales y estructurales que permitan la satisfacción de los derechos fundamentales de la niñez, preocupándose por favorecer su desarrollo en el ámbito familiar y consecuentemente, mejorando las condiciones de salud, educación, recreación y trabajo, en los casos y condiciones en que el desempeño laboral de los niños y niñas es legalmente permitido.

El Sistema de Protección Integral, surge de la CDN y de otros instrumentos internacionales que sin tener la fuerza vinculante que tienen para el Estado los tratados, representan la expresión de acuerdos e intenciones de la comunidad internacional en materia de la infancia, y por lo tanto son aplicables en la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas y que de alguna manera son obligatorios en la medida en que se convierten en costumbre internacional, según la Convención de Viena Sobre Derecho de los Tratados.

La Protección Integral de los Derechos de los Niños constituye un enfoque amplio, ya que cada Estado debe continuamente, asegurar nuevos y mejores niveles de reconocimiento y efectivización de los derechos de la niñez. Por esta razón deben de tomarse en cuenta todos los instrumentos internacionales o regionales de protección de los derechos humanos, no solo aquellos que específicamente están dirigidos a la protección del sector infantil. La Convención no prevé un Órgano de carácter Jurisdiccional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos asegura en los países Latinoamericanos un mayor conocimiento de los Derechos de la Niñez,

al crear el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos que, sabido es, implica mecanismos de exigibilidad a los Estados que el mero sistema de informes periódicos.

Antes de entrar en estudio o examen de la doctrina de situación regular nos remontaremos a la doctrina de la situación irregular, esta doctrina que se arraigo de una manera muy profunda en la conciencia y práctica se hace obsoleta principalmente porque todo el bien que según el discurso oficial brindaba y todos los fines que se presumía ella buscaba eran totalmente opuestos a lo que en la práctica se vivenciada, como dice fines declarados de la Doctrina de la Situación Irregular era por la práctica, dejando solamente un bonito discurso oficial, desencarnado de la realidad y alejado de toda justicia. Hay que hacer notar que aunque a nivel doctrinario esta teoría ha sido ya superada en muchos países de América aún no está puesta en práctica llegando incluso en la mayor parte de los casos a que dos ordenamientos jurídicos totalmente opuestos están vigentes en un país, esto debido a que estos países han ratificado la CDN y por ello no han armonizado sus legislaciones internas a los principios a convención establece. Podemos, pues afirmar, que la decadencia de la Doctrina de la Situación Irregular se debió a que su discurso era hipócrita y cargado de eufemismos que ocultaban decididamente prácticas represivas de control social formalizado so pretexto de educar y proteger a los objetos de este derecho.

Otro de los aspectos que llevaron a la caducidad de esta doctrina es el abuso de la privación de libertad encubierta eufemísticamente como internamiento, y es que con tres clases diferentes de internamientos la medida por excelencia, era esta de la cual hasta el punto que se volvía en la mayoría de los casos en una pena de prisión basada en el positivismo sociológico, era realmente alta la cifra de menores de su libertad que aún sin haber cometido infracción alguna eran tratados indistintamente como infractores.

La falta de humanización en el tratamiento a los menores dentro de los centros fue otra de las causas de la caducidad de la doctrina en comento, puesto estos centros debían ser hogares o lugares para el tratamiento, curación, educación y

resocialización" de los menores, pero se convirtieron en prisiones para con todos los vicios que la cárcel crea, perdiendo de esta manera por la finalidad para la cual se crearon.

Es de esta manera que la incoherencia de los fines que oficialmente declaraba la Situación Irregular con lo que en la práctica sucedía, el abuso de la internamiento y la deshumanización del trato en los centros de internamiento, las principales causas de la decadencia de la Doctrina en cuestión, ya mencionamos muy arraigada en nuestros países Latinoamericanos, de los cuales aún persiste, a pesar de haber ratificado la CDN, puesto que no han armonizado sus legislaciones internas con la Convención o al hacerlo mantiene en la práctica usos tutelares o de hipocresía y eufemismos, punto sobre el cual ahondaremos en la parte del derecho comparado.

La Doctrina de la Situación Irregular entró en crisis en la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos y en la década de los ochenta en la Comunidad Internacional. Con la aprobación de la CDN en 1989, se cerró el ciclo iniciado casi un siglo atrás con el Movimiento de los Salvadores del Niño, que concebía la protección en términos segregativos y se comienza una nueva etapa de la Protección Integral de los Derechos del Niño²⁹.

De la doctrina de protección integral (regular) Emilio García Méndez³⁰ intenta dar una definición más basada en los instrumentos jurídicos en que esta doctrina cobra vida, así: con el término Doctrina de la Protección Integral se hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia. Reconociendo como antecedentes directo a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, esta

²⁹ Para este trabajo de graduación la Convención Sobre los Derechos del Niño, se abreviará CDN o la llamaremos Convención. Utilizaremos la Categoría de "Menores" para efectos Doctrinarios y cuando citemos algunos Instrumentos Jurídicos Internacionales como Nacionales que así lo establezcan. Así mismo cuando nos refiramos a Niños, Niñez, Adolescencia, nos estaremos refiriendo a toda persona que está en la edad comprendida entre los cero y los dieciocho años, aludiendo a ambos sexos, es decir, niños y niñas,

³⁰ García Méndez, Emilio, *Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Ediciones Fórum Pacis, primera edición Santa Fe de Bogotá Colombia 1994, pg. 191.

doctrina aparece representada por cuatro instrumentos básicos: a- La CDN. b- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing (Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobadas el 29 de noviembre de 1985. c- Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobado el 14 de diciembre de 1990. d- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad (Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 14 de diciembre de 1990.

La Doctrina de la Protección Integral (regular), sin duda alguna representa un cambio radical de tratar la problemática de la infancia y sus derechos. Dicho cambio implica algunas características que, en líneas generales, se encuentran plasmadas en las legislaciones de los países que han adecuado el ordenamiento jurídico a la CDN de manera sustancial y en una reforma total.

Las características de las legislaciones de los países que han emprendido reformas sustanciales y totales, hacen énfasis a la protección y defensa de los derechos de los niños y adolescentes que se expresan en construir condiciones de vida para estos niños, que los pongan fuera de la posibilidad de ingresar a sistemas de responsabilidad por conductas infractoras de la ley penal.

Si se trata de un Código Integral, se definen al comienzo los derechos de los niños y se establece que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado y violado, es deber de la familia, comunidad y Estado, de establecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos tanto administrativos como judiciales. De esta forma desaparecen las categorías heredadas por la Doctrina de la Situación Irregular como son: Abandono, Riesgo o Peligro Moral o Material, Situación Irregular, Vulnerabilidad y Disfunción Familiar; los remedios que se proponen tienen la finalidad de restablecer derechos, en lugar de vulnerarlos. Además deben de determinarse las Políticas Sociales de la Política Criminal, planteando la defensa y reconocimiento de los derechos de la

infancia, que dependen del adecuado desarrollo de las políticas sociales entendidas como una responsabilidad conjunta (Estado, Familia y Comunidad), de ahí que se desjudicialicen todas las cuestiones relativas a la protección de la niñez.

En conclusión la Doctrina de la Situación Irregular que cumplió su misión histórica de sacar a los Menores infractores de la justicia penal común, con el paso del tiempo fue cayendo en lo impráctico y negativo, en su momento, cuando aún los Menores estaban sometidos a la jurisdicción penal común, al oponer a la teoría penal de delito la teoría de la situación irregular, pero el Derecho no es estático, avanza, obligado por las realidades sociales cambiantes, y esa Doctrina se volvió obsoleta y perjudicial al interés del niño, es entonces que se deja atrás y surge la Doctrina de la Protección Integral o Doctrina de las Naciones Unidas para la protección de los derechos de la Infancia.

La Doctrina de la situación Irregular, se caracteriza por:

- 1°. Considera al niño como objeto de protección y no como sujeto de Derechos;
- 2°. Las leyes presuponen una profunda división de la infancia, en:
 - Niños y adolescentes
 - Menores: Los que son objeto de protección del Estado o sus instituciones;
- 3°. Por utilizar una terminología estigmatizante o infamatoria, que implica una discriminación positiva. La denominación del “menor de conducta irregular”, “menor en estado de abandono, peligro o riesgo”;
- 4°. La utilización de un lenguaje y semántica eufemístico, expresado de un modo decoroso ideas cuyas recta expresión sería dura y malsonante. El Derecho de Menores, Derecho tutelar de Menores, es un Derecho penal de Menores; impone medidas de control social bajo la idea de lo tutelar protector; el internamiento o institucionalización son formas de referirse a la privación de libertad; la orden de localización es una orden de captura;
- 5°. Centraliza el poder de decisión en el Juez de Menores con competencia amplia y discrecional;

6°. Entrega a la jurisdicción la posibilidad de manejar las políticas sociales, se judicializa el problema social, la pobreza, tratando de ocultar el problema social. Se trata igual a los Menores en abandono, peligro o riesgo que a los infractores;

7°. La institucionalización, como la medida tutelar por excelencia;

8°. Se niegan las garantías procesales

9° Se legitima una acción judicial indiscriminada, al haber una categoría como abandono moral o material, según la cual la mayoría de los niños de países pobres como el nuestro, podían ser declarados en situación irregular, privilegiando la institucionalización y la adopción;

10°. Porque considera la infracción penal cometida por el menor como síntoma de una enfermedad, por ende, este debe ser apartado de la sociedad e internado para ser curado y readaptado;

11°. Para esta Doctrina la idea de reparación social es predominante, por lo que desarrolla políticas que tienden hacia la institucionalización y a la segregación del menor, políticas que además logran una mínima eficacia; y

12°. Se basa en la teoría peligrosista, ya superada por el Derecho penal. Según esta Teoría, los niños y adolescentes a quienes se les vulneran sus derechos, se consideran en situación irregular de abandono o peligro, y ello implica que son proclives a la delincuencia y hay que estar prevenidos de ellos.

Esta Doctrina de la situación Irregular rigió durante la vigencia de la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores de 1966 y el Código de Menores de 1974, pero ha sido desplazada totalmente por la Doctrina de la Protección Integral.

Por su parte la Doctrina de la Protección Integral (regular), es denominada también Doctrina de la Protección Integral de las Naciones Unidas para la Protección de la infancia, y se deriva de los siguientes instrumentos internacionales:

1°. Convención sobre los derechos de los Niños

2°. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de Menores (Reglas de Beijing);

3°. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (directrices de Riad); y

4°. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de Riad).

Las características principales de esta Doctrina son:

- a.) Menor pleno protagonista de sus derechos a nivel nacional e internacional, ya no como objeto de protección;
- b.) Se debe separar la protección social de la protección jurídica. Los entes jurisdiccionales deben brindar la protección social, que debe ser brindada por instituciones administrativas.
- c.) La incapacidad de accionar directamente sus derechos de parte de los Menores, debe ser suplida por instrumentos adecuados de protección social y legal, también mediante las instituciones de asistencia a Menores, pero debe haber control sobre esas instituciones y que las instancias de protección legal mantengan relación con las instancias de protección social;
- d.) El principio de la desinstitucionalización; si el niño debe ser internado debe ser como último recurso y por un tiempo muy corto;
- e.) Si el menor comete infracción a la ley penal debe tener las mismas garantías y derechos previstos en la legislación penal para mayores, limitar al mínimo indispensable la intervención de la justicia, aplicando el tratamiento educativo y mayor atención a la víctima;
- f.) El interés superior del menor; en la interpretación y aplicación de cualquier ley, ordenanza o reglamento, prevalece todo aquello que favorezca al menor.

Por lo menos en teoría, El Salvador realiza esfuerzos para cumplir con los principios básicos de esta Doctrina, con la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) en mayo de 1993, encargado de la protección social de los Menores amenazados o violados en sus

derechos y huérfanos; el Código de Familia (CF)³¹, la Ley Procesal de Familia (LPr.F)³² y la Ley del Menor Infractor (LMI), separan la protección legal de la social; la protección social la brinda el ISNA y la protección jurídica, los jueces de Familia y los jueces de Menores dentro de sus correspondientes competencias. El principio de la desinstitucionalización está impreso en las medidas de protección del referido Instituto, y el menor infractor tiene las garantías equiparables a las de los mayores en la ley del menor infractor.

Características de la doctrina de la Protección Integral

Las características más distintivas de esta doctrina, pueden enunciarse así:

- Se definen los derechos de la infancia y se establece que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o vulnerado, es deber del Estado, Familia y Comunidad restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de los mecanismos y procedimientos administrativos como judiciales correspondientes.
- Desaparecen las categorías vagas y antijurídicas de “riesgo, peligro moral o material, circunstancias especialmente difíciles, situación irregular, entre otras.
- La noción de irregular, se aplica a las personas o instituciones del adulto, cuando un derecho de un niño o adolescente se encuentra amenazado o violado.
- Se distinguen las competencias de las políticas sociales de la esfera penal, y se plantea la defensa y reconocimiento de los derechos de los niños y adolescentes que dependen del adecuado desarrollo de las políticas sociales.
- Las políticas se caracterizan por estar diseñadas e implementadas por la sociedad civil y el Estado, por estar descentralizadas y focalizadas en los municipios.
- Se abandona la noción de “Menores” definidos como sujetos de manera negativa y pasan a ser definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derechos.

³¹ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 677, del 11 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 231, Tomo 321, del 13 de diciembre de 1993.

³² Aprobada por Decreto Legislativo N° 133, del 14 de septiembre de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 173, Tomo 324, del 20 de septiembre de 1994.

-Se desjudicializan cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, supuesto que en la Doctrina anterior habilitaba la intervención de la jurisdicción especializada.

-La protección es de los derechos de la niñez y adolescentes, pero no se trata de proteger a éstos, sino de garantizarles sus derechos. La mencionada protección reconoce y promueve derechos, no viola ni restringe y la misma no significa intervención coactiva.

-Se recupera la universalidad de la categoría infancia, perdida con las primeras leyes para menores, por lo que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia, no para una parte.

-Se jerarquiza la función del juez, ya que este debe de ocuparse de cuestiones de naturaleza jurisdiccional, sean de derecho público (penal) o privado (familia)

-El juez, como cualquier juez, está limitado en su intervención por las garantías.

-Se reconocen a los niños y adolescentes todas las garantías que corresponden a los adultos en los juicios criminales según las Constituciones nacionales y los instrumentos internacionales pertinentes, más algunas garantías específicas.

-La principal garantía específica es la de ser juzgado por tribunales especiales con procedimientos específicos y que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican al adulto.

-Se establece como consecuencia jurídica de la comisión de un delito por parte de un adolescente un catálogo de medidas, y por excepción se aplique la privación de libertad, como medida de última ratio, por tiempo breve y determinado³³.

Los representantes más conocidos de esta doctrina, son: Emilio García Méndez, Alessandro Barata, Elías Carranza, Antonio Amaral da Silva.

³³ Proyecto Regional de Justicia PNUD; Acceso a la Justicia en Centroamérica; 1ª Ed.; San José, Costa Rica; Programa de las Naciones Unidas; Págs. 18 al 21.

1.3. Antecedentes históricos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En 1924, La Sociedad de las Naciones adoptó la Declaración de la Unión Internacional para la Protección a la Infancia. Esta Declaración ha sido el punto de partida del desarrollo internacional de la protección de los derechos de la niñez; en este documento se especificaba la necesidad de que la niñez debería de ser el primer grupo social que recibiera atención y protección en caso de desastre o catástrofe.

Luego, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante su Asamblea General, aprobó la Declaración de los Derechos de la Niñez el 20 de noviembre de 1959. La Declaración se integra de un preámbulo y diez principios. En el preámbulo se establece que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después de su nacimiento.

Los diez principios expresan esencialmente que:

- 1) El niño disfrutará de protección especial y se le dará oportunidades y facilidades, mediante la ley o por otros medios, para permitirle desarrollarse física, mental, espiritual y socialmente en una forma saludable y normal, y en condiciones de libertad y dignidad. En la proclamación de las leyes con este propósito, deberán privar como consideración suprema los mejores intereses del niño.
- 2) El niño tendrá derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.
- 3) El niño disfrutará de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse con buena salud; con tal fin, se proporcionarán cuidados especiales y protección, tanto a él como a su madre, incluyendo atención adecuada prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a recibir nutrición adecuada, alojamiento, distracciones y servicios médicos.
- 4) El niño que esté física, mental o socialmente impedido, recibirá el tratamiento, educación y atenciones especiales requeridos por su condición particular.
- 5) Para el desarrollo completo y armonioso de su personalidad, el niño necesita amor y comprensión. Deberá siempre que sea posible, crecer bajo el cuidado y

responsabilidad de sus padres, y en todo caso, en una atmósfera de afecto y de seguridad moral y material.

6) El niño tiene derecho a recibir educación, la cual será gratuita y obligatoria, por lo menos en las etapas elementales.

7) Los mejores intereses del niño serán el principio normativo de quienes sean responsables de su educación y guía.

8) El niño, en toda circunstancia, figurará entre los primeros en recibir protección y socorro

9) El niño será protegido contra todas las formas de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de tráfico en ninguna forma.

10) El niño será protegido de las prácticas que pudieran fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otro tipo. Esta declaración ha dado un código de conducta internacional referente a la niñez a nivel mundial.

En varios instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos, se han incorporado algunos elementos de los derechos de la niñez, resaltando la importancia y necesidad de una protección integral y sobre todo especial. Entre ellos se pueden mencionar Los Pactos Internacionales sobre Los Derechos Humanos, Las Convenciones en Ginebra de 1949 sobre el Derecho Internacional Humanitario, Las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1979, la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU creó al Grupo de trabajo abierto para la elaboración de una CDN, con la finalidad de revisar el documento propuesto presentado por Polonia y estudiar la posibilidad real de aprobar una Convención en este sentido.

El grupo de trabajo comprendió a 43 representantes de los Estados Miembros de la Comisión; así mismo se incorporaron otros delegados por parte de Organismos Intergubernamentales tales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), OIT, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las Organizaciones no Gubernamentales con estatuto consultivo ante el Consejo Económico de la ONU (ECOSOC)

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S), crearon el grupo Adhoc y designaron la defensa de los niños internacionalmente para que asumiera la función de secretariado del grupo, el cual llegó a contar con la adhesión de más de 50 organizaciones ONG'S mundiales, se puede decir que la participación de estas ONG'S representan sin duda alguna el antecedente más importante en la elaboración de una convención, ya que no se trata de la participación solamente de representantes estatales (Gobiernos), sino también de grandes grupos sociales a nivel mundial³⁴.

1.3.1. Adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A raíz de la aprobación de la CDN³⁵, el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se produjo un cambio sustancial en materia de Derecho de Menores, como ya se dijo se supera la Doctrina de la Situación Irregular. Dicha Convención es en esencia especial, ya que por primera vez en la historia del Derecho Internacional, los derechos de la niñez son incorporados en un tratado que tendrá fuerza coercitiva para todos aquellos Estados que los ratifiquen. Gracias a esta Convención la niñez disfrutará de sus propios derechos y están llamados a ejercerlos activamente de acuerdo a su desarrollo y sus crecientes capacidades.

La Convención contiene disposiciones generales que tienen como objetivo garantizar los derechos de todos los niños y adolescentes dándole la importancia para sus necesidades e intereses fundamentales, concierne a todas las personas menores de 18 años, salvo que en la virtud de la ley de su país, hayan alcanzado antes la mayoría de edad.

³⁴ Sagastumme Gemell, Marco A. ,*La Protección Internacional de los Derechos de la Niñez*; 2ª Ed. ,San José, Costa Rica, CSUCA, 1997; Págs. 11 al 27.

³⁵ La convención sobre los derechos del niño fue firmada y ratificada por el gobierno de el salvador, el 26 de enero y el 27 de abril de 1990 respectivamente, lo que la convierte por mandato constitucional, en una ley interna vigente y de superior jerarquía a la ley secundaria. El Artículo 40 Inciso 3o de La CDN, impone a los Estados que han ratificado, la obligación de armonizar la legislación interna con los postulados de la CDN.

El principio de la no discriminación, se aplica a toda la niñez independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole. Artículo 2 de la CDN. Así mismo se otorga a los niños el derecho a un nombre y a una nacionalidad.

Artículo 7. Y establece a demás que todos los niños tienen el derecho intrínseco a la vida. Artículo 6. Para lograr el cumplimiento de esos derechos, los Estados Partes deberán garantizar la supervivencia y el desarrollo de los niños. Los Artículos 24 y 27 reconocen el derecho de disfrutar el más alto nivel posible de salud y de un nivel adecuado para su desarrollo. El Artículo 26 reconoce el derecho del niño a beneficiarse de la seguridad social.

El Artículo 3 regula el interés superior del niño, esta disposición es fundamental en el sentido de que establece como consideración primordial en todas las medidas que le conciernen.

La CDN se refiere al interés superior del niño en las disposiciones relativas a los vínculos familiares, a la continuidad en la educación y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Artículos 9, 17,18, 20, 21 y 40.

Todo niño tiene el derecho a los cuidados de sus padres y a no ser separados de ellos. Artículo 9 y toda solicitud hecha a efectos de la reunificación familiar deberá ser atendidas de manera favorable, humanitaria y expeditiva. Artículo 10 Los niños o adolescentes que estén privados temporal o permanentemente de su medio familiar, tienen derecho a la protección y asistencia especial del Estado y a que se les aseguren otros tipos de cuidados. Artículo 20 cuando ello proceda, se procurará colocar al niño o adolescente en un ambiente lo más semejante posible a aquel en que vivía anteriormente. Se recurrirá a la adopción como última opción, y cualquiera que sea su forma deberá de efectuarse en estricta conformidad con las leyes establecidas por las autoridades competentes. Artículo 21.

En el texto de la CDN, existen muchas disposiciones que están encaminadas a brindar protección a la niñez en todas las formas de explotación, especialmente la explotación sexual y económica. Artículos 32 al 36. Así mismo establece directrices

para la recuperación y reintegración de los niños que hayan sufrido algún tipo de explotación y tratos crueles. Artículo 39

Las disposiciones que tratan el derecho a la educación y de los objetivos de la educación son los Artículos 28, 29 y 32. Los Artículos 37 y 40 estipulan que los niños privados de su libertad o que hayan infringido la ley, tienen derecho a una atención especial que logre su rehabilitación. Estos Artículos prohíben igualmente que sean torturados y que se les imponga la pena capital o la de prisión perpetua.

El mecanismo de aplicación de la CDN, pone especial énfasis en la creación de un marco que favorezca la cooperación internacional en lo referente a la aplicación de las disposiciones de la CDN. Artículos. 42 al 45.

1.3.2. Disposiciones relevantes y novedosas de la Convención sobre los Derechos del niño.

Interés Superior del Niño. Su inclusión como principio directivo, constituye un avance decisivo por lo que respecta al enfoque a seguir en la búsqueda de soluciones apropiadas a la situación de la infancia. Artículo 3.

Supervivencia y Desarrollo. La obligación del Estado de hacer todo cuanto sea posible para garantizar la supervivencia de los niños, este es un concepto que hasta la fecha no se había reconocido en ninguna normativa internacional de Derechos Humanos. Trata básicamente de que se tomen medidas necesarias para prevenir la mortalidad infantil, así como los impedimentos causados por la enfermedad y la desnutrición. Artículo 6.

Preservación de la Identidad. Esta obligación también es nueva, la CDN establece el derecho que tienen los niños de un nombre y a una nacionalidad mediante la protección de su identidad. Esta disposición tiene como finalidad evitar la desaparición de los niños, cuyos documentos de identidad son falsificados intencionadamente y los lazos o vínculos familiares son rotos arbitrariamente Artículo 8.

Opinión del Niño. El derecho de los niños de expresar su opinión en todos los aspectos que le conciernen, es muy significativo el hecho de dar la palabra al niño y hacer valer su opinión. Este derecho demuestra el avance que se ha dado con respecto a la protección de la niñez, ya que coloca al niño como un sujeto de derechos plenos y por lo tanto puede hacerlos valer al momento de expresarse, Artículo 12.

Abuso y Descuido del Niño. Esta disposición establece la necesidad de observar rigurosos requisitos en los procedimientos de adopción en especial cuando sea una adopción por personas de otros países, Artículo 21

Protegerlos. Es decir, que por tratar de protegerlos se les vulneren otros derechos, Artículo 25.

Educación. Lo novedoso de este Artículo consiste en que el castigo corporal estará prohibido, aunque no establece explícitamente el castigo corporal, cuando se refiere a la disciplina escolar, pero ordena que se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño, Artículo 28.

Uso Ilícito de Estupefacientes. Por primera vez se hace mención específica de la necesidad de proteger a los niños del uso ilícito de estupefacientes y de impedir que éste sea utilizado en la producción y tráfico de estas sustancias, Artículo 33.

Medidas de Recuperación. Representa una adición importante al cuerpo de derecho de los niños, al obligar al Estado a adoptar medidas apropiadas que promueven el tratamiento adecuado del niño, perjudicado física o psicológicamente, a consecuencia de violaciones de su derecho a la protección, Artículo 39.

Administración de Justicia de Menores. Un gran número de principios esenciales, contenidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Instrumento sin fuerza coercitiva), han sido incorporados en este Artículo, el más largo y detallados de toda la Convención, con lo cual quedan significativamente incrementadas las normas internacionales en este campo, Artículo 40.

Conocimiento de la Convención. Forma parte del mecanismo de aplicación de la Convención. Se reconoce por primera vez específica y explícitamente, la necesidad

de que los niños tengan conocimiento de sus derechos, esto demuestra que hay un cambio de actitud hacia la infancia, Artículo 42.

Acceso a una Información Adecuada. Se reconoce la función que desempeñan los medios de comunicación y se les alienta a difundir materiales de interés social y cultural para los niños; se promoverá la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de materiales educativos, apoyándose la publicación de libros para los niños y se dedicarán esfuerzos para proteger a los niños de materiales perjudiciales, así mismo de las necesidades lingüísticas, Artículo 17.

Niños pertenecientes a poblaciones indígenas o grupos minoritarios. No se negará el derecho de los niños indígenas a su cultura, a profesar su propia religión y hablar su propio idioma, Artículo 30.

Conflictos Armados. Los Estados partes se comprometen a respetar las normas del derecho internacional humanitario. Se prohíbe que un menor de 15 años de edad participe directamente en las hostilidades; prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en las fuerzas armadas. Además, los Estados partes deberán adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño. Artículo 38.

1.4. Legislación sobre la Protección de la Niñez en El Salvador

La niñez, como concepto, tuvo su origen en el siglo XIX, época en la que se dio inicio al desarrollo doctrinario del tema de la infancia, el cual permitió acabar con la confusión que existía entre entender a la infancia como hecho biológico, natural y concebirla como hecho social. En este sentido, surge el postulado de que el niño es un sujeto de derecho y por ello, goza y puede ejercer *per se* o a través de terceros, todos los derechos que como personas humanas, poseen y que se fundamentan en la

dignidad humana y que han sido reconocidos en los tratados de alcance general y específico, así como también en leyes secundarias y nacionales.

Como resultado de los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño, de cara a garantizar los derechos de la niñez ante la suscripción y ratificación de la convención de los Derechos del Niño, se han implementado en el país las acciones siguientes:

En el ámbito normativo se cuenta con:

1. La Constitución de la República, que determina a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, y consagra el derecho de la niñez a protección especial por parte del mismo.
2. Tratados internacionales en materia de niñez ratificados por El Salvador.
3. Legislación secundaria que ha desarrollado los principios establecidos por la Constitución y
4. La Convención sobre los Derechos del Niño. Con la ratificación de la CDN, el Estado y la Sociedad Salvadoreña quedan comprometidos a realizar una serie de readecuaciones en el Marco Jurídico Nacional. Inmediatamente con la ratificación se producen dos efectos. 1) La CDN se convierte en ley secundaria de la nación con rango superior al de las demás leyes secundarias; 2) El Estado y la Sociedad Salvadoreña quedan comprometidos a readecuar en la medida de lo posible su marco jurídico nacional de conformidad con los principios de la CDN.

a) Constitución de la República, reconoce la calidad de personas humanas y sujetos de derechos a los niños y adolescentes, incluso lo reconoce desde la concepción. Artículo 1 Inciso 2 “Así mismo reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción”

Trabajo de los Niños y Adolescentes. La Constitución establece que ningún niño podrá ser ocupado en ninguna clase de trabajo antes de cumplir los 14 años de edad, mientras esté sometido legalmente a su obligación de recibir educación parvularia y básica. Lo esencial de esta disposición es que establece la Autoridad

competente para determinar si el menor de edad se somete a las condiciones que la misma ley establece. Artículo 38 numeral 10º

Educación de los Niños y Adolescentes. La Constitución reconoce por un lado el derecho a la educación de todos los niños y adolescentes como un derecho humano, pero también reconoce la obligación del Estado como parte de su finalidad a conservar, fomentar y difundir ese derecho, a organizar un sistema educativo congruente con tal derecho y a garantizar la calidad de tal sistema, instituciones y servicios. Artículo 53

La Salud de los Niños y Adolescentes. El Estado y la Sociedad quedan obligados a proteger la salud física, mental y moral, de todos los niños y Adolescentes; a velar por su conservación y su restablecimiento; garantizar el derecho de los niños y adolescentes a la asistencia y a tomar a su cargo a los indigentes que por su edad o incapacidad sean inhábiles para el trabajo. para lograr todo lo anterior el Estado deberá determinar una política nacional de salud hacia los niños y adolescentes; controlar y supervisar su aplicación; dictar la legislación necesaria y crear los organismos y servicios apropiados para la integración, bienestar y desarrollo, social, cultural y económico. Artículo 65

El Debido Proceso se fundamenta en cuatro pilares esenciales para que exista una verdadera protección de los derechos fundamentales de las personas y por ende los derechos fundamentales de los niños y adolescentes (Juez Natural, Juicio Previo, Legalidad del Proceso y Garantía de Audiencia). La Constitución de la República regula todos estos elementos de una forma dispersa como lo veremos a continuación.

Artículo 12 de la Constitución de la República, consagra el Debido Proceso en su aspecto procesal, ya que establece “que a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa...”. Como sabemos nuestra Constitución aplica básicamente la garantía del Debido Proceso únicamente en su aspecto procesal, esta garantía se encuentra dispersa en diferentes artículos, por ejemplo tenemos el derecho de audiencia en el

Artículo 11 “implica que ninguna persona puede ser privada de cualesquiera de los derechos establecidos en la Constitución sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”. Así mismo encontramos el principio de legalidad en el Artículo 15 “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate...”.

Consideramos que si bien es cierto la Constitución de la República no desarrolla la Garantía del Debido Proceso en su aspecto sustantivo (principio que constituye la razonabilidad de las leyes) pero sí desarrolla implícitamente elementos que creemos se refieren a este aspecto y que permite una operatividad real de la Constitución y por consiguiente de los derechos fundamentales de las personas.

El Artículo 183 establece “La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos” encontramos el Debido Proceso en su fase sustantiva de una forma implícita, ya que se refiere a la razonabilidad de las leyes, y esta precisamente se aplica cuando se valora si es o no constitucional.

b) Tratados Internacionales. El artículo 144 de la Constitución establece que los tratados internacionales ratificados por El Salvador constituyen leyes de la República, por lo que son vinculantes para todos los habitantes.

-La Declaración Universal de Derechos Humanos;

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

Art. 10 numeral 3 “Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes sin discriminación alguna por razón de filiación o de cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, su empleo en trabajos nocivos

para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal será sancionado por la Ley”³⁶.

Art. 24 numeral 1º “La maternidad y la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los /niños nacidos dentro del matrimonio o fuera /del matrimonio tienen derecho a igual protección social”³⁷.

-Convención sobre los Derechos del Niño de 1991:

Art. 3 párrafo 1º “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas u órganos legislativos o en el ámbito familiar, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior al niño”.

Art. 9 párrafo 1º. “Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la Ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”³⁸.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica** de 1969.

Art. 19 “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y el Estado”³⁹.

- **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"**

³⁶ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales, Fecha de Ratificación: 23/11/1979, Diario Oficial: 218 Tomo : 265 Publicación DO : 23/11/1979

³⁷ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Fecha de Ratificación : 23/11/1979, Diario Oficial: 218, Tomo: 265, Publicación DO 23/11/1979

³⁸ Convención de los Derechos del Niño 1991, Fecha de Ratificación. 27/04/1990, Diario Oficial:108, Tomo 307, Publicación DO 09/10/1990

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica 1969.

Art. 16 “Todo niño tiene derecho al amparo bajo la responsabilidad de sus padres, salvo circunstancias excepcionales reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre”⁴⁰.

-La Convención sobre los Derechos del Niño:

Esta Convención, en su artículo 1, señala que “...se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”.

-Declaración de los Derechos del Niño

Principio 6 “El niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión siempre que sea posible deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo por circunstancias excepcionales no deberá separarse al niño de corta edad de su madre, la sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia.

Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole”⁴¹.

-Declaración Universal de los Derechos de La Familia.

Proclamada en el VII Congreso Mundial sobre Derecho de Familia, celebrada en San Salvador del 20 al 26 de Septiembre de 1992. En su artículo 8, sus principios rectores son: la unidad familiar, la igualdad jurídica del hombre y la mujer, la igualdad jurídica de los hijos y la protección de los menores y demás incapaces.⁴²

-Otros convenios:

En esta línea se ubican tanto el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, que establece en su artículo 2 que el término niño designa “(...) a toda persona menor de 18 años”, como el Protocolo para Prevenir y Sancionar

⁴⁰ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"

⁴¹ Declaración de los Derechos del Niño

⁴² Declaración Universal de los Derechos de la Familia

la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que completa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional. Al respecto, se puede observar que la CDN, que considera como tal a “todo ser humano” y no sólo a la “persona”, establece un ámbito de protección más amplio en comparación con el Convenio 182 y el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que completa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, ya que el ser humano es tal desde el momento de su concepción, en tanto que la expresión “persona” se reserva para hacer referencia al ser humano desde el momento de su nacimiento. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado, que si bien el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ordena a los Estados Partes, adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños, el citado artículo no define el concepto niño. Además, la Corte afirma que las Reglas de Beijing, las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad utilizan los términos “niño” y “menor” para designar a los sujetos destinatarios de sus disposiciones. Por ello, la Corte indica que la definición de niño idónea es la prevista en el artículo 1 de la CDN. En esta línea, la Corte considera que la mayoría de edad conlleva la posibilidad de ejercicio pleno de los derechos, también conocida como capacidad de actuar. Esto significa que la persona puede ejercitar en forma personal y directa sus derechos subjetivos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial. No todos poseen esta capacidad: carecen de ésta, en gran medida, los niños. Los incapaces se hallan sujetos a la autoridad parental, o en su defecto, a la tutela o representación. Pero todos son sujetos de derechos, titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana.

Al tener en cuenta estos preceptos, es necesario que los Estados adecuen su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales, sobre todo a aquello dispuesto por la CDN; ya que no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...”. Ello no excluye a aquellos países que no son parte de éste u otros tratados dados por las Naciones

Unidas, los cuales deberán tomar muy en cuenta las disposiciones de esta organización, debido a su “personalidad jurídica objetiva”, cuya oponibilidad se fundamenta en la Carta de las Naciones Unidas y en los fines universales por los cuales fue creada. Nuestro país tienen normas específicas que establecen un ámbito de protección especial para niños, niñas y adolescentes, con algunas variantes en relación con la edad, las cuales deberán seguir un criterio de razonabilidad, y la denominación del sujeto; así, a los niños suele llamárseles menores de edad, infantes, impúberes o incluso adultos. Con la ratificación de la CDN por la Asamblea Legislativa, se inicia en el país un proceso de adecuaciones institucionales y legales tendientes a la dignificación de la niñez, marcado por la transición de la visión del niño como objeto pasivo de protección y cuidado, hacia una concepción del niño y la niña como sujetos de derechos, obligaciones, libertades y garantías específicas.

Esta nueva visión reconoce al niño y la niña como personas con derechos sociales, económicos y políticos, ubicándolos como copartícipes y protagonistas en el ámbito familiar, educativo, comunitario, cultural, etc. La CDN consagra tres principios básicos a los que deberá ajustarse la política nacional sobre niñez en El Salvador, los cuales son: Interés Superior del Niño, Protección Integral y Garantía Jurídica. Se entiende por interés superior del niño “todo aquello que favorezca su desarrollo físico, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad”³ Este principio implica que en todo momento las políticas, acciones y toma de decisiones relacionadas con la niñez, deberán desarrollarse de forma que se procure el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidas, antes que el de cualquier otra persona al margen de la relación parental, filial o patrimonial que exista entre el niño o niña y los adultos de su entorno.

Es importante hacer notar que las medidas administrativas que impliquen protección para la niñez, deben formularse en el contexto familia-comunidad, aplicando el internamiento o privación de libertad en casos excepcionales. No se puede esperar que un niño aprenda a vivir en libertad mientras es privado de la misma.

El Estado salvadoreño encomienda al Órgano Judicial la función de proteger los derechos de todos los habitantes de la República, al concederle la facultad de castigar las conductas que son rechazadas y sancionadas por la sociedad a través del Estado, y que previamente han sido definidas. Corresponde por tanto al Órgano Judicial la facultad de limitar derechos fundamentales y establecer el procedimiento a seguir de cara a tal limitación, cuando un individuo ha roto o se le atribuye haber roto las normas de convivencia social. Este tipo de limitaciones concebidas en principio para los adultos, puede ser aplicado en casos excepcionales y con apego a la ley diseñada para tal fin para la niñez. Tal es el caso de la libertad ambulatoria que, como establece la Ley del Menor Infractor, fuera de la flagrancia únicamente puede decretarse la detención de un menor de edad que incurre en delito, por orden del juez de menores.

A fin de garantizar la vigencia plena de los derechos de la niñez, se cuenta con variedad de instrumentos normativos que desarrollan la doctrina de la protección integral tales como la CDN, las Directrices de RIAD, y demás normas motivadas por Naciones Unidas que en su conjunto proporcionan el marco general de interpretación de todo el resto de normas jurídicas sobre la materia y obligan a los países que ratifican la Convención, a la adecuación de sus leyes internas a los principios que tal instrumento contiene.

a) Protección de la infancia en el Código de Familia⁴³. Podemos mencionar algunas adecuaciones que desarrolla el CF con respecto a la CDN.

-Son asumidos tres principios de la CDN: 1) El de garantizar la supervivencia y el desarrollo de la infancia y adolescencia, 2) El de no discriminación, 3) El Interés Superior de la niñez y adolescencia.

-Se le reconoce a la infancia una serie de derechos fundamentales específicos que tienden a reflejar los derechos expresados en la CDN.

⁴³ El Código de Familia es elaborado en 1993, pero entra en vigencia hasta el 1 de octubre de 1994.

-Queda asentada, en calidad de principio, la responsabilidad, por parte de la sociedad y el Estado, de proteger a todos los niños y adolescentes en general. Los que se encuentren amenazados y violados en sus derechos, la protección integral comprenderá la vida, salud, educación, trabajo, dignidad, integridad moral e identidad de la niñez, también se aplicará a los niños salvadoreños que se encuentren en el extranjero.

-Dado el fenómeno del maltrato infantil en el país, el código de Familia deja asentado que el Estado y la sociedad están obligados a garantizar la protección de los niños y adolescentes contra todo tipo de maltrato.

- Igualmente quedan obligados tanto sociedad como Estado a garantizar la protección de los derechos educativos de aquellos niños y adolescentes que asuman prematuramente responsabilidades laborales.

-Corresponde a la sociedad y el Estado la obligación de proteger a la familia constituida no solamente por el matrimonio, sino también por la unión no matrimonial o por el parentesco, y de prestar asistencia adecuada a los padres para garantizar los derechos de la niñez; la obligación de garantizar una protección integral especial a la madre que asume sola la responsabilidad del hogar y a la mujer embarazada, especialmente si esta no ha cumplido los dieciocho años de edad o ha sido abandonada.

-Los derechos establecidos en el CF son irrenunciables e indelegables.

b) Protección de la infancia en la Ley Procesal de Familia⁴⁴. Tiene por objeto establecer la normativa procesal para hacer efectivos los derechos y deberes regulados en el CF y otras leyes sobre otras materias. Algunas de las normas orientadas a garantizar los derechos de los niños y adolescentes son:

-El Juez queda obligado a oír al niño o adolescente que hubiere cumplido doce años de edad en todos los procesos y diligencias que le afecten, y a tener contacto y dialogo con quienes no hubieren alcanzado esa edad.

⁴⁴ Entra en vigencia el 1 de octubre de 1994, se publica Fecha:14/09/1994

-Establece que el Juez de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar la reserva de la audiencia; y se prohíbe en las publicaciones de la jurisprudencia de los tribunales de familia se haga mención de los nombres de los niños y adolescentes involucrados en procesos o de circunstancias que permitan su identificación.

-Los actos procesales deben cumplirse en los plazos establecidos, plazos que son improrrogables.

-En cada Juzgado de Familia permanece un Procurador de Familia, delegado del Procurador General de la República, quien velará por el interés de la familia y de los niños y adolescentes.

-Personal especializados en diversas disciplinas debe realizar los estudios y dictámenes que el Juez de Familia les ordene, a fin de procurar la estabilidad del grupo familiar y protección de la infancia, además debe de auxiliar a los Jueces de Paz con esta misma finalidad; los Jueces de Familia, de Paz y el personal especializado responden penal, civil y disciplinariamente, por sus actuaciones.

-El Juez tiene poderes amplios para garantizar la protección de los derechos de la niñez en cualquier estado del proceso, se advierte que tales derechos amenazados y vulnerados al momento de definir sentencia y posteriormente a ella.

c) Protección de la infancia en la Ley contra la violencia intrafamiliar⁴⁵.

El Órgano Legislativo pretende que el Estado cumpla al menos parcialmente, con su obligación de proteger a la familia, adecuar la legislación interna a la CDN y contribuir a prevenir, sancionar y erradicar, un fenómeno social, persistente y grave.

Los contenidos más relevantes en esta ley son:

-Establece como principios el respeto a ciertos derechos de los niños y adolescentes a una vida digna, libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado, a su integridad física, psicológica y sexual, a la no discriminación en sus derechos por razón de sexo o edad, a ser protegidos para gozar efectivamente de tales derechos. Asume como tales y propios los principios de la CDN.

⁴⁵ La Ley contra la violencia intrafamiliar, entró en vigor el 28 de diciembre de 1996

-La ley se distancia con firmeza de una visión penal de la violencia intrafamiliar y hace énfasis en un enfoque preventivo; así se definen una serie de objetivos para las políticas preventivas del Estado, uno de los cuales es el de crear dentro de la Policía Nacional Civil, una división especializada en atención y manejo de los casos de violencia intrafamiliar. La ley muestra una sensibilidad especial hacia la protección efectiva de los niños y adolescentes agredidos y establece para ello un conjunto de medidas, unas de carácter general y otras referidas al comportamiento de la PNC en los casos de violencia intrafamiliar.

-Desde ambas perspectivas, preventiva y protectora, resulta positiva la decisión de limitar las competencias para iniciar este tipo de procesos a la jurisdicción de familia y a los jueces de paz, ya que es allí donde, al menos en teoría, existiría una mejor capacidad para atender a los niños agredidos y para realizar los exámenes y dictámenes periciales requeridos; todo ello sin perjuicio de que una vez detectada la presencia de delito el proceso pase a jurisdicción penal.

-La Ley hace un especial esfuerzo para enfrentar el ocultamiento y consecuente impunidad propios de este fenómeno al establecer las diversas obligaciones, informar, denunciar, investigar, aportar pruebas, actuar como testigo de un amplio conjunto de personas e instituciones. El propio niño que ha sido agredido, cualquier persona que conozca el hecho, inclusive el profesional que presta servicios de salud, asistencia social o educación, el agente de la PNC y otros funcionarios, La Procuraduría General, Fiscalía General y Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Estas tres instituciones están obligadas a emitir un informe público trimestral acerca de los hechos de violencia intrafamiliar investigados.

d) Protección de la infancia en la esfera penal. Del cuerpo penal analizaremos tres instrumentos: Código Penal, Procesal Penal y Ley del Menor Infractor.

El Código Penal actual que entró en vigencia el 20 de abril de 1998, busca establecer nexos de concordancia con la Constitución de 1983, pretende además convertirse en un instrumento que garantice el respeto a los derechos de las personas

y evite los abusos de poder, encauzando efectivamente el poder penal del Estado; constituirse en un mecanismo institucionalizado de último recurso para restringir violencia y solucionar los conflictos sociales, etc.

Una de las novedades significativa en el Código Penal con respecto a la CDN radica que solamente será aplicado a las personas mayores de dieciocho años de edad, en concordancia con la CDN, por otro lado el CP contiene ciertas disposiciones que se refieren a los niños y adolescentes en cuanto personas cuyos derechos han sido agredidos, los puntos más importantes los mencionamos a continuación:

-Cuando la agresión este dirigida a un niño o adolescente, esta se convierte generalmente en agravante de la responsabilidad penal del agresor. Cuando el niño, cuya vida o integridad son atacadas, se encuentra en situación de indefensión para prevenir el ataque o defenderse de él sin riesgo de su persona en los casos que las víctimas sean menor de 12 años, se actúa con alevosía, cuando el agresor abusa de su superioridad en el ataque contra el niño o emplea medios que debilitan su defensa, cuando el agresor es ascendiente o hermano del niño, o cuando el agresor priva a un niño de su libertad individual; en los casos de violación, de otras agresiones sexuales no constitutivas de violación, de acoso sexual, de determinación de la prostitución mediante coacción o abuso de una situación de necesidad contra los niños y adolescentes.

-El CP trata los delitos relativos a la vida del ser humano en formación, regulando las penas correspondientes al aborto, y a la manipulación genética, vale la pena mencionar que por primera vez se legisla en el país sobre las lesiones dolosas y culposas en el no nacido.

-Con el propósito de proteger los derechos de los niños, su identidad, es decir, el saber quiénes son sus padres, a ser protegidos por ellos y a tener una familia. Queda penalizado en el CP el omitir la inscripción en el registro del nacimiento de un niño con el fin de obtener beneficios económicos; la alteración del Estado Familiar de un niño y la entrega de un hijo a otra persona, mediante compensación económica, para

establecer una relación análoga a la de filiación incumplimiento los requisitos legales de la guarda o adopción.

-Se penaliza una serie de ataques diversos a la libertad sexual de los niños y adolescentes, el tener acceso carnal por vía vaginal o anal con un niño o adolescentes menor de 16 años por medio de engaño, se tipifica como estupro, o con un niño o adolescente menor de 18 años por medio del prevalecimiento de la superioridad originada por cualquier relación, realizar cualquier otro acto sexual diverso del acceso carnal con un niño; el inducir, promover o favorecer, la prostitución de un niño o adolescente; ejecutar o hacer ejecutar a otros actos lúbricos o de exhibición obscenas ante un niño o adolescente; el difundir, vender o exhibir, material pornográfico entre niños y utilizar a un niño con fines exhibicionista o pornográficos o en espectáculos de esa naturaleza.

-En lo relativo a los derechos y obligaciones familiares queda penalizado; el abandono y el desamparo de un niño y adolescente, la violencia intrafamiliar ejercida contra un niño o adolescente, el incumplimiento por parte del padre o madre, adoptante o tutor a los deberes de asistencia económica para con un niño o adolescente; la entrega de un niño o adolescente a otra persona o a un establecimiento público por parte de quien tiene a su cargo su crianza o educación , la inducción a un niño o adolescente a abandonar la casa de sus padres, tutores o encargados, el abuso del derecho de corrección de un niño y el utilizar o prestar a un niño para prácticas de mendicidad.

-El niño o adolescentes víctima, como a las demás personas en esa situación, se le reconocen derechos tales como: el de intervenir en el procedimiento penal, el ser informado de sus resultados; el de ser escuchado a petición propia, antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal; el de participar en la vista pública. De una manera explícita el CP reconoce al niño el derecho a que no se revele su identidad ni la de sus familiares.

e) **Ley del Menor Infractor**⁴⁶. La cual desarrolla y opta la Doctrina de la Protección Integral o Doctrina de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de la Infancia. Se pretende además darle cumplimiento a lo establecido por la Constitución de la República, y demás instrumentos internacionales. Algunas de las características más importantes de la Ley del Menor Infractor son:

-La LMI es aplicable únicamente a los niños y adolescentes entre los 12 y los 17 años cumplidos; en caso de no poder establecer la edad de una persona que presuntamente no ha cumplido los 18 años, tal persona quedará amparada por esta ley. En este sentido la LMI es el complemento necesario del CP.

-Los principios rectores de la LMI son: 1) La protección integral del niño, tanto jurídica como social, 2) El interés superior del niño como consideración primordial para la aplicación e interpretación de la ley y para la aplicación de medidas, 3) El respeto a sus derechos humanos, absolutos y originarios, 4) Su formación integral, 5) Su reinserción en la familia y en la comunidad.

-Lo medular del nuevo modelo de justicia penal reside en el reconocimiento del niño y del adolescente como sujeto de derechos y responsabilidades, y no como simple objeto de protección, tal como lo consideraba el modelo anterior. En consecuencia la LMI reconoce que el niño y adolescentes gozan de los mismos derechos y garantías de la persona de 18 o más años de edad a quien se le atribuyere la comisión de una infracción penal; más aún establece que el niño goza de manera especial de aquellos derechos y garantías que le competen por su condición de ser humano en desarrollo.

-La LMI ofrece una amplia gama de medidas basadas en criterios educativos y de reinserción. Frente a las tendencias recurrentes bajo la doctrina de la situación irregular hacia la segregación e internamiento en instituciones especiales del niño y adolescente infractor. La ley limita el uso del internamiento como medida excepcional de último recurso.

⁴⁶ La ley del menor infractor entra en vigor el 1 de marzo de 1995.

-Para la implementación de la LMI se crea la figura de los Tribunales de Menores, tanto Juzgados de Menores como Cámaras de Menores para conocer de los recursos, los cuales contarán con un conjunto de especialistas en lo que se refiere a los niños y adolescentes, y podrán auxiliarse de otros especialistas incluyendo los del Instituto de Medicina Legal, se crea también la figura del Juez de Ejecución de las Medidas con la misión de vigilar y controlar las medidas establecidas.

-De la aplicación de la LMI son responsables, además de los Tribunales de Menores, la familia, la comunidad, y un conjunto de instituciones entre las cuales tenemos: el ISNA, PGR, La Fiscalía General de la República (FGR), Instituto de Medicina Legal (IML), Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y Ministerio de Justicia, el cual es responsable de formular y coordinar institucionalmente la política criminal para la prevención de la delincuencia juvenil.

1.4. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

En 1993 fue creado el ISPM, por la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, siendo autónomo en lo técnico, financiero y administrativo, a fin de sustituir al Consejo Salvadoreño de Menores.

El 10 de octubre del 2002, se modifica el nombre del ISPM, a “Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia”, vale la pena mencionar que el cambio de nombre no modifica el contenido de la mencionada ley y por ende las funciones y atribuciones de dicha institución.

Esta es la institución que tiene por objeto ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Atención al Menor dictada por el Órgano Ejecutivo a través de la Secretaria Nacional de la Familia (SNF), para brindar a todos los niños y adolescentes del país una protección integral fundada en los derechos establecidos en la Constitución de la República, CDN y en la Legislación vigente. Para ello el ISNA promoverá la participación de la familia y la comunidad; coordinará las acciones de

otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo las municipalidades, además podrá requerir el apoyo de organismos internacionales.

No entraremos a analizar esta institución en este Capítulo, ya que es parte de estudio y de análisis en el Capítulo cuatro. En conclusión podemos decir que el Estado Salvadoreño y la sociedad misma han dado un paso muy importante con respecto a la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en el país.

Adecuando las leyes secundarias a la doctrina de la Protección Integral y específicamente la CDN.

Sin embargo, consideramos que esa protección integral a la cual está obligado el Estado, no se ha desarrollado a plenitud y que faltan muchos avances para que brinde una verdadera protección integral a todos los niños y adolescentes que lo necesitan.

Y por otra parte concluimos que la Convención representa un esfuerzo en la protección de los derechos de la niñez mundial, y que los niños, por su especial vulnerabilidad, necesitan de una protección específica a nivel internacional. Asimismo protege por primera vez una serie de derechos inherentes a la niñez y presenta la lista más completa y exhaustiva posible que la comunidad internacional considera como Derechos Humanos de la infancia. No obstante de las diferencias culturales, ideológicas y de nivel económico, existe toda una serie de derechos que todos los pueblos comparten fundamentalmente. Aunque los Estados partes defieran en las formas de lograr los objetivos y finalidades de la convención, estos derechos permanecen como precondition indispensable para el desarrollo pleno y armonioso de toda la infancia, y es el instrumento de mayor relevancia con respecto a la protección de la infancia, sin embargo, hay mucho camino por recorrer y mejorar las legislaciones internas de cada país, para que se conviertan en verdaderos garantistas de los Derechos Humanos de la Niñez. Vale la pena mencionar que el esfuerzo de hacer valer los derechos de la infancia, no es solo responsabilidad del Estado sino un esfuerzo de todos (Estado, familia, comunidad y la sociedad)⁴⁷

⁴⁷ Sagastume Gemmell, Marco A. Op. Cit. Págs. 27 y 28

CAPITULO II.

EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

2.1.- Origen del principio del interés superior del menor.

La protección de los niños, niñas y adolescentes ha sido motivo de preocupación latente para la sociedad a través de los tiempos, no es algo novedoso o de reciente interés, sino más bien se trata de una vulneración de derechos que se puede dar de diferentes maneras.

“En la época precolombina no existía el problema de menores abandonados o mendigos, pues si bien pertenecían a una familia en donde se satisfacían sus necesidades básicas y de afecto, orientación religiosa, formación para el trabajo y era responsabilidad de la comunidad darles protección, enseñarles las normas y valores, patrones culturales compartidos por todos, era una sociedad articulada con alto grado de cohesión y sentido de pertenencia.”⁴⁸

Al revisar la historia demográfica de las sociedades occidentales, encontramos la evolución que ha tenido el status social del niño, la cual ha servido de base a algunos autores para elaborar una división en el tiempo de los diferentes periodos en que se ha desarrollado esta evolución en cuanto a la protección del niño. Estos períodos son los siguientes:

a) El niño en la sociedad tradicional

Este período comprende hasta el año 1750, caracterizándose por una falta de eficacia en la medicina, de tal forma que la natalidad y la mortalidad llegan a considerarse “naturales”.

El niño recibe de la familia los escasos conocimientos que le son necesarios para vivir, es decir que cada miembro de la familia le enseña las sencillas operaciones

⁴⁸ Consejo Nacional de Menores, *El Niño Salvadoreño y sus Derechos*, San Salvador: ANPI-CSJ-SNF-UNICEF, El Salvador, 1990 pág. 1-3, 9.

que realiza en su trabajo. Sin inculcarle la idea del aprendizaje, ni del entrenamiento duro. De ahí que el menor no sea tratado con paciencia, sino más bien, se le tolera tan solo si sabe comportarse como un adulto. Algún autor se atreve a decir que el infante en esta época es considerado como un mal necesario”.

b) Primera valoración de la infancia

Este período comprende los años de 1750 a 1880, en el que da un brote demográfico, atribuido a la industrialización rápida y a la urbanización progresiva. En algunos medios sociales elevados se inicia una corriente de ideas que producen un cambio de actitud respecto a la infancia. Cambio producido, entre otras cosas, por la lectura del “Emilio” de Rousseau, que sostiene: “el niño tiene formas peculiares de sentir, pensar y existir”.

Sin embargo, este cambio no es lo suficientemente grande como para que se protejan a los niños de la explotación en el trabajo. “La historia del industrialismo en toda Europa es la historia del martirio de los niños y niñas de diez, siete, cinco y hasta tres años de edad, los cuales pasaban a menudo más de doce horas seguidas bajo dicha explotación.

c) El niño dirigido desde el interior

En él se abordan los años comprendidos entre 1880 y 1930. En este período la familia es ya la formada en sentido estricto y ha ido perdiendo funciones económicas. Los padres toman conciencia que deben ocuparse de la instrucción de los hijos durante un número de años, el cual, va en aumento a medida que se generaliza la escolarización obligatoria y se aumenta la edad de los niños como requisito para que puedan trabajar en las fábricas (pues ya se toman medidas eficaces que limitan la jornada laboral de los niños).

La escuela se convierte en una parte muy importante de la socialización del niño, incluso llega a sustituir en algunos casos a la familia. Las familias llegan a tratar a los menores ya sean con gran indulgencia o con una extrema severidad, esto debido a que la educación del infante se concibe como el éxito que no tuvieron sus

padres en la instrucción. De ahí que se le llame el periodo de la “dirección interna”, es decir que el niño es dirigido desde el seno familiar.

d) El niño en nuestro siglo.

En este, el niño depende fundamentalmente de los padres, al igual que en la fase anterior, pero se está abriendo campo en cuanto a ser considerado sujeto de derechos, de tal forma que todas las instituciones giran alrededor de él.

La escuela continúa teniendo importancia en la función socializadora. El niño “Crece más deprisa, se desarrolla en una familia nueva en la que la disciplina ha adoptado formas diferentes. De muy pequeño se le acoge, si le convienen, en instituciones creadas para él; luego entra en los jardines de infancia”, para después iniciar el camino por los canales educativos, recibiendo atención en laboratorios y escuelas cada vez mejor dotados. Se atiende mejor al adolescente y los Estados piensan que aún no es suficiente la protección para ellos.

A continuación presentamos ciertas definiciones dadas por diversos juristas sobre el concepto del Interés Superior del Niño:

Borrás, nos dice que “partir del “interés del menor” significa englobar todas aquellas instituciones que, bajo cualquier forma, pretenden dar respuesta a su protección en sentido total desde el punto de vista del Derecho Internacional Privado, con independencia de cuál sea la situación personal o familiar del menor”⁴⁹

Joyal, define, a grandes rasgos, el interés superior al niño como la “unión entre sus necesidades y sus derechos”, por lo que la noción de interés debe asociarse, en cuanto a los derechos del niño, como “principio de interpretación de la Ley”⁵⁰.

Según Manuel Dolz Lago la “idea de interés aplicada al menor, unida a su beneficio nos aboca necesariamente a otro concepto, que es el de educación, y este al

⁴⁹ Borrás Rodríguez A. *Interés Superior del Niño como Factor de Progreso y Unificación del derecho internacional privado*, revista jurídica de Cataluña ISSN 0210-4296, Vol. 93, N° 4, 1994 , págs. 915-992.

⁵⁰ Joyal, René. *Noción del Interés del Menor*, Cahiers de Quebec demografía, Volumen 23, Número 2, Otoño 1994, p. 243-256.

de libre desarrollo de la personalidad, todos ellos condicionados a nuestra sociedad, a su cultura, en una interpretación social de los mismos”⁵¹.

Desde este punto de vista el interés del menor es un principio general que abarca todos los aspectos que influyen en el desarrollo de su personalidad, y que vienen a propiciar la protección integral del menor desarrollada en el capítulo anterior.

Acepciones según la Legislación Nacional

En el precepto constitucional el Principio del Interés Superior del Niño se expresa en el Art. 34 de la Constitución. “Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado.

Art. 35 Constitución “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia.

El CF es uno de los mayores protectores del Principio del Interés Superior del Niño Art. 350.” En la interpretación y aplicación de este régimen prevalecerá el Interés Superior del Menor”.

Se entiende por interés del Superior del menor todo aquello que favorezca su desarrollo, físico, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad.

En base a ese interés, el menor tendrá prioridad para recibir protección y socorro en toda circunstancia.

El Principio del Interés Superior del Niño se encuentra en la CDN, significa los derechos que tiene todo menor para que quien tenga su cuidado personal, se esmere por su desarrollo en el sentido amplio es decir, físico y psíquico. En este marco se enumeran y explican una serie de principios de la Declaración de los Derechos del Niño, donde se expone la definición de los principios básicos fundamentales, que engloban el Principio del Interés Superior del Niño:

⁵¹ Dolz, Manuel. *Ibidem* pág. 95

1. Derechos a gozar de sus derechos sin discriminación.
 2. Derecho de gozar de protección y cuidados especiales. Los niños y niñas deben ser los primeros en recibir ayuda, protección y socorro en toda circunstancia y situación.
 3. El Principio del interés Superior del Niño.
 4. El Decreto al nombre y a la nacionalidad.
 5. El Derecho a crecer y desarrollarse en buena salud
 6. El Derecho a la atención prenatal y postnatal.
 7. El Derecho a la alimentación, vivienda, recreo, Derecho a Servicios médicos adecuados.
 8. El Derecho al amor y a la comprensión de todas las personas.
 9. El Derecho a la Educación
 10. El Derecho a estar protegido contra la explotación, el abandono y la crueldad.
- “En la interpretación y ampliación de este régimen prevalecerá. El Interés Superior del Menor”⁵².

La Ley del ISNA⁵³ nos deja claro que es fundamental la protección integral del menor se fundamenta en los derechos que a su favor establecen la Constitución de la República, la CDN, la legislación protectora de la familia y menores, en los principios rectores del derecho de menores y de familia, así como en las Políticas estatales de protección al menor y promoción familiar⁵⁴.

2.2. Definición e Interpretación del Principio del Interés Superior del Menor.

- a) El interés superior del niño admite distintas definiciones:

⁵² Declaración sobre los Derechos del Niño, Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959,. Constituye el antecedente de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵³ Aprobada por Decreto Legislativo N° 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo 318, del 31 de marzo de 1993.

⁵⁴ Art. 3 de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia

El Interés superior del menor según el CF, se define como todo aquello que favorezca el desarrollo físico, psicológico, moral y social del menor, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad.⁵⁵

Desde el punto de vista doctrinario el Principio del Interés Superior del Menor abarca todos los derechos económicos, sociales y culturales que requieran los menores para su supervivencia y desarrollo integral; los que imponen una obligación política y jurídica donde la promoción respeto y garantía al cumplimiento de dichos derechos estén en primicia sobre cualquier otra circunstancia.

Para algunos autores la denominación "Interés Superior del Menor" aparece por primera vez en el Preámbulo de la Convención de La Haya de 1980 (best interest of the children).

Tratándose del concepto en sí mismo del interés del niño, "**el interés superior del niño**" es un discurso que ha entrado en la historia jurídica de la humanidad de manera muy reciente, primero bajo la noción de "bien del niño", después en su forma actual del "interés superior del niño" por la consagración que le ha dado la CDN, en su Art. 3. Es por tanto, un concepto jurídico muy moderno, que apenas ha sido objeto de estudios de manera global, ya que el contenido permanece bastante impreciso y las funciones son múltiples. Es en consecuencia más examinado respecto a un punto preciso o explicado por la jurisprudencia, que verdaderamente explicado de manera sistemática⁵⁶.

El interés superior del niño no es un derecho en sí mismo sino un principio que sirve para ponderar colisión de derechos en casos particulares. Por lo tanto, no se puede decir que este concepto exija siempre la restricción de derechos fundamentales, como lo son no-discriminación por orientación sexual, la intimidad, la identidad, el libre desarrollo de la personalidad y la integridad física o síquica⁵⁷.

⁵⁵ Código de Familia, Art. 350.

⁵⁶ Zermatten, Jean. *El interés Superior del Niño Del Análisis literal al Alcance Filosófico*. Informe de trabajo 2003. Suiza.

⁵⁷ Herrera, Félix. *Interés Superior del Niño*. <http://www.lexpenal.com> (citado el 20 de setiembre de 2005).

D'Antonio⁵⁸ expresa que se trata de un "standard jurídico" es decir un "límite autonómico de la voluntad decisoria, con caracteres cambiantes: flexible, evolutivo y ceñido a las contingencias particulares", su naturaleza jurídica es la de un "principio o regla aplicable", que en forma clara la define como "medida media de conducta social correcta".

Grosman⁵⁹ señala que "es un principio de contenido indeterminado sujeto a la comprensión y extensión propios de la sociedad y momentos históricos constituye un instrumento técnico que otorga poderes a los jueces, quienes deben apreciar tal "interés" en concreto, de acuerdo con las circunstancias del caso" luego explica que el mismo debe "constituirse en pauta de decisión ante un conflicto de intereses y criterio para la intervención institucional destinada a proteger al niño". En caso de conflicto frente al presunto interés de un adulto, debe priorizarse el del niño. Agrega que mas allá de la subjetividad del término "interés superior del menor" este se presenta como "el reconocimiento del menor como persona, la aceptación de sus necesidades y la defensa de los derechos de quien no pueda ejercerlos por si. Por último a la hora de hacer valoraciones hay que asociar el interés superior con sus derechos.

Bidart Campos⁶⁰ enseña que cuando la CDN habla de una consideración primordial hacia el "interés superior del niño", "descubrimos en esta pauta una orientación que no es un simple consejo o una mera recomendación, sino una norma jurídica con fuerza normativa para tener aplicación en cuanto ámbito deba funcionar eficazmente: al legislar, al administrar, al juzgar y, a la vez, en el área de las relaciones entre particulares".

El Comité de los Derechos del Niño, ha señalado que la CDN "reconoce la necesidad de un enfoque equilibrado de la educación que permita conciliar valores distintos por medio del diálogo y el respeto a las diferencias [...] También expresa que

⁵⁸ D'Antonio, D.H.: *El interés superior del niño como standard jurídico*, Revista de Minoridad y Familia, No. 2, Editora Delta.

⁵⁹ Grosman, Cecilia P. *Significado de la Convención de los Derechos del Niño en las relaciones de familia*, Editorial Universidad de Buenos Aires, LL. 1993-B-1089. pág. 23.

⁶⁰ Bidart Campos, Germán José, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Editorial Astrea Buenos Aires, Primera Edición, México. 1989. pág. 83.

“Una educación que promueva el entendimiento y aprecio de los valores que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29 de la CDN, entre ellos el respeto a las diferencias, y que ponga en tela de juicio todos los aspectos de la discriminación y los prejuicios constituirá un antídoto duradero y seguro contra todos estos extravíos. [...] Los niños deben también aprender acerca de los derechos humanos viendo los estándares de derechos humanos implementados en la práctica, ya sea en la casa, en el colegio o dentro de la comunidad. La educación en los derechos humanos debe ser un proceso comprensivo que dure toda la vida y empezar con la realización de los valores de los derechos humanos en la vida y experiencia diarias de los niños.”⁶¹

El preámbulo de la CDN señala que el niño debe ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de Naciones Unidas, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. El artículo 29 señala que la educación del niño deberá estar encaminada a (...) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, (...) el respeto de sus padres (...) y preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre (...).

b) Interpretación del Principio del interés superior del menor.

El interés superior del niño actúa como pauta interpretativa para solucionar conflictos entre los derechos de los niños. Esto acontece cuando el articulado de la CDN establece que un derecho del niño verá limitada su vigencia en virtud del interés superior del niño, por lo cual contamos principalmente con dos formas de interpretación importantes:

- Interpretación sistemática

Se sostiene en doctrina que el interés superior del niño consagraría, en estos casos, el criterio sistemático de interpretación. Al respecto, señala Bruñol que "los derechos del niño deben ser interpretados sistemáticamente ya que en su conjunto

⁶¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 1. 8 de febrero de 2001.

aseguran la debida protección a los derechos a la vida, a la supervivencia y el desarrollo del niño"⁶². Asimismo, sostiene que el interés superior del niño "permite la resolución de conflictos entre derechos contemplados en la misma Convención. El principio supone que los derechos del niño se ejercen en el contexto de una vida social en la que todos los niños tienen derechos y en la que, también, se pueden producir situaciones que hagan incompatible el ejercicio conjunto de dos o más derechos consagrados en la Convención para un mismo niño"⁶³.

En relación con esta posición, debemos decir que todo orden normativo se interpreta sistemáticamente en aras de una consideración y aplicación racional de sus preceptos normativos. En consecuencia, la Convención, también, debe ser interpretada sistemáticamente por ser un orden normativo. Si por un momento nos imaginamos que el principio no existiese, jamás podríamos deducir que la Convención no deba interpretarse sistemáticamente, de lo contrario nos opondríamos a presupuestos básicos de la teoría general del derecho. Por consiguiente, el interés superior del niño, en el caso que estableciera el criterio de interpretación sistemático, carecería de relevancia jurídica específica.

- Interpretación jerárquica

Por otra parte cuando la CDN establece que un derecho del niño cede ante el interés superior del niño está disponiendo que determinados derechos puedan ser restringidos en aras de garantizar la eficacia de derechos de mayor jerarquía⁶⁴. De este modo, se relativizan ciertos derechos en aras de garantizar los derechos que se consideran superiores dentro del sistema normativo diseñado.

⁶² Cillero Bruñol, Miguel, El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño en García Méndez, Emilio, Beloff, Mary (comps.), Infancia, ley y democracia en América Latina. *Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (1990-1998), Ed. Temis/Depalma, Colombia, 1998, p. 81.

⁶³ Cillero Bruñol, Miguel, *El interés superior del niño...* en García Méndez, Emilio, Beloff, Mary (comps.), Infancia, ley y democracia..., ob. cit, p. 81.

⁶⁴ Fernández, Eusebio, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Ed. Debate, España, 1984, p. 114.

En conclusión, el interés superior del niño como pauta interpretativa permitiría solucionar conflictos entre los derechos consagrados en la Convención dando privilegio a determinados derechos que la propia Convención entiende como superiores. Debe destacarse que esta propuesta permite evitar que se esgrima el interés superior del niño para limitar discrecionalmente derechos de los niños, sin proteger al mismo tiempo los derechos fundamentales consagrados en la Convención. De este modo, cualquier limitación a un derecho del niño esgrimiendo el interés superior del niño deberá fundamentar la protección efectiva de un derecho perteneciente al "núcleo duro" de la Convención.

No obstante lo anterior la expresión "interés superior del niño" admite numerosas interpretaciones y puede por lo tanto definirse de muchas maneras diferentes, dependiendo, por ejemplo, del punto de vista que uno emplee: investigación, legislación, enseñanza, la perspectiva de los padres o del propio niño. Si bien la CDN no ofrece una definición directa del concepto de interés superior del niño, como ya se ha mencionado, sí no que proporciona una orientación de carácter general sobre la naturaleza de las necesidades e intereses del menor. Para una guía más en profundidad sobre la interpretación del interés superior del niño, se puede recurrir a las leyes, investigaciones, encuestas y estudios acerca de las necesidades e intereses de los niños en diferentes ámbitos o sectores de la sociedad, la red de contactos del niño y la familia y, por supuesto, las opiniones personales de los menores.

En definitiva, para profundizar en las posibles interpretaciones del interés superior del niño se puede recurrir a:

- La definición incluida en la Convención, por ejem. en su preámbulo y principios básicos.
- La definición que aporta la sociedad a través de sus leyes, objetivos, documentos estratégicos y directrices.
- La definición procedente del ámbito de la investigación, mediante expertos, estudios y encuestas.

- La propia definición de los niños, a través de sus opiniones y puntos de vista.
- La definición de la red de contactos, a través de la familia, los profesores y los amigos.
- La definición de los responsables ejecutivos, a través de su propio conocimiento y experiencia personales terreno de los conceptos jurídicos indeterminados. Aún más, se trata de un concepto jurídico absolutamente indeterminado, cuyo contenido es fácilmente manipulable. Sólo así se explica que, en ocasiones, nos encontremos con dos o más litigantes que enarbolan la misma bandera, pero con escudos distintos: la bandera es el superior interés del menor, y el escudo son las voluntades particulares que están en juego.

En estos casos el error de fondo consiste en confundir las meras voluntades individuales con el auténtico y legítimo interés, lo cual ocurre con mayor frecuencia cuando la política entra en juego.

Generalmente, se cree que el interés superior del niño es una directriz vaga, indeterminada y sujeta a múltiples interpretaciones, tanto de carácter jurídico como psicosocial, que constituiría una especie de excusa para tomar decisiones al margen de los derechos reconocidos en razón de un etéreo interés superior de tipo extra-jurídico.

Por esta razón, diversos autores han puesto de relieve que el carácter indeterminado de esta noción impide una interpretación uniforme y, en consecuencia, permite que las resoluciones que se adopten basadas en ella no satisfagan debidamente las exigencias de seguridad jurídica. Existen quienes lamentan que la Convención la recogiera, porque amparados en "el interés superior" se permitiría un amplio margen a la discrecionalidad de la autoridad y se debilitaría la tutela efectiva de los derechos que la propia Convención consagra.

La Convención ha elevado el interés superior del niño al carácter de norma fundamental, con un rol jurídico definido que, además, se proyecta más allá del ordenamiento jurídico hacia las políticas públicas e, incluso, orienta el desarrollo de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos de todas las personas.

Así lo ha reconocido el Comité de los Derechos del Niño, establecido por la propia Convención, que ha señalado que el interés superior del niño es uno de los principios generales de la Convención, llegando a considerarlo como principio "rector-guía" de ella.

De este modo, cualquier análisis sobre la Convención no podrá dejar de hacerse cargo de esta noción, pero, a su vez, quien pretenda fundamentar una decisión o medida en el "interés superior del niño" deberá regirse por la interpretación que se desprende del conjunto de las disposiciones de la Convención. No es posible permanecer indiferente ante interpretaciones del interés superior del niño que tienden a legitimar decisiones que vulneran los derechos que la propia Convención reconoce.

2.2.1 El interés superior del niño como "principio garantista"

La Convención contiene "principios" -"estructurantes"- entre los que destacan: el de no discriminación (art.2), de efectividad (art.4), de autonomía y participación (arts.5 y 12), y de protección (art 3). Estos principios -como señala Dworkin- son proposiciones que describen derechos: igualdad, protección efectiva, autonomía, libertad de expresión, etc., cuyo cumplimiento es una exigencia de la justicia⁶⁵. Los principios, en el marco de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos, puede decirse que son derechos que permiten ejercer otros derechos y resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos.

Entendiendo de este modo la idea de "principios", la teoría supone que ellos se imponen a las autoridades, esto es, son obligatorios especialmente para las autoridades públicas y van dirigidos precisamente hacia (o contra) ellos. En consecuencia, nada más lejano al sentido de lo que aquí llamamos principio del interés superior del niño, creer que el interés superior del niño debe meramente "inspirar" las decisiones de las autoridades. No, el principio del interés superior del

⁶⁵ Dworkin, Ronald, *Los Derechos en Serio*, 2a. ed., Editorial Ariel Derecho, Barcelona, 1989.

niño lo que dispone es una limitación, una obligación, una prescripción de carácter imperativo hacia las autoridades.

Más aún, si en este contexto analizamos el artículo 3.1 de la Convención comprobamos que su formulación es paradigmática en cuanto a situarse como un límite a la discrecionalidad de las autoridades: En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño".

Asimismo cabe señalar que la disposición del artículo tercero de la Convención constituye un "principio" que obliga a diversas autoridades e, incluso, a instituciones privadas a estimar el "interés superior del niño" como una consideración primordial para el ejercicio de sus atribuciones, no porque el interés del niño sea un interés considerado socialmente como valioso, o por cualquier otra concepción del bienestar social o de la bondad, sino que, y en la medida que, los niños tienen derechos que deben ser respetados, o dicho de otro modo, que los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los vulneren.

En este punto es posible afirmar que lo que aquí provisionalmente denominamos "principio", siguiendo a Dworkin, podemos también denominarlo, en el caso específico del interés superior del niño en la Convención, como "garantía", entendida ésta última "como vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos"⁶⁶. Ensayando una síntesis podríamos decir que el interés superior del niño en el marco de la Convención es un principio jurídico garantista.

2.3. Características del principio del interés superior del menor.

⁶⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995. Pág. 94.

- **Es una garantía**, debido a que toda decisión que tenga que ver con el niño, niña o adolescente debe tener en cuenta primordialmente sus derechos, con base en el principio de interpretación.
- **Es de gran amplitud:** Obliga al Estado, a todas las autoridades, instituciones públicas, privadas y a los padres, ya que son los responsables de cuidar y proteger a los niños y adolescentes de la sociedad, a fin de que toda decisión en torno a los niños sea tomada desde la perspectiva del interés superior del menor.
- **Es una norma de interpretación y resolución de conflictos jurídicos**, mediante la cual se ve al niño como un sujeto de derecho, por lo que permite que a partir de un estudio de casos concretos, se aporten soluciones viables o aplicables a otras situaciones de la misma índole o a un conjunto de grupos de niños.
- **Es una directriz para la formulación de políticas para la infancia**, permitiendo orientar las actuaciones públicas al desarrollo armónico de los derechos de todas las personas, tanto niños como adultos.⁶⁷

El siglo XXI exige a los encargados de dirigir el bien común, la necesidad de regular la realidad histórica de los infantes y adolescentes otorgando a los derechos que les pertenecen la prelación necesaria, de tal manera, que se les garantice un crecimiento adecuado para vivenciar una a una las etapas que los conducen a la edad adulta. Asimismo surge de inmediato la necesidad de educar a la familia con programas de las entidades estatales y de los centros educativos tanto públicos como privados, a fin de reorientarse y que se traduzca en un hábito social cuya columna vertebral siempre será la familia.

2.4. Funciones del Principio del Interés Superior del Menor.

El principio del interés superior del menor tiene cuatro funciones principales:

⁶⁷ http://www.acj.org.co/activ_acad.php?mod=posesion%20trillos%20naranja

- **Carácter interpretativo.**

Debe tenerse en cuenta al aplicar cada uno de los Derechos de la niñez, cumple una función hermenéutica dentro de los márgenes del propio derecho de la infancia/adolescencia en cuanto permite interpretar sistemáticamente sus disposiciones, reconociendo el carácter integral de los derechos del niño.

Los derechos del niño deben ser interpretados sistemáticamente ya que en su conjunto aseguran la debida protección a los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño.

- **Elemento Mediador.**

Permite la resolución de conflictos entre derechos contemplados en la misma Convención. El principio supone que los derechos del niño se ejercen en el contexto de una vida social en la que todos los niños tienen derechos y en la que, también, se pueden producir situaciones que hagan incompatible el ejercicio conjunto de dos o más derechos consagrados en la Convención para un mismo niño.

En estos casos el principio permite "arbitrar" conflictos jurídicos de derecho. La propia Convención en diferentes situaciones de esta naturaleza toma una decisión - establece un orden de prelación de un derecho sobre otro- para luego relativizarla o dejarla sujeta al "interés superior del niño".

En síntesis, el principio del interés superior del niño permite resolver "conflictos de derechos" recurriendo a la ponderación de los derechos en conflicto. Para evitar un uso abusivo sería conveniente establecer en la legislación nacional ciertos requisitos para la utilización del principio para resolver conflictos entre derechos como la reserva judicial y la exigencia de que, para poder resolver la primacía de un derecho sobre otro, se pruebe, en el caso concreto, la imposibilidad de satisfacción conjunta.

- **Prioridad de las políticas públicas para la infancia:**

Sirve para evaluar las leyes, políticas y prácticas relacionadas directa e indirectamente con la niñez incluyendo el uso y distribución de los recursos del

Estado. Esto significa que la satisfacción de los derechos del niño no puede quedar limitada ni desmedrada por ningún tipo de consideración utilitarista sobre el interés colectivo.

Cuando la Convención señala que el interés superior del niño será una consideración primordial para la toma de decisiones que le afecten, sugiere que el interés del niño -es decir, sus derechos- no son asimilables al interés colectivo; por el contrario, reconoce que los derechos de los niños pueden entrar en conflicto con el interés social o de una comunidad determinada, y que los derechos de los niños deben ponderarse de un modo prioritario.

Una correcta interpretación del precepto lleva a entender que en todas las decisiones los derechos de los niños deben primar por sobre otros intereses de terceros que no tienen el rango de derechos. Por ejemplo, el derecho a la educación no puede ser desmedrado por intereses administrativos relativos a la organización de la escuela, o a los intereses corporativos de algún grupo determinado.

Es materia de resolución de cada Estado el grado de prioridad que otorga a la infancia en un sistema social donde los diversos grupos "compiten" por recursos escasos, sin embargo, la Convención exige considerar con alguna prioridad a la infancia.

- **El interés superior del niño y las relaciones parentales.**

Es importante para asegurar al niño la protección y cuidado dentro de la familia, ya que obliga a los padres a reconocer sus derechos y responsabilidades de acuerdo a su desarrollo y madurez.

Es sabido que uno de los ejes fundamentales de la Convención es la regulación de la relación niño-familia, y en particular niño-padres; numerosas disposiciones regulan la materia. Los artículos 5 y 18 reconocen el derecho de los padres a la crianza y la educación y, a su vez, el derecho del niño a ejercer sus derechos por sí mismo, en forma progresiva de acuerdo a la "evolución de sus facultades".

Por su parte, uno de los aportes de la Convención ha sido extender la vigencia del principio garantista del interés superior del niño, más allá de los ámbitos legislativos (como la Declaración de 1959) o judicial (como lo disponen numerosas legislaciones en materia de familia), sino extenderlo hacia todas las autoridades, instituciones privadas e incluso los padres.

Así el artículo 18, luego de reconocer el derecho y responsabilidad de los padres a la crianza y la educación y el deber del Estado de garantizarlo y apoyarlo, señala que los padres ejercerán sus funciones de acuerdo a una orientación fundamental: el interés superior del niño (art.18.1). Esta disposición debe interpretarse en conjunto con el artículo quinto que señala que el objetivo de las facultades de orientación y dirección de los padres es "que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención" de acuerdo a la evolución de sus facultades. Al intentar una interpretación sistemática de las dos disposiciones es claro que los derechos y responsabilidades de los padres, en relación a la orientación y dirección de sus hijos, tienen por objeto la protección y desarrollo de la autonomía del niño en el ejercicio de sus derechos, y que sus facultades se encuentran limitadas, justamente, por esta función u objetivo. Es decir, se confirma la equivalencia entre ejercicio de los derechos del niño e interés superior.

El Estado tiene el deber de apoyar a los padres en este rol, pero también el deber de garantizar a los niños que su crianza y educación se dirija hacia el logro de la autonomía en el ejercicio de sus derechos. Los roles parentales no son derechos absolutos, ni meramente poderes/deberes, son derechos limitados por los derechos de los propios niños, es decir, por su interés superior.⁶⁸

Este Principio está dirigido a quienes deben prestar un apoyo especial a los niños y adolescentes, a la sociedad y a cada uno de sus componentes individuales y organismos colectivos- la familia entre ellos- al Estado y a cada una de sus Instituciones.

⁶⁸ <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%208.pdf>

A todos ellos se les llama a ubicar en el centro de sus consideraciones, intenciones y propósitos, es decir los intereses que mas convengan al niño, siendo esta una calificación que va mas allá de lo que sería una simple consideración de cualquiera de los intereses del niño, de tal manera que esos intereses que mas convienen, se conviertan en la razón primordial de la razón tomada y de la acción iniciada y se expresen con transparencia en esa decisión y en esa acción.

2.5. Regulación del Principio del Interés Superior del Menor según el Código de Familia.

Después de la Constitución de la República de El Salvador, tenemos en su orden el Código de Familia, que entró en vigencia a finales de 1994, el cual desarrolla en su articulado todo lo que se refiere a familia y que antes de la existencia del Código de Familia citado, lo regulaba el Código Civil (CC)⁶⁹, quedando derogado dichos artículos del CC y reformado otras disposiciones a fin de adecuar dichos términos en el CF.

Este principio se encuentra desarrollado en Libro V, Titulo Primero, Capitulo I de nuestro CF el cual, hace referencia a los derechos fundamentales y deberes de los menores, dedicando en particular el artículo 350 al interés superior del menor definiéndolo como todo aquello que favorezca el desarrollo físico, psicológico, moral y social del menor, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad.⁷⁰

Este artículo está en consonancia con el Art. 34 de la Constitución, el cual expresa: “todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado” y con el Art. 3 de la CDN que es el instrumento jurídico internacional que establece como norma primordial la aplicación de dicho principio y adecuación de las normas

⁶⁹ Aprobado mediante Decreto ley, sin número, el 23 de agosto de 1859, y es de origen ejecutivo.

⁷⁰ Código de Familia, Art. 350.

internas de un Estado a este principio, ya que el Art.144 de la constitución establece que los Tratados Internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados constituyen Leyes de la República al entrar en vigencia conforme a las disposiciones del mismo Tratado.

Al entrar en vigencia el CF, era necesario dictar una ley secundaria que desarrollara los principios doctrinarios procesales modernos, que para lograr dicho cumplimiento se aprueba la Ley Procesal de Familia (LPr.F), que también relaciona el principio de estudio.

Además no haciendo mención del concepto expresamente como Principio del Interés Superior del Menor, existen otras leyes que tienen relación con dicho objeto de estudio, porque enfocan lo que es la protección y desarrollo del menor, por lo que tenemos la LMI, Ley del ISPM, en este tema se ampliará lo que trata el CF haciendo relación con otras leyes o disposiciones afines.

En relación al CF, el artículo 350, es el que enfoca los términos Interés Superior del Menor, el cual dice de la siguiente forma:

Artículo 350. “En la interpretación y ampliación de este régimen prevalecerá el Interés Superior del Menor.

Se entiende por Interés Superior del Menor, todo aquello que favorezca su desarrollo físico, psicológico, moral y social, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad. Con base a ese interés, el menor tendrá prioridad para recibir protección y socorro en toda circunstancia.

En este régimen lo que prevalecerá es el Interés Superior del Menor, lo que conlleva a pensar en todo lo que significa mejores condiciones de vida para el menor, por eso es que este contenido se traduce en un desarrollo integral, pero que significa un desarrollo de tal magnitud, significa un desarrollo encaminado a la totalidad, el niño en esas edades es necesario que sus diferentes miembros, órganos, se vayan formando bien, para que al ser adulto haya logrado un crecimiento adecuado, para obtener una personalidad equilibrada, esto se adquiere a través de una base sólida en su crecer, para lograr que el niño se desarrollo físicamente en su crecer, para lograr

que el niño se desarrolle físicamente de una manera correcta, tiene que conjugar varios elementos, como en su primer orden la alimentación, que juega indiscutiblemente un papel importante en el desarrollo físico, ya que por medio de los alimentos hacemos llegar los nutrientes y vitaminas necesarias para que el menor pueda tener un desarrollo normal y sano, un niño mal alimentado a lo mejor sea un niño desnutrido, es decir, de un lento desarrollo físico, situación típica en nuestro país la desnutrición, un desarrollo físico desfavorable y este es negativo para el país, ya que se necesita de niños sanos, de un desarrollo normal a fin de convertirse en un adulto fuerte y equilibrado.

Además de la alimentación en condiciones adecuadas, para el logro de un buen desarrollo físico, se regula todo lo que es un proceso de control de crecimiento, aquí hay que hacer mención de las medidas preventivas sobre salud, otro aspecto que debe ser complementario al alimenticio, pero la dura realidad es que la gran parte de la niñez rural inclusive urbano no cuenta ni con una buena alimentación, mucho menos con un control sobre su salud, esto implica que se hace necesario la intervención concreta del Estado, de la sociedad, para velar y tratar de minimizar el grado de desnutrición existente en el país, para ello se requiere de programas con una visión real sobre la situación difícil que se vive.

Por otra parte como elemento componente del Interés Superior del Menor, es el desarrollo psicológico, este aspecto se suma a los ya mencionados, y es que este enfoque está enmarcado siempre en el menor de edad; hoy en día y después de haber pasado años de conflicto bélico, en el menor de edad todavía existe una conducta mental que responde a todas esas acciones vividas en la confrontación, su mente no se puede adaptar a la normalidad por eso es que también el desarrollo psicológico está como aspecto que prevalece en el Interés Superior del Menor en los procesos de cuidado personal del menor, el desarrollo psicológico es tan relevante y que si su mente es sana así se espera que sean sus acciones, una forma de pensar, razonar en forma equilibrada de acuerdo a su edad y fundamentado dicho pensamiento con su

experiencia de acuerdo a una realidad, aquí el padre tiene que aportar mucho a fin de que el niño se desarrolle en mente sana, las instituciones educativas, etc.

También es necesario contemplar que el Interés Superior del Menor, está ubicado en el desarrollo moral, hoy más que nunca es una prioridad el aspecto moral, porque el conflicto fue un factor que motivó el desmejoramiento de los principios morales; pasado esta situación, hay otros aspectos que afectan lo moral, pero es entonces cuando todas las instituciones deben de velar por recuperar valores morales en el menor, para evitar tanta acción que afecta a la sociedad.

Lo contemplado en el Principio del Interés Superior del Menor, sobre lo moral es determinante y urgente ya que quienes podrían verse con gran afectación son aquellos niños o menores de edad, que al no ser atendidos y orientados por ambos padres, o que sus hogares están desintegrados es propicio para que los principios morales estén mal y en este sentido no habrá desarrollo moral.

El desarrollo moral debe estar enfocado en esa gradual forma de llevar a la práctica todo lo que a valores morales se refiere, es decir, vocabulario adecuado normas de cortesía, conducta. Todo esto está relacionado al desarrollo físico y psicológico, que contemplado en la ley es necesario su puesta en práctica.

En relación al desarrollo social, partimos de un niño con un desarrollo favorable en lo físico, psicológico y moral, queda un elemento importante que es la incorporación dentro de lo que se denomina ámbito social, ese hecho de que se sienta bien, que se sienta adaptado, pero para ello hay que propiciar condiciones a fin de que de acuerdo a su medida tenga esa socialización necesaria para poder desenvolverse en forma correcta, en la sociedad.

Al darse un desarrollo normal en estos aspectos se está logrando que el niño quede bajo el cuidado personal de su madre, del padre, de un pariente, o de un particular se garantice que de quien lo cuida, es por ello que el Interés Superior del Menor, se estudia en los procesos de cuidado personal, por tal razón se analiza a continuación todo lo relacionado al cuidado personal del menor de edad en la legislación vigente.

En el Libro III de las relaciones Paterno Filiales, en el Capítulo II sobre el cuidado personal, en el Título acuerdo sobre el cuidado personal del CF, trata sobre el cuidado personal, contemplado lo que es la crianza, el deber de convivencia, la formación moral y religiosa, educación, corrección y orientación y otras; pero el que interesa en este enfoque es sobre el cuidado personal específicamente, el artículo 216 del CF, manifiesta lo siguiente:

“El padre y madre deberán cuidar de sus hijos. No obstante, en situación es de suma urgencia podrán, de común acuerdo, confiar el cuidado mientras dure la misma a persona de su confianza, sin que por tal razón desatienda sus deberes paternos; esta facultad la tiene también el padre o la madre que ejerza exclusivamente el cuidado personal del hijo.

Cuando los padres no hicieren vida en común, se separaren o divorciaren, el cuidado personal de los hijos lo tendrá cualquiera de ellos, según lo acordaren.

De no mediar acuerdo entre los padres o ser esté atentatorio al interés del hijo, el Juez de Primera Instancia, confiará su cuidado personal al padre o madre que mejor garantice su bienestar, tomando en cuenta la edad y las circunstancias de índole moral, afectiva, familiar, ambiental y económica que concurra en cada paso. Se oirá al hijo si fuere mayor de doce años y, en todo caso al Procurador General de la República, quien fundamentará su opinión en estudios técnicos.

Si ninguno de los padres fuere apto para cuidar al hijo, podrá el Juez de Primera Instancia confiarlo a otra persona aplicándole en este caso lo dispuesto en el artículo 219 del CF. Siempre que el Juez confíe el cuidado personal del hijo fijará la cuantía de los alimentos con que los padres deberán contribuir, de acuerdo a sus respectivas posibilidades.”

En relación al artículo 216 sobre el cuidado personal, indiscutiblemente son los padres, quienes tienen la obligación de cuidar al hijo a sus hijos, sin embargo, cuando se dan momentos de conflicto en la pareja, en sus padres, estos podrán llegar a definir quién debe cuidar al hijo, ya que tiene que estar en función del Interés Superior del Menor, pero además ambos padres pueden autorizar que otras personas

cuiden de ellos mientras se superan todas aquellas conductas que alteran el desarrollo general del menor.

Si en un momento determinado tuviere que llegar a la separación de los padres, deben de ponerse de acuerdo, quien tendrá el cuidado personal; si no se pusieron de acuerdo, o poniéndose de acuerdo el resultado contraviene el principio del Interés Superior será el Juez de familia correspondiente quien tiene la potestad como tal de determinar a quién le debe de conceder el cuidado personal.

En todo caso tomando como base algunos criterios fundamentales como es la edad, aspectos morales, afectivos, sociales, económicos. Si el hijo es mayor de doce años se oirá su voluntad y al Procurador General de la República que fundamentará con estudios técnicos, y si el Juez de Primera Instancia notara que ninguno es apto para el cuidado personal del menor, el Juez podrá confiar en otra persona.

Cuando el Juez de Primera Instancia confíe el cuidado personal a otra persona, determinará la cantidad económica que aportarán los padres para la alimentación de hijo según sus posibilidades.

Además tiene relación con el cuidado personal el artículo 217 CF, que textualmente manifiesta:

“El padre y la madre, aunque no conviviere con su hijo, deberán mantener con él relaciones afectivas y el trato personal que favorezca el normal desarrollo de su personalidad. Cuando sea necesario, el Juez podrá regular el tiempo, o modo y lugar que para ello se requiera.

Quien tuviere el cuidado personal del hijo no podrá impedir tales relaciones y trato, a no sé que a criterio del Juez se estimaren contrarios al interés del hijo. Si no lo fueren el Juez de Primera Instancia tomará las medidas que mejor protejan tales intereses.

También tienen derecho de comunicación con el hijo, los abuelos, los parientes y otras personas que demuestren un Interés legítimo, siempre que esto no resultare perjudicial a la salud física y mental del menor”.

En el artículo anterior es necesario recalcar que los padres, aunque no tengan el cuidado personal del hijo deben de mantener comunicación, el trato personal con su menor y en caso de que exista crisis en la regulación de la comunicación, será el Juez quien determine el lugar, tiempo que sea necesario para que con el trato personal el padre o madre ayude en el desarrollo normal del menor de edad.

Por otra parte a quien se le confiare el cuidado personal del menor, está obligado en permitir, facilitar la comunicación y trato directo del padre y su menor hijo, salvo que dicho comunicación y trato personal afecte el desarrollo integral del menor, en estas circunstancias si se puede evitar dicha comunicación y el Juez de Primera Instancia puede tomar otras medidas cautelares al respecto.

La comunicación y trato personal con el menor no solo lo ejerce el padre y la madre, sino también los abuelos y parientes que no violenten el principio del interés superior. El artículo 130, de la LPr.F, sobre las medidas de protección, el literal b) manifiesta “El confiar provisionalmente el cuidado personal de los hijos a uno de los cónyuges, ambos o a un tercero”. Esta es una medida de protección al menor, mientras se define el cuidado personal.

En el Capítulo VII, Ejecución de la Sentencia de la LPr.F, se encuentra el artículo 177 que reza de la siguiente manera “Cuando la sentencia confiare el cuidado personal de un menor a uno de los padre u otra persona determinada, el Juez ordenará día y hora para hacer efectivo la entrega del menor, para lo cual citará a la persona con quien convive éste, salvo que estuviere bajo el cuidado de la persona a quien se le confió.

Si el citado no compareciere, el Juez de Primera Instancia solicitará al ISPM, la localización del menor para hacer efectiva la entrega. En todo caso, se respetará la integridad física y moral del menor.

De igual manera se procederá cuando se resuelva sobre el deber de convivencia de un menor, inclusive cuando se negare a cumplir la sentencia.”

El artículo en mención, regula en carácter de procedimiento el hecho de cómo hacer efectiva la entrega del menor, cuando éste quedare bajo el cuidado personal de

la persona que en ese momento no tenía su cuidado personal, para lo cual citará a la persona que mantiene el cuidado personal de hecho y que debe de entregarlo a quien se le ha confiado legalmente, pero si la persona no se presentara a entregarlo, será el ISPM que deberá localizar al padre o madre, tomando siempre en cuenta el respecto de la integridad física y moral del menor.

2.6. Limitantes que obstaculizan el Principio del Interés Superior del Menor en la Legislación Salvadoreña.

El interés superior del niño, es una ambigua expresión susceptible de diversas interpretaciones. El hecho de que el interés superior del menor no haya sido definido con más detalle en el art. 350 del CF, implica el riesgo de que cada responsable aplique su propia interpretación, aventurando el derecho del niño a ser tratado equitativamente ante la ley.

Por otro lado, una interpretación flexible hace posible un mayor margen de acción para el menor como individuo y sus propias opiniones. En consecuencia, el principio de interés superior del niño sólo puede constituir el marco de referencia de una valoración de impacto. Dicho marco de referencia debe ser rellenado con la propuesta o asunto específico y con las condiciones particulares de este niño o colectivo de niños, ha de moldearse conforme a la naturaleza de la actividad en cuestión y afianzarse en los procesos operativos y de toma de decisiones. Así pues, una valoración de impacto de un asunto que implique el interés superior de un menor o grupo de menores debe preceder a toda decisión y, en la medida de lo posible, tener una base científica y un seguimiento y evaluación sistemáticos. Además, debe proporcionarse a los niños y jóvenes la oportunidad de expresar sus propias opiniones.

Aunque los diversos artículos de la CDN no describen en sí mismos el interés superior del niño, en su conjunto constituyen una guía de carácter general del mismo,

como por ejemplo encontramos en el artículo 3º, acerca del principio del interés superior del menor, debe ser naturalmente considerado como una regla ética y moral básica en la realización de los diferentes derechos que engloba la CDN. Otra importante directriz es el artículo 12º, que aborda el respeto por las opiniones del menor, lo cual lo vincula estrechamente con el artículo 3º, donde se establece que el interés superior del niño debe ser la consideración primordial. Para poder determinar cuál es el interés superior del menor, se debe conceder a éste la oportunidad de expresar su parecer. Si se desea satisfacer el interés superior del niño, se ha de otorgar importancia a las opiniones del pequeño. Hasta que no se haya dado al menor la ocasión de manifestar sus opiniones y éstas hayan sido tenidas en cuenta en las decisiones adoptadas, no se podrá delimitar y enfocar el interés superior del menor.

En su declaración del artículo 3º acerca del interés superior del menor, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU expresó su convencimiento de que este principio debe ser siempre atendido y objeto de prioridad absoluta. En las situaciones en las que el interés superior del niño o niños entren en conflicto con los intereses de los adultos, deberá prevalecer virtualmente siempre aquél. Una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño, pero, aparte de ello, algunas disposiciones de la Convención establecen también que deberá concederse una prioridad absoluta al principio del interés superior del niño, y que éste ha de resultar determinante. Por ejemplo, en el artículo 21º de la Convención sobre la adopción se insiste en que “el interés superior del niño sea la consideración primordial.”

En las actuaciones relacionadas con el derecho del niño a ser protegido de lesiones, abusos y tratos negligentes (por ejemplo, los artículos 19, 32, 36), el interés superior ha de ser determinante.

Sin embargo, hay situaciones en las que se dan otros intereses de más peso que deben prevalecer (por ejemplo, relativos a la economía nacional o a la política de seguridad). Si el examen de la situación evidencia que hay intereses de más peso que el interés superior del menor, el responsable ejecutivo debe ser capaz de demostrar

que el interés superior del menor ha sido tenido en consideración e incorporado al proceso de toma de decisiones, explicando los motivos por los que otros intereses han prevalecido. En otras palabras, el peso de la prueba recae en el responsable de adoptar la decisión e incluye el deber de declarar el fundamento sobre el que se ha basado la resolución. A esto hay que añadir lo estipulado en el artículo 4º, que exige a los responsables ejecutivos que protejan el interés superior del menor hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Ello significa, por ejemplo, que cuando el interés superior de un niño o grupo de niños específico deba ceder ante otros intereses, la decisión ha de incluir medidas compensatorias.

Cada persona debe ser capaz de mantener una actitud crítica y objetiva, evitar la seducción de los modelos de explicación simplistas, ser capaz de identificar el conflicto de intereses y situar los puntos de vista propios dentro de un contexto apropiado. Naturalmente, es imposible eliminar completamente los valores y experiencias subjetivas, que siempre ejercerán una importancia determinada en este vínculo. No siempre es fácil diferenciar entre la ciencia y la experiencia contrastada. Parece que una cierta dosis de conocimientos científicos ha pasado a convertirse en parte del acervo compartido, sobre todo en los ámbitos de la psicología del desarrollo y la pedagogía, y la mayoría de la gente se siente autorizada a emitir algún tipo de pronunciamiento acerca de las necesidades de los niños en base a su propia experiencia y sentido común. Así pues, es importante que el intérprete sea consciente de los principios que guían sus valoraciones. El responsable o responsables ejecutivos han de reflexionar sobre la medida en que sus decisiones pueden verse marcadas por sus propios valores y debilidades.

En tal sentido si bien en el orden jurídico nacional existe el Principio, sin embargo, en ese contexto, está relacionado solamente al marco de las relaciones intrafamiliares, si se tiene toda en cuenta toda la magnitud y significado de este principio, su aplicación en la legislación nacional, es aun limitada.

2.7. Evolución histórica del Interés Superior del menor en El Salvador.

Al hablar de los derechos de los niños y niñas se debe enfocar que existen antecedentes de fondo, lo que en la sociedad salvadoreña interactúa como situaciones problemáticas que conviven en la estructura económica, política y social afectando a la niñez salvadoreña. En ese contexto se tiene que hablar de la legislación pertinente a los derechos de los menores.

Es de hacer notar, que los antecedentes que tutelan “El Interés Superior del Niño”, se remontan al nuevo testamento de las sagradas escrituras, donde se puede leer la frase que Jesús dijo a los niños “Dejad que los niños veng a mi porque de ellos es el reino de los cielos⁷¹”

En 1924 en la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño se estableció que al niño había que darle protección tal que surgió la Declaración de los Derechos del Niño, la que fuera adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1959, donde sostiene que deben existir garantías especiales para los niños(as).

En este orden en 1970 la Asociación Pro-Infancia realiza un Congreso Nacional del Niño, donde se expone sobre los derechos de los infantes, pero el esfuerzo realizado por las diferentes instituciones no ha sido lo suficiente en la protección del Interés Superior del Niño, sin embargo se ha venido haciendo esfuerzos paulatinos con el objeto de irse preocupando por tutelar el Interés Superior del Niño, en 1988 el Ministerio de Planificación realizó un informe con aspectos que señalaban factores que afectan el normal desarrollo físico y psíquico de los niños. Así, se menciona lo relativo a la salud, alimentación, vivienda, entre otros.

El 20 de Noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba lo relativo de los derechos del niño a nivel mundial, se plasma los derechos fundamentales, los que deben ser cumplidos y garantizados por los estados que lo ratificaron; en 1991 de febrero a junio, el órgano de Naciones Unidas, realizó un Seminario de Capacitación respecto a los derechos del niño, el cual fue dirigido a

⁷¹ Hernán Rodas, Lucas Capitulo 18 versículo 16 La Biblia, XIII edición paulina Verbo Encarnado.

Organismos No Gubernamentales, donde se pretendía analizar normativa nacional e internacional que protegen a los niños; además se profundizó en los aspectos relativos a la salud, educación, vivienda y trabajo; así como la inflación, desastres naturales y el contexto armado en el país, todo esto en aras de proteger a los niños.

En abril de 1993 el organismo que se encarga de velar por la protección de la niñez salvadoreña, en el área de menores infractores o situaciones de riesgo es el Tribunal Tutelar de Menores, basándose en el Código de Menores aprobado el 31 de mayo de 1974, por decreto No. 516, promulgado por la Asamblea Legislativa y el publicado en el Diario Oficial No. 21 tomo 242. El Tribunal Tutelar era el único que tenía competencia para conocer de delitos a faltas de los menores en riesgo.

Dirigentes de más de 150 países se reunieron en Nueva York en septiembre de 1990, donde participaron en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia para definir las metas prioritarias que los estados allí presentes debían cumplir, a más tardar en el año 2000, a fin de mejorar las condiciones de vida de las niñas y los niños de todo el mundo y garantizarles así un futuro mejor. Como resultado, se firmó la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, en la cual se plantea que el bienestar de la niñez sólo será posible si se logra un crecimiento económico sostenido, otorgando mayor atención a la dimensión humana y un desarrollo social que haga frente a la pobreza. Asimismo, en esta Cumbre se propuso un Plan de Acción con medidas y metas específicas en materia de salud, nutrición, educación, condición de la mujer, los niños en circunstancias particularmente difíciles y el medio ambiente⁷².

Para darle seguimiento a esta propuesta, los gobiernos de los países que participaron en la Cumbre, han llevado a cabo reuniones de examen y evaluación de los avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y los logros alcanzados, a fin de identificar las medidas necesarias para alcanzar las metas establecidas. En este sentido, se han realizado cuatro reuniones en el ámbito de la

⁷² Cumbre Mundial a Favor de la Infancia.

Región de América Latina y el Caribe, denominadas Reuniones Ministeriales sobre Infancia y Política Social: la primera en México; la segunda en Santa Fe de Bogotá, Colombia en 1994, en la cual se firmó el Compromiso de Nariño; la tercera en Santiago de Chile, en 1996, que culminó con la suscripción del Acuerdo de Santiago; y la cuarta en Lima, Perú, en Noviembre de 1998, donde se adoptó el Acuerdo de Lima.

Tanto el Compromiso de Nariño como los Acuerdos de Santiago y de Lima, reafirmaron la necesidad de complementar los compromisos adquiridos, destacando la necesidad de integrar la política económica y la social dentro de las políticas públicas. En la segunda reunión, además, se adaptó el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a la realidad de la Región y se propuso una serie de metas en las áreas de salud y nutrición, agua potable y saneamiento ambiental, educación y derechos cívicos, específicas para los países de América Latina y el Caribe. Estas metas fueron revisadas y actualizadas en la tercera y cuarta reunión, después de evaluar los avances regionales, con el propósito de que los países pudieran tomar medidas para alcanzar los compromisos adquiridos para el año 2000.

Como resultado del fuerte impacto del Huracán Mitch en las Repúblicas Centroamericanas, éstas con excepción de Panamá no pudieron asistir a la Reunión de Lima, y, además se vieron seriamente afectadas en sus posibilidades de alcanzar las metas propuestas. Este informe sub-regional pretende complementar los informes nacionales de cada uno de los países centroamericanos, poniendo de relieve los avances logrados a pesar de las difíciles circunstancias vividas y analizando las posibles vías para el logro de mayores progresos.

En este documento, en consecuencia, se ha tratado de analizar la situación del Istmo Centroamericano, frente a las metas establecidas en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, considerando algunos indicadores disponibles sobre los países de la subregión, los cuales no necesariamente coinciden con los establecidos en las reuniones antes mencionadas.

En octubre de 1994, entró en vigencia el CF y establece los principios en que se fundamentarán la tutela de los menores, regula los derechos desde la concepción hasta los 18 años de edad, los deberes a que se sujetará conforme a su desarrollo físico y psíquico. En este contexto surge La Primera Declaración de Panamá “Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio”; donde los 21 países iberoamericanos reunidos los días 17 y 18 de Noviembre de 2000 reconocen la importancia fundamental de los niños y niñas adolescentes como sujetos de derecho y el papel rector de Estado en el diseño y ejecución de políticas sociales en beneficio de la niñez, reafirman el compromiso de construir las bases para el desarrollo pleno de sus potencialidades y su integración social⁷³.

Los Jefes de Estado de Iberoamérica se comprometieron en noviembre del año 2000, a realizar acciones que permitan la equidad y justicia social “Convencidos” que nuestros niños, niñas y adolescentes deben vivir una vida plena y saludable con sus derechos asegurados y protegidos, continuaremos impulsando políticas y programas nacionales que promuevan el desarrollo con equidad y justicia social procurando asignar más recursos al gasto social, especialmente en salud, educación, cultura, ciencia y tecnología que permita asegurar el derecho de niños y niñas, y adolescentes, a su registro al nacer, a conocer a sus padres y de ser cuidados por ellos⁷⁴.

Desde una perspectiva jurídica, El Salvador se encuentra en deuda con muchas de las obligaciones que derivan de la CDN. Este instrumento jurídico internacional fue adoptado unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1989 mediante la resolución 44/25. Posteriormente fue suscrito por El Salvador el 26 de Enero de 1990 y ratificado el 10 de julio de 1990⁷⁵. Según las Naciones Unidas, es el tratado más ampliamente ratificado en la

⁷³ Declaración de Panamá “Unidos por la Niñez y la Adolescencia”.

⁷⁴ Cumbre Iberoamericana “Declaración del Milenio”, Noviembre de 2000.

⁷⁵Detalle sobre suscripciones y ratificaciones de los países disponible en: <http://www.ohchr.org>. En su publicación oficial: D.L. No. 487, 27 de abril de 1990; D.O. No. 108, Tomo 307, 9 de mayo de 1990.

historia, suscrito hasta el momento por 193 Estados⁷⁶. Debido a la tradicional percepción sobre el relativo valor jurídico de los instrumentos internacionales imperante en El Salvador, conviene recordar que la CDN es ley de la República según el artículo 144 de la Constitución; es de carácter obligatorio y por lo tanto es necesaria su aplicación inmediata. La importancia de que El Salvador se adhiera a esta legislación de avanzada no sólo es para que la haga parte del ordenamiento jurídico sin más, sino para que su contenido se constituya en insumo vital de las políticas públicas nacionales. Para la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de la Convención se creó en la propia CDN el Comité de los Derechos del Niños⁷⁷. Éste ha hecho una serie de recomendaciones a El Salvador, producto fundamentalmente de su examen de los informes estatales⁷⁸. Entre sus recomendaciones más relevantes, emitidas en el año 2004 y reiteradas en el año 2006, el Comité insta a El Salvador a acelerar el proceso de reforma legislativa para que sus leyes se ajusten a la Convención, al tiempo que lo alienta a velar por que se apruebe con la participación de toda la sociedad civil, en particular los niños. Aun cuando las recomendaciones no son vinculantes en estricto sentido jurídico, lo cierto es que al no atenderlas El Salvador estaría desconociendo la legitimidad de un mecanismo que la mayor parte de la comunidad internacional juzga como válido. Debemos recordar que las recomendaciones del Comité provienen de la interpretación que éste hace de las obligaciones contenidas en la CDN y su valoración sobre el grado de cumplimiento estatal.

Consideramos imperioso que El Salvador cumpla responsablemente las obligaciones internacionales a las que se ha sometido y por ello creemos que es

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ El párrafo 1 del Art. 43 de la CDN establece que el Comité se crea con la finalidad de “examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes de la Convención”.

⁷⁸ *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993- 2006)*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2ª ed., Santiago de Chile, 2006.

inexcusable el cumplimiento de las obligaciones de la CDN del Niño y sus protocolos⁷⁹, tal como se desprende de las recomendaciones del comité.

Para Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) este proyecto de ley podría significar tanto una oportunidad para crear condiciones jurídicas que protejan los derechos de los niños y adolescentes salvadoreños como un avance decisivo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de El Salvador, sin embargo el proyecto aún debe ser modificado en ciertas áreas. Es así que el día 16 de Abril del presente año entró en vigencia parcialmente lo que es la Ley de Protección Integral de la Niñez y al Adolescencia (LEPINA⁸⁰).

2.8. El Reconocimiento Histórico del Interés Superior del Menor.

En el año de 1924, cuando por primera vez fueron reconocidos a Nivel Mundial los derechos del niño a través de la llamada “DECLARACION DE GINEBRA”, como es conocido este primer documento jurídico internacional para la protección de la infancia en el seno de la sociedad de las naciones o liga de las naciones que es el organismo internacional que antecedió a la actual organización de las Naciones Unidas, y este documento recoge, por vez primera en la historia una regulación encaminada a proteger a la infancia en todo el mundo.

Debieron transcurrir treinta y cinco años explotación, el abono y la crueldad en la evolución histórica al principio del interés superior del menor ha jugado un rol preponderante en la normativa de los organismos internacionales.

⁷⁹ El Salvador ha ratificado dos tratados complementarios de la CDN: el Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (D.L. No. 609, 15 de noviembre de 2001; publicado en D.O. No. 238, Tomo 353, de 17 de diciembre de 2001) y el Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (D.L. No. 280, 25 de febrero de 2004; publicado en D.O. No. 57, Tomo 362, de 23 de marzo de 2004).

⁸⁰ aprobado por Decreto Legislativo No. 839, del 26 de marzo de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 68, Tomo No.383, del jueves 16 de abril de 2009, y entró en vigencia parcial, hasta el Artículo 102, el 16 de abril de 2010.

El origen del principio del interés superior del menor surge como el tratamiento jurídico y diferenciado de la adolescencia en América Latina y se remonta a las primeras décadas del siglo XX.

En El Salvador las constituciones de 1939 y 1945 incluyeron algunas regulaciones sobre los derechos de la niñez, pero el reconocimiento de estar en nuestra legislación salvadoreña fue hasta en la constitución de 1950., por lo que la protección jurídica de los derechos de la niñez en El Salvador da inicio con la Constitución de 1950, en donde por primera vez son reconocidos y se incluyen: “El derecho de protección a la familia, maternidad e infancia, así como el derecho de los niños, a salud física mental y moral⁸¹ .

Más importante aún es el hecho que la constitución de 1950 sentó las bases para la igualdad de los derechos de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, así como de los hijos adoptivos.

Este precedente motivó a El Salvador para que en el año 1955 se dictara “LA LEY DE ADOPCION” que vino a regular la situación jurídica de los hijos adoptivos así como establecer los procedimientos que deben seguirse para la adopción de menores.

El Salvador firmó y ratificó el 26 de enero y el 27 de abril de 1990 respectivamente la “convención sobre los derechos del niño; este hecho ha significado un avance importante en este campo ya que ha obligado al Estado a procurar que exista para el niño una protección eficaz desde el punto de vista legal, social, económico y humanitario, lo más importante es que a través de la historia se ha venido analizando y mejorando el sistema de protección a los menores, prueba de ello es el reciente CF, ya que el objeto de este es velar por el interés superior del menor sin distinción de raza o creencia religiosa, no favoreciendo a un determinado sector desprotegido sino en general a todos los menores.

⁸¹ Constitución de la República, 1950, 1962, 1983.

El principio del interés superior del niño(a) según la Ley primaria de El Salvador. “Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral para lo cual tendrá la protección del Estado”⁸² Art.34 Cn.

“El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores garantizará el desarrollo de estos a la educación y a la asistencia”. Art. 35 Cn.

El principio del Interés superior del niño según la declaración de los Derechos del niño reconoce que los niños y niñas necesitan protección y cuidados especiales, incluso desde antes de nacer dado que no tienen el suficiente desarrollo físico y psíquico para vivir plenamente sin ayuda.

CDN, Art. 3. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativo, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”⁸³

El principio del interés superior del niño en la Ley secundaria. “En la interpretación y ampliación de este régimen prevalecerá el interés superior del niño”⁸⁴ Art. 350 CF.

El padre y la madre deberán cuidar de sus hijos. No obstante, en situaciones de suma urgencia podrán de cómo un acuerdo, confiar tal cuidado mientras dure la misma a persona de su confianza.../ Art. 216 CF.

La colocación familiar consiste en la entrega del menor a parientes a familiares más cercanos. La misma regla se aplicará cuando la amenaza o violencia de los derechos del menor sea grave y causada por quién lo tuviere bajo su cuidado.

La Colocación Institucional es la medida de protección, que excepcionalmente, efectúa el Instituto, ubicando al menor en un centro de protección apropiada según su edad, personalidad y sexo, con el propósito de que realice sus

⁸² Constitución de la República 1983

⁸³ Convención sobre los Derechos del Niño, Preámbulo D. L. No. 487, D. O. No. 108 del 9 de mayo de 1990.

⁸⁴ Código de Familia D.L, No. 667 D.O. No. 231 del 21 de diciembre de 1993.

estudios, aprenda un arte u oficio, reciba atención especializada para su rehabilitación, garantizando su protección integral.

Esta medida se aplicará cuando el menor se desenvuelva en un ambiente familiar inadecuado para su desarrollo integral o sea inexistente⁸⁵.

⁸⁵ Art. 49,50 y 51 de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

CAPITULO III

“EL SISTEMA NACIONAL E INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO GARANTÍA DEL ESTADO PARA CUMPLIR CON SU OBLIGACIÓN DE BRINDAR PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ EN EL SALVADOR”

3.1. Origen del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.

El Sistema Nacional de Protección es la unión de todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales existentes en el país, convocadas oficialmente, mediante articulación de la rectoría⁸⁶ del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que es la institución rectora en materia de derechos de la niñez y la adolescencia y fue creada el 15 de agosto de 1930 por iniciativa del Profesor Luis Felipe González Flores, asimismo tiene como misión y visión formular y ejecutar políticas de niñez y adolescencia, programas y proyectos orientados a promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad y sus familias, en el marco de la doctrina de protección integral, con la participación de las instituciones del Estado.⁸⁷

El Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, utiliza dos grandes sistemas: administrativos y judiciales, en la Ley se define a este Sistema, como 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”.

El Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia estará conformado por las siguientes organizaciones:

⁸⁶ "Formulación, regulación y vigilancia de la Política Pública en materia de Niñez y Adolescencia mediante un proceso permanente de negociación, discusión y reflexión, con el propósito de definir e implementar las decisiones y acciones que permitan garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes". <http://www.pani.go.cr/spquienes.php>.

⁸⁷ <http://www.pani.go.cr/spquienes.php>.

- El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.
- Las Juntas de Protección de la Infancia.
- Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Asimismo dentro de este sistema participan:

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia;
- Concejos Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia;
- Juntas Municipales de Protección de la Niñez y de la Adolescencia;
- a)** Red de Atención Compartida (incluidas las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, y el ISNA);
- b)** Órgano Judicial;
- c)** Procuraduría General de la República; y,
- d)** Fiscalía General de la República.⁸⁸

En el nivel Nacional, el Sistema está encabezado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, (CONNA), instancia creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia y directamente en 1998, bajo el artículo 170 del Código de la Niñez y la Adolescencia, esta instancia constituye un ente de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las Instituciones Gubernamentales Instituciones Autónomas y de la Sociedad Civil.

Desde su creación y hasta el día de hoy, el objetivo que ha guiado las acciones del CONNA, se resumen en la aplicación de políticas públicas y programas basados en el principio fundamental del respeto a los Derechos de la niñez y la adolescencia.

El compromiso y liderazgo asumido por el CONNA desde su creación, constituye la base para la consolidación del Sistema Nacional de Protección en sus niveles regional y local, trabajo que se ha venido articulando paulatinamente desde

⁸⁸ Exposición de Motivos de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. pág. 6.

la rectoría del Patronato Nacional de la Infancia. En el CONNA se establece una dinámica en busca del consenso para el establecimiento de estrategias y políticas que puedan ser implementadas en todos los niveles de gestión de las instituciones e instancias responsables de garantizar los derechos de las personas menores de edad.⁸⁹

3.2. Objeto del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.

El país ha realizado esfuerzos importantes en la coordinación entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, anteriormente citadas, para identificar a la población más desfavorecida, es decir todos los niños y adolescentes vulnerados en sus derechos y por lo cual han llegado al punto de ser institucionalizados en los diferentes centros de resguardo y reinserción del ISNA, que se encuentran en todo el país, e involucrarla en la identificación de sus problemas, en la definición de objetivos, brindándoles para ello una atención personalizada, a fin de llegar a conocer el trasfondo de sus necesidades más vulneradas, para facilitarles su incorporación a los programas de desarrollo impartidos según cada caso en particular. Como consecuencia de esta participación se ha pretendido fortalecer las condiciones que potenciaría a su vez la capacidad del conjunto para optimizar la utilización de los recursos, lograr impactos y alcanzar las metas previstas a favor de la niñez, adolescencia y familia en general.

La alarmante situación que se vive en El Salvador por casos de maltrato infantil, violencia sexual y muertes de infantes y adolescentes contradice las obligaciones estatales en tanto procurar la no discriminación y priorizar el interés superior de las y los menores de edad. Durante el período 2004 – 2007, los casos *maltrato infantil* incrementaron desde 1,818 casos reportados en el año 2004 a 4,403 en el 2007. En promedio, un menor es abandonado cada dos días en algún lugar de El

⁸⁹ <http://www.pani.go.cr/sistenacioprotec.php>

Salvador. Respecto de la *agresión sexual*, en el 2004 se reportaron 430 casos y en el 2008, 872 casos. Según datos del Instituto de Medicina Legal, durante el período 2005 – 2008 se reportaron 21 personas menores de un año de edades asesinadas, siete personas entre uno y cuatro años, de 10 a 14 años son 74 personas. Durante todo el año 2007 y el primer semestre de 2008, la Policía Nacional Civil reportó el homicidio de 47 niñas en contraposición a 227 de niños. De este total de casos no se sabe cuántos han sido resueltos pues la Fiscalía General de la República no segrega la información desde la etapa básica de investigación.⁹⁰

Es así que el objeto primordial de la creación del Sistema Nacional de Protección al Menor o actualmente conocido como Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia en nuestro país, nació con la finalidad de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, desarrollo Integral del Menor el cual tiene como responsabilidades:

- a) Llevar a efecto de manera coordinada el fiel cumplimiento de los deberes del Estado para con la niñez y adolescencia institucionalizada en los diferentes centros de resguardo y reinserción del ISNA, que se encuentran en todo el país;
- b) Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación y desarrollo integral de la niñez y adolescencia, por medio de programas y proyectos realizados en coordinación con las diferentes instituciones que conforman y participan en el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia; y
- c) Cumplir y hacer cumplir las normas que para la protección de la niñez y la adolescencia se consagran en la Constitución de la República, CF, L.Pr.F., Ley Contra la Violencia Intrafamiliar (LCVI)⁹¹, Ley del ISNA.

⁹⁰ El Comité de América Latina y el Caribe por la defensa de los Derechos de la Mujer, (CLADEM), <http://webcache.googleusercontent.com>. *Resumen Ejecutivo de los principales aspectos de preocupación relativos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del niño en El Salvador*.

⁹¹ Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 902, del 28 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo 333, del 20 de diciembre de 1996.

3.3. Fundamento Jurídico del Sistema Nacional de Protección al Menor

Al referirnos al fundamento jurídico indiscutiblemente debe de hacerse referencia a todas aquellas leyes que le dan vida al Sistema Nacional de Protección al Menor, retomando como punto de partida primeramente la Constitución de la República, ya que en el artículo 34 y 35 el Estado está en la Obligación de crear instituciones para la protección del menor garantizando de estos a la salud física, mental, moral, educación y a la asistencia.

En el CF⁹² en el artículo 397 se retoma el deber Constitucional de que el Estado deberá proporcionar y asumir plenamente las responsabilidades que le competen en la formación y protección del menor y de todo el grupo familiar, incluyéndose en este artículo una serie de literales de los cuales podemos mencionar el literal b) desarrollara políticas de protección al menor; literal c) impulsara programas de atención, protección y rehabilitación en beneficio del menor; d) coordinara las actividades desarrolladas por las instituciones que realicen actividades en beneficio del menor e proporcionara la participación de la comunidad y de los organismos no gubernamentales en los programas de protección al menor. Además el artículo 399 es el que le da dispone de una manera directa que la protección integral de los menores a cargo del Estado, se hará mediante un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales con la participación de la familia de la comunidad y el apoyo de organismos internacionales los que conformaran el Sistema Nacional de Protección al Menor o Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.

En cuanto a la permanencia y obligatoriedad del Sistema Nacional de Protección al Menor el artículo 401 del CF determina que los programas y actividades de atención deberán de ejecutarse de una forma permanente y obligatoria encaminado

⁹² Ver Asamblea Legislativa, Decreto n° 677, 11 de Octubre de 1993, D.O. N° 231, Tomo N° 321, 13 de Diciembre de 1993 y Decreto n° 689, ANEXO I, 20 de Octubre de 1993, D.O. N° 55, Tomo N° 322, 18 de Marzo de 1994 (Reformas).

a beneficiar a la familia y satisfacer las necesidades relacionadas con el desarrollo integral del menor.

La promulgación de la legislación antes mencionada ha sido la mínima necesaria para que, de una forma primaria, sea acorde con el proceso de adecuación legislativa e institucional, pero no la suficiente para una apropiación e interiorización real de la filosofía de la Doctrina de la Protección Integral.

El compromiso de los Estados a partir de la ratificación de la CDN, más que obedecer a la creación de todo un cuerpo normativo y cambios institucionales superficiales, plantea que sea reconocido el niño, la niña y el adolescente como persona humana y en consecuencia que se respete y se vele porque tengan acceso a una condición de vida digna, que contemple: acceso a la educación, a la salud, a la alimentación, vivienda, acceso al justicia, seguridad jurídica y justicia social.

Dificultades de la argumentación anterior aunado al entendido que no siempre el desarrollo legislativo, lleva aparejado el desarrollo económico, político y social de los pueblos, logra identificarse dos grandes dificultades al contexto en que se encuentran la niñez y la adolescencia, los que se advierten: a) fragmentación del tema de niñez y adolescencia y b) en la inexistencia de condiciones normativas y reales de aplicación.

Es necesario partir de que la atención que se brinde a la población de niñas, niños y adolescentes, debe hacerse bajo una óptica unitaria; implica que si bien es cierto las problemáticas que presentan pueden enmarcarse en diferentes situaciones, debe tenerse clara la diferencia entre asistencia y ayuda al violentado en sus derechos. Con la aplicación jurisdiccional a quien transgrede la ley, no se excluye que debe existir toda un estrategia de abordaje que implique y evite que el desprotegido social, trascienda de dicha situación a la de la niña, niño y adolescente en resguardo o colocación institucional, “existe un continuum sociológico y psicológico por el que

un niño maltratado y desprotegido es potencialmente un joven agresor y detrás de un joven que comete actos delictivos, hay frecuentemente un niño maltratado”.⁹³

Lo anterior obliga al establecimiento de toda una estrategia de abordaje multidisciplinario e interinstitucional que lleve implícito todo el conglomerado de situaciones, donde los actores y actrices principales siguen siendo las niñas, niños y adolescentes, así surge la interrogante ¿Existía una necesidad de la creación de nuevos instrumentos legales que regulen el tema de niñez y adolescencia o deben readecuarse los ya existentes?

Una primera opción proponía un código de niñez y adolescencia que lograra abordar de una forma global la situación del desprotegido social (niñas y niños trabajadores, discapacitados, abusados física, verbal, psicológica y sexualmente, en situación de calle, abandonados y al que se encuentra en conflicto con la ley penal). Lo cual ya se da esta en vigencia parcialmente. Esto obedece a lo difuso que actualmente se encuentran las normas que regulan dichas situaciones y que ocasionan la fragmentación de la invisibilidad de esfuerzos que se hacían para su tratamiento. En lo que respecta a la segunda opción de readecuar la legislación existente, para algunas instituciones resultaba más viable esta alternativa, ya que su eficacia dependía de los entes que deben velar por su cumplimiento, más que de la normativa en sí misma, debiendo tener claro que el derecho debe comenzar a funcionar cuando todas las otras formas usadas para resolver determinada problemática no han podido bajo una óptica de esfuerzo real y este no puede y no debe utilizarse de una forma indiscriminada para resolver situaciones de índole social y no legal.

3.4. El Protagonismo del Sistema Nacional de Protección al Menor en El Salvador.

⁹³ Sánchez Martínez. Francisco de Asís, *Antecedentes y Nuevo Enjuiciamiento de Menores Ley 4/1992*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid Barcelona. 1999, Capítulo IV. Pág. 30.

La satisfacción de las necesidades básicas de la infancia y la familia constituye una preocupación en relación a la procuración y equitativa distribución de la justicia dentro de la rama del derecho de familia en virtud de que esta sea aplicada de forma pronta y expedita no obstante esta aplicación debe acentuar los propósitos del Estado en relación a la familia, con ello es que el rol del Sistema Nacional de Protección al Menor, debe guardar una vasta relación con el principio del interés superior del menor y con la doctrina de protección integral del menor, así como con la Convención de Derechos del Niño.

En tal sentido según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la eficaz y oportuna protección de los intereses del niño debe brindarse con la intervención de las instituciones debidamente calificadas para ello y que dispongan del personal adecuado, instalaciones idóneas y experiencias probadas, ya que no basta que se trate de organismos jurisdiccionales o administrativos, es preciso además que estos cuente con todos los elementos necesarios para salvaguardar el Interés Superior del Niño.

Estableciéndose así que el rol protagónico del Sistema Nacional de Protección al Menor en El Salvador es deficiente, ya que si bien está conformada por una serie de instituciones no ha logrado establecer un precedente significativo en el fomento de la protección del menor en nuestro país, ya que la política primordial del Estado no es la niñez, sino las medidas de control social, impactando de esta manera el poco financiamiento e importancia de las políticas de protección de los menores, tal situación ha generado diversas opiniones en sectores tales como el Comité de los Derechos del niño, quienes manifiestan “Que El Salvador debe acelerar el proceso de reforma legislativa para que sus leyes se ajusten a la convención y se apruebe el Código de la niñez y adolescencia, discutido desde el 2002”; además el Comité observa que el sistema supervisa los programas para mejorar la protección de los Derechos del Niño, no obstante sigue siendo motivo de preocupación la falta de

estructuras y mecanismos claros para la efectiva coordinación de las instituciones que lo integran⁹⁴.

3.5. Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

La Política es un instrumento técnico con reconocimiento político que plantea los lineamientos generales que guían el accionar del gobierno para priorizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez y adolescencia salvadoreña. Asimismo, contiene las estrategias generales y acciones encaminadas a priorizar y fortalecer la prevención y atención multidisciplinaria a niños, niñas y adolescentes.

Como política pública, corresponde al Estado su formulación y gerencia facilitando el establecimiento de alianzas estratégicas y mutuas responsabilidades entre las diferentes instituciones públicas y privadas, la familia y la sociedad en su conjunto.

Para definir niñez y adolescencia nos remitimos al concepto que establece la CDN en su Artículo 1: “...se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

La nueva Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia se ve en la necesidad de ampliar tal definición, agregando además, que la niñez abarca de 0 a 10 años, y la adolescencia hasta los 18 años. Además, que son sujetos sociales de derechos y responsabilidades y sujetos sociales de cambio, bio-psicosociales por naturaleza.

La CDN ha inducido la generación de múltiples programas, proyectos e intervenciones que giran alrededor de la supervivencia, protección y protagonismo de los niños, niñas y adolescentes; muchos de ellos aislados, sin impacto y sin sostenibilidad. Con la finalidad de convertir en letra viva el articulado de la CDN, se

⁹⁴ Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/15/ADD.232, del 30 de Junio del 2004. Pág. 195.

inició y desarrollo esfuerzos, retomando sugerencias, acciones y recomendaciones de niños, niñas y adolescentes de diferentes organizaciones juveniles a nivel nacional y regional, quienes manifestaron desde su propia percepción, su sentir y pensar.

La Política Nacional es sin duda un marco filosófico que rompe el enfoque tradicional de dejar exclusivamente en el Estado la responsabilidad de resolver los problemas económicos y sociales, sino que conduce a un nuevo paradigma que es el de visualizar el potencial humano con deseos, capacidades y oportunidades, interesados en involucrarse de lleno en la construcción de su propia historia, y la de un país, garante de la promoción de sus derechos y deberes.⁹⁵

3.5.1 Visión Sistemática de los componentes de la Política Nacional.

La Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, desarrolla como substrato fundamental los siguientes contenidos.

- Principios filosóficos fundamentales de la doctrina de la protección y el desarrollo integral.
- Objetivos generales y específicos, de los cuales se derivarán las estrategias, acciones y actividades.
- Concientización de involucramiento, participación protagónica, promoción y coordinación de la implementación práctica de la Política.
- Líneas de acción que operativicen la Política.

3.5.2 Características de la Política

Es el resultado de una transparente y conciliatoria consulta nacional interinstitucional, intersectorial con la participación activa de niños, niñas y adolescentes, organizaciones juveniles, organismos gubernamentales y no gubernamentales y agencias de cooperación.

⁹⁵ Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, Secretaria Nacional de la Familia (S N F) mayo 2000, El Salvador Centroamérica, pág. 3 y 4.

Esta Política se caracteriza por: Tomar en cuenta la realidad, así como la definición clara de roles y complementariedad entre el Estado y la sociedad, empleando para ello la utilización más óptima de los recursos, con transparencia en la toma de decisiones y designación de responsabilidades.

Ser dirigida a toda la población menor de 18 años de edad, focalizada en aquellos sectores de la sociedad donde se identifique la vulneración de sus derechos, con el objetivo de integrarlos al seno del hogar y de su comunidad, promoviendo programas, proyectos e intervenciones que constituyen directrices y prioridades de los sectores involucrados en la atención de la niñez y adolescencia, haciendo especial énfasis en la prevención, considerando además el interés superior del niño como principio que priva y determina la toma de decisiones en aspectos que favorezcan el bienestar y el desarrollo integral d la niñez y adolescencia⁹⁶.

La Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia ha sido elaborada con el propósito de actualizar la Política de Atención al Menor vigente desde 1993, sustituyendo el término “menor” por niñez y adolescencia, estableciendo un nuevo enfoque basado en derechos y no en problemas específicos. Asimismo está orientada a toda la población menor de 18 años y no solamente a aquellos en situación de riesgo como se sostenía en la antigua política, todo a fin de promover el desarrollo integral.

3.6. Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

El artículo 400 del CF hace referencia que para tener una mayor participación y coordinación del deber del Estado de proteger al menor y desarrollo de este, el Sistema Nacional de Protección al Menor estará integrado por una serie de instituciones las cuales detallaremos a continuación:

⁹⁶ Ibidem, pág. 4 y 5.

3.6.1. Procuraduría General de la República.

Al Procurador General de la República le compete por mandato constitucional (artículo 194 de la Constitución) velar por los intereses de los menores y demás incapaces; y de acuerdo a la Ley Orgánica de la PGR⁹⁷ sus funciones se encaminan a la representación judicial y extrajudicial de las personas que solicitan asistencia legal de la Procuraduría.

Tratándose de la niñez y la adolescencia, la representación por parte de la Procuraduría no se hace en forma directa, sino a través de los representantes legales de los menores, los cuales en muchas ocasiones, constituyen un obstáculo para efectuar la defensa de los intereses de estos. Cuando los niños o adolescentes carecen de representante legal, de acuerdo a las normas procesales civiles, debe nombrarse un procurador especial y si se requiere la asistencia legal de la Procuraduría, está en consideración a los escasos recursos económicos del menor le concede un procurador especial para que lo represente.

La anterior forma de actuar perjudica los intereses de la niñez y la adolescencia, pues en muchas ocasiones los mismos representantes legales no inician acciones que favorezcan a los hijos; ya sea por desconocimiento o apatía o porque pueden producirse conflicto de intereses.

El Procurador General de la República se convierte en el representante legal de los menores hermanos de padre y madre o de aquellos cuya filiación es desconocida, así como de los abandonados, de los hijos que por causas legales hubieren salido de la autoridad parental y de los que por cualquier motivo carecieren de representante legal⁹⁸.

Esta representación legal como puede apreciarse, beneficia a todas las personas en mención. Lo que se pretende es que los menores se desarrollen dentro del seno de una familia y se proteja su integridad personal, la representación del

⁹⁷ Decreto 241, Tomo 349, 22/12/2000.

⁹⁸ Art. 3 de la Ley de La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Procurador solo tiene vigencia mientras no se provea aquellos de un tutor, cargo que con la normativa de Familia, se convierte en un sustituto del miembro de la familia natural o de origen. También es participe en la realización de los estudios socioeconómicos y psicológicos de las personas que se constituyen adoptantes, se encarga de determinar quienes pueden ser sujetos de adopción, además la autoriza.

Actualmente solo existen dos procuradores de menores, los cuales se encargan de velar por la protección de los menores, que están suscritos al ISNA⁹⁹ pero pertenecen a la Procuraduría, además uno de estos Procuradores de Menores es el que representa a la PGR en la Junta Directiva del ISNA¹⁰⁰, esto según lo contemplado en la ley del ISNA en los artículos 31 y 32 donde se establecen sus atribuciones las cuales son:

- a) Velar por la eficiente aplicación de las normas de protección al menor y por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución sobre los derechos del niño y demás leyes de protección al menor;
- b) Intervenir como parte en los procedimientos administrativos que el instituto le compete de conformidad a la ley del ISNA para hacer velar los derechos de los menores y
- c) Las demás que les fije la ley o los reglamentos.

3.6.2. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Dentro de las reformas hechas al sistema judicial y a los derechos humanos se encuentra la referente a la creación de una institución del Estado que defendiese y promoviese los derechos humanos, cuyo surgimiento específicamente se debe a los constantes atropellos y violaciones que las personas han sufrido en sus derechos fundamentales.

⁹⁹ <http://www.pgr.gob.sv/SMed.htm>

¹⁰⁰ Art. 6 de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

A dicha Institución se le dio el nombre de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyo antecedente se encuentra en Suecia en 1713, dándole el nombre de “OMBUDSMAN” que significa representante, comisionado, protector, mandatario o representante del Parlamento, el cual siendo un funcionario independiente del gobierno se crea en dicho país con la finalidad de proteger a los ciudadanos contra todos aquellos actos negativos y atentatorios realizados por la Administración Pública, estableciéndose así una garantía especial para los derechos de tales personas.

Posteriormente la idea de la creación de esta institución se expandió en otros países del Continente Europeo tales como Dinamarca, Francia, Inglaterra y España, Procurador o Defensor del Pueblo, adoptando sus funciones de acuerdo a sus respectivas legislaciones internas, las cuales eran esencialmente las mismas funciones del original “OMBUDSMAN”

América Latina también implementó dicha institución al observar todos los atropellos que sufrían los derechos fundamentales de las personas en la región; y es así que países como Argentina, Uruguay, México, Costa Rica y Puerto Rico contemplaron dentro de sus legislaciones internas, diversas formas de Procuradores de Derechos Humanos.

Dentro del proceso de participación del país el gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en la ciudad de México el día 27 de abril de 1991 los “Acuerdos de México”, en los cuales ambas partes condensaron una serie de reformas a la Constitución de la República, específicamente en lo relacionado a la Fuerza Armada, el Sistema Judicial, los Derechos Humanos y el Sistema Electoral, esta entidad fue creada como consecuencia de los acuerdos de paz firmados en 1992, la cual según el artículo 191 de la Constitución que dice “ El Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los demás funcionarios que determine la Ley” y su principal finalidad es

velar por la protección, promoción y difusión de los Derechos Humanos y vigencia de los mismos.¹⁰¹

En El Salvador, después de haberse firmado los acuerdos de México, el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Reforma a la Constitución de la República para su aprobación, la cual antes de cumplir su mandato el 30 de abril de 1991 las adoptó¹⁰², con lo cual El Salvador se incorporó al grupo de los países que ha establecido una nueva institución protectora de los derechos humanos y vigilante de la legalidad de los actos administrativos del Estado.

En cumplimiento del mandato constitucional la Asamblea Legislativa nombró una Comisión Técnica ad hoc representada por varios organismos de defensa de los derechos humanos, a la cual encomendó la elaboración de la Ley Interna de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

A principios de febrero de 1992 dicha Comisión Técnica presentó a consideración de la Asamblea Legislativa el ante- proyecto de Ley elaborada¹⁰³, la cual posteriormente fue en la reforma constitucional la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos entró a formar parte del Ministerio Público, con la finalidad de conferirle a la Institución autonomía y personalidad jurídica propia.

La misión específica de la PDDH, es la de promover y proteger los derechos fundamentales de las personas, sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y así como también los derechos denominados de tercera generación que se encuentran contemplados en la legislación nacional e internacional, velando por la educación, respeto y vigencia irrestricta de tale derechos; y al mismo tiempo la institución supervisará la actuación de la Administración Pública frente a las personas, con la finalidad de erradicar las constantes violaciones de los Derechos Humanos y proteger a los individuos de los abusos que puedan ser cometidos por el

¹⁰¹ Artículo 2 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

¹⁰² Ratificada por la actual Asamblea Legislativa el día 31 de octubre del mismo año, estableciéndose el mandato constitucional en el Artículo 191 de la Constitución de la República de 1983 reformada para crear la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el país

¹⁰³ Aprobada por dicho Órgano del Estado el día 20 de febrero del mismo año.

Estado¹⁰⁴. La PDDH realiza sus funciones por medio de una serie de procuradurías adjuntas, dentro de las cuales se encuentra la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño.

En la actualidad la institución por medio de dicha Procuraduría Adjunta ha elaborado una serie de proyectos relacionados con la protección de los derechos esenciales de los niños, entre los cuales destacan la elaboración de un ante- proyecto de Ley relacionada con la población infantil lisiada y en colocación institucional, la creación del primer Consejo Consultivo de la Institución que será integrado por representantes de los diferentes sectores del país entre los más importantes.

Para lograr tales objetivos, la PDDH debe de crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y Cooperación con las autoridades estatales, con todos aquellos organismos gubernamentales y no gubernamentales, con los organismos internacionales y con los diversos sectores sociales del país que se encargan de proteger y velar por los derechos esenciales del niño, para que en una forma conjunta se logre erradicar en El Salvador las constantes violaciones a los derechos de tales personas.

Esta entidad brinda la protección de los Derechos Humanos a través de sus 4 Procuradurías adjuntas las cuales son: Procuraduría adjunta para la Defensa de la Niñez y la Adolescencia, Procuraduría adjunta para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Procuraduría adjunta para la Defensa de los Derechos de la Tercera Edad, Procuraduría adjunta para la Defensa del Medio Ambiente¹⁰⁵; siendo la primera es decir la Procuraduría adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia la encargada de velar por la protección de los derechos del menor.

Dentro del contexto de la protección a los derechos humanos, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se ha organizado internamente, en función de diversas líneas temáticas y poblacionales, dentro de las que figura la niñez, así desde su Ley Orgánica da vida a la Procuraduría Adjunta de la Niñez, hoy de niñez y

¹⁰⁴ Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 1992

¹⁰⁵ *Ibíd.*

Juventud cuyo mandato consiste en promover, garantizar y supervisar el respeto a sus derechos humanos, a efecto de asegurarle las condiciones de vida que le permitan el pleno desarrollo de sus capacidades y habilidades.

La creación de la Adjunta de la Niñez no fue una decisión antojadiza del legislador, por el contrario, respondía a las necesidades urgentes e inmediatas de un amplio sector poblacional marginado de los contextos de desarrollo social, en quienes se piensa en función del juego, en función de su tutela, pero que resulta categórico pensarla en función de visiones de sujetos de derechos, de dignidad y de actor importante de la democracia.

Con la gestión del 2002 actual de esta Procuraduría, el trabajo de tutela de derechos humanos de la niñez se vio ampliado con la creación de las Unidades Juveniles de Difusión; el esfuerzo institucional de las Unidades Juveniles de Difusión, desde el segundo semestre inició con el financiamiento otorgado por Save The Children Suecia, generándose la implementación y consolidación inicial de cinco Unidades Juveniles en los departamentos de San Miguel, Usulután, La Unión, Morazán y Ahuachapán¹⁰⁶.

En principio, el esfuerzo de Unidades Juveniles partió de la experiencia acumulada a través del proyecto de las Defensorías de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Las Defensorías estaban conformadas por un mínimo de quince personas, incluyendo una Sección Juvenil de un mínimo de diez adolescentes, niños y niñas mayores de 12 años.

El objetivo principal de la Defensoría era la educación, promoción y divulgación de la Legislación Nacional e Internacional de los Derechos de la Niñez, estableciendo especial atención a la CDN, velando por el interés superior de la niñez, asegurando el cumplimiento de sus derechos a nivel local, constituyéndose en un mecanismo de denuncia y orientación en Derechos Humanos de la Niñez y la adolescencia.

¹⁰⁶ ibidem

Las Defensorías han aportado la base de jóvenes con conocimientos, experiencia y con amplia sensibilidad y compromiso en la difusión de los derechos humanos a nivel local; es decir, se han convertido en el hilo conductor de un proceso de potenciación de la participación activa de la niñez y la juventud, en la defensa de sus derechos. El proceso en su evolución ha pasado de incorporar a grupos de jóvenes en la defensa y promoción de los derechos de la Niñez y la Juventud (Defensorías) como iniciativas ciudadanas, hasta lograr en la actualidad conformar verdaderos grupos defensores y promotores de los derechos humanos con énfasis en los derechos de la niñez y la juventud (Unidades Juveniles de Difusión) coordinadas directamente por la PDDH, estos con el objetivo de ir incidiendo directamente en los cambios de conducta y prácticas de aquéllos que desde sus entornos atentan contra los derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables.

3.6.3. Ministerio de Gobernación.

Siendo este el competente de velar por la protección de los menores, establecer, dirigir, y controlar los centros que para tal efecto determine la ley, así mismo crear las leyes bajo los cuales se brinda la protección al menor; además impulsar la organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los centros de menores, también bajo esta entidad se van dando las reformas de ley relacionadas con esta materia, o bajo qué medidas el menor puede institucionalizarse por infracción a la ley penal.

Este ministerio en el año 2006 tenía más intervención relacionada más al ámbito del menor infractor que a la protección de éste, en cuanto que a partir de la reforma implementada en junio del mismo año, todos los centros intermedios es decir, los centros de readaptación de menores pasaran a este ministerio, puesto que sus atribuciones van referidas a la seguridad pública que a la promoción de los Derechos de la niñez.

De acuerdo a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, los Estados deben intensificar sus esfuerzos “hasta el máximo de los recursos de que dispongan para asegurar la efectiva realización de los derechos de la niñez”¹⁰⁷. Por ejemplo, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la niñez y adolescencia osciló en el período 2003-2008 entre 0.35% al 0.50% del

3.6.4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Siendo esta otra de las entidades encargadas de velar por el bienestar de la población en general y de forma especial por el menor, a través de dicha institución el estado está obligado a brindar y velar por el normal e integral desarrollo de la población, ello sin perjuicio de las acciones similares que realicen otras instituciones del sector salud, conforme a las leyes.

Considerando que los menores del presente son los que constituyen el futuro de una sociedad. El Estado a través del ministerio de Salud y Asistencia Social es el que desarrolla una serie de programas ya sean estos de prevención y asistencia; dichos programas o asistencia los debe desarrollar e incluso en instituciones donde hallan recluidos menores tales como los centros de entrenamiento donde puede o existen ya sea menores infractores o menores se encuentran en estado de abandono, esta entidad también es la encargada de velar por el buen estado de la salud de toda una población en general.

La situación de la población para acceder al derecho a la salud se complica también para la adquisición de medicamentos. A través de un estudio presentado por la Universidad de El Salvador, desarrollado por el Observatorio de Políticas Públicas y Salud (OPPS), se dio a conocer el costo diferenciado que la población salvadoreña paga por las medicinas, con un precio excesivo del 52.2% en comparación a los estándares internacionales. Se ha sugerido que exista una política nacional de

¹⁰⁷ Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006), Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/15/Add. 232, 30 de junio de 2004, párrafo 18, en: UNICEF y OACNUDH. pág. 282.

medicamentos que regule los precios del mercado. El grupo de niñas, niños y adolescentes consultados entre el 2007 y 2008, observaron que aunque se cuenta con más cobertura de salud la calidad de atención es deficiente y que no hay poder adquisitivo de las familias para comprar las medicinas que se recetan, lo que han implicado el fallecimiento de infantes por falta de recursos económicos.

En la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2008, se evidencia un marcado progreso en el cumplimiento de indicadores en la disminución de la mortalidad infantil por lo que la tasa de mortalidad infantil para 2003 – 2008 es de 16 fallecidos por cada mil nacidos vivos, la tasa se mueve entre 16 a 20 por mil. En relación al quinquenio anterior se observa una disminución del 66.6%, ya que para el 2003 se reportaron 24 fallecimientos por cada mil nacidos en contraste con los 16 para el 2008; en el caso de la mortalidad neonatal en el 2003 se reportó 13 infantes fallecidos por cada mil, mientras que en el 2008 el número se reduce a 9, esto representa un 69% menos. A partir de estas cifras se totaliza en la FESAL que la mortalidad en niños y niñas menores de 5 años representó 31 para el 2003 en contraste con 19 por cada mil nacidos vivos en el 2008, reflejando un 61.2% menos.

El mayor descenso en los últimos cinco años se dio en el área urbana, pasando de 24 a 13 mil, mientras que en el área rural la cifra es de 24 a 18 mil. Dato que refleja la desventaja que representa para la población que reside en áreas rurales. Un dato importante lo constituye el hecho que en los partos hospitalarios la tasa se redujo de 23 a 13, mientras que en los partos en casa atendidos por parteras u otra persona la tasa de mortalidad se mantuvo en 25 por mil¹⁰⁸. El 55% de las muertes en el periodo 2003- 2008 ocurrió en el periodo neonatal (0 – 28 días) y hay mayor riesgo si son prematuros y tiene bajo peso. La mortalidad neonatal fue de 7 mil si contó con atención hospitalaria y de 12 mil si nació extra hospitalaria¹⁰⁹. En el grupo de niños menores de 5 años las causas de fallecimientos estas asociadas a infecciones del

¹⁰⁸ FESAL (2008) Encuesta de Salud Familiar - FESAL 2003 – 2008. Informe Resumido. Febrero 2009.El Salvador.

¹⁰⁹ FESAL (2008) Encuesta de Salud Familiar - FESAL 2003 – 2008. Informe Resumido. Febrero 2009.El Salvador.

aparato digestivo y afecciones respiratorias, causas que prevalezcan desde los años 90. Las razones para la disminución de la mortalidad infantil se adjudican al descenso sostenido de la fecundidad y al incremento del uso de los servicios de salud materna infantil en los últimos años.

3.6.5. Ministerio de Trabajo.

A través de este se trata de llevar un registro acerca de las condiciones bajo las cuales un menor de edad laboral.

Constituyendo los menores un alto porcentaje de la población trabajadora es necesario que este Ministerio establezca medidas de protección para ellos; aunque esta institución tiene la obligación de llevar un control o registro de menores que laboran, existe un alto porcentaje de estos que trabajan sin ningún tipo de protección y existe una gran mayoría que de conformidad a la ley no tienen la edad apropiada para ello, integrándose de esta manera en el Sistema de Protección al Menor, ya que muchas veces el menor es explotado ya que este trabaja para su propia subsistencia o la de su familia; es así como la Organización Internacional del Trabajo con el propósito de brindar una mayor protección al menor crea determinadas reglas bajo las cuales dichos menores pueden desempeñar algunas labores siempre y cuando estas labores no violenten alguno de sus derechos o normal desarrollo, creándose para tal efecto la Unidad de Erradicación del Trabajo Infantil en el Ministerio de Trabajo la cual tiene como objetivo dar seguimiento al esfuerzo impulsado por el Comité Nacional y coordinar acciones con International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC)¹¹⁰, para impulsar el proceso enunciado en el Plan Nacional. Lo anterior asegura la sostenibilidad del esfuerzo por parte del gobierno de El Salvador, pues hace de el tema, una tema Institucional, como parte de la prioridades Interinstitucionales para la atención de la niñez, en los próximos cinco años.

¹¹⁰ la OIT creó en 1992 el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil -IPEC, por sus siglas en ingles, una iniciativa de cooperación técnica dedicada exclusivamente a prevenir y combatir el trabajo de los niños y niñas. <http://white.oit.org.pe/ipecc/pagina.php?seccion=27>.

Dentro del Plan de Acción Nacional para la Erradicación Progresiva de las Peores Formas de Trabajo Infantil en El Salvador, se identificaron los sectores necesitados de mayor atención y apoyo.

Estos sectores son: Industria Pirotécnica, Pesca, Caña de Azúcar, Explotación Sexual Comercial, y Vertederos de Basura.

Los datos en El Salvador para el 2007 indicaban que existían 172,588 niñas y niños entre 5 a 17 años realizando actividades para llevar ingresos a su hogar. De esta cifra el 71.9% son niños y 28.1 son niñas. La población infantil trabajadora ha ido aumentando poco a poco, y en los del rango de edad entre 5 y 9 años, el 3.4% trabaja; en el grupo de 10 - 14 años, trabaja el 43.7% mientras que la población de 15 a 17 años el porcentaje que trabaja es del 52%¹¹¹.

Además de un total de menores de 167,972 utilizados en trabajo infantil, se estima que más de 50,000 están ubicados en las peores formas de trabajo infantil. Los porcentajes son los siguientes: 49% en agricultura y pesca, industria y manufactura 16%, comercio y servicios el 235 y otros servicios 7%¹¹². En El Salvador se han identificado como formas de trabajo infantil por abolir el que se realiza en coheterías, producción y cosecha de caña de azúcar, pesca y extracción de moluscos, botaderos de basura, trabajo urbano y doméstico¹¹³.

3.6.6. Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación participa activamente de la puesta en marcha de esta iniciativa. En la cartera educativa son múltiples las áreas y programas que, en un sentido amplio, constituyen una promoción y/o una restitución de derechos ciudadanos para los niños y jóvenes de nuestro país.

¹¹¹ Procuraduría para la defensa de los derechos humanos. Informe situacional sobre violencia sexual en niñas y adolescentes. San Salvador, El Salvador, 2009.

¹¹² Modelo de atención integral para la niñez trabajadora. Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, Diciembre 2008.

¹¹³ Convenio 182 de la OIT

De tal forma, por ejemplo, los programas compensatorios trabajan para mejorar las condiciones de educabilidad de los niños de los sectores más vulnerables, como los programas que fortalecen el derecho a la educación intercultural, o aquellos que apuestan al regreso de los jóvenes a las aulas y los que promueven el acceso a la educación de los adolescentes en conflicto con la ley. Estas líneas contribuyen no sólo a fortalecer el derecho al aprendizaje sino también a promover la condición de sujeto de derecho desde la infancia.¹¹⁴

Derecho a la protección y educación integral de la primera infancia: La educación inicial (0-3 años) Lamentablemente el Tercero y Cuarto Informe Periódico ELS CDN 2008, presenta muy poca información sobre la atención educativa a este sector, específicamente se reporta que a partir del año 2005, se han “beneficiado” a 39,375 de niñas y niños menores de 4 años, agregando¹¹⁵ que el ISNA ha logrado generar una participación equitativa e igualitaria por sexo, ya que se atienden un 50.7% de niños y un 49.3% de niñas. Por su parte, el informe elaborado por CIDEP¹¹⁶ reportó que entre el 2004-2005, el MINED atendió a 42,600 niñas y niños, entre los 0 y 3 años mediante entidades, como el ISNA¹¹⁷

Según información de la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social, (CIDEP), de los niños que se encuentran en edad preescolar y parvulario y de acuerdo a información proporcionada por el VI Censo de Población y Vivienda 2007, que del 100% de la población con edades entre 4 y 6 años, 379,666, solamente fueron atendidos por el Sistema Educativo Nacional (SEN) el 60% entre niños y niñas, porcentaje que asciende a 229,461, quedando 150,205, el 40% fuera de la educación formal. Si bien desde 1992 a 2007 El Salvador ha avanzado de un 22% al 60% en el tema de atención educativa, este dato muestra que con el ritmo de avance de un promedio de 2.5 anual no alcanzaría a

¹¹⁴ <http://derechos.educ.ar/>

¹¹⁵ Tercer y Cuarto Informe Periódico de El Salvador, de la Convención de los Derechos del Niño. San Salvador: 2008 Pág. 84

¹¹⁶ CIDEP (2007). Educación para Todas y Todos. Un Sueño posible. Balance Educativo. El Salvador.

¹¹⁷ El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia-

cumplir la meta para el 2015, para lo que necesitaría un ritmo promedio del 5% anual¹¹⁸.

Se ha llevado a cabo un fuerte esfuerzo de escolarización en la década de los noventa, sin embargo, la exclusión del SEN significa para muchos niños, niñas y adolescentes pasar a formar parte del trabajo infantil, tema con el que también se ha comprometido el Estado salvadoreño, en relación a su erradicación. En este sentido, tomando en cuenta la importancia de la educación inicial en respecto a la educación inicial, de un total de 539,114 niños y niñas aptos para recibirla, ésta llega solamente al 7.9% (42,600), aunque esta cobertura es atendida no por el Sistema Educativo Nacional (Ministerio de Educación) sino por instituciones como el ISNA, escuelas de padres y madres y programas de organismos no gubernamentales¹¹⁹.

Se tiene que de una cobertura total del 92.6% de primero y segundo ciclo de educación básica, sólo un 59.9% termina tercer ciclo, un 30.2% termina la educación media. En cuanto al analfabetismo, a pesar de los adelantos en los indicadores de impacto registrados entre 1992 y 2007, según los cuales el analfabetismo disminuyó en 8 puntos porcentuales a nivel nacional y diez en el área rural, la población de 15 años y más presenta un analfabetismo promedio nacional del 18% del cual; en el área urbana es del 26% y en la zona urbana del 11%¹²⁰. El 16% de las personas mayores de 10 años son analfabetas, esta cifra equivale a 718 mil 718 personas, de las cuales el 61% (436 mil 537) son mujeres y el 39% (282 mil 181) son hombres¹²¹. Las cifras reflejan una brecha de 22 puntos porcentuales que evidencian las diferencias de género que existen en el sistema educativo nacional.

Por otra parte, el 70% de los jóvenes de entre 16 y 17 años no tienen acceso a la educación secundaria, pese al aumento del presupuesto destinado a la enseñanza pública, los niveles siguen siendo insuficientes para alcanzar el objetivo de educación pública universal.

¹¹⁸ *Ibíd*em, CIDEP

¹¹⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe de labores 2008- 2009

¹²⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe de labores 2008-

¹²¹ www.cidepelsalvador.org. Por un El Salvador Libre de analfabetismo, sep. 2009

3.6.7. Viceministerio de Vivienda Urbana.

El Viceministerio de Vivienda Urbana como miembro activo del Sistema, impulsa a través de la Política Nacional de Vivienda el mejoramiento de los niveles de desarrollo humano, la reducción de la pobreza, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la activación de mecanismos capaces de colocar al país en un sendero de crecimiento robusto y sostenido en el tiempo.

Los artículos 1 y 2 de la Constitución de El Salvador reconocen a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y su derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. El Artículo 101, por su parte, destaca que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. Más específicamente, el artículo 119 establece que la construcción de vivienda es una actividad de interés social y obliga al Estado a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

Para entender la incidencia de la política de vivienda sobre el desarrollo humano es importante destacar que esto es desarrollado a través del Viceministerio de Vivienda Urbana.

La idea básica es que aumentar los ingresos es sólo una de las cosas que la gente desea. La nutrición adecuada, el acceso a agua limpia, mejores servicios médicos, más y mejor escolaridad para sus hijos, transporte económico, vivienda adecuada, empleo continuo y medios de vida seguros y productivos, libertad de circulación y expresión, vida familiar satisfactoria, afirmación de los valores culturales y religiosos, tiempo y formas adecuadas de recreación, oportunidades de participar en las actividades de la sociedad civil son otras de las múltiples aspiraciones que demanda la gente, las cuales se encuentran debidamente reconocidas dentro del concepto de desarrollo humano, es en ese sentido que el Viceministerio de

Vivienda Urbana colabora con el Sistema Nacional de Protección al Menor para crear las condiciones que contribuyan a que las familias y las personas posean una vivienda adecuada es, por lo tanto, una de las mejores rutas para elevar los niveles de desarrollo humano del país.

Esto se debe al carácter especial que tiene la vivienda, en tanto constituye un bien primario de defensa contra los rigores climáticos; de intercambio social; de uso y desarrollo familiar; de mejoramiento de los estándares sociales; de salud y educación; de inversión durable y transable; y, finalmente, un bien que transforma a su dueño en sujeto protagonista de la economía que lo rige y que le devuelve algo que es esencial para el ser humano: La Dignidad.

Es decir, que si la gente cuenta con una vivienda adecuada es de esperarse que simultáneamente mejoren sus principales indicadores económicos y sociales, especialmente los relacionados con las tres opciones críticas recogidas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), consistentes en disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y destrezas y lograr un nivel de vida decente.

3.6.8. Secretaría de Inclusión Social.

La Secretaría Nacional de la Familia era una instancia que dependía directamente de la Presidencia de la República creada por medio de la Reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, y según el artículo 46 del Reglamento sobre las Secretarías de la Presidencia de la República establece lo siguiente:

“Para el desempeño de las funciones propias de la Presidencia de la República, el Presidente contaba con cinco Secretarías que servían como medio de comunicación y coordinación en los asuntos del servicio, siendo las siguientes Secretaría para Asuntos Legislativos o Jurídicos, Secretaría Privada, Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, Secretaría Nacional de la Familia y Secretaría Técnica de la Presidencia.”

La Secretaría Nacional de la Familia tenía entre sus atribuciones la de “dictar rectorar la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.”

Además el artículo 53-A del Reglamento interno del Órgano Ejecutivo la Secretaría Nacional de la Familia, estaba a cargo de un Secretario nombrado por el Presidente de la República, siendo sus atribuciones las siguientes:

1. Asistir y asesorar al Presidente de la República en todo lo relativo a la toma de decisiones en materia de protección, integración, bienestar, desarrollo social, cultural y económico de la mujer, la niñez y la familia.
2. Colaborar con el Presidente de la República en cumplir y velar porque se cumplan los tratados, leyes y demás disposiciones legales que regulen los derechos y obligaciones relacionados con la niñez, la mujer y la familia;...”

La Secretaria Nacional de la Familia era dirigida por la Primera Dama de la República, quien fungía como Presidenta de la Junta Directiva del ISNA, no obstante cabe destacar que esta última función de acuerdo a las últimas reformas a la ley del ISNA, determinan que será una persona designada por el Presidente de la República, que cumpla con los mismos requisitos que se requieren para ser ministro.

Es una de las instituciones que garantizara la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo integral del menor en coordinación con el Instituto y con la participación de la familia, la comunidad y los organismos internacionales.

Ahora en día Secretaria de Inclusión Social, las secretarías de Familia y de la Juventud serán sustituidas por la Secretaría de Inclusión Social que funcionará bajo la administración de la Primera Dama de la República Vanda Pignato.

El anuncio lo hizo el Presidente de la República Mauricio Funes, pocas horas antes de asumir el mandato, e informó que serán creados dos viceministerios en la cartera de Salud. Asimismo, explicó que uno de los viceministerios tendrá la

responsabilidad de vigilar las políticas sectoriales y el otro viceministerio vigilará los servicios de la red nacional¹²².

Principales Funciones de la Dirección de Niñez y Adolescencia:

-Garantizar el enfoque de derechos humanos desde la perspectiva de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de diseño, formulación, implementación, ejecución, evaluación y adecuación de las políticas públicas, así como en los programas y acciones gubernamentales.

-Articula esfuerzos para impulsar la adopción de medidas y acciones afirmativas tendientes a eliminar la inequidad y cualquier forma de discriminación que afecte a niñas, niños y adolescentes, propiciando su participación e inclusión social.

- Trabaja en coordinación con otras instituciones estatales, municipales, agencias internacionales y cooperantes, así como asociaciones y organizaciones sociales vinculadas al trabajo de promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia.

3.6.9. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)

Siendo este el encargado por el estado para brindar la protección al menor y también ser el Coordinador del Sistema nacional de Protección al Menor, esta institución es la que promueve la participación de los diferentes sectores involucrados en la atención y protección integral del menor.

Ante esta institución se presentan las peticiones de las instituciones que desean formar parte de las organizaciones no gubernamentales que brindan protección o ayuda al menor.

Este debe velar por el cumplimiento de la política de atención al menor, tomando en cuenta los derechos fundamentales y las necesidades subjetivas de este.

¹²² <http://www.diariocolatino.com>.

Evaluar e investigar la situación en que se encuentran los menores violentados o amenazados en sus derechos fundamentales.

Se estima que existen alrededor de 3,000 niños y niñas internados en centros de protección a consecuencia de medidas dictadas por el ISNA y los juzgados de familia. De los datos anteriores se advierte, que estos son globales y no se desagregan por edad ni sexo. Sin embargo se refleja que un 73% de la población es atendida por hogares o centros de atención a cargo de ONG's y un 27% por centros del ISNA.

El Comité de Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por el número de niños y niñas internados en instituciones o centros de guarda en el país, por lo que recomendó: “que el Estado Parte elabore una estrategia para que haya menos niños internados en instituciones, como por ejemplo con políticas para fortalecer y apoyar a las familias, y se cerciore de que la internación sólo será un último recurso”¹²³

Una preocupación es que la reciente ley aprobada de Protección a la Niñez en el artículo referido al castigo físico, su redacción no prohíbe de manera explícita el castigo físico. A la niñez planteándose que los padres pueden corregir de forma moderada y adecuadamente a sus hijos. ¿Cual es límite de lo moderado? Al respecto es urgente hacer un llamado al estado Salvadoreño que las acciones preventivas y de abordaje sobre este tema estén en consonancia con el Interés Superior del niño y al llamado que hace el comité de los derechos del niño de Naciones Unidas en su comentario General No 8 al referirse a la eliminación de toda forma de violencia y el trabajo preventivo que deben hacer los estados por corregir las practicas de crianza inadecuadas.

3.6.10. Asociaciones comunitarias, de servicios y los organismos no gubernamentales.

¹²³ Cfr. Observaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado Salvadoreño de fecha 30 de junio de 2004, párrafo 38 (CRC/C/15/Add. 232, 30 de junio de 2004)

Dentro de estas podemos encontrar algunas de las asociaciones que brindan ayuda o protección a los menores ya sea que protejan al menor con internamiento o en centros donde puede llegar a recibir enseñanza, cuidado y/o alimentación durante el día.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), las Naciones Unidas percatándose de que la Segunda Guerra Mundial había deteriorado grandemente la situación de la niñez, se ve en la necesidad de crear un organismo especializado que se encargara exclusivamente de velar por el bienestar de la infancia, y proteger los derechos de la niñez.

La Asamblea General de la ONU basándose en esta finalidad, decide crear en su primer período de sesiones realizada el 11 de diciembre de 1946 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia conocido con las siglas de UNICEF, confiriéndole el mandato consistente en prestar ayuda con la finalidad de proteger la vida de los niños y promover su desarrollo: mandato que esencialmente se fundamentaba en la consideración que siendo los niños las personas más vulnerables, debe de otorgárseles un mayor grado de prioridad¹²⁴.

El UNICEF fue creado únicamente para prestar socorro masivo de emergencia a los niños desvalidos que habían sido víctimas de los desastres y atropellos de la Segunda Guerra Mundial, atendiendo todas aquellas necesidades urgentes que tenía los niños de Europa y de China en la época de la postguerra, tales como proporcionarles alimentos, medicina, ropa y otros artículos básicos para su subsistencia¹²⁵.

El UNICEF continuó desarrollando sus actividades de protección de los niños exclusivamente en los continentes Europeo y asiático, hasta que en diciembre de 1950 la Asamblea General de la ONU decidió modificar el mandato que había conferido al UNICEF, con la finalidad de ampliar el ámbito de aplicación de las funciones realizadas por dicho organismo a favor de la niñez.

¹²⁴ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, 1945

¹²⁵ UNICEF, Qué es el Unicef y qué hace, Nueva York, Estados Unidos, Pág. 1.

A partir de ese año, el UNICEF se dedicó a satisfacer las necesidades críticas de innumerables niños en Europa, Asia y de todas las partes del mundo, especialmente las necesidades de la niñez perteneciente a los países en desarrollo.

En octubre de 1953 la Asamblea General decidió que el UNICEF seguiría realizando su labor a favor de los niños, confiriéndole así el carácter de organismo permanente del sistema de las Naciones Unidas; y al mismo tiempo decidió cambiar el nombre de dicho organismo de Fondo Internacional de Socorro a la Infancia por el de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, pero éste continuaría utilizando las siglas de UNICEF, por gozar estas de gran reconocimiento en el mundo entero¹²⁶.

El UNICEF comenzó a proporcionar su ayuda y asistencia a los países subdesarrollados a través de la elaboración de proyectos que logran el desarrollo integral del niño, proyectos que particularmente buscan el mejoramiento de la nutrición, la atención primaria de la salud, la enseñanza básica de cuidados infantiles a las madres, enseñanzas básicas a los niños, acceso a agua sana, acceso al saneamiento y otros servicios básicos que necesita la niñez, los cuales únicamente podrán realizarse con la mayor participación posible de las personas a nivel de las comunidades.

Y es así como en la década de los sesenta, el UNICEF con el aporte y ayuda de la comunidad internacional utilizando como base los principios establecidos en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, emprendió la actividad de aportar a los países en desarrollo todo material y suministros necesarios en los centros educativos y centros de salud; además de proporcionar los sistemas de abastecimiento de agua en las zonas rurales y otros servicios básicos e indispensables para los niños, también se encargó de capacitar a los miembros de las comunidades con la finalidad

¹²⁶ UNICEF, proyecto de Convención de las N.U. sobre los Derechos del niño, Costa Rica, 1989, Pág. 37.

de que dichos servicios alcanzaran su óptimo funcionamiento, logrando una asociación mundial en beneficio de la niñez de gran magnitud¹²⁷.

En 1965 al UNICEF se le otorgó el Premio Nobel de la Paz, precisamente por la gran labor que dicho organismo estaba realizando a favor de la infancia necesitaba en todo el mundo y así como también en la protección de los derechos de tales personas.

A pesar de todos los esfuerzos que estaba realizando el UNICEF y la ayuda internacional consistente en impulsar en los países en desarrollo todos los proyectos anteriormente mencionados, las necesidades de la niñez no disminuían, por lo cual se hizo necesario que el UNICEF ampliara su estrategia de ayuda estableciendo una programación nacional, en la cual se enfocaron los servicios comunitarios fundamentales, lográndose así ampliar los proyectos sectoriales que se habían implantado en dichos países subdesarrollados.

Los principios de los servicios comunitarios se observaron esencialmente en los programas de Cooperación del UNICEF, y así como también en los programas de salud que junto con dicho organismo promovió a favor de la niñez la Organización Mundial de la Salud (OMS), programas consistentes en proporcionar agua potable y nutrición, saneamiento, y más que todo la atención a las madres y a los niños

Posteriormente la Asamblea General de la ONU, conmemorando el vigésimo aniversario de la adopción de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamó 1979 como el Año Internacional del Niño, y al mismo tiempo estableció que el UNICEF se encargara de coordinar todo el apoyo que se le brindara a las actividades del Año Internacional del Niño.

A finales de dicho año, la Asamblea General confirió al UNICEF el carácter de organismo principal y competente en todas las actividades complementarias del año internacional del niño. Con tal designación el UNICEF asumió la responsabilidad de mostrar a la atención y consideración pública, todas las necesidades y problemas

¹²⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Preguntas y Respuestas, Nueva York, Estados Unidos, 1988, Pág. 36.

que atravesaba la niñez del mundo, pero sobre todo los niños pertenecientes al mundo en desarrollo, en los cuales el organismo centra su principal y primordial preocupación¹²⁸.

Desde mediados de la década de los setenta el UNICEF ha centrado su principal actividad en la promoción de todas las necesidades de la niñez, y así como también en la implementación de todos los proyectos que estén orientados a satisfacer dichas necesidades, lo cual se lograra con la participación de todos los miembros de la Comunidad Internacional¹²⁹.

Actualmente el UNICEF es un organismo especializado y subsidiario de las Naciones Unidas con carácter semiautónomo, cuya estructura orgánica está formada de la siguiente manera:

-El Órgano Directivo, que específicamente se encarga de la administración interna de todas las oficinas del UNICEF que funcionan en los diferentes países en lo relacionado a la organización y prestación de servicios, suministros y personal de dichas oficinas.

- La Junta Directiva, que tiene la función de establecer toda la política utilizada por el organismo, además de examinar y analizar todos los programas a desarrollar en los diferentes países y así como también se encarga de aprobar los fondos utilizados en la Cooperación prestada por el UNICEF en los países en desarrollo y demás gastos que se realizan en cuestión de operacionalización de proyectos.

- La Secretaría, que se encarga de administrar todos los programas y proyectos a favor de la infancia que son destinados a los países necesitados y toda la política en general establecida por la UNICEF.

El UNICEF con la finalidad de brindar protección a la niñez y lograr alcanzar el bienestar y desarrollo de los niños del mundo, establece que el medio fundamental para la defensa de la infancia lo constituye la protección y apoyo de los padres, pero más que todo los servicios que planifican y prestan los miembros de la comunidad, ya

¹²⁸ UNICEF, Ob. Cit., Págs. 1 y 2

¹²⁹ ONU, ob, cit., pág. 36.

que son los idóneos para la aplicación de los medios más prácticos y económicos de salvar la vida de los niños y proteger a la vez su salud y crecimiento y al mismo tiempo son fundamentales para lograr satisfacer las necesidades de la niñez.

Y es así como con la estrategia utilizada por el UNICEF, la cual se basa esencialmente en los servicios comunitarios que prestan las personas, se puede lograr la reducción de la tasa de mortalidad infantil y las enfermedades más comunes de los niños mediante la inmunización preventiva de la mayoría de los niños, y así como también reducir el analfabetismo, a desnutrición, la explotación infantil, etc.; además se puede lograr mejorar todas aquellas medidas que se orientan a aumentar la lactancia materna, vigilar el crecimiento del niño y al mismo tiempo también se puede lograr el empleo universal de la rehidratación oral y así reponer todos los líquidos perdidos por el niño que ha sufrido de diarrea; y alcanzar a la vez una eficiente organización de servicios de educación, más que todo de enseñanza básica y así como también todos los servicios de planificación familiar para evitar el nacimiento de niños que se desarrollan en un ambiente inadecuado.

Para que el UNICEF logre realizar toda su estrategia de prestación de servicios comunitarios e implementación de programas de ayuda que satisfagan las necesidades de la niñez en el mundo y realizar sus operaciones de socorro de emergencia y de rehabilitación de niños enormemente afectados por los problemas internos de sus respectivos países, ha recibido un financiamiento que precisamente ha constituido todo el ingreso que posee dicho organismo, debido a que carece de un presupuesto asignado y de los fondos y recursos necesarios para cubrir el costo total de las operaciones y actividades de ayuda que realiza en los países que se las solicita.

Dicho financiamiento, que en su mayoría es destinado a los recursos generales del UNICEF, procede de contribuciones voluntarias de los gobiernos de los países industrializados así como de los países en desarrollo, organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y personas particulares en general.

Dentro de las contribuciones que son brindadas al UNICEF se puede mencionar el gran papel desempeñado por los llamados Comités Nacionales, organizados por personas voluntarias en ciertos países industrializados, los cuales prestan su colaboración y ayuda económica al UNICEF con la realización de eventos o actividades que buscan recaudar fondos, o bien, sirviendo de principales promotores en la venta de tarjetas que elabora dicho organismo, así como también dichos Comités luchan por la defensa de los intereses del niño en lo referente a la educación e información proporcionada los adultos.

Con todo este financiamiento que recibe el UNICEF se puede lograr el objetivo principal, el cual fundamentalmente es lograr la asignación del mayor número de fondos, recursos y servicios que estén destinados al bienestar de todos los niños del mundo¹³⁰.

En la actualidad el UNICEF está realizando una serie de actividades y programas a favor de la niñez en el mundo entero, ya que estableciendo que se cumplan todos los acuerdos y el plan de acción que se acordaron en la cumbre mundial de mandatarios a favor de la infancia, pretende el desaparecimiento de la desnutrición, el analfabetismo y todas las enfermedades que son prevenibles y que afectan a millones de niños.

Además el UNICEF propugna porque todos los países le confieran una máxima prioridad a la niñez, en el sentido de utilizar todos los recursos sociales y económicos para el desarrollo físico y mental de los niños ya que EL UNICEF pretende lograr que la mayor parte del presupuesto e inversiones de los países y toda la ayuda internacional que reciban, estén destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población y en especial se destinen a mejorar la salud y educación de los niños, para tal finalidad UNICEF también establece que es necesario que los países industrializados adopten medidas orientadas a reducir la deuda externa de los países subdesarrollados, en especial el continente africano que se encuentra grandemente

¹³⁰ UNICEF, ob. Cit., Págs. 2 y sig...

endeudado, con lo cual dichos países logren alcanzar una reforma económica que les permita proporcionar los servicios básicos a toda la población, lo cual por consiguiente, permite que los niños alcancen un nivel de vida digno.

El UNICEF por medio de campañas busca que el mundo en desarrollo inicie un proceso de desmilitarización y que al mismo tiempo los países industrializados reduzcan su gasto militar, con la finalidad de que toda esta cantidad de dinero que es utilizado en la prevención o realización de conflictos armados, sean destinados a la implementación de todos aquellos servicios que son necesarios para el desarrollo de la población, a la educación básica de todos los niños y a la reducción de la desnutrición infantil.

El UNICEF también ha realizado campañas en contra del apartheid tanto racial como de género y así ha logrado reducir la muerte de muchos niños, ya que con anterioridad muchos de ellos morían por motivos de discriminación.

El UNICEF ha implementado programas de planificación familiar con el objeto de reducir los nacimientos y el índice de mortalidad infantil por prevenciones de riesgos maternos, evitando abortos ilegales para erradicar algunas de las violaciones de los derechos del niño¹³¹.

A nivel latinoamericano el UNICEF ha realizado un significativo aporte a favor de la niñez, ya que existiendo un alto índice de mortalidad infantil y otras deficiencias en la región, dicho organismo ha impulsado una serie de programas que satisfacen las necesidades esenciales de los niños y estos programas fundamentalmente se han basado en la utilización de tecnologías eficaces y universalmente aceptadas, que tienen un bajo costo y poseen un alcance masivo que benefician a la gran mayoría de la población especialmente a los niños.

Dichos programas impulsados y desarrollados por el UNICEF, además de pretender alcanzar la supervivencia y el íntegro desarrollo infantil en Latinoamérica mediante la vacunación contra las enfermedades más frecuentes en los niños,

¹³¹ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2004, Barcelona, España, Págs. 1 y sigs.

buscando la erradicación total de la Poliomiélitis que afecta grandemente a la infancia; también pretenden proporcionar la llamada terapia de rehidratación oral, con la finalidad de controlar la deshidratación infantil producidas por las enfermedades diarreicas que muchas veces son muy agudas en los niños, por lo cual constituye una de las mayores causas de la mortalidad infantil de la región.

Además los programas pretenden establecer que el buen estado nutricional de los niños depende en gran medida de la lactancia materna.

En Latinoamérica debido al alto grado de pobreza que afecta en gran medida a la mayoría de la infancia latina, el UNICEF ha propiciado el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y especialmente de los niños implementando los mecanismos necesarios que generen empleos, educación, salud y nutrición.

Para tal finalidad el UNICEF ha planteado en Latinoamérica toda una política que fundamentalmente se basa en la ejecución de una serie de programas tales como los de alimentación, por medio de los cuales los individuos logren mantener una dieta familiar y al mismo tiempo proporcionen una adecuada nutrición a los niños en edad pre-escolar; programas de salud, que posibiliten el mantenimiento de las condiciones de higiene y saneamiento básicos y a la vez permitan evitar las enfermedades diarreicas, así también como el mayor cuidado en la infancia: programas de educación, a través de los cuales además de lograr aumentar el índice de niños que reciban educación primaria, también se logre disminuir el alto índice de deserción escolar existente, lo cual se ha alcanzado tomando en cuenta las necesidades de desarrollo físico y mental del niño así como también fortaleciendo el nexo entre la educación inicial y la primaria.

El UNICEF ha llevado a cabo programas que van destinados a ayudar y a favorecer a los niños que viven o trabajan en las calles, o son víctimas de explotaciones laborales o sexuales.

Dichos programas han desarrollado metodologías de carácter social que buscan unificar la enseñanza de los centros educativos con la obtención de ingresos

destinados a los niños desprotegidos y al mismo tiempo buscan vincular a tales personas con las comunidades a que pertenecen.

El UNICEF también ha realizado valiosas actividades de protección a la niñez de El Salvador, ya que observando las pésimas condiciones de vida de la mayoría de las personas y especialmente la de los niños, al no contar con todos los servicios básicos necesarios tales como educación, salud, vivienda, alimentación, lo cual ha sido producto del gran deterioro socio- económico, así como también del conflicto armado interno que ha vivido el país, se ha visto en la necesidad de implementar una serie de programas por medio de los cuales se logre proporcionar al niño todos estos servicios básicos necesarios mencionados anteriormente, para así alcanzar el bienestar y desarrollo de la niñez salvadoreña.

El UNICEF tratando que El Salvador realice una serie de actividades a favor de los niños y así cumplir con los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial de mandatarios, ha implementado proyectos en cada una de las áreas en donde ha existido una mayor deficiencia de protección de la niñez salvadoreña.

El UNICEF le brinda ayuda financiera a las instituciones estatales con el objeto de realizar actividades en beneficio de la niñez y ayuda a centros de atención de menores, tales como hogares, centros vocacionales, centros de orientación, aldeas infantiles y guarderías, organizaciones religiosas y de carácter humanitario, con la finalidad de que todos estos centros mencionados anteriormente, les proporcionen los servicios básicos necesarios a los niños sin familia, o bien a los niños cuyas familias no pueden satisfacer tales necesidades.

El UNICEF ha suscrito un acuerdo de cooperación con el Fondo de Inversión Social (FIS), destinado a financiar una serie de proyectos de protección a la niñez, tales como el proyecto de agua y saneamiento rural, el proyecto de hogar materno rural, el proyecto de hogar infantil de cuidado diario, proyecto de salud materno infantil, de generación de empleo y de obtención de ingresos familiares, etc.

La realización de estos acuerdos financiados por el UNICEF, constituye un paso fundamental para lograr proporcionarle un futuro mejor a la niñez salvadoreña. Además del alto nivel de pobreza existente en el país, otro facto que ha afectado el desarrollo integral del niño, y al mismo tiempo incidió en la violación de sus derechos, fue precisamente el conflicto armado que durante diez años vivió El Salvador.

Con la asistencia brindada por UNICEF a los países del mundo consistente en la implementación de programas y proyectos, planificación de los servicios, suministros y equipos destinados a la niñez y a la asignación de fondos para realizar toda la política y estrategia a favor de la infancia, dicho organismo protege universalmente los derechos del niño, protección que se complementa con la promoción específica de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas en 1989, mediante el cual el UNICEF junto con todas las naciones del mundo, buscan consagrar todas las necesidades que poseen los niños como parte fundamental de los derechos humanos; aplicando las disposiciones de dicha Convención, pretende garantizar el bienestar, el desarrollo integral y el goce de todos los derechos esenciales de la niñez en el mundo.

CAPITULO IV
EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA
NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA Y SU EFICACIA EN RELACIÓN AL
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA
ADOLESCENCIA.

4.1. Antecedentes Históricos de las Instituciones que precedieron al ISNA

En el Salvador la protección de los menores en épocas anteriores no ha tenido mucha importancia, pero con el correr de los años, esta protección se ha visto como una necesidad, ya que la familia no cumple con esa protección debido a que la misma se ve limitada en sus condiciones de vida no favorable para el desarrollo integral de los hijos.

Es así que al darnos cuenta, que aunque pasen siglos o décadas, la primera institución de formación de los niños y adolescentes es la familia, pues es aquí donde se presenta la primera educación del niño, es por ello que es de vital importancia la creación de las leyes adecuadas que los protejan, pero para darle cumplimiento a estas y que sean efectivas es necesario la creación de instituciones de naturaleza convencional, es decir instituciones que cumplan con los roles de la familia porque la familia es la institución universal, la única, aparte de la religión formalmente desarrollada en todas las sociedades.

En nuestra sociedad la mayoría de personas se queda sin contraer matrimonio y por tanto sin desempeñar los papeles correspondientes.

La familia es también la más multifuncional de todas las instituciones, aunque en nuestra sociedad muchas de sus actividades tradicionales han pasado parcialmente a otras instituciones para que ejerzan las funciones educativas, protectoras, religiosas, recreativas y productivas, que brinden o vigilen la protección integral de los niños que no la tienen.

Estas instituciones cumplen con las siguientes características:

- Tienen un origen social.
- Satisfacen necesidades sociales específicas, como las de los niños y adolescentes en riesgo y vulnerados en sus derechos.
- Imponen deberes y derechos.
- Las pautas culturales que informan una institución son impuestas y sus ideales son aceptados por la gran mayoría de los miembros de la sociedad¹³².

Para tal situación es que a finales del siglo XIX, surgen los hospicios y orfanatos para el internamiento de menores. De acuerdo a la fecha de fundación se tienen las siguientes instituciones:

1. Hogar del Niño “San Vicente de Paul” (San Salvador) Se fundó en 1859, atiende aproximadamente 420 menores y tiene por finalidad brindar atención a los niños huérfanos y abandonados.
2. Hospicio “Fray Felipe de Jesús Moraga” (Santa Ana) 1872, fundado por la cofradía de señoras de la caridad, y lleva el nombre de uno de sus benefactores de esa cabecera departamental, siendo Fray Felipe de Jesús Moraga, quien impulso la fundación y construcción de este hogar en colaboración de sus fundadoras, mediante actividades lucrativas, donaciones y limosnas, brinda educación, alimentación, salud, techo y recreación a niñas huérfanas, abandonadas o en riesgo, atendiendo un promedio de 134 niñas, cuyas edades oscilan entre los 6 y los 18 años de edad.
3. Casa Nacional del Niño, antes “Hospicio de niños (San Salvador) 1876.
4. Hospicio de la Niña de Sonsonate, Fundado en 1962, en la ciudad de Sonsonate con el propósito de atender la población infantil huérfana y abandonada, objetivos que no han variado, atiende aproximadamente 69 niñas que por encontrarse en situación irregular reciben protección integral, en su mayoría proceden de esa zona

¹³²www.monografias.com/trabajos10

del país. El funcionamiento del Hogar es responsabilidad del Estado a través del ISNA.

5. Hospicio “Dolores Souza” (San Miguel) 1895 Fundado en 1895, en la ciudad de San Miguel, y tiene una capacidad de alberque para 74 menores, cuyas edades oscilan de cero a 18 años.

6. Hospicio “Adalberto Guirola” (Santa Tecla) Fundado en 1903 por Don Ángel Guirola en la ciudad de Santa Tecla, inicialmente fue dirigido por religiosos Betlemitas, en 1944, pasó a depender del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en 1976 dependía del Consejo Salvadoreño de Menores, actualmente depende del ISNA. La capacidad del Hogar es de 150 niños de 7 a 18 años de edad y en la sección de cuna se atienden hasta 80 menores desde recién nacidos hasta los 7 años de edad.

7. Hospicio “La Niña San José” (Ahuachapán) Fundada en la ciudad de Ahuachapán en 1928, por Sor María Teresa Lang, hermana de la caridad de San Vicente de Paul, inicialmente funcionó como institución particular, en 1944 pasó a ser dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El hogar atiende un promedio de 175 niñas de 6 a 18 años de edad, que se encuentran en estado de abandono, orfandad y peligro o riesgo y extrema pobreza.

8. La congregación de religiosos somascos fundó en las cercanías de la parroquia conocida como Nuestra Señora de Guadalupe, la llamada Correccional de Menores posteriormente llamada Instituto Emiliani (San Salvador), 1921.

9. Obra del Buen Pastor, esta para protección de niñas (San Salvador), 1924.

10. Escuela Correccional (Santa Ana) 1935, en 1951, por Decreto Legislativo se cambia el nombre y objetivos se denomina “La Ciudad de los Niños”.

11. Hospicio de Varones “Dr. Gustavo Magaña Menéndez”, 1951, la fuerza moldeadora del niño, para después desenvolverse en el medio externo¹³³.

¹³³ ISNA, folleto de información y antecedentes históricos del ISPM; e ISNA, Tipografía Americana Bold o American Classic Bold, Anexos, consultado el 13 de Septiembre de 2010 a las 9:00 am

En 1925, Francisca de Alfaro donó a la Sala Cuna una suma de \$44,000.00 para un nuevo edificio, se inaugura en la Administración de Pio Romero del Bosque. El 15 de Octubre de 1940, se creó la Asociación Nacional Pro-Infancia¹³⁴, inicialmente bajo auspicios del gobierno, cuyo objeto era el de trabajar a favor de la niñez salvadoreña y hacer suya la Declaración Universal de los Derechos del Niño.

En la Constitución de 1945¹³⁵ se adaptó el texto de 1886 a las condiciones sociopolíticas de la época que contenía un precepto que decía “la delincuencia de los menores estará sujeta a un régimen especial” a pesar de esto no se había creado tal régimen y no es hasta 1954 que se crea el “Reformatorio de Menores” anexo a la Penitenciaría de Sonsonate de adultos, por lo que se separó los adultos, de los menores.¹³⁶

En 1958 se creó la Dirección de Asistencia Social¹³⁷, dentro de la Secretaría de Estado, con el deber de dar asistencia al menor, además se crea la División de Menores, la cual coordinaba programas de asistencia social para el menor y la familia, esta desaparece.

En 1966 se aprueba la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores¹³⁸, la que entró en vigencia a partir del 12 de Enero de 1967. Creándose asimismo a partir del 12 de Enero de 1967, los Tribunales Tutelares de Menores, en base a la cual se instauraron las primeras instituciones con fines de observación y tratamiento, para albergar a menores de conducta irregular hasta los 18 años, esto con el fin de separar el proceso penal y el de menores, al mismo tiempo en 1967 se inaugura el Departamento Tutelar de Menores, como dependencia del Ministerio de Justicia, tenía la Administración de los Centros de Readaptación de Menores, siendo los principales:

-El Centro para varones Izalco, Sonsonate.

¹³⁴ Decreto Ejecutivo No. 17, 15 de octubre de 1940.

¹³⁵ EL SALVADOR: Constitución Política de 1945, Art. 153 y 154

¹³⁶ ISNA, folleto ibídem Pág 37- 40, consultado el 13 de Septiembre de 2010 a las 9:45 am

¹³⁷ Quintanilla Salvador, Op. Cit. Pág. 33.

¹³⁸ /D.O. No. 136, Tomo 212, Decreto Legislativo número 25 de 1966

-El Centro de Orientación para niñas Rosa Virginia Pellettier, San Salvador.

-El Centro de Observación de Menores, San Salvador. Pero debido a irregularidades se deroga la ley, por el Código de Menores en 1974¹³⁹.

El 23 de enero de 1975, se creó el Consejo Salvadoreño de los Menores, con la función de materializar lo preceptuado en el Código de menores y diseñar la Política de Atención al Menor.¹⁴⁰

Para 1989, la doctrina de la protección integral dio un giro importante a nivel mundial, ya que al menor es considerado como sujeto de derechos, cuando es promulgada la Convención sobre los Derechos del niño¹⁴¹, ratificada por nuestro país ese mismo año; con esta convención se introduce el principio del interés superior del menor por lo cual El Salvador adquiere el compromiso de adecuar las leyes a la Convención y al principio rector del interés superior del menor.

El 31 de marzo de 1993, se crea el ISPM¹⁴², con el objeto de sustraer de sede penal todo aquel menor en situación de riesgo o abandono, y de proteger a todos los menores en general, esto atendiendo por un lado la necesidad de racionalizar y optimizar recursos estatales a favor de la niñez y la adolescencia y por otro, la urgencia de orientar este accionar bajo un solo lineamiento de trabajar por la Política Nacional de Atención al Menor.

Desde su creación el ISPM agrupó las instituciones que trabajaban en la niñez llegando a contar con 16 centros de resguardo de menores.

Durante el año 1995, todos los esfuerzos se enfocaron en programas preventivos los cuales pretendían involucrar a la familia y a la comunidad, así mismo

¹³⁹ Aprobado el 31 de mayo de 1974, por decreto No. 516, promulgado por la Asamblea Legislativa y el publicado en el Diario Oficial No. 21 tomo 242.

¹⁴⁰ ISNA, folleto ibídem Pág 42, consultado el 13 de Septiembre de 2010 a las 10:00 am

¹⁴¹ Adoptada por las Naciones Unidas, en su Asamblea General el 20 de Noviembre de 1989

¹⁴² Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. Decreto Legislativo No. 482, D. O. No. 63, Tomo 318, 31 de marzo de 1993.

en 1996 se fortaleció la red de documentación judicial para la infancia el cual permitiría el ordenamiento de datos y estadísticas del instituto.

En la ciudad de San Miguel fue inaugurada en octubre de 1997, la primera delegación regional del ISPM para brindar los servicios de atención y prevención de forma descentralizada, el 13 de septiembre de 1999 se abrió la segunda delegación regional en la ciudad de Santa Ana para dar cobertura a los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, y Santa Ana.

4.2. Creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.

A pesar de todos los esfuerzos por estas instituciones, no se logró el objetivo que se perseguía el Estado para con la niñez, ya que estas trabajaron en forma dispersa produciendo duplicidad de esfuerzos, recursos y acciones que restaron eficiencia en algunos campos e impidieron actuar en otros.

El Estado tuvo la necesidad de crear un organismo que unificara esos esfuerzos y que además contara con atribuciones y poderes amplios, que se encargara de organizar, dirigir y coordinar un sistema efectivo de protección integral a la niñez y la adolescencia, que posibilitara el desarrollo normal de su personalidad, tomando en cuenta sus derechos, deberes y necesidades, para cumplir con las funciones antes dichas, el organismo creado para tal efecto tendría que gozar de una autonomía técnica, financiera, administrativa y con un patrimonio suficiente para hacer viable dicha protección.

El ISPM, creado por Decreto Legislativo No 482 de fecha 11 de marzo de 1993, con el objeto de organizar, dirigir y coordinar un sistema efectivo de protección integral a la Niñez y la Adolescencia que posibilite el desarrollo normal de los niños, niñas y adolescentes tomando en cuenta sus derechos, deberes y necesidades, se reforma mediante el Decreto Legislativo número 983 del 23 de

septiembre del 2002, en lo relativo al cambio de denominación el cual pasa a conocerse como ISNA, dicho cambio obedece a la necesidad de armonizar la Institución con los principios contenidos en la Política Nacional de Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; razón por la cual se le dota de autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, y de patrimonio propio; además se le atribuye la ejecución y vigilancia del cumplimiento de la Política Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia, en todo el territorio nacional.¹⁴³

La protección integral de la niñez se fundamenta en los derechos que a su favor establecen la Constitución de la República, la CDN, la legislación de Familia, así como en las políticas estatales de protección a la niñez y adolescencia.

Desde su creación el Instituto agrupó a todas las instituciones que trabajaban en la protección de la niñez y la adolescencia, llegando a contar con 16 centros ubicados en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, San Miguel, Sonsonate, San Salvador, La Paz y La Libertad.

De acuerdo con esta nueva concepción se clasificó a dichos Centros de la manera siguiente: a) Centros de Reeducción; b) Centros de Desarrollo Integral; c) Centros de Profesionalización; d) Centros Curativos de Educación Especial y e) Hogares Escuela.

Para 1994, la demanda de institucionalización fue creciendo y el índice de denuncias por maltrato y abandono fue alto, por lo que se vio en la necesidad de crear un centro que pudiera dar una pronta respuesta a dicha problemática, fue entonces que se creó el Centro Infantil de Protección Inmediata (CIPI).

El 24 de Abril de ese mismo año se funda el Centro de Documentación, con la ayuda del Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la OEA, con la finalidad de captar, seleccionar, analizar y difundir la información vinculada con la niñez y la familia de El Salvador.

¹⁴³ http://www.isna.gob.sv/quienes_somos.htm; fecha de consulta: jueves 02 de Septiembre de 2010.

En Octubre se refuerza el cuerpo protector conformado por los siguientes programas: Centros de Bienestar Infantil (CBI) Preescolar: se trata de un servicio gratuito, cuyo objetivo consiste en promover el desarrollo integral del niño y la niña a través de la educación inicial, propiciando la organización comunitaria alrededor del cumplimiento de los derechos del niño. Los responsables son la madre cuidadora del CBI y la Directora del CDI (Coordinadora del programa); Centros de Desarrollo Integral (CDI) Preescolar; y el Centro Infantil de Protección Inmediata (CIPI),¹⁴⁴ para que se cumplan las resoluciones del ISNA y de los Tribunales de Menores y Familia. A finales del año, se contaba con 60 hogares maternos comunitarios en todo el territorio nacional.

En 1995, todos los esfuerzos concluyeron en los programas preventivos, los cuales pretenden involucrar a la familia y a la comunidad. Asimismo, se construyó y se puso en funcionamiento el Centro de Menores de Ilobasco.

En 1996, se unió esfuerzos a la Red de Información Documental sobre la Infancia instalada en el ISNA desde 1994, instalando el Sistema de Información para la Infancia (SIPI), el cual permitiría el ordenamiento de los datos y estadísticas del instituto.

En 1997, en vista de la demanda de la niñez afectada con el VIH y SIDA, se crea el Hogar Jardín de Amor en Zacatecoluca, en el que se alberga actualmente dicha población. En este mismo año se empiezan a hacer intentos para establecer una comunidad terapéutica para la población de niños, niñas y adolescentes con problemas de adicción a drogas.

El ISPM estaba más enfocado en brindar protección a los niños y niñas, en cambio el ISNA tiene mejores condiciones para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia que permita de manera gradual integrar estos programas, ya que su objetivo es que los niños ya no sean institucionalizados sino que puedan integrarse a un ambiente familiar.

¹⁴⁴ <http://www.oei.es/inicial/elsalvadorne.htm>.

El ISNA puso en marcha el 24 de abril de 2003, un nuevo concepto para atender de forma integral a la niñez y la adolescencia que se encuentra en situación de abandono y alto nivel de riesgo.

Los objetivos de este novedoso programa Complejo de Integración Social para la Niñez y la Adolescencia (CISNA) el cual fue dirigido por la Licda. Lourdes Rodríguez de Flores, consistía en:

1. Erradicar el fenómeno social de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, mediante un proceso de participación para la construcción de un proyecto de vida.
2. Facilitar condiciones, espacios y servicios de apoyo para el tratamiento hacia la desintoxicación y educación para la vida, fomentando su inclusión en la escuela, familia y comunidad.

En el año 2004 se iniciaron actividades para potenciar el cumplimiento y desarrollo de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA).

La prioridad institucional del ISNA se resumió en implementar la PNDINA en el marco del desarrollo local y corresponsabilidad social. En cumplimiento de esta prioridad, se creó el Departamento de Promoción y Adecuación de la Política, al cual se le asignaron recursos humanos y financieros para desarrollar las líneas de trabajo en 4 escenarios de acción:

1. Político-institucional: Se impulsó un programa de capacitación de recursos humanos en entidades públicas y privadas sobre la política y el enfoque de derechos de niñez y adolescencia;
2. Gestión local: Se promovió la política a nivel local en los municipios implementando la metodología de diagnósticos participativos comunitarios sobre la situación de los derechos de la niñez a nivel local;

3. Participación ciudadana: Se elaboraron diagnósticos situacionales sobre los derechos de la niñez, planes de trabajo y la formación de comités para el seguimiento de los planes; y
4. Comunicación social: se ejecutaron acciones de promoción y sensibilización sobre la no vulneración de derechos de niñez y adolescencia¹⁴⁵.

En el año 2004 el ISNA realizó 52 acciones formativas en el programa de capacitación de recursos humanos en temáticas de derechos y política de niñez. Al menos 831 personas del ISNA y de otras instituciones cooperantes del ISNA fueron informadas y sensibilizadas sobre los derechos y libertades de la niñez.

En el año 2005 se trabajaron los mismos escenarios de acción, se amplió la cobertura y las metas en municipios, y se implementó como nueva estrategia la formación de Agentes Multiplicadores Voluntarios para la promoción de los derechos de niñez.

En el 2006 se tuvo la necesidad de acercar los servicios a la comunidad para garantizar mejor los resultados en el marco del fortalecimiento a las redes locales en el área de los derechos de la niñez y política nacional para el desarrollo integral de la niñez.

Entre los logros obtenidos se encuentran los convenios suscritos entre el ISNA y gobiernos locales para la promoción y protección de los derechos de la niñez. En el año 2005 se firmaron acuerdos con 21 municipios, equivalentes a un 15.78% del total de gobiernos de la zona central y paracentral del país.

En el año 2006, con el cambio de estrategia y la creación de 9 oficinas comunitarias del ISNA, las metas se habían incrementado a 76 gobiernos locales, equivalentes al 57.14% del total de municipios, que ascienden a 133. En el año 2004 la ejecución del Plan se inició con 6 diagnósticos situacionales sobre derechos de la niñez, con sus respectivos planes de trabajo y la formación de comités locales. En el

¹⁴⁵ Tercer y Cuarto Informe Periódico de la República de El Salvador, presentado al Comité Sobre Derechos el Niño, Febrero de 2008, pág. 7-10

año 2006 se contaba con un total de 25 diagnósticos situacionales en el ámbito local¹⁴⁶.

En el período 2005-2006 se logró un incremento de 1,284 socios y aliados estratégicos capacitados, totalizando en los tres años objeto del informe 2,115 personas. Además, se produjo la incorporación y el fortalecimiento de 22 redes locales, que en el 2005 sumaban 6 redes en el oriente del país y 5 redes en el occidente. Al final del período, se encuentran funcionando 33 redes locales del ISNA encargadas de promover y proteger los derechos de la niñez.

El ISNA ha elaborado la versión infantil de la PNDINA, con el fin de informar a la población infantil en la temática de derechos de la niñez, de los cuales se han entregado más de 4,000 ejemplares a niños, niñas y adolescentes en todo el país.

Uno de los obstáculos que tuvo el Plan en la ampliación de su cobertura fue que el modelo por ser participativo estaba sujeto a la disponibilidad de tiempo de los adolescentes, a la conciliación de agendas de los participantes y a la falta de voluntad política de algunos gobiernos locales, por lo que se modificó su estrategia.

Se continuó con las alianzas, y la labor se centró en los procesos de trabajo e inmersión en los municipios a través del fortalecimiento a las redes locales y la ampliación de cobertura de los servicios por medio de un proceso de desconcentración de los servicios institucionales del ISNA.

Con la promulgación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (PNDINA), el ISNA ha ejecutado mecanismos de protección integral con presencia en el 43% de municipios del país (111 municipios), con programas preventivos de promoción de derechos y prevención de la violencia, haciendo incidencia en diagnósticos y planes de desarrollo local con enfoque de niñez. También se han impulsado planes de prevención con gobiernos locales, como el Plan de Preparación de Habilidades para la Vida, para adolescentes de 12 a 17 años

¹⁴⁶ *Ibíd*em

de edad en la zona oriental del país; la gestión para la adopción de unidades operativas de niñez y adolescencia por las alcaldías; la aprobación de ordenanzas municipales de protección contra peores formas de trabajo infantil; y el impulso de Comités de Salud Mental.

El ISNA ha realizado diversas acciones en cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Acción para la Infancia 2001 – 2010, entre las cuales se pueden señalar:

a) Respecto al objetivo de ampliar y mejorar el acceso a la educación integral en primera infancia, se puede mencionar que el ISNA administra los Centros de Bienestar Infantil (CBI), los Centros de Desarrollo Integral (CDI), y los Hogares de Atención Inicial (HAI), los cuales tienen presencia en el 48.5% de los municipios del país, es decir, en 127 municipios. Uno de los principales avances es el abordaje integral de la concepción de la atención de la niñez, con participación de la familia y de actores locales con el propósito de fortalecer y promover las buenas prácticas de crianza con la familia. Las actividades pretenden cambiar las malas prácticas que son transmitidas por esquemas culturales y que influyen de manera perjudicial en el desarrollo de la niñez. La estrategia utilizada son las Escuelas de Familia o los Talleres de Fortalecimiento Familiar, que han sido desarrolladas a través de diferentes metodologías de integración, como el desarrollo infantil y material de destrezas para la vida, entre otros. Ello permite que los niños y niñas reciban una mejor atención tanto en los centros de atención inicial como en su núcleo familiar;

b) Otro avance sustantivo es la implementación de las Guías Curriculares Integradas, que fueron elaboradas con enfoques de salud, educación y protección, en los cuales se integraron esfuerzos técnicos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), del Ministerio de Educación (MINED), del ISNA, y de ONG's que trabajan por los derechos de la niñez. Estas guías, aprobadas por el Ministerio de Educación, son utilizadas por el personal del área de educación no formal (educadoras, personal de salud, padres y madres de familia), permitiendo garantizar la cualificación en la atención a la niñez;

- c) En relación con el objetivo de reducir desigualdades de género en la educación, en los programas de educación inicial del ISNA se ha logrado generar una participación equitativa e igualitaria, ya que se atienden un 50.7% de niños y un 49.3% de niñas;
- d) En cuanto al objetivo de desarrollar la protección de niños y niñas contra malos tratos, explotación y violencia, las estadísticas del ISNA señalan que en 2004 se han recibido 351 denuncias de malos tratos; en 2005, 423 denuncias; y en 2006, 463 denuncias. Esa proporcionalidad porcentual reflejó – respecto a la totalidad de niños y niñas atendidos por vulneración de sus derechos –, el 10.5% total de casos en 2004, 8.6% en 2005, y 9% en 2006. En el mismo orden, las denuncias por explotación económica, de un porcentaje de 1.5% en 2004, bajaron a 1.1% en 2005, y a 1% en 2006, con 51 casos en 2004, 64 casos en 2005, y 74 casos en 2006.
- e) Con respecto a la reducción de índices de participación de niños, niñas y adolescentes en las peores formas de trabajo infantil, a septiembre de 2007 han sido retirados y prevenidos 46,657 niños, niñas y adolescentes de este tipo de actividades¹⁴⁷.

Recientemente se aprobó una nueva Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la cual entro parcialmente en vigencia a partir del 16 de abril de 2010, fecha de su publicación en el Diario Oficial, en donde se redefinen las atribuciones del Instituto, lo que implica que además de brindar la atención realizada hasta la fecha; también deberá ejecutar acciones tales como: conformar una comisión interna que lidere el proceso de transformación institucional, ejecutar proceso de reingeniería, promover y divulgar la ley, impartir programas de capacitación al personal sobre la nueva ley, potenciar la ejecución de la ley a partir de la experiencia adquirida por el personal del ISNA y gestionar presupuesto acorde a nuevas atribuciones.

¹⁴⁷ *Ibíd*em

4.3. Organización y funcionamiento del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

4.3.1. Funcionamiento del ISNA.

Objetivo del ISNA.

Según el artículo 2 de la Ley del ISNA nació con el objetivo de ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Atención al menor, en todo el territorio nacional y brindar protección integral al mismo.

4.3.2. Atribuciones observadas en la Ley del ISNA.

- a) Ejecutar la Política Nacional de Atención al Menor y velar por su cumplimiento;
- b) Promover el desarrollo integral de la personalidad del menor, tomando en cuenta sus derechos y deberes fundamentales y necesidades subjetivas involucrando en tal protección a la familia, a la comunidad, a las Municipalidades y al Estado;
- c) Coordinar las acciones que la administración pública, las municipalidades, los organismos no gubernamentales y otras entidades ejecuten para proteger y atender al menor;
- ch) Promover la participación de la comunidad y la sociedad entera en la solución de los problemas que afrontan los menores y la familia;
- d) Conocer de la amenaza o violación de los derechos del menor y de la situación de orfandad en que se encuentre el mismo; investigar y evaluar su situación, la de su familia y la de aquellos que pretendan brindarle protección en su hogar, y en su caso, tomar las medidas de protección a favor del menor que se compruebe está amenazado o violado en sus derechos o en situación de orfandad;
- e) Elaborar los planes y programas de carácter preventivo para la protección del menor en su medio familiar y los de atención brindado a menores en centros estatales, municipales y organismos no gubernamentales, de acuerdo a características

personales y tipología; coordinar y supervisar la ejecución de los mismos y organizar el registro de los menores atendidos por dichos centros, establecimientos u organismos;

f) Ejecutar y supervisar las medidas dictadas por los Tribunales de Menores respecto de los menores sujetos a su competencia, e informarles periódicamente sobre la modificación de conducta y resultado de la ejecución de dichas medidas;

g) Autorizar y supervisar el funcionamiento de las Instituciones que se dediquen a la atención del menor, debiendo llevar un registro de los mismos. Suspender y cancelar las licencias de funcionamiento, en los casos que esta ley y el reglamento señalen; y emitir opinión previa al otorgamiento de la personería jurídica, de los organismos no gubernamentales de atención y protección del menor, que deberá tramitarla en el Ministerio del Interior.

h) Conocer y emitir opinión sobre las consultas que le formulen los organismos de la administración pública, las municipalidades, organismos no gubernamentales y otras entidades acerca de la implementación de planes, proyectos y programas destinados a la protección, atención o tratamiento de menores y a la prevención de situaciones que afecten o puedan afectar a los menores y su familia;

i) Promover y ejecutar programas de capacitación dirigidos a la formación, mejoramiento y especialización de recursos humanos, en las áreas de atención, Protección y tratamiento de los menores, así como en materia de prevención de situaciones que afecten al menor y su familia;

j) Mantener relaciones e intercambios de información con organismos nacionales e internacionales dedicados a la protección, atención y tratamiento de menores; celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, entidades públicas y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales para el manejo de campañas, planes, programas o proyectos de atención y tratamiento de los menores y en general, para hacer efectiva la protección de los menores.

k) Presentar al Órgano Ejecutivo a través de la Secretaría Nacional de la Familia, entidad rectora de la Política Nacional de Atención al Menor, lineamientos de dicha

política para que ésta los someta a discusión, aprobación e incorporación en el plan general de Gobierno;

l) Divulgar la legislación de menores, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño y promover las leyes o reformas necesarias a las mismas a efecto de cumplir con los deberes que la Constitución impone al Estado en relación a los menores;

m) Organizar y dirigir el cuerpo especializado de protección al menor que auxiliará al Instituto y coordinar con los demás organismos e instituciones del estado, en la prevención de situaciones que amenazaren o violaren los derechos del menor y cumplir con las resoluciones de los Tribunales de Menores;

n) Dictar su Reglamento interno, y

ñ) Las demás que le señalen las leyes.

4.3.3. Organización del ISNA

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, según las atribuciones que se establecen en el Artículo 4 de la Ley del ISNA, tiene la siguiente Misión y Visión:

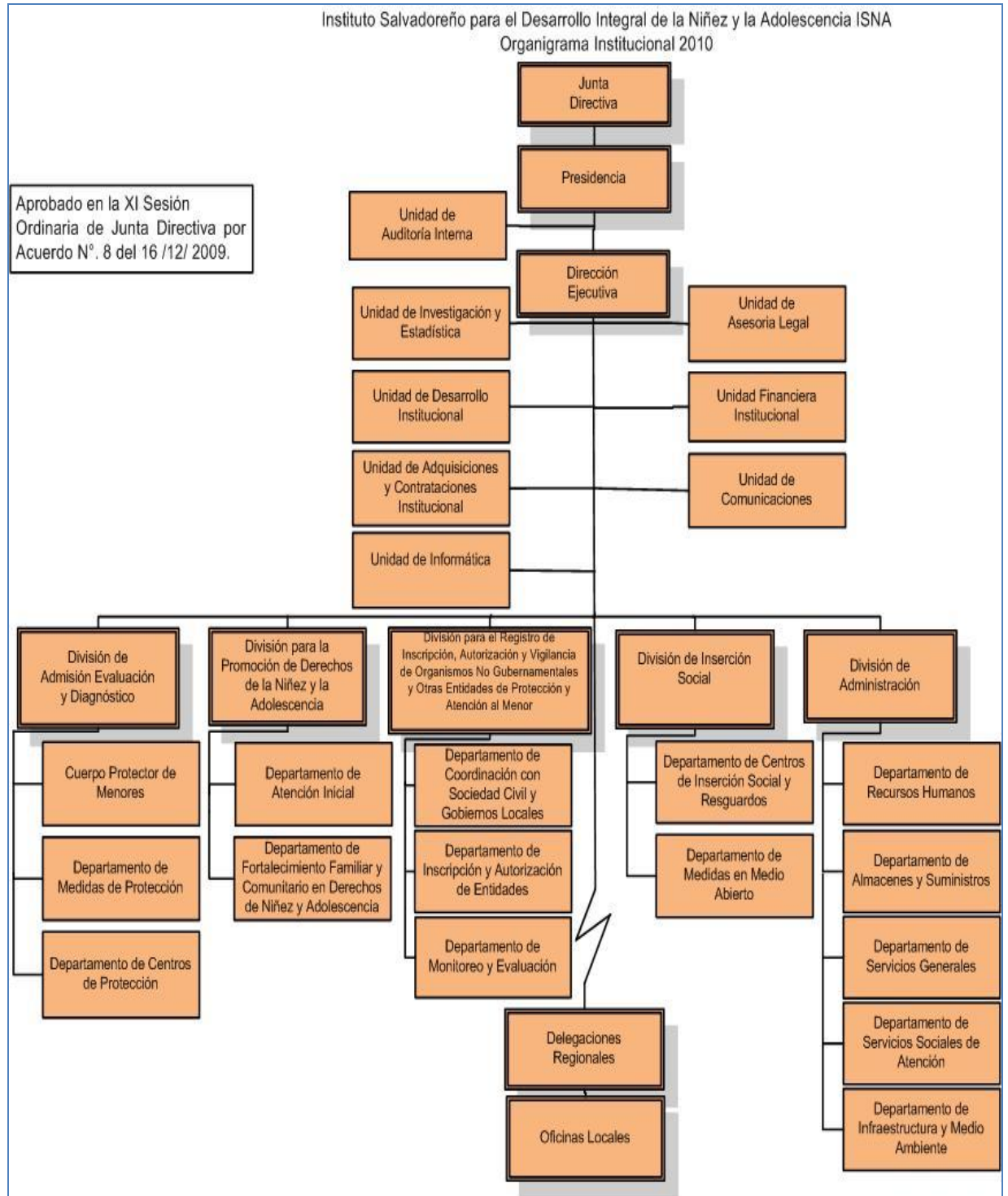
Misión:

"Desarrollar, coordinar y supervisar un sistema participativo a nivel nacional, de atención, prevención y protección integral a los niños, niñas y adolescentes hasta los dieciocho años de edad, que garantice el cumplimiento de sus derechos, deberes y necesidades"

Visión:

"Ser la Institución gubernamental con reconocimiento nacional e internacional que funcione con eficiencia, eficacia, efectividad y que garantice con cobertura total, el cumplimiento de los deberes, derechos y necesidades de niños, niñas y adolescentes".

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL



JUNTA DIRECTIVA

El ISNA está regido por una Junta Directiva que se integra de la siguiente forma:

- Un presidente que será el secretario de la Secretaria de Inclusión Social, nombrado por el Presidente de la República.
- El Ministro de Educación.
- La Ministra de Trabajo y Previsión Social.
- La Ministra de Salud Pública y Asistencia Social
- La Procuradora General de la República.
- El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Un representante de Organismos Nacionales debidamente inscritos.

DIRECCION EJECUTIVA

La Dirección y administración del Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Adolescencia, estará a cargo de la Dirección Ejecutiva que coordina la ejecución de servicios por medio de las divisiones de admisión, evaluación y diagnóstico, atención preventiva, atención institucionalizada, registro supervisión y administración, apoyadas por la unidad de staff: Comunicaciones, Gerencia de Desarrollo, Auditoría Interna, Financiera Institucional y Asesoría Legal. La administración desarrolla acciones descentralizadas a través de las Delegaciones Regionales en la Zona Oriental y Occidental del país. El Director Ejecutivo es la más alta autoridad, de este dependen las Unidades y Divisiones que se detallan a continuación:

Unidad de Comunicaciones:

Brinda apoyo a los departamentos y divisiones del ISNA. Su trabajo está encaminado a divulgar y promocionar a través de los medios de comunicación social,

los derechos de la niñez y la adolescencia, los planes, programas y servicios de atención que la institución ofrece, con el propósito de lograr la movilización de la sociedad a favor de la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Unidad de Desarrollo Institucional:

Esta se encarga de promover y realizar la Planeación Estratégica con visión de desarrollo integral institucional en la planificación de políticas, planes, programas y proyectos, funciones alternas de financiamiento y otras opciones de desarrollo integral.

Además se encarga de asesorar a la Dirección Institucional desde una perspectiva estratégica en la toma de decisiones, con visión a largo plazo, a la vez brinda información actualizada y proyectada para sustentar la toma de decisiones y la conducción institucional.

Unidad de Asesoría Legal:

Unidad de apoyo para el cumplimiento de la correcta administración financiera, material y de recursos humanos de esta institución; sustentando sus funciones en la filosofía de la protección integral de la infancia como lo contempla el nuevo marco jurídico vigente en el país. Asimismo, se encarga de dirigir y vigilar la ejecución de las políticas, planes, proyectos y programas de protección al menor y de las resoluciones emanadas de la Junta Directiva.

Unidad de Auditoría Interna:

Esta Brinda apoyo técnico y vigila que la estructura de control interno establecida en el ISNA sea adecuada, así como también se encarga de garantizar el registro de operaciones, la protección del patrimonio y el cumplimiento de los acuerdos y políticas dictadas por la administración. Su objetivo general es el de

ejerger y mantener dentro de la institución una actividad de evaluación y control independiente sobre las operaciones contables financieras y administrativas.

Unidad Financiera Institucional:

El objetivo primordial de esta Unidad es obtener la máxima rentabilidad de los recursos económicos y financieros, manteniendo un adecuado equilibrio entre los ingresos y egresos, tomando en cuenta el costo social a fin de lograr un fortalecimiento de las reservas para garantizar el pago de los compromisos futuros¹⁴⁸.

Para dar cumplimiento a su labor, el Instituto está conformado por las siguientes divisiones:

División de Registro e Inscripción:

Las divisiones, poseen sus propios programas, los cuales tienen su fundamento jurídico en el Capítulo V, artículo 16 de la Ley del ISNA, especializándose estos en: Registro y Asesoría, el cual tiene como finalidades mantener actualizada el inventario de entidades que prestan atención a niños, niñas y adolescentes, así como asesorar a entidades que ejecuten programas de atención, prevención y protección a la niñez y adolescencia para fortalecer su capacidad técnica en la protección integral y el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia, estando otro programa encargado de Monitoreo y Evaluación, el cual supervisa la ejecución de los modelos de atención a la niñez y adolescencia en las entidades. Asimismo esta división se especializa en los servicios de:

- Brindar asesoría a Entidades Públicas y Privadas que proporcionan atención a niños, niñas y adolescentes, para su registro en el ISNA, a fin de garantizar que la ejecución

¹⁴⁸ ISNA, folleto ibídem Pág 67-69, consultado el 13 de Septiembre de 2010 a las 10:30 am

de sus programas se enmarquen en la Convención Sobre los Derechos del Niño y la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

-Mantener actualizado el Censo Nacional de Entidades Públicas y Privadas que proporcionan atención a niños, niñas y adolescentes.

-Supervisar el funcionamiento de las Entidades Públicas y Privadas que proporcionan atención a niños, niñas y adolescentes.

El Objetivo primordial de esta División es lograr la integración y verificación sistemática del que hacer de los organismos no gubernamentales y otras entidades dedicadas al cuidado y atención de niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de legalizar su registro, supervisión y coordinar el sistema nacional de protección a la niñez de 0 a 18 años.

División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico:

Esta división desarrolla una serie de programas sustantivos los cuales se encargan de brindar Atención inmediata, protección y reeducación, asumiendo cada uno un objetivo específico a favor de la niñez y adolescencia. Teniendo el primero como objeto atender a la niñez y adolescencia bajo la amenaza o víctimas de la violación de sus derechos, dictando medidas de protección, esto según lo establece el art. 45 de la Ley del ISNA, el segundo programa desarrolla como objetivos proteger a niños, niñas y adolescentes vulnerado(a)s en sus derechos proporcionándoles albergue temporal, promocionar los hogares sustitutos para brindar al niño o niña sin protección de familia biológica idónea, una familia que le garantice protección integral y el cumplimiento de sus derechos fundamentales y por último el tercer programa centra su objeto en atender a la población interna de menores infractores ejecutando el Modelo de atención de Centros Reeducativos(programa marco), así como la promoción de opciones de reinserción social para los menores en conflicto con la ley, bajo la protección del ISNA.

A la vez que esta división ejecuta esta serie de programas, también presta otros servicios como:

- Dar atención inmediata y oportuna a la denuncia de amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por medio de la investigación y verificación de los casos,
- Proporcionar albergue temporal a los niños, niñas y adolescentes, a quienes se les haya vulnerado alguno de sus derechos.
- Dar apoyo y orientación psicosocial a niños, niñas y adolescentes y a sus familias dentro del proceso de seguimiento de caso, en su ambiente familiar y social.
- Promover para los niños, niñas carentes de familia biológica idónea para su protección, una familia sustituta que le garantice protección integral y el goce de sus derechos fundamentales. Siendo esto aplicable a niños, niñas interno(a) s bajo la protección del ISNA, ONG´s o Tribunal de Familia.
- Proporcionar atención integral a los niños, niñas y adolescentes internos, según el modelo “Atención en los Centros de Protección, Casas y Hogares del ISNA”, así como con el modelo de “Atención para la Rehabilitación de Niños, Niñas en situación de calle”.
- Participar con la PGR en la ejecución de programa de adopciones.
- Albergar y atender adolescentes en conflicto con la ley, según el modelo de Atención en Centros Reeducativos “Programa Marco”, en el cual se contempla atención psicológica, social, técnico-vocacional, familiar, espiritual y recreativa, ejecutándose este en medio abierto o cerrado, según disposición judicial.

División para la Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia:

Esta división en particular se encarga de ejecutar los programas encaminados a la Educación Inicial y a la promoción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. El primero posee como objetivo primordial

promocionar y apoyar la educación inicial para niñas y niños en edades de 0 a 6 años, el segundo se centra en promocionar los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia con el propósito de sensibilizar a la población para la prevención de la vulneración de esos derechos y promocionar acciones para prevenir la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con la participación de la familia, la comunidad, las instancias de la administración pública y entidades privadas. Ofrece asimismo esta división una serie de servicios consistiendo estos en:

- Brindar apoyo técnico, material y financiero a los Centros de Bienestar Infantil y Centros de Desarrollo Infantil del ISNA, distribuidos en todo el país, en los cuales se atiende a niños y niñas de 0 a 6 años de edad en las áreas de estimulación temprana, nutrición, salud y educación, en modalidad de cuidado diario.
- Promoción de los derechos y deberes de la niñez y adolescencia con participación de la familia y la comunidad, mediante actividades de promoción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, a través de la conformación de redes institucionales de colaboración entre organizaciones, comunidades y empresas privadas. Todo ello para prevenir la vulneración de esos derechos.
- Apoyo técnico para el establecimiento y funcionamiento de Centros de Bienestar Infantil de empresas, comunidades e instituciones.

División de Administración:

Es la encargada de planificar, dirigir y controlar la utilización de los recursos materiales y humanos con que cuenta el ISNA, con el propósito de apoyar las acciones que se ejecutan a favor de los niños, niñas y adolescentes atendidos a nivel nacional en programas preventivos, programas institucionalizados, programas de atención inmediata y empleados del Instituto. Esta división está conformada por:

- Departamento de Recursos Humanos, que se encarga de proveer y velar por una adecuada administración de los recursos humanos con los que cuenta el ISNA.
- Departamento de Servicios Generales, brinda servicios de apoyo como transporte, aseo, mobiliario y el equipo necesario.
- Departamento de Almacenes y Suministro, abastece las necesidades de materiales y suministros a los centros, divisiones, departamentos y unidades que conforman el ISNA.

División de Inserción Social

Realiza la investigación social, psicológica y legal de la situación de los niños, niñas y adolescentes; aplica la medida de protección dándole el seguimiento a la misma. Las acciones dichas se realizan mediante equipos multidisciplinarios.

La División cuenta para el cumplimiento de su fin, con los siguientes departamentos: Departamentos de Centros de Inserción social y Resguardos y Departamento de Medidas en Medio Abierto.

Cuerpo Protector de Menores

Realiza acciones para la protección de niños, niñas y adolescentes inhalantes, niños y niñas que ejercen la mendicidad, niños y niñas de la calle, etc. Localiza a niños, niñas y adolescentes por orden del Instituto y de los Jueces de Familia. Son funciones del Cuerpo Protector de Menores.

- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que sobre la prevención y protección de menores se dicten;
- Controlar e impedir el ingreso y permanencia de menores en lugares públicos o privados que atenten contra su dignidad, integridad física y moral;

-Proteger a los menores que se encuentren abandonados, extraviados, dedicados a la vagancia, ejerciendo o siendo utilizados en la mendicidad o que sean víctimas de maltrato y en general, cuando los derechos de los menores sean amenazados o violados, conduciéndoles en caso necesario, al Instituto o a las Delegaciones del mismo.

- Impedir y controlar a través de los órganos competentes la venta o facilitación a menores de libros, láminas, videos, revistas, objetos y cualquier otra reproducción que contenga escritos, dibujos, grabados o fotografías que puedan considerarse contrarios a la moral y dignidad del menor. De igual manera, el suministro a los menores de edad, de bebidas alcohólicas, tabaco y sustancias que generen dependencias físicas o psíquicas;

-Las demás que se determinen en el Reglamento¹⁴⁹.

4.4. Medidas de Protección a Niños amenazados o violados en sus derechos o en situación de orfandad.

En relación a las Medidas de Protección contempladas en el Capítulo X en los Artículos 33 al 44 de la ley del ISNA, se establece que las Medidas de Protección que serán adoptadas para la protección de los niños amenazados y vulnerados en sus derechos o en situación de orfandad son:

- Orientación y Apoyo Socio-Familiar (Artículo 46)

Cuando la amenaza o violación de los derechos del menor provenga de sus padres, tutores o personas responsable de él o del medio social, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, dará orientación y apoyo sociofamiliar por el tiempo que estime necesario, a fin de que el

¹⁴⁹ ISNA, folleto ibídem Pág 71-79, consultado el 13 de Septiembre de 2010 a las 11:15 am

menor reciba la atención y protección integral, en el seno de su hogar y medio natural.

La Orientación y apoyo comprenderá las áreas de atención para el desarrollo biosicosocial del menor, y además su incorporación a programas estatales o comunitarios de atención y tratamiento.

- Amonestación (Artículo 47)

La amonestación es la llamada de atención que se hace a los padres, tutores o personas responsables del menor y a éste, cuando se estime conveniente, para corregir o evitar la amenaza o violación a sus derechos y en general para exigir a dichas personas, el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en la protección del menor. Esta medida se aplicará en caso de menor gravedad.

- Reintegro al Hogar con o sin Supervisión (Artículo 48)

El reintegro al hogar, es la entrega del menor a sus padres, tutores o persona bajo cuyo cuidado ha estado el menor, siempre que las condiciones morales, psicosociales, garanticen la protección y educación del menor. Cuando el Instituto lo considere necesario y conveniente en interés del menor, acordará que el reintegro del menor se supervise y que el grupo familiar se someta a orientación psicosocial por un período de seis meses por lo menos. Los funcionarios que desempeñaren esta supervisión deberán escogerse preferentemente entre trabajadores sociales, educadores y otras personas con conocimiento y experiencia en la temática de menores.

- Colocación Familiar (Artículo 49)

La colocación familiar consiste en la entrega del menor a parientes o familiares cercanos, cuando faltaren los padres, tutores o responsables o cuando estos

no dieran suficientes garantías de cuidado y protección. La misma regla se aplicará cuando la amenaza o violación de los derechos del menor sea grave y causada por quien lo tuviere bajo su cuidado. Para que el menor pueda colocarse en el seno de su familia, será necesario investigar y evaluar que las condiciones morales, ambientales y psicosociales de la misma, garanticen la educación y protección del menor. Esta medida estará sometida a una supervisión periódica por un tiempo de seis meses por lo menos.

- Colocación en Hogar Sustituto (Artículo 50)

La colocación en hogar sustituto, consiste en la entrega del menor a una familia que se compromete a brindarle protección integral. Esta medida se aplicará especialmente a los menores huérfanos carentes de familia y a los que teniéndola, sus padres o parientes no dieran suficientes garantías de cuidado y protección.

Se considera hogar sustituto el conformado por parejas unidas en matrimonio o unión estable, de reconocida moralidad y solvencia económica y cuyos componentes estén dispuestos a brindar al menor, amor y un ambiente familiar adecuado para su normal desarrollo.

Quienes pretendan brindar al menor un hogar sustituto, deberán ser investigados y evaluados para determinar si reúnen los requisitos señalados en el inciso anterior. En ningún caso se podrá colocar al menor en hogar sustituto con una familia que resida en el extranjero. El menor colocado en hogar sustituto no podrá ser entregado a otra familia, sin autorización del Instituto. Esta medida será supervisada por un período no menor de un año.

- Colocación Institucional (Artículo 51)

La Colocación Institucional es la medida de protección, que excepcionalmente, efectúa el Instituto, ubicando al menor en un centro de protección apropiada según su edad, personalidad y sexo, con el propósito de que realice sus

estudios, aprenda un arte u oficio, reciba atención especializada para su rehabilitación, garantizando su protección integral. Esta medida se aplicará cuando el menor se desenvuelva en un ambiente familiar inadecuado para su desarrollo integral o sea inexistente. La Colocación Institucional podrá hacerla el Instituto, en forma interna o semi-interna, según el caso.

4.5. Análisis del Procedimiento establecido por la Ley del ISNA para la Aplicación de Medidas de Protección Social a los niños amenazados o violentados en sus derechos o en situación de orfandad.

El procedimiento para la aplicación de las Medidas de Protección está regulado en la Ley del ISNA, en los Artículos 33 al 44, en los cuales se establece que el Instituto inicia una investigación al enterarse por cualquier medio que un menor de dieciocho años está amenazado o violado en sus derechos o en situación de orfandad, será el Jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico el que abrirá la investigación y practicará las diligencias previas que sean necesarias para poder así presumir tales hechos y adoptara en forma provisional, las medidas adecuadas para su protección. Ya iniciada la investigación, si el menor fuere presente, deberá señalar a más tardar dentro de los tres días siguientes las audiencias a las que deberá acudir el Menor y el Procurador de Menores, de igual forma si fueren conocidos los padres, representante del menor o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor, para que se evalué la situación del menor, su personalidad y condiciones familiares.

Cuando el menor estuviere ausente, la audiencia se realizara con la presencia de los padres, representantes legales o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor y el Procurador de Menores, dentro de los cinco días siguientes de iniciada la investigación, si de ella se desprenden suficientes elementos para considerar que se ha dado la amenaza o violación de los derechos del menor.

La citación se hará de manera personal a los padres, representantes legales o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor; pero si no se hallaren en la dirección que aparezca en las diligencias, se entregara a la persona que se encuentre quien firmara la copia, sino pudiere firmar o se negare a recibirla, firmara un testigo que dará fe de ello, dejando la esquila en un lugar visible y dejando constancia en el expediente. Si se desconociera la dirección en la que se pudiera localizar a los padres, representantes legales o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor, o se ignorare quien sea, se le citara por medio de los medios de comunicación social por dos veces, con intervalos de ocho días entre citación, para que se hagan presentes y en cuyo caso se realizara la audiencia. Si se da la incomparecencia de las personas citadas, sin existir causa justificada o haya transcurrido el plazo indicado desde la publicación o aviso, se presumirán verdaderos los hechos investigados.

En el día señalado para la audiencia se deberá de verificar la comparecencia de las personas que se han citado; y se empezara a dar intervención primero al menor, a los padres representantes legales o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor y el Procurador de Menores, posteriormente el Jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnostico determinara si el menor se encuentra amenazado o violentado en sus derechos. El Jefe de dicha División puede determinar que si existe amenaza, con lo que continua la investigación y puede si lo considera necesario aplicar la medida correspondiente de manera provisional; si considera que no existe Amenaza, dará por finalizada la investigación y se archivara el expediente.

La investigación deberá de concluir en un plazo de treinta días y esta se practica haciendo uso de todos los medios y se incluye la realizada por el Trabajador Social, estudios Técnicos de la Personalidad del Menor, Nivel Educativo, Estado de Salud y Ambiente Familiar, realizados por el equipo Multidisciplinario de Profesionales. Si se prueban los hechos que originaron la investigación el Director Ejecutivo acordará cualquiera de las medidas establecidas en la Ley.

La resolución en la que se acuerda la medida o medidas, deberá ser motivada, señalando en forma clara y breve: los hechos y pruebas en que se fundamenta para determinar que el menor se encuentra amenazado o violentado en sus derechos y la justificación para aplicar la medida acorde. La resolución deberá ser Notificada de manera Personal al Procurador de Menores, al Menor si tuviera doce años, padres o representantes legales o la persona a cuyo cargo estuviere.

Sobre el tiempo de la duración de la Medida es de 6 meses (Artículo 54 de la ley del ISNA); más allá de que esta nunca pueda finalizar en razón de la protección del menor, con lo cual se estaría violentando un Derecho Humano reconocido por nuestra Legislación, por lo cual es necesario determinar cuáles son los parámetros para considerar que ha cumplido su fin la medida y así cesar o realizar su cambio para que se originen los resultados esperados.

El ISNA es la institución competente para la aplicación de Medidas de Protección a niños amenazados y vulnerados en sus derechos, para realizar esa tarea cuenta con un procedimiento administrativo que se encuentra regulado en la ley del instituto.

Como ya es conocido particularmente dentro de todas esas medidas de protección se encuentra la “institucionalización” tal medida requiere de un análisis muy delicado por parte del personal encargado de su aplicación debido a que esta medida implica la restricción de la libertad de los niños sujetos a ella. Por tal razón, lo anterior supone, que el procedimiento para la aplicación de las medidas debe cumplir los requisitos mínimos que todo procedimiento judicial conlleva; no obstante este es un procedimiento administrativo pero que en ningún momento debe faltar el respeto al Debido Proceso Legal.

A partir del artículo 33 de la ley del ISNA, se establece el comienzo del procedimiento con la fase de Investigación y Medidas Provisionales, el cual regula que cuando el Instituto tenga conocimiento que un niño se encuentra amenazado y vulnerado en sus derechos o en situación de orfandad, será el Jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnostico quien abrirá la investigación, practicara las

diligencias previas que sean necesarias a fin de presumir los hechos y aplicar en forma provisional las medidas adecuadas para su protección.

Como se puede observar, la ley da al jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico, la potestad de abrir la investigación, pero cuando menciona que también practicara las diligencias previas necesarias; no queda claro a qué tipo de diligencias previas se refiere, pero si sabemos que el ISNA para poder desarrollar sus funciones puede hacerse valer de los medios a su alcance, entre los cuales encontramos los estudios realizados por psicólogos, trabajadores sociales, así como cuenta con la colaboración y auxilio de todo funcionario, organismo, institución o dependencia del Estado o de las municipalidades quienes prestaran colaboración y suministrarán información; pero aun así cuando se menciona “Diligencias Previas Necesarias”, está dando un amplio poder discrecional al funcionario del ISNA, debido a que no se definen específicamente tales acciones. En tal sentido, si esas diligencias previas no son las adecuadas conllevan a adoptar medidas provisionales inadecuadas para la protección de la niñez.

Con relación a las Audiencias el artículo 34 de la ley plantea que; una vez iniciada la investigación, el jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico si el niño estuviere presente señalara a más tardar dentro de las 3 idas siguientes, las audiencias necesarias a las que deberán concurrir el niño y el Procurador de Menores. Además regula la comparecencia previa cita de los padres de los niños, si estos fueren conocidos si no estuvieran, los representantes del niño o la persona bajo la cual estuvo al cuidado el niño.

En el caso de los niños ausentes la audiencia se realizara con la presencia del Procurador de Menores, los padres, representantes legales o la persona bajo la cual estuvo al cuidado del niño; dentro de los 5 días siguientes de iniciada la investigación, si de esta se obtienen suficientes elementos que determinen la amenaza y vulneración de derechos.

La ley no especificó cuantas audiencias debían de pronunciarse, simplemente se remitió a señalar las audiencias necesarias. Pero este artículo regula una situación muy importante como lo es la realización de la o las audiencias, porque es esta la oportunidad que tienen los niños de poder expresarse y manifestar su sentir y pensar acerca de su situación particular.

En el caso de la realización de la audiencia cuando el niño está presente, el jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico debe señalar la fecha de esta a más tardar 3 días siguientes de iniciada la investigación. Resulta que en la realidad muchas veces el plazo de 3 días no se cumple, desde el momento que no se cumple dicho plazo establecido por la ley ya ese procedimiento adolece de vicios.

Hay que recordar que mientras esa audiencia no se realiza, el niño está bajo la medida provisional del artículo 34 inciso 1°. (Aplicada discrecionalmente por el Jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnóstico) Con respecto a la participación del Procurador de Menores, la ley le faculta para que intervenga como parte en todos los procedimientos administrativos que lleva a cabo el instituto; Y la ley lo obliga por la naturaleza de sus funciones, a velar siempre por la eficiente aplicación de las normas de protección a la niñez y a cumplir con las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y todas las demás leyes de protección a la niñez; Además debe el Procurador ejercer un control de las actividades del Instituto, todo ello con el objeto primordial de lograr una efectiva protección integral de la niñez y en función del principio del Interés Superior del Niño.

En el ISNA solo existe un Procurador de Menores para atender las necesidades en todo el instituto, lo cual lógicamente impide la participación de este en muchas de las audiencias ya programadas; ¿qué pasa o que puede pasar si falta el Procurador en las audiencias? constituye una franca violación al Debido Proceso Legal, porque se realizan audiencias sin la participación de la persona encargada de velar por los derechos de la niñez, quien es el encargado de evitar los abusos que pudieran cometerse al aplicar o no una medida de protección y más aun,

particularmente la medida de institucionalización que implica la restricción de la libertad de los niños sujetos a la misma; puesto que el Instituto a través de sus funcionarios se convierte en juez y parte dentro del procedimiento; puesto que no existiría el punto de equilibrio que todo procedimiento implica y de manera especial la existencia del derecho de defensa que en este sentido se estaría violentando.

El artículo 35, en esta disposición se encuentran dos situaciones: Personalmente cuando se conoce el paradero de los padres, representante legal o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el menor. A través de medios de los Medios de Comunicación Social si se desconoce el paradero de padres, representante legal o persona bajo cuyo cuidado se encuentre el niño.

El artículo 38 en su inciso segundo establece que si se determinare que el menor no está amenazado o vulnerado en sus derechos se dará por concluida la investigación y se archivara el expediente.

El artículo 40 hace mención que las resoluciones en las cuales se acuerden medidas deberán de ser motivadas señalándose en forma clara breve y sucinta los hechos, así como las pruebas en que se fundamenta para determinar que el menor se encuentra amenazado o vulnerado en sus derechos así como una justificación para aplicar la medida acordada.

El artículo 41 establece una notificación personal de la resolución la cual deberá ser realizada al Procurador de Menores, al menor si este tiene más de doce años, así como a los padres, representantes legales, o la persona a cuyo cargo estuviere.

El artículo 42 señala la notificación que deberá realizarse a través de edictos y deberá ser fijada en un lugar visible de las instalaciones del instituto por un espacio de ocho días, una vez concluido esta se agregara al expediente que para tal efecto la división lleva de cada niño.

El artículo 44 señala la posibilidad de discutir las Medidas ante el Juez competente, y quien tenga un interés legítimo y no esté de acuerdo con las medidas si estas fueran las contempladas en los literales ch) y d) del artículo 45; Colocación

Familiar y la Institucionalización respectivamente. Pueden alegar y discutir sus derechos en los tribunales competentes.

En este breve análisis del desarrollo del procedimiento administrativo para la aplicación de Medidas de Protección de niños amenazados o vulnerados de sus derechos en orfandad se pueden observar una serie de situaciones que conllevan al irrespeto al Debido Proceso Legal. Como anteriormente se menciona en el presente esta garantía se convierte en el pilar fundamental para el respeto absoluto de todos los demás derechos y garantías que implica el hablar de Debido Proceso, tal es el caso de la discrecionalidad amplia con la que puede actuar el Jefe de la División de Admisión, Evaluación y Diagnostico al aplicar una medida de protección, la falta del Procurador de Menores en la o las audiencias que pudieran realizarse, aduciendo multiplicidad de funciones y la necesidad de mas auxiliares dentro del ISNA, esto se convierte en un círculo vicioso que decae el procedimiento en su esencia, no se llega a saber si realmente dentro de las audiencias que se realizan (cuando se realizan) se escucha al niño, es decir si se le pide su opinión respecto de su situación, si se le permite expresarse de manera libre y sin presiones para poder decidir la Medida más adecuada al caso, si los padres, representantes legales o las personas a cargo en verdad son citadas para presenciar la o las audiencias.

La ley del ISNA señala el procedimiento administrativo a seguir para la aplicación de Medidas de Protección, pero existen algunos vacíos dentro de este procedimiento, cuya consecuencia es él irrespeto al Debido Proceso Legal, ello sumado a que en la misma se establece la creación del respectivo reglamento, disposición que hasta la fecha si bien se ha cumplido denominándose Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del ISNA, no basta con este tipo de reglamento el cual posee como finalidad constituir las directrices básicas para el funcionamiento de las diferentes unidades administrativas, en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Cumplir con Leyes, Reglamentos, Disposiciones administrativas y otras regulaciones aplicables.
- b) Promover y lograr la eficiencia, eficacia y efectividad de las operaciones y la calidad de los servicios brindados a la niñez y la adolescencia.
- c) Obtener confiabilidad y oportunidad de la información.

Ya que no cumple el simple hecho de velar objetivamente por los derechos de la niñez y la Adolescencia sino más bien posee un fin meramente administrativo, éste viene a ser otro aspecto que afecta la operatividad de la ley y la puede convertir en un momento determinado de ser una garantía de protección integral de la niñez a ser una potencial fuente de violaciones al Debido Proceso, potencial fuente de violaciones de los Derechos Fundamentales de los niños recogidos en instrumentos legales nacionales como internacionales y lo que viene a ser también una clara violación al Estado de Derecho.

El procedimiento para la aplicación de Medidas de Protección pues, tiene que asegurarse la protección efectiva de derechos jamás la desprotección, es necesario garantizar el derecho de audiencia de los niños, garantizar que estos sean escuchados cuando ellos puedan y quieran expresarse, garantizarles la asistencia del Procurador de Menores en todo momento aun después de decretada la medida, y que sepa que el Procurador de Menores es el encargado de velar por sus derechos; garantizar además la participación más activa del Procurador, ya que el mismo procedimiento le requiere un papel más activo y comprometido con el Principio del Interés Superior del Niño, por sobre todas las cosas, que en verdad se convierta en el fiscalizador de la autoridad administrativa que en este caso es el ISNA, para evitar abusos en la aplicación de las Medidas.

4.6. Vigilancia y Ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor por parte del ISNA.

Para referirnos a la vigilancia y ejecución de la política de atención al menor igualmente conocida como Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia se hace necesario referirnos solo aquellos argumentos que le dan vida a esta política y lo relacionado a la protección integral del menor contenida en la misma.

a) Conceptualización de la política nacional de atención integral a la niñez y adolescencia.

La Política es un instrumento técnico con reconocimiento político que plantea los lineamientos generales que guían el accionar del gobierno para priorizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez y adolescencia salvadoreña. Asimismo, contiene las estrategias generales y acciones encaminadas a priorizar y fortalecer la prevención y atención multidisciplinaria a niños, niñas y adolescentes.

Como política pública, corresponde al Estado su formulación y gerencia facilitando el establecimiento de alianzas estratégicas y mutuas responsabilidades entre las diferentes instituciones públicas y privadas, la familia y la sociedad en su conjunto.

b) Características de la política.

Es el resultado de una transparente y conciliatoria consulta nacional interinstitucional, intersectorial con la participación activa de niños, niñas adolescentes, organizaciones juveniles, organismos gubernamentales y no gubernamentales y agencias de cooperación.

Esta Política se caracteriza por: Promover programas, proyectos e intervenciones que se constituyen en directrices y prioridades de atención del

quehacer cotidiano de los sectores involucrados en la atención de la niñez y adolescencia, haciendo especial énfasis en la prevención.

Considerar el interés superior del niño como principio que priva y determina la toma de decisiones en aspectos que favorezcan el bienestar y el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

c) Marco filosófico.

Este marco comprende una serie de principios por los cuales se sustentará esta política.

1. El interés superior de la niñez y adolescencia.

La Política vigila que en todas las medidas que adopten las instituciones públicas o privadas la consideración primordial a la que se atenderá es el interés superior de la niñez y adolescencia. El Gobierno de El Salvador asume la responsabilidad de promover prioritariamente el interés superior de la niñez y adolescencia y vigilar que este sea respetado y cumplido efectivamente, compartiendo esa responsabilidad con la familia, la sociedad civil organizada y con las comunidades.

Reconocemos la imposición y obligación política jurídica del Estado de velar por la prioridad del interés superior del niño en sus derechos humanos civiles, económicos-sociales y culturales.

2. Protección y promoción del desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

Con este principio se argumenta que la niñez y adolescencia requieren de protección y cuidados especiales tanto para la acción preventiva como para la atención de sus necesidades y garantía de sus derechos, antes y después del nacimiento por los que los padres, la familia, la sociedad y el Estado y la sociedad civil organizada, deben organizarse para favorecer el desarrollo integral de este grupo poblacional. La protección integral comprende dos aspectos fundamentales:

a) Protección y Promoción Social. Encamina a facilitar a la niñez y adolescencia las condiciones necesarias para su desarrollo integral y la satisfacción de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, lo cual implica la estructuración y aplicación de las políticas sociales básicas para lograr esa finalidad.

b) Protección Jurídica. Reclama la protección normativa, que sin ignorar las profundas diferencias sociales, dirija sus esfuerzos a promover mejoras en la calidad de vida de la niñez y adolescencia.

d) Vigilancia y Ejecución de la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

El monitoreo y evaluación de la ejecución de la Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, se realizará por parte del ISNA, mediante indicadores de base que medirán su nivel de cumplimiento, procesando y analizando la información proveniente de investigaciones y estudios sobre infancia y adolescencia, así como informes periódicos como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; los cuales se complementarán con estadísticas provenientes de organizaciones no gubernamentales, entes privados, gobiernos locales y gobierno central.

El monitoreo y evaluación requiere de un esfuerzo de coordinación, esto se desarrolla con el apoyo de un equipo multidisciplinario colegiado, integrado por personalidades e instituciones comprometidas con el bienestar de la niñez y adolescencia, incorporando a niños, niñas y adolescentes organizados y representativos de las diferentes zonas geográficas del país.

CAPITULO V
LEY DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (LEPINA)
COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO.

5.1. La LEPINA como ajuste de la Legislación Salvadoreña a la Convención sobre los Derechos del Niño.

5.1.1 Proceso de recepción interna del Derecho Internacional en el Derecho Interno.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en cuanto se refiere a las Libertades o Derechos Fundamentales es reconocido en el Ordenamiento Jurídico Interno de El Salvador, ya que constituye la parte dogmática de la Constitución de la República de 1983, en lo relativo a: la Persona Humana y los Fines del Estado; los Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona; los Derechos Individuales; los Derechos Sociales. Por lo tanto, está incorporado en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

Esto se debe a que la Constitución vigente de 1983 se fundamenta en una concepción personalista de la Organización Jurídica de la Sociedad, empezando por definir los fines del Estado en relación con la persona humana, desarrollando y enumerando los derechos y garantías fundamentales de la misma como miembro de la Sociedad en que vive. (Título I y Título II de la Constitución de la República de 1983).

En ese sentido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) relativo a las garantías o libertades fundamentales de la persona humana, se interpreta que está incorporado y reconocido en el ordenamiento jurídico salvadoreño, formando parte automáticamente del Derecho Interno, aunque no existe una

disposición constitucional expresa que manifieste que este forme parte del Derecho Interno en forma automática.

Ahora bien, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos para ser incorporados en el ordenamiento jurídico interno de El Salvador deben ser negociados y suscritos por el órgano Ejecutivo ya que de conformidad al artículo 168 numeral 4 de la Constitución de la República de 1983, son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: “celebrar Tratados y Convenciones Internacionales, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumplimiento”.

Una vez firmados o suscritos, deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa, tal como lo dispone el artículo 131 No. 7 de la Constitución de la República de 1983 que dice: corresponde a la Asamblea Legislativa, “Ratificar los Tratados o Pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u Organismos Internacionales, o denegar su ratificación”, constituyendo de esta manera leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo Tratado y de la Constitución de la República, lo que significa que los Tratados válidamente celebrados y ratificados forman parte del orden jurídico salvadoreño (artículo 144 inciso primero de la Constitución); posteriormente se elabora el correspondiente Instrumento de Ratificación, si el Tratado es Bilateral se hace el Canje de Instrumentos de Ratificación, y si es Multilateral se deposita el Instrumento de Ratificación en la Secretaría General de la Organización Internacional correspondiente, para su validez internacional. (El hecho que un plenipotenciario haya firmado el texto de un tratado no significa que el Estado al cual representa esta dispuesto a cumplirlo. Para ello es necesario que el Estado manifieste expresamente su voluntad de obligarse por el tratado. Para los tratados simples, esa voluntad coincide con la firma. En caso de tratados multilaterales abiertos la manifestación de la voluntad de obligarse se llama adhesión (se materializa con el instrumento de adhesión). Luego canje de instrumentos (notas revérsales) y el acto interno de ratificación, canje de instrumentos y depósito: los Estados pasan de negociadores a

contratantes. Luego de ratificar, se pueden modificar el texto con reservas. Una vez aceptado por la Asamblea se incorpora como ley interna)

Este procedimiento es lo que se denomina el proceso de recepción del derecho, por el cual se convierte el Derecho Internacional en Derecho Interno.

5.1.2 Antecedentes.

En las primeras declaraciones sobre los Derechos Humanos, la comunidad mundial ha reconocido la prioridad que debe recibir la protección de los derechos de la infancia; estableciendo, como razones por las que se deben considerar los derechos de los niños como un caso especial las siguientes: Los niños son individuos; El desarrollo saludable de los niños es el elemento fundamental para el bienestar futuro de cualquier sociedad; El inicio de la vida de los niños es como seres dependientes; Las medidas de los gobiernos tienen mayores repercusiones sobre los niños que sobre cualquier otro grupo de la sociedad; Los puntos de vista de los niños son escuchados y tomados en cuenta muy pocas veces en el proceso político; Los cambios producidos en la sociedad tienen repercusiones desproporcionadas en los niños, entre muchas otras.

El 20 de noviembre de 1989, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la CDN, la cual fue firmada y ratificada por El Salvador el 26 de enero y el 27 de abril de 1990 respectivamente, constituyéndose desde entonces como el más importante instrumento jurídico de carácter universal de protección a los derechos de la infancia, al reconocer tanto los derechos civiles como los derechos económicos, sociales y culturales que requiere la niñez para su supervivencia y desarrollo integral; a su vez, el Estado de El Salvador asumía la obligación de adecuar su legislación interna a los mandatos de la referida Convención.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Exposición de motivos de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Lepina), pág., Unidad Técnica de Asesoría Institucional, decreto legislativo dado el los veintiséis días del mes de

En las evaluaciones y observaciones sobre El Salvador, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, entre otras cosas, observó que nuestro país debe: Acelerar el proceso de reforma legal e institucional, y velar porque se apruebe con la participación de toda la sociedad civil, en particular los niños y los adolescentes, estas observaciones fueron realizadas de cara a las exigencias derivadas de la CDN, a partir de la cual se ha precisado el incumplimiento internacional del Estado Salvadoreño y su deuda para con sus niños, niñas y adolescentes.

Como parte de las exigencias según de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo a la perspectiva de la “Doctrina de la Protección Integral”, se encuentran:

- Transformar a los niños, niñas y adolescentes en “Sujetos de Derechos”, capaces de ejercer y exigir las facultades que las leyes les reconocen. Esto implica reconocer su ciudadanía social.
- Ofrecer mecanismos procedimentales e institucionales que ofrezcan soluciones y respuestas en el ámbito más cercano a las personas.
- Abrir canales de participación de la ciudadanía en la formulación de iniciativas y controles de los asuntos públicos.

En vista de la situación de base del proceso de formación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y al Adolescencia (LEPINA) en adelante, UNICEF ofrece al gobierno salvadoreño un proyecto de cooperación a fin de adecuar la legislación salvadoreña la CDN, este proceso se realiza de forma abierta a la participación, consulta y opinión de diversas instituciones públicas involucradas en las temáticas del sector, así como también de los representantes de la sociedad civil.

marzo del año dos mil nueve y entrada en vigencia de forma parcial en sus principios rectores desde el 16 de abril de 2010.

Un cambio debidamente meditado fue el proceso que llevó a la formulación del borrador definitivo inició en febrero de 2005, habiendo terminado en agosto de 2008, poco más de 3 años de estudio y consulta ciudadana, permitieron presentar un documento de gran importancia y detallado desarrollo normativo, su contenido representa una propuesta de cambio de paradigma: del modelo tutelar a la doctrina de la protección integral.

Un instrumento de consenso logrado entre los distintos partidos políticos fue el borrador final fue propuesto al Gobierno salvadoreño en agosto/2008, quien luego de analizarlo lo presentó a la Asamblea Legislativa el 1 de octubre/2008. La LEPINA fue aprobada en la Asamblea Legislativa por unanimidad de los diputados presentes, el 26 de marzo/2009, y sancionada por el Presidente el 15 de abril/2009, dichas acciones implican que en torno a la Ley y su contenido, existe un claro consenso político entre las diversas fuerzas representadas en la Asamblea Legislativa.

La importancia de esta concurrencia de voluntades, fue el consenso logrado que debió interpretarse como un acuerdo generalizado entre los distintos partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, sobre la importancia de contar con una ley que supere la debilidad institucional en materia de niñez y adolescencia, a través de un marco normativo e institucional que dé respuesta a las exigencias jurídicas y sociales de los niños, niñas y adolescentes, en forma integral.

El Contenido de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia posee tres componentes básicos:

- Un catálogo de derechos y garantías a favor de niños, niñas y adolescentes, ordenados en cuatro grupos o familias;
- Un sistema institucional que distribuye las funciones de rectoría, control y ejecución entre diferentes instituciones, asegurando una distribución equilibrada del poder público;
- Procesos administrativos y judiciales sencillos y ágiles, los cuales permitirán que la participación de los interesados sea suficientemente informada y consciente.

Para asegurar la implementación inicial de la LEPINA, con énfasis en el Sistema de Protección Integral, nuevamente, UNICEF se propone apoyar al Estado salvadoreño. El proyecto de cooperación es otro esfuerzo de acompañamiento de la cooperación internacional al desarrollo, en la cual intervienen la Agencia Española de Cooperación Internacional para El Desarrollo (AECID), como financiador, y UNICEF, como ejecutor responsable del proyecto. En El Salvador intervienen la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, a través de su Unidad Técnica Ejecutiva (entidad de derecho público descentralizada, con autonomía en lo técnico, financiero, administrativo y en el ejercicio de sus funciones, con patrimonio y personalidad jurídica propias, que se abreviará con las siglas "U.T.E"), como principal contraparte y a través del cual se canalizan los fondos de asistencia, para lograr el propósito perseguido, el proyecto de cooperación comprende las siguientes acciones:

- Fortalecimiento y creación de las principales instancias del Sistema de Protección Integral;

- Capacitación y formación de funcionarios y empleados del Sistema de Protección Integral;

- Divulgación de la LEPINA; y

- El Sello UNICEF El cual consiste en un Diseñado para mejorar las vidas de los niños y adolescentes salvadoreños y garantizar sus derechos y para recibir la aprobación los municipios tienen que trabajar en tres aspectos que son:

- a) Demostrar un progreso por encima de la media en la prestación de acceso a la educación y la atención de la salud para todos los niños, la inscripción infantil de los recién nacidos y la atención prenatal para las mujeres embarazadas.

- b) Brindar oportunidades a los niños, niñas y adolescentes, así como a las organizaciones de la sociedad civil, para ayudarlos en la toma de decisiones que afecten directamente las vidas de los jóvenes.

c) Promulgar y ejecutar ordenanzas municipales específicas que fomenten los derechos del niño, en línea con la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de El Salvador¹⁵¹.

Todos los componentes del programa de cooperación se encuentran en un estado final de desarrollo, se ha realizado la planificación estratégica, por componente, de las actividades específicas que se desarrollaron, se han realizado las primeras capacitaciones para capacitadores, a través de la Escuela de Capacitación Judicial, se está trabajando en la configuración de una campaña de medios, a través de un equipo que reúne a representantes de diversas agencias de cooperación, el fortalecimiento y Creación del Sistema, este componente asume las siguientes actividades:

-Fortalecimiento institucional del CONNA, la cual es una institución con personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, la cual se relacionará y coordinará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación.

Estructura Organizativa

Para asegurar el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus atribuciones, el CONNA contará con los siguientes órganos:

- a) El Consejo Directivo;
- b) La Dirección Ejecutiva; y,
- c) Las demás dependencias que se definan en su reglamento interno y de funcionamiento.

Los órganos expresados anteriormente, contarán con el personal técnico y administrativo que fuere necesario.

Consejo Directivo

El órgano supremo del CONNA es el Consejo Directivo, el cual estará integrado por la máxima autoridad de las siguientes Instituciones:

¹⁵¹ http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/elsalvador_51957.html

a) Del Órgano Ejecutivo, los titulares encargados de los siguientes ramos:

1. Seguridad Pública y Justicia;
2. Hacienda;
3. Educación;
4. Trabajo y Previsión Social; y,
5. Salud Pública y Asistencia Social.

b) De la Procuraduría General de la República;

c) De la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; y,

d) Cuatro representantes de la sociedad civil organizada elegidos por la Red de Atención Compartida, dos de los cuales deberán pertenecer a organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Los representantes del Órgano Ejecutivo serán los titulares de las secretarías de Estado responsables de dichos ramos, los cuales sólo podrán ser sustituidos exclusivamente por el viceministro correspondiente; en el caso de la Procuraduría General de la República sólo podrá ser nombrado para tal efecto el respectivo procurador adjunto; y el Presidente de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador sólo podrá designar como delegado a un vicepresidente. Los representantes de la sociedad organizada tendrán sus respectivos suplentes.

Otro mecanismo para fortalecimiento y creación del Sistema es:

-Creación y Fortalecimiento de “Comités Municipales” cuya función primordial es desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes, entre sus funciones están:

- a) La implementación y difusión de la PNPNA;
- b) Establecer los lineamientos técnicos, complementarios a los fijados por el CONNA para la aplicación de la PNPNA en la localidad correspondiente;
- c) Proponer las políticas locales en materia de niñez y adolescencia a los Gobiernos Municipales;

- d) Vigilar la coherencia de las distintas políticas, decisiones y acciones públicas locales frente a la PNPNA y emitir las recomendaciones procedentes;
- e) Evaluar, con el apoyo del CONNA, la implementación de las políticas locales en materia de niñez y adolescencia;
- f) Vigilar, en el ámbito local, la calidad de los servicios públicos que se presten a las niñas, niños y adolescentes;
- g) Proponer al gobierno local las reformas al ordenamiento municipal o la adopción de las acciones administrativas que fueran necesarias para garantizar el pleno goce de los derechos de la niñez y de la adolescencia;
- h) Proponer la creación de nuevas Juntas de Protección o, en su caso, el aumento del número de sus miembros, así como recomendar la implementación de formas de apoyo técnico y material necesario para su funcionamiento;
- i) Denunciar ante los órganos competentes cuando, en el ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de amenazas o violaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes cometidas por las entidades de atención y las Asociaciones de Promoción y Asistencia de la Niñez y Adolescencia;
- j) Informar al CONNA, anualmente o cuando aquél lo requiera, sobre el estado de los derechos de la niñez y de la adolescencia en el ámbito local, así como de la actuación de las instituciones públicas, municipales y privadas en dicha materia;
- k) Promover la acción de protección en el caso de amenazas o violaciones contra los derechos colectivos y difusos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local;
- l) Difundir y promover localmente el conocimiento de los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes;
- m) Elaborar y aprobar sus normas internas y de funcionamiento; y,
- n) Las demás que le señalen las leyes¹⁵².

Las “Juntas de Protección Departamental” estas son dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función

¹⁵² Art. 155 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local entre sus competencias se encuentran:

- a) Conocer en sus ámbitos de competencia, de oficio o a petición de parte, de las amenazas o violaciones individualizadas de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Dictar y velar por la aplicación de las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger los derechos amenazados o violados;
- c) Registrar las medidas de protección dictadas;
- d) Aplicar las sanciones respectivas, según sus competencias;
- e) Requerir de las entidades de atención, Comités Locales u otros actores sociales según corresponda, la realización de las actuaciones necesarias para la garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes o sus familias, o la inclusión de éstos en los programas que implementen;
- f) Acudir al tribunal competente en los casos de incumplimiento de sus decisiones para que éste las haga ejecutar;
- g) Requerir a cualquier autoridad la información y documentación de carácter público necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- h) Requerir a la autoridad competente, la extensión gratuita de las certificaciones de partidas de nacimiento, defunción o documentos de identidad de niñas, niños y adolescentes que así lo requieran;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones administrativas y penales de las que tenga conocimiento cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, y cuya atención no sean de su competencia; y,
- j) Las demás que le señalen las leyes.

Además, la Junta de Protección recibirá las denuncias sobre violaciones o amenazas de los intereses colectivos y difusos de las niñas, niños o adolescentes, debiendo comunicar inmediatamente al Comité Local de la información recabada, para que proceda conforme lo dispone la presente Ley. En todo caso, cuando la Junta de Protección identifique la existencia de una posible violación o amenaza de los

intereses colectivos y difusos, remitirá al Comité Local las diligencias e investigaciones que hubiese practicado.

5.1. 3. Origen de la LEPINA

En vista de la necesidad existente sobre la creación de una ley que regule los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes, se tomó la decisión de llevar un proceso de consulta a través del cual, los diversos sectores involucrados pudieran aportar y presentar las observaciones que respecto de la misma existieren, proceso que se llevo a cabo con la participación de la Red de Infancia, Aldeas Infantiles SOS, PDDH, Ministerio de Educación, Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, PGR, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, así mismo, El Arzobispo Metropolitano de San Salvador y Presidente de la Conferencia Episcopal de El Salvador, quienes presentaron las observaciones pertinentes.

Finalizado el proceso de consulta, la Comisión Ad-hoc para el estudio de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, acordó unificar los insumos y aportes entregados por los diferentes sectores, con la finalidad de complementar la Ley y de esta manera emitir un cuerpo normativo a través del cual se pueda garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.¹⁵³

La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, apuesta por un sistema integral e integrado de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, proponiendo mecanismos sociales y jurídicos para su protección, lo que se traducen en efectivos procedimientos administrativos y judiciales a través de políticas, planes y programas con la debida participación social; instituciones para denunciar y adoptar medidas de protección; sanciones e infracciones para los

¹⁵³ Exposición de motivos de LEPINA, pág. 8.

responsables de afectar los derechos de las niñas, niños y adolescentes; así como la institucionalidad necesaria para dar sostenibilidad al sistema.

La legalidad de esta Ley, se fundamenta en nueve ejes transversales:

1. Las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos;
2. El rol fundamental de la familia;
3. Principios de interpretación e integración;
4. Equidad de género;
5. Integralidad de los derechos;
6. Eficacia;
7. Corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad;
8. Descentralización; y,
9. Redefinición de funciones judiciales.

Bajo este contexto se busca, la superación de la práctica social y legislativa de la “situación irregular” por la de “protección integral”, en la cual se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como **“sujetos plenos de derechos”**, incorporando los principios y valores en que se funda “la Doctrina de la Protección Integral”.

La “situación irregular”, se ha definido como: “aquella en que se encuentra un menor 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...”; según esta definición la situación irregular, debe tratar a los niños como “menores”, los cuales deberán ser objeto de tratamientos especiales, y sometidos a ciudadanos 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.

Las niñas, niños¹⁵⁴ y adolescentes¹⁵⁵, 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.

Los mecanismos sociales y jurídicos que se crean a partir de esta doctrina, garantizan sus derechos, proponiendo para ese efecto en la nueva legislación, la Doctrina de Protección Integral la cual se erige sobre el respeto de una serie de principios rectores, que constituyen los pilares fundamentales de la Ley, como lo son: El rol primario y fundamental de la familia, ejercicio progresivo de las facultades de Niñez y Adolescencia, Igualdad, no discriminación y equidad, Interés Superior de la Niñez y Adolescencia, Corresponsabilidad, Prioridad Absoluta, Naturaleza de derechos y garantías.¹⁵⁶

La LEPINA responde al proceso de reforma legislativa necesario para ajustarse a la Constitución de la República y la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, entendiendo los Derechos Humanos como los valores, tributos fundamentales que tiene toda persona, que le pertenecen que le pertenecen desde el momento del embarazo, la concepción y los acompañan durante toda su vida, en todo momento y lugar donde se encuentre y sin ningún tipo de distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen social, posición económica, forma de pensar etc.

5.1.4. Cambios que trae la LEPINA.

Transformar a los niños, niñas y adolescentes en “Sujetos de Derechos”, capaces de ejercer y exigir sus derechos, reconociendo su ciudadanía social, ofreciendo procedimientos e instituciones que den soluciones y respuestas en el ámbito más cercano a las personas, asimismo abriendo espacios de participación de la

¹⁵⁴ Niña o niño es toda persona desde el momento de concepción hasta doce años cumplidos.

¹⁵⁵ Adolescente es la comprendida desde los doce años cumplidos hasta que cumpla dieciocho años de edad.

¹⁵⁶ Exposición de motivos de la LEPINA, pág. 3.

ciudadanía en las iniciativas y controles de los asuntos públicos y lo más importante propiciar el desarrollo integral de su mayor y mejor capital humano: niños, niñas y adolescentes son ciudadanos sociales, aunque carezcan de ciudadanía política (capacidad para elegir y ser electos) y de ciudadanía civil (capacidad de ejercer con plena autonomía el derecho de establecer contratos). La Ciudadanía social significa tener derecho y la capacidad de exigir del Estado el cumplimiento de las garantías necesarias para vivir dignamente.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, está compuesto por 260 artículos, divididos en tres Libros así:

- **Libro I** se refiere a Derechos, Garantías y Deberes.
- **Libro II** se refiere al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y
- **Libro III** de la Administración de Justicia.

La Finalidad de la Ley es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad, para cuyo efecto se crea a través de la misma, un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad, fundamentado en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, especialmente en la CDN; así mismo, con la finalidad de que la Ley se adecue a la citada Convención, se establece que para los efectos de la misma, niña o niño, es toda persona desde el instante mismo de la concepción hasta los doce años cumplidos y adolescente es la comprendida desde los doce años cumplidos hasta que cumpla los dieciocho años de edad. Sobre la presunción de niñez y adolescencia, dispone que se presuma niña o niño antes que adolescente; y adolescente antes que mayor de edad según sea el caso. De igual forma en esta Ley, se regulan dentro de las Disposiciones Preliminares:

ámbito de aplicación, sujetos obligados, deberes del Estado y Principios Rectores de la Ley, los cuales son: principio del rol primario y fundamental de la familia, principio del ejercicio progresivo de las facultades, principio de igualdad, no discriminación y equidad, principio del interés superior de la niña, niño y adolescente, principio de prioridad absoluta y naturaleza de los derechos y garantías.¹⁵⁷

Lo anterior podemos establecerlo de la siguiente manera:

Situación Irregular	Protección Integral
<p>1.Discriminación: menores sin derechos y niños con derechos</p> <p>2.Menores objetos de tutela</p> <p>3.Respuesta frente a las carencias: criminaliza la pobreza</p> <p>4. Se coloca al niño pobre en situación irregular: Sustitución de responsabilidades familiares, violación a derechos humanos e institucionalización.</p> <p>5. Ante las infracciones: no distingue víctima ni victimaria, impunidad, privación de libertad no diferenciada.</p>	<p>1. No discriminación: Todos los derechos son para todos los niños</p> <p>2.Los niños son sujetos de derechos</p> <p>3. Frente a las carencias: se crean mecanismos sociales, económicos, culturales, civiles para su realización</p> <p>4. Se crea un sistema de protección integral: Mecanismos para satisfacer derechos, corresponsabilidad en la protección a la infancia, la familia recupera su papel, los problemas sociales, no son judicializados.</p> <p>5. Definición precisa del infractor, debido proceso, medidas socioeducativas, internamiento excepcional.</p>

5.1.5 Programas en la LEPINA

¹⁵⁷ Exposición de Motivos de la LEPINA, pág. 5. *Ibidem*.

Según el art. 2 lit. F, LEPINA, los programas son una serie organizada de actuaciones desarrolladas por cualquier entidad de atención pública, privada o mixta¹⁵⁸, que tiene como finalidad la prevención, protección, atención, restitución, promoción o difusión de los derechos de las niñas, niños y Adolescentes¹⁵⁹.

Su tipología de acuerdo al art. 117 LEPINA: Los organismos de atención podrán desarrollar todo tipo de programas cuya finalidad, contenido técnico, metodología de ejecución y recursos serán fijados dentro de los límites de esta Ley, y las condiciones técnicas que establezca la autoridad competente mediante reglamento. También podrán desarrollar programas para el cumplimiento de las medidas de protección administrativa y judicial.

Adecuación y Registro,: Los programas en materia de niñez y adolescencia deberán adecuar sus objetivos y acciones a la Constitución, los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, las disposiciones de esta Ley y las directrices de la PNPNA¹⁶⁰.

Todo programa deberá ser acreditado ante el CONNA, para lo cual deberá acreditarse la adecuación correspondiente en los términos planteados en el inciso anterior.

Acreditación de sus Programas: Todas las entidades de atención deberán registrarse, y sus programas acreditarse, ante el CONNA. El registro de las entidades de atención constituye una autorización administrativa para la operación de éstas. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de conformidad con la Ley¹⁶¹.

El elemento articulador del sistema de protección en general, es la PNPNA; esto en razón, que se constituye como el factor principal a través del cual se relacionan las distintas instituciones que integran al mismo, definiéndolo la Ley como un “conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y

¹⁵⁸ Art. 2 literal f de la LEPINA

¹⁵⁹ Art. 116 de la LEPINA

¹⁶⁰ Art.118 de la LEPINA

¹⁶¹ art. 172 LEPINA

adolescentes”. Los programas, son complementos de las políticas y se enfocan en: la protección, atención, restitución, promoción o difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por parte de las entidades de atención públicas o privadas, todos estos programas deben guardar coherencia con la Política Nacional; estos programas se deben inscribir y acreditar por el Consejo Nacional y se constituyen como el elemento de conexión entre la Red de Atención Compartida y el Sistema Nacional de Protección; y de este sistema con los derechos de las niñas, niños y adolescentes.¹⁶²

Condiciones mínimas de programas vinculados con las medidas de protección, art. 174 LEPINA:

Los programas que se utilicen para la ejecución de medidas de protección deberán tomar en cuenta, para su funcionamiento, el interés superior de la niña, niño y adolescente, y los siguientes aspectos:

- a) Preservación de los vínculos familiares;
- b) Conservación de los grupos de hermanos;
- c) Preservar y garantizar la identidad y la dignidad de las niñas, niños y adolescentes atendidos;
- d) Estudio personal y social de cada caso y garantizar la atención individualizada y en pequeños grupos;
- e) Velar por una alimentación y vestido adecuado, así como los objetos necesarios para su higiene y aseo personal;
- f) Garantizar la atención médica, psicológica, psiquiátrica, odontológica y farmacéutica;
- g) Acceso y garantía a actividades educativas, de profesionalización, cultural, deportiva, de ocio, así como el derecho a estar informado de las situaciones de la comunidad y del país en general;
- h) Garantizar la individualización, el respeto y la preservación de los bienes pertenecientes a las niñas, niños y adolescentes; e,

¹⁶² Exposición de Motivos, pág. 6.

i) Preparación gradual de la niña, niño y adolescente para la separación y posterior seguimiento ante la salida de la entidad de atención¹⁶³.

Las entidades de atención deberán crear archivos que contengan los documentos relacionados con las medidas de protección que ejecuten, así como toda aquella información que permita la identificación de la niña, niño y adolescente, de su madre, padre, representante o responsable, parientes, domicilio, nivel escolar, relación de sus bienes personales y demás datos que posibiliten la individualización de la atención prestada.

5.2. Políticas Públicas para la atención integral de la niñez y adolescencia en El Salvador.

Como se ha expresado garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, es una responsabilidad fundamental del Estado de El Salvador. La Política Pública de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia es un instrumento político y de planificación social estratégico, de mediano y largo plazo, dirigido a construir las condiciones necesarias para que la presente y futuras generaciones de niños, niñas y adolescentes puedan disfrutar de una vida digna, a partir del cumplimiento de sus derechos humanos, en materia de salud, educación, recreación y protección; así como del desarrollo social, fortalecimiento y protección a sus familias.

Esta Política Pública de Protección Integral unifica las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promueve una mayor coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, para que en el

¹⁶³ art. 174 LEPINA

marco de la ejecución y monitoreo de la Política Pública y el Plan de Acción a nivel nacional y municipal se genere la sostenibilidad de las acciones para el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

Para todos los efectos de la Política Pública, se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda persona desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad.

La Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, se sustenta en el marco jurídico nacional e internacional vigente y en la voluntad política expresada por el Estado de El Salvador al suscribir compromisos y formular políticos en materia de derechos humanos en general y de derechos de la niñez y adolescencia en particular. La Constitución Política de la República de El Salvador, de 1983, busco el logro del bien común, la justicia social y la vigencia de los derechos humanos; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, reconoce que la niñez y adolescencia es sujeto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; los Acuerdos de Paz, suscritos en 1992, establecen compromisos para crear un país democrático e incluyente, que supere las causas que condujeron al conflicto armado interno; la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, establece el marco jurídico nacional para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

5.2.1 Política pública de atención en la niñez y adolescencia vigente

La Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia fue elaborada con el propósito de actualizar la Política de Atención al Menor vigente en 1993, sustituyendo el término “menor” por niñez y adolescencia, estableciendo un nuevo enfoque basado en derechos y no en problemas específicos. Asimismo está orientada a toda la población menor de 18 años y no solamente a aquellos en situación de riesgo y de manera que promueva el desarrollo integral.

La Política Nacional es sin duda un marco filosófico que rompió el enfoque tradicional de dejar exclusivamente en el Estado la responsabilidad de resolver los problemas económicos y sociales, sino que nos conduce a un nuevo paradigma que es el de visualizar el potencial humano con deseos, capacidades y oportunidades, interesados en involucrarse de lleno en la construcción de su propia historia, y la de un país, garante de la promoción de sus derechos y deberes.

Por lo cual el ISNA tiene por objeto la ejecución y la vigilancia de la Política Nacional de Atención al Menor en todo el territorio nacional (Art. 2, Ley ISNA). Entre las atribuciones del Instituto está la de presentar al Órgano Ejecutivo los lineamientos de dicha política a través de la entidad rectora para que ésta los someta a discusión, aprobación e incorporación en el Plan General del Gobierno (Art. 4, literal k. Ley ISNA).

Con el propósito de responder al mandato que la Ley del ISNA establece, se ha dado inicio al proceso de construcción de los lineamientos de dicha política a partir de una primera aproximación a la formulación y el diseño de sus lineamientos generales, a fin de que sea discutido e incorporado en el Programa de Gobierno.

El proceso de construcción de la política nacional puede separarse analíticamente en cinco etapas: diagnóstico, análisis, diseño, ejecución y evaluación. El esfuerzo realizado constituye un primer acercamiento a la identificación de las problemáticas más relevantes y de mayor importancia que estarían afectando el goce pleno de los derechos de la niñez y adolescencia salvadoreña.

5.3. Adecuación de Programas sobre niñez y adolescencia.

La CDN, ratificada por El Salvador en el año de 1990, en su artículo 4 señala que los Estados Partes adoptarán las medidas administrativas, legislativas y de otra índole necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en dicha Convención. Es por ello que, atendiendo a este compromiso internacional, el Estado

de El Salvador, adecuando su legislación interna aprueba en el mes de marzo de 2009 la LEPINA, dentro de la cual se instaura un nuevo Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, en el cual deberá desarrollarse la Política Nacional y local de Protección a la Niñez y Adolescencia¹⁶⁴.

Asimismo el art. 4 CDN señala que para lograr la efectividad de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes los Estados firmantes “adoptarán las referidas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. De esta manera la Convención sobre los Derechos del Niño nos introduce dentro del tema de la inversión para garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos establecidos en los tratados internacionales y la normativa nacional. Para la maximización de la inversión se crea un Sistema de Protección Integral que exige el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, poniendo así en la agenda pública la defensa de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes de El Salvador.

Dentro de este contexto se crea la inversión en Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, la forma en que el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, establecido en la LEPINA, regula las políticas públicas, los planes locales y los programas, brindando de esta forma a los participantes conocimientos y herramientas para su implementación y generando al mismo tiempo conciencia de la importancia e impacto de la inversión en materia de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

La comprensión de la Política Nacional prevista en la LEPINA, permitirá el funcionamiento apropiado y coordinado del Sistema de Protección Integral, pudiendo además lograrse una adecuada cooperación para el trabajo de garantizar a los niños, niñas y adolescentes el goce pleno de sus derechos y facilitarles el cumplimiento de sus deberes.

¹⁶⁴ Art. 109 inc. primero LEPINA: “La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y 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 LEPINA desarrolla una nueva concepción garantista para la infancia y adolescencia basada en la protección integral fundamentados en principios universales de dignidad, equidad y justicia social, y con los principios particulares de no discriminación, prioridad absoluta, interés superior del niño, solidaridad y participación (BUAIZ, 2000).

El proyecto social de protección plasmado en la LEPINA implica transformaciones sociales, culturales e institucionales que solo serán posibles en la medida que desde el Estado, con la activa participación de la sociedad, se formulen Políticas Públicas que permita definir metas, estrategias, medios y mecanismos para garantizar el goce y disfrute real de los derechos a los niños, niñas y adolescentes.

La política pública para la niñez y adolescencia basada en la Doctrina de Protección Integral debe concebirse como un eje central para la acción del Estado que permitirá unificar criterios, definir prioridades y asignar recursos, evitando acciones dispersas, desconectadas o descontextualizadas a la realidad y necesidades de los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Lo anterior en virtud de existir otras políticas nacionales como la de Salud Mental, política Nacional de Participación Social en Salud, que no son promovidas frecuentemente en los medios de comunicación masivos, como instrumentos efectivos para el combate a la pobreza, como el medio para enfrentar la aguda problemática sanitaria nacional y mejorar las condiciones de vida de la familia salvadoreña, especialmente de los niños y niñas.

5.3.1. Políticas, Planes y programas con enfoque de Derecho.

5.3.1.1. Enfoque de derechos:

Es un nuevo enfoque metodológico en la programación, que incorpora los derechos de la infancia. Se trata de un enfoque que persigue que los derechos dejen de ser un tema marginal, contrastándolo con un enfoque basado solamente en las necesidades, que se centra en facultar a los poseedores de esos derechos, en nuestro

caso los niños y niñas, reconociéndolos no como objetos de atención sino como sujetos de derechos, como personas con capacidad de defender y exigir sus derechos legalmente reconocidos.

5.3.1.2. Adaptación de un enfoque de derechos.

Sirve para proporcionar metas a largo plazo y más claramente definidas así como un conjunto de estándares para medir los avances y progresos, metas establecidas dentro de un marco legal internacional, que identifican responsabilidades de los gobiernos, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, comprometiéndolos para la acción, e incorpora dentro de un planteamiento integral, lo que se conoce como “manual de buenas prácticas”, el cual se basa en los cuatro principios básicos de la Convención: derecho a la no discriminación, interés superior del niño, derecho a la supervivencia y desarrollo, y derecho a ser escuchado.

El enfoque de derechos en las programaciones trata de incorporar, el espíritu de la Convención y cómo ésta puede emplearse como base para la programación. Su principal objetivo es alcanzar mayores beneficios para los niños y niñas mediante una programación centrada en la niñez, tomando como base la Convención por diversas razones: o porque su articulado abarca todos los aspectos de la vida de un niño y enfatiza la condición de la infancia como sujeto de derechos o porque la Convención es un instrumento de carácter obligatorio y dispone de sus mecanismos de medición y seguimiento¹⁶⁵.

Frente a un enfoque de necesidades el enfoque de derechos implica apostar por metodologías de programación basadas en la rendición de cuentas y en la obligación moral y legal, tal y como recoge el espíritu de la Convención, además el enfoque de derechos faculta a los poseedores de estos derechos, en nuestro caso los niños y niñas, como individuos que reclaman sus derechos legalmente reconocidos.

¹⁶⁵ http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechoshumanos.pdf

Un programa, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza.

5.3.1.3. Planeación con Perspectiva de derechos: un derecho de la niñez y juventud.

Según Norberto Bobbio, “una necesidad no puede ser considerada como un derecho, sino cuando existe históricamente la posibilidad de satisfacerlo”¹⁶⁶, estas condiciones históricamente determinadas a la vez se construyen sobre el conflicto de intereses y las relaciones de fuerza que se crean en las diversas épocas o en cada una de las naciones y en la capacidad de lucha de los excluidos, pero también en la indignación que provocan las situaciones en las que el ser humano es "un ser humillado, esclavizado, abandonado, despreciable".

La Constitución de 1983 introdujo el concepto de Estado de Derecho en El Salvador, profundizó y consolidó en una concepción integral los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales para todos los salvadoreños, creó las condiciones para que conjuntamente el Estado y la Sociedad Civil lucharan mancomunadamente por la garantía universal del ejercicio de los derechos ciudadanos, creó las bases legales que permiten luchar contra las desigualdades, garantizar la igualdad de oportunidades y contribuir a la justicia social.

Al hacer parte de los Derechos Humanos, los derechos sociales, económicos y culturales comparten las características de universalidad, inalienabilidad, inviolabilidad y necesidad.

Desde la Convención de 1991, las políticas sociales deben ir dirigidas a garantizar a los ciudadanos salvadoreños todas las opciones vitales necesarias para proteger el estatus de los individuos como miembros plenos de la comunidad. La más

¹⁶⁶ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistemas, Fundación sistemas, Madrid España, 1991, pág. 12.

genuina finalidad de las políticas sociales debe ser la de ofrecer oportunidades auténticas para participar activamente en la vida de la sociedad.

La CDN es un instrumento jurídico que ubica las necesidades de la infancia en el terreno de los derechos, una perspectiva ética que posibilita la identificación, operacionalización y afrontamiento de soluciones a los problemas que afectan al conjunto de la infancia, representa la culminación de casi medio siglo de esfuerzos internacionales en la construcción de un conjunto de estándares universales en el campo de los Derechos Humanos su importancia se refleja en el vertiginoso proceso de ratificación por parte de la mayoría de los países y por su creciente incorporación en la legislaciones nacionales. Más que utilizar los Derechos de la niñez y la juventud como conceptos relativos para caracterizar, interpretar y elogiar una normativa jurídica es necesario privilegiar su utilización como principios orientadores de la acción. Los Derechos de la niñez son deberes ineludibles para el conjunto de la sociedad. Se trata de construir una "nueva Cultura" de la infancia y de la juventud, una cultura que basada en el respeto de los derechos sea fermento para una nueva sociedad, más justa y más humana.

Las condiciones especialmente difíciles de los niños, niñas y jóvenes no pueden seguir siendo el criterio prioritario para definir los componentes y las estrategias de atención en los programas de desarrollo. Desde un punto de vista ético, las condiciones de pobreza, abandono maltrato y explotación no pueden ser el único fundamento para decidir si un determinado aspecto o componente aparece o no en la oferta programática para estos grupos de población.

La integralidad no se logra con una sumatoria de acciones paliativas y temporales, requiere de procesos intencionales de planeación social, de redistribución e inversión y de la riqueza, de voluntad política y compromiso de todo el conjunto de la sociedad, con el convencimiento de que la perspectiva de derechos es un marco ético para orientar los programas y políticas públicas y sociales en favor de la niñez y la juventud, asumiendo una posición proactiva que supere la simple referencia a un consenso universal de carácter normativo. La Convención debe ser vista también y

principalmente como un proyecto político que demanda la definición de prioridades, metas y objetivos para las políticas públicas.

"La Constitución Política de 1983 con sus respectivas reformas al incorporar en su texto los derechos y las garantías de la Convención de los Derechos de la Niñez, trasciende los límites de la protección institucional y subsidiaria del Estado y los límites del derecho como norma, la primera cuando reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción, por tanto protege a los niños en su dignidad y autonomía, no en el abstracto, sino en sus relaciones materiales concretas, en las que se desenvuelve su vida; exaltándolos jurídicamente como sujetos prevalentes de la acción".

No hay duda que en el contexto de un movimiento cultural orientado a mejorar significativamente las condiciones de vida de la infancia se requiere promover las reformas institucionales y legislativas para convertir el tema de la niñez en prioridad absoluta lo cual a través de la LEPINA comienza a dar frutos.

El reto es afectar la cultura, las creencias y percepciones, así como los comportamientos individuales y colectivos en relación con la protección de la niñez, es necesario insistir en la importancia de superar el esquema del Estado benefactor y avanzar hacia nuevos principios y estrategias de colaboración entre el Estado y la sociedad civil. Este nuevo modelo ha de constituirse en una "pedagogía" para la participación y la corresponsabilidad.

Se impone a la colectividad transitar de la vía negativa, a la vía positiva, es decir abstenerse de la violación de aquellos derechos, sino más bien a que se hagan cosas a favor de la niñez y la adolescencia, porque de nada sirven las conquistas de la ley si no hay posibilidades reales para ponerlas en práctica en el orden social. La doctrina de la protección integral como principio jurídico, plantea una ruptura radical con la vieja jurisprudencia y los programas asistencialistas de protección para proponer una nueva concepción social, cultural y política de la niñez.

La protección y promoción de la niñez y de la juventud es uno de los pilares fundamentales sobre los que se construye la democracia y el desarrollo de un país, y comprendemos que la plena vigencia de los derechos de la niñez no es solamente un problema de tipo legislativo. Es necesario provocar y estimular profundos cambios culturales en la forma de entender y tratar a los niños y niñas, y promover la más amplia participación social en el proceso de perfeccionamiento de nuestro orden jurídico sobre los derechos del niño.

Este proceso de movilización social tiene que superar la simple difusión de la LEPINA, para diseñar y aplicar estrategias pedagógicas orientadas a lograr el compromiso institucional y personal con la perspectiva de la protección integral y los derechos de la niñez. Se trata de estimular una actitud reflexiva sobre las motivaciones que justifican tal ley, para generar una toma de posición consciente y argumentada sobre sus implicaciones éticas, sociales, políticas y económicas.

La gravedad del problema demanda con urgencia la conjugación de esfuerzos para responder al desafío mayor de este comienzo de siglo: Estado y sociedad civil para hacer realmente efectiva la aplicación de la Convención de los Derechos de la Niñez.

5.3.2. Los Derechos como marco para el diseño y puesta en práctica de las Políticas Públicas.

La perspectiva de derechos ha de entenderse no solamente como un marco ético y jurídico para fundamentar la reforma legislativa concerniente a derechos de la niñez y adolescencia, si se toma en serio deberá nutrir los procesos de planeación, desarrollo y evaluación de las políticas y programas que se formulen en favor de los mismos.

La CDN exhorta a las familias, al Estado, a la comunidad, a los gobiernos locales y a la sociedad en general a emprender acciones orientadas a garantizar los

derechos de todos los niños y niñas, mediante políticas y estrategias sostenibles y participativas. "No se trata de ofrecer respuestas compasivas, de efectuar acciones que "maquillen" sus problemas, o de ofrecer alternativas que "reparen" problemas, sino de prevenirlos y resolverlos de una vez por todas. De lo que realmente se trata es de que estas personas, nuestros niños, niñas y adolescentes, lleguen a ejercer plenamente sus derechos." ¹⁶⁷

Es necesario reconocer y transformar los conocimientos, actitudes y prácticas que vulneran los derechos y que afectan negativamente las condiciones de vida de los niños y adolescentes a nivel de las familias. Hacer un reconocimiento sincero y objetivo de la realidad es quizá el primer paso para emprender el camino de la transformación. Para qué seguir insistiendo en negar o maquillar las graves situaciones de vulneración de derechos que viven nuestros niños, niñas y jóvenes en todos los rincones del país, porque ello contribuye a perpetuar este estado de cosas y a agudizar nuestra falta de sensibilidad social.

El Estado necesita modificar la legislación y las instituciones, pero el eje de estos cambios debe ser la creación de mecanismos efectivos para hacer exigibles los derechos. Por ello que observamos de forma positiva la entrada en vigencia parcial de la LEPINA, esta Ley representa un ejemplo de la nueva jurisprudencia con enfoque constructivo.

Tal como se plantea en su exposición de motivos "LEPINA apuesta por un sistema integral e integrado de protección de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, proponiendo mecanismos sociales y jurídicos para su protección, lo que se traduce en efectivos procedimientos administrativos y judiciales a través de políticas, planes y programas con la debida participación social; instituciones para denunciar y adoptar medidas de protección; sanciones e infracciones para los

¹⁶⁷ Ampe, UNICEF-Perú. Tomando conciencia sobre los Derechos del Niño Manual del Comité Local sobre los Derechos del Niño. Lima, 1997.

responsables de afectar los derechos de las niñas, niños y adolescentes; así como la institucionalidad necesaria para dar sostenibilidad al sistema”¹⁶⁸.

Esta Ley carece de una gran virtud: no ha sido una construcción colectiva que condensa las opiniones y las voces de centenares de líderes y conocedores y/o expertos en temas de niñez y juventud, es un ejercicio participativo de legislación y una enriquecedora experiencia de pedagogía política, sino que el proceso de elaboración de la LEPINA no fue agotado, fue limitado, se debió abrir el debate a mayor número de actores y niveles de participación, lo cual provocó que el proyecto de ley no gozara de consenso, tan necesario para asegurar el éxito de su aplicación, por otro lado es de lamentar que durante el proceso de elaboración de una ley, coordinado con UNICEF y la Unidad Técnica Ejecutiva de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia (UTE), no se tomaran en cuenta las observaciones y recomendaciones que distintos actores formularon, así como la Comisión de jueces, juezas, y magistrados (as) de la jurisdicción Penal Juvenil manifestaron que el proyecto de Ley no fue consultado como era debido, ya que los Jueces de Menores no fueron escuchados, además de los menores que tampoco fueron escuchados para ser coherentes con el Art. 12 número 2 de la CDN, por ello no vemos de mal forma la continuación de un proceso participativo para la reforma de la LEPINA.

La LEPINA debe contribuir a modificar prácticas sociales y culturales que afectan negativamente y estigmatizan a determinados grupos de niños y niñas en dificultad: niños de la calle, niñas y niños inducidos a prostituirse, abusados y explotados sexualmente, niños y niñas trabajadores, niños y adolescentes en conflicto con la ley, niños y niñas maltratados, niños y niñas vinculados al conflicto armado, desplazados por la violencia, o simplemente niños y niñas pobres y sin oportunidades para su pleno y armónico desarrollo como personas y ciudadanos. Así como también formular e implementar planes locales, establecer logros a nivel nacional y local en relación con los derechos, formular objetivos medibles y verificables para un

¹⁶⁸ Exposición de motivos de la LEPINA, pág. 2.

determinado período de tiempo, elaborar y desarrollar planes concretos con objetivos concertados participativamente.

Por otra parte también fortalecer nuestro convencimiento de que los derechos son complementarios e interdependientes, no es posible que los niños puedan ejercer sus derechos, si éstos no se garantizan integralmente, logrando una genuina concertación interinstitucional que supere los protagonismos exclusivistas y que facilite la conformación de redes efectivas de servicios para la niñez, a fin de reconocer y facilitar la participación de los niños, niñas y adolescentes como agentes fundamentales en los procesos de monitoreo y evaluación.

Crear comités paralelos locales de derechos del niño como instancias de coordinación y concertación para la planeación, la implementación, el monitoreo y la evaluación. Comités que de acuerdo con el principio de corresponsabilidad, favorecen la transparencia, limitan protagonismos exclusivistas y evitan las rupturas y la discontinuidad.

Trabajar con un enfoque de derechos significa reconocer y aumentar las capacidades de las personas, fortalecerlos para potenciar su ciudadanía, abrir oportunidades sin ningún tipo de discriminación "Para ser consecuentes con la perspectiva de derechos y protección integral, es preciso desarraigar la creencia bien extendida, por cierto, de que los niños son responsabilidad exclusiva del Estado y de que constituyen un objeto privilegiado de todas las formas cubiertas o encubiertas de asistencialismo".

Es necesario colocar en el centro del debate y las prioridades nacionales la formación ética de los niños y niñas, porque la perspectiva de derechos implica una comprensión de doble vía: los derechos y los deberes correlativos. El derecho general de la niñez debió ser un espacio de consenso público, que trascendiera los intereses corporativos y partidistas, y respondiera a un amplio movimiento social que convocara esfuerzos y voluntades con el criterio de corresponsabilidad (Familia-Estado-Sociedad), para dar vigencia a la doctrina de protección integral de la infancia y la juventud.

La LEPINA debe ser un instrumento para definir e implementar un sistema de garantías que articule de manera coherente y operativa las políticas, planes y programas. Debe plantear un ruptura radical con la vieja jurisprudencia y los programas asistencialistas de protección y proponer una nueva concepción social, cultural y política de la niñez.

“La necesidad de respetar, garantizar y promover los derechos de participación de los niños y los jóvenes y la libre expresión de sus opiniones, apunta a las transformaciones culturales que es necesario realizar para la plena y efectiva vigencia de la CDN. En consecuencia, los niños y los jóvenes tienen voz, tienen una visión del mundo y una perspectiva de futuro, creativa y nueva que aportar, y además tienen el derecho a expresarla y a ser escuchados. La constitución de la niñez (y de la juventud) como sujetos democráticos es una condición insoslayable para la consolidación y ampliación de las formas democráticas de convivencia social y política.”¹⁶⁹

5.4. Importancia social de las medidas de las medidas de protección a niños y adolescentes.

5.4.1. Fundamento doctrinario internacional de las medidas de protección.

Como se sabe, la CDN contempla y expresa extendidamente, entre uno de sus principios rectores de Derechos Humanos para esta población, el reconocimiento de todo niño como sujeto pleno de derechos, lo que por sí sólo debería implicar la excepcionalidad de la institucionalización y la no judicialización de los problemas de niños por sus carencias materiales, sociales, culturales, económicas y/o familiares. Así, la propia Convención insiste sobre el carácter principal de la crianza y cuidado

¹⁶⁹ Marta Maurás. *Prólogo libro: Niñez y Democracia. Crisóstomo Pizarro y Eduardo Palma* (Editores), Santafé de Bogotá: UNICEF, Impreandes-Presencia, S.A., 1997. Pág. 47.

del niño 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 CDN establece mecanismos, providencias y medidas positivas a favor de los niños, 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 de protección integral a niños transforma las necesidades en derechos. Tal afirmación conduce sin discusión, a entender, en consecuencia, que toda necesidad básica de un niño o niña que resulte insatisfecha se traduce en derecho vulnerado, que de acuerdo a la CDN, implica la activación cierta de mecanismos, preferiblemente administrativos y en último caso, judiciales, para garantizar o restituir el derecho vulnerado.

Las medidas de protección, son órdenes de obligatorio cumplimiento impuestas por la autoridad competente a favor de las niñas, niños y adolescentes, ante la amenaza o violación de sus derechos o intereses legítimos, pudiendo ser impuestas únicamente por las autoridades competentes y se dividen en: administrativas y judiciales. Las administrativas son determinadas por las Juntas Municipales de Protección de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y son aquellas que no afectan los derechos de ninguna persona y que pretenden garantizar y proteger a la niña, niño y adolescente; las judiciales, son aquellas que afectan algún derecho y solo pueden ser determinadas por el Juez, debido a la naturaleza e implicaciones jurídicas de la medida en la niña, niño o adolescente en su medio familiar, y que por su interés superior no es conveniente que se encuentre en ese medio ya sea de manera temporal o definitiva.¹⁷⁰

El artículo 27, numeral 2 de la CDN establece, que los padres tienen la responsabilidad primordial de proporcionarles a los hijos, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones necesarias para su desarrollo. Asimismo, prescribe en su norma 27, numeral 3. La obligación del Estado en adoptar cuantas medidas sean

¹⁷⁰ Exposición de Motivos de la LEPINA, pág. 2.

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 virtud de su artículo 4, que les impone la obligación de hacer efectivos los derechos de los niños, por cuantas medidas sean apropiadas. También debe interpretarse de acuerdo al artículo 6.2 de la Convención mediante el cual el Estado asume la obligación de garantizar los derechos de supervivencia y desarrollo de los niños.

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 niño, por lo que el parágrafo 1 del artículo 27 de la CDN amplía el concepto de derecho a la vida entendiéndolo como la vida en sentido físico y desarrollo integral, como desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y el parágrafo 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 niños 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 los niños 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 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" y las funda en el principio general de no discriminación e igualdad. Estas medidas especiales de protección estarán a

disposición de todos los niños que las necesiten y se activarán cada vez un derecho sea vulnerado a un niño o niña 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 CDN, en lo particular, y la Doctrina de Derechos Humanos para la Protección Integral de los niños y adolescentes, en general, se han encargado de reconocer universalmente los derechos a la supervivencia, el desarrollo, la participación y la protección especial. Un rápido mapa esquemático de estos grupos, siempre considerados como universales e interdependientes, nos permite ubicar los principales derechos contenidos en cada uno de ellos:

Derechos de Supervivencia: Comprendido por los derechos a la vida, a la seguridad social, a la salud y prestación de servicios de salud, en lo preventivo, saneamiento y atención y derecho a un nivel de vida adecuado, entre otros.

Derechos de Desarrollo: que comprende, entre otros derechos a la educación, a la cultura y recreación, al nombre y a la nacionalidad: a la libertad de pensamiento, conciencia y religión

Derechos de Participación: en donde se incluyen derechos de gran importancia para el ejercicio de la ciudadanía de los niños y la necesaria interrelación democrática, incluso desde el seno familiar hasta el ámbito público. Entre estos se encuentran los derechos a la libertad de expresión e información, a la opinión en todos los asuntos de su interés, incluyendo los procesos judiciales, la familia, la escuela, la comunidad, y el derecho a la asociación.

Derecho a la Protección especial: que comprende los derechos a estar protegido contra situaciones específicas de cualquier índole que le son adversas y vulneran derechos a los niños. Entre ellos se encuentran la protección contra toda forma de explotación, perjuicio, abuso físico o mental, maltrato o descuido, protección a los refugiados, asistencia humanitaria adecuada en caso de refugio, sea sólo o con sus

padres, a un proceso justo en caso de ser procesado por un órgano judicial o en procedimientos administrativos, protección contra la venta, el secuestro o trata ejecutados con cualquier fin o en cualquier forma y contra el uso ilícito de estupefacientes.

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 estos grupos, como única forma de garantizar una política de protección integral, ya desde la óptica de la prevención, ya desde la ejecución programática de atención universal como forma de protección.

Visto así, las políticas de Protección Integral a la niñez y adolescencia deben estar tendidas sobre la creación y activación de los mecanismos que sean necesarios, tales como los de carácter legislativo, educativos, culturales, sociales e institucionales que permitan subrayar el carácter universal de la protección para el vencimiento de cada uno de los obstáculos de carácter especialmente estructurales que han creado marcadas relaciones de inequidad para la infancia.

5.4.2. Criterio de distinción de la protección especial

De los derechos mencionados, contenidos en la Doctrina de Protección Integral, los derechos a la supervivencia, a la protección y a la participación forman un conjunto que convoca a la prioridad absoluta para todos los niños y niñas, para que se formulen y ejecuten políticas de Estado destinadas a la totalidad de la niñez y la adolescencia en materia de derechos y garantías a la vida, a la salud, a la educación, a la alimentación, al esparcimiento, a la asociación juvenil, a la cultura, a la libertad, a la justicia y, en fin, al conjunto de derechos relacionados con el desarrollo personal y social, con la integridad y con la igualdad.

El último derecho señalado, es decir, el derecho a la protección especial está dirigido precisamente al reconocimiento de la protección ante situaciones que podemos llamar de “desventaja” en que se encuentra un niño o niña (por abuso,

maltrato, explotación, o cualquier otra circunstancia), y en las que se proyecta incondicionalmente el curso de una singular y esmerado amparo y resguardo, de características especiales, por ser especial la adversa situación en que se encuentra el niño violado o amenazado en un derecho en particular. Abarca la protección especial a todos aquellos niños o niñas, o adolescentes que se encuentren en esa particular situación en un momento determinado.

Las medidas de protección constituyen así, en el sentido pedagógico del asunto, la anteposición a la protección colectiva o difusa, por cuanto ésta última está dirigida a la garantía del disfrute pleno de los derechos de supervivencia, desarrollo y participación para todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente a través de la activación de los mecanismos de política y gestión pública, de manera permanente y continuada en la prestación de servicios y bienes para la satisfacción de esos derechos, mientras que la protección especial, que se expresa en medidas especiales, opera como mecanismo restitutorio e incluso como mecanismo con efectos de prevención inicial o de control social activo, pero sólo en casos individuales o de pequeños grupos de niños fácilmente individualizables y determinables.

La CDN acuerda medidas especiales de protección que se conviertan en formas sociales de impacto real para transformar la situación de abierta desprotección en que se encuentran grupos determinados de niños y niñas. Así como se prevé el cumplir y garantizar derechos en las políticas globales de una sociedad, también se precisa la protección (de carácter especial), a determinados grupos de niños, o a un niño en particular, de las situaciones adversas que le vulneran su condición humana. En la comprensión meramente jurídica, la protección especial no está dirigida al reconocimiento de *situaciones o condiciones jurídicas* subjetivas del ser humano (salud, educación, vida digna, etc.), sino al reconocimiento del derecho a ser protegido frente a *situaciones de hecho* que impiden el ejercicio de otros derechos, o violentan derechos, es decir, la protección de hecho para ejercer la condición subjetiva de derecho y para restituir la situación a parámetros normales de protección.

En consecuencia, se trata de una atención positiva y preferencial de los niños que se encuentran en estas situaciones especiales de desprotección.

De esta manera, las situaciones de hecho que constituyen violaciones individuales se encuentran estrechamente vinculadas a causas estructurales, que por lo general tienen su raíz en la ausencia de políticas de prevención y protección general, colectiva, y no precisamente singular. Así, muchas situaciones en el seno de una familia determinada son expresión de las carencias estructurales devenidas de la pobreza generalizada en la sociedad, por lo que la planificación general de la gestión social del Estado debe estar orientada a concebir y ejecutar eficazmente las políticas generales de protección especial para atender desde lo sustancialmente estructural a los niños individualmente considerados, y a sus familias.

5.4.3. Delimitación de la trascendencia social de la medida de protección

Algunos datos son básicos para delimitar la medida de protección en su alcance social, que imponen una visión de ruptura con algunas formas conceptuales en la práctica de la protección a los niños y adolescentes, entre ellas:

1. Trascender la visión singular de lo jurídico

Más allá del dominio jurídico, más allá del análisis de la norma legal y de los eventos que se suscitan en el procedimiento administrativo, está la determinación de la medida de protección como instrumento idóneo y estratégico para vencer la realidad que atraviesa la familia. La importancia de estudiar las relaciones causales de la violación de los derechos de los niños, en los términos en que la he planteado, tiene como objeto determinar la aplicación del programa o los programas que sean más apropiados al recorrido de las causas, para su vencimiento, es decir, para avanzar en la superación de las razones sociales, económicas, culturales, educacionales o de cualquier otra índole que se hayan comportado como factores en la determinación de

la violación o desprotección del derecho, especialmente en aquellos casos que evidencian conflictos sociales originados por la pobreza o la exclusión social. Distinto será el caso de la negación de una matrícula escolar, o de expulsión de un centro educativo, o de inminente peligro a la vida o a la salud, en el que por supuesto, además de las medidas a las que se refiere el artículo 83 y 89 de la LEPINA, la violación es de facto, demostrable con el hecho violatorio mismo y no necesariamente con un conjunto de relaciones contradictorias que genera la pobreza en la sociedad, en la comunidad y en la familia.

El análisis de la medida de protección en el estricto sentido jurídico no expresará nunca la realidad individual, humana, socioeconómica, material, cultural, educativa de la familia y por ende, del niño. De manera que si no hay acceso al estudio causal social correspondiente, además de toda la probanza jurídica que se quiera en un procedimiento administrativo o en un procedimiento judicial, si el Consejero de Protección o el juez, en su caso, no tiene acceso a conocer cuáles son las razones sociales que dan origen a que un niño esté en la calle, seguramente la medida no responsabilizará a las causas estructurales asimiladas a la pobreza y a la desigualdad de oportunidades, y con seguridad, que la reflexión se hará responsabilizando al niño, o en todo caso, a la familia, que tal vez poco o nada tiene que ver con las injusticias en que se desenvuelve la sociedad actual, en las que nos ha tocado vivir, pero a la que no nos rendimos.

Por otro lado, si bien en el ordenamiento legal de la materia, la Medida de Protección está destinada a asegurar los derechos y garantías, restituyéndolos o preservándolos, la expresión de cada uno y de todos los derechos consagrados y reconocidos por este mismo ordenamiento, constituyen condiciones subjetivas de los seres humanos como sujetos plenos de derecho, por cuanto lo que importa en resumen es la tutela efectiva de los derechos y garantías en caso de inobservancia, incumplimiento o defenestración, y no la tutela de la persona titular del derecho. Por ello, la función real de la medida de protección está indisolublemente ligada al derecho humano de que es acreedor la persona, el niño o adolescente que se

encuentra en situación de desventaja, de desconocimiento de su condición de sujeto de derechos. También, la expresión de cada uno y de todos los derechos se verifica en la vida social, en la cotidianidad familiar e individual de esos niños o niñas, y es precisamente en esa cotidianidad en que se acontecen las más disímiles controversias entre el deber ser de la condición de sujetos de derechos y la realidad.

2. Trascender la visión singular del problema individual

La interrelación sustancial de la medida de protección con las políticas sociales y los programas de atención constituye así una de las diferencias con los modelos de intervención sostenidos y practicados en el sistema tutelar de los menores en situación irregular, por cuanto la medida de protección correspondiéndose fielmente con la protección a los derechos humanos del niño o niña, o adolescente de que se trate en un caso concreto, no debe dar una respuesta de intervención individual a un problema que teniendo su origen y causa en las condiciones de pobreza, por ejemplo, no es un problema individual, sino social. Por tanto, la respuesta de la medida de protección debe impactar lo social, dirigiendo las responsabilidades a las instituciones de asistencia o de servicios pertinentes. Esto permite alejar la mirada del niño como problema en el marco de las contradicciones sociales existentes; es decir, empezamos a mirar el problema desde las relaciones intrínsecas en las que se mueve una sociedad y evidentemente a ubicar la medida en la dimensión institucional que corresponde a las políticas educativas, culturales, informativas, comunicacionales, de familia o asistenciales, según sea el caso.

Si es cierto que en caso de violación de derechos del niño, se deben aplicar los programas necesarios para la restitución del derecho mismo, es más cierto aún que la acción del programa o que las acciones estratégicas del programa no están dirigidas al niño como problema, sino a éste como víctima de un problema mucho más complejo, que atiende a razones multicausales en las que el niño es, por lo general,

expresión consecencial de contradicciones menos visibles, pero no por ello verdaderamente causales de la violación de sus derechos.

En los modelos de intervención de la situación irregular, ante las situaciones en que se encontraban los niños por las causas sociales que violaban sus derechos, se utilizaron de manera privilegiada los programas de aprehensión individual, bajo la figura de la tutela del Estado que se encargó de esconder la exclusión en que se encontraban los niños de las políticas sociales básicas, además de privarles del derecho a la libertad por causas asimiladas a conflictos sociales o familiares, por lo que ahora, en las actuaciones del paradigma de protección integral a los derechos humanos de los niños se impone una intervención dirigida a superar estos conflictos, devolviendo al niño el derecho a su pleno e integral desarrollo en libertad, no teniendo cabida alguna la exclusiva intervención individual para subsanar los orígenes del problema.

3. La medida de protección es fuente inmediata para la planificación del CONNA.

Si bien hasta ahora nos hemos referido a la importancia que tiene la medida de protección de manera directa para el niño y su familia, objeto de la misma, no podemos dejar de analizar su relevancia para los demás órganos del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y del Adolescencia, en especial, para las actuaciones del Consejo de Derecho de la Niñez y del Adolescencia en sus respectivos niveles político-territoriales.

El artículo 134 de la LEPINA establece la naturaleza y funciones del CONNA asignándole como función primordial, el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Para ello, es atribución común a todos la elaboración de la política pública de protección, que sin duda no surge de la abstracción ni de un ejercicio de éxtasis mental del cuerpo de consejeros, sino de un concienzudo y científico análisis de situación que prevé la propia Ley y que debe realizarse y actualizarse de manera permanente y constante, tratándose no de un simple diagnóstico que proporcione datos, sino de un exhaustivo análisis de la información, incluso de la información organizacional, programática y presupuestaria del país, del estado o del municipio; además de toda la interpretación social. En esta tarea prioritaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de los Consejos de Derechos resulta inobjetable que la información proveniente de las medidas de protección constituye una fuente insustituible para la formulación de la política pública. Es obvio, que si la recurrencia de situaciones y causales de violación de derechos o de un derecho determinado, es mayor en un tiempo y en un lugar determinado, ésta se puede conocer de manera inmediata, así como las causas, a través de la información directa que proporcionan los Consejos de Protección, lo cual permitirá nutrir el análisis de situación y, por ende, la planificación y asignación apropiada de estrategias, acciones, planes, programas y recursos que atiendan aquellas situaciones informadas por los Consejos de Protección.

5.5. Sistema de Protección.

5.5.1. Criterios para construir un criterio para construir un Sistema de Protección.

1. Integralidad.

El sistema debe construirse para brindar protección integral a niños y adolescentes. Esta integralidad supone:

- Que se debe garantizar todos los derechos a todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna, no sólo a los que se consideran en situación de riesgo social (situación irregular)
- Que se debe garantizar tanto los derechos colectivos o difusos como los derechos individualmente amenazados o violados
- Que no debe restringirse a la protección jurídica, sino privilegiar la protección social, que se refiere a la concepción e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar derechos básicos de niños y adolescentes, de forma prioritaria.

2. Criterio de la eficacia

El hecho de reconocer a los niños y adolescentes como sujeto de derechos obliga a crear **vías efectivas** para la defensa y garantía de sus derechos individuales, colectivos y/o difusos. Para ello hay que establecer claramente:

- Actores, instancias, órganos, estrategias y procedimientos (tanto administrativos como judiciales), idóneos para lograr ese objetivo esencial.
- Un sistema de medidas sancionatorias para quienes estando obligados a ello, no garantice, amenacen o violen esos derechos.
- Mecanismos que garanticen los fondos necesarios para brindar la Protección Integral a la que niños y adolescentes tienen derecho.

3. Criterio de Participación-Articulación

El sistema debe distribuir la responsabilidad concurrente de garantizar derechos entre la trilogía Familia, Estado, Sociedad, lo cual debe evidenciarse en las instancias y órganos de protección.

-Hay que definir los roles y la modalidad de participación de cada uno de los actores, tanto en la **toma de decisiones**, como en las **acciones** destinadas a ejecutarlas y en el **control** de las mismas.

-Hay que diseñar una estructura administrativa y judicial coherente, articulada, integrada por entidades gubernamentales y no gubernamentales, planificadoras, coordinadoras, deliberativas, controladoras y ejecutoras de modo a crear una red eficiente de atención, defensa y garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente.

4. Criterio de la descentralización

La descentralización supone la transferencia de poder, autoridad y recursos del gobierno central, a las regiones y municipios, se debe reducir el poder de intervención de los gobiernos centrales en problemas que mejor se resuelven en el ámbito local, hay problemas que solamente son administrables a pocos pasos de su origen.

El gobierno municipal, en la mayoría de los casos, se ha visto limitado en el ámbito social a la construcción de obras de infraestructura deportiva, educativa, de saneamiento y salud. El quehacer tradicional de las municipalidades se ha orientado sobre todo a la generación de servicios básicos. Aún no se ha incorporado a la niñez, como preocupación central de estas instancias.

Desde los años 90, en Latinoamérica se viene motivando a los gobiernos locales para que, en el marco de su actividad, incluyan la defensa y la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, dicha incorporación no ha trascendido la retórica. Los presupuestos, planes y proyectos municipales muestran claramente que la problemática de la niñez no forma parte de las principales políticas, ni de la acción de los gobiernos locales.

5. Redefinición de funciones judiciales.

El sistema se construye de modo que se reserva al juez su actuación para resolver conflictos jurídicos, se mantiene la competencia judicial para aquellas situaciones de carácter no penal que puedan producir alteraciones sustanciales o permanentes en la condición jurídica del niño y del adolescente (tutela, guarda, patria potestad, adopción).

Se atribuye al juez competencias para ocuparse de la garantía y defensa de los derechos, corrigiendo abusos, desviaciones, omisiones, faltas, errores cometidos por entes y personas responsables de brindar protección integral a niños y adolescentes.

Se fortalece la figura del juez, concibiéndolo como figura clave dentro del Sistema de Protección. La Doctrina de Protección Integral está fundamentada en la solución adecuada de la problemática de la infancia, mediante la implantación de las políticas públicas de carácter universal y no estigmatizante. Las características de esta nueva tesis son:

- La infancia es una sola y su protección se expresa en la exigencia de formulación de políticas básicas universales para todos los niños
- El niño, más allá de su realidad económico-social, es sujeto a derechos y el respeto de los mismos debe ser garantizado por el Estado.
- El juez sólo interviene cuando se trata de problemas jurídicos o conflictos con la ley penal, no puede tomar cualquier medida y si lo hace debe tener duración determinada.

El sistema judicial trata los problemas jurídicos con jueces diferentes para lo civil (adopción, guarda, etc.) y lo penal. Los temas asistenciales serán tratados por órganos descentralizados a nivel local, compuesto multisectorialmente con participación del Estado, las ONGs, las iglesias, la comunidad y los jóvenes.

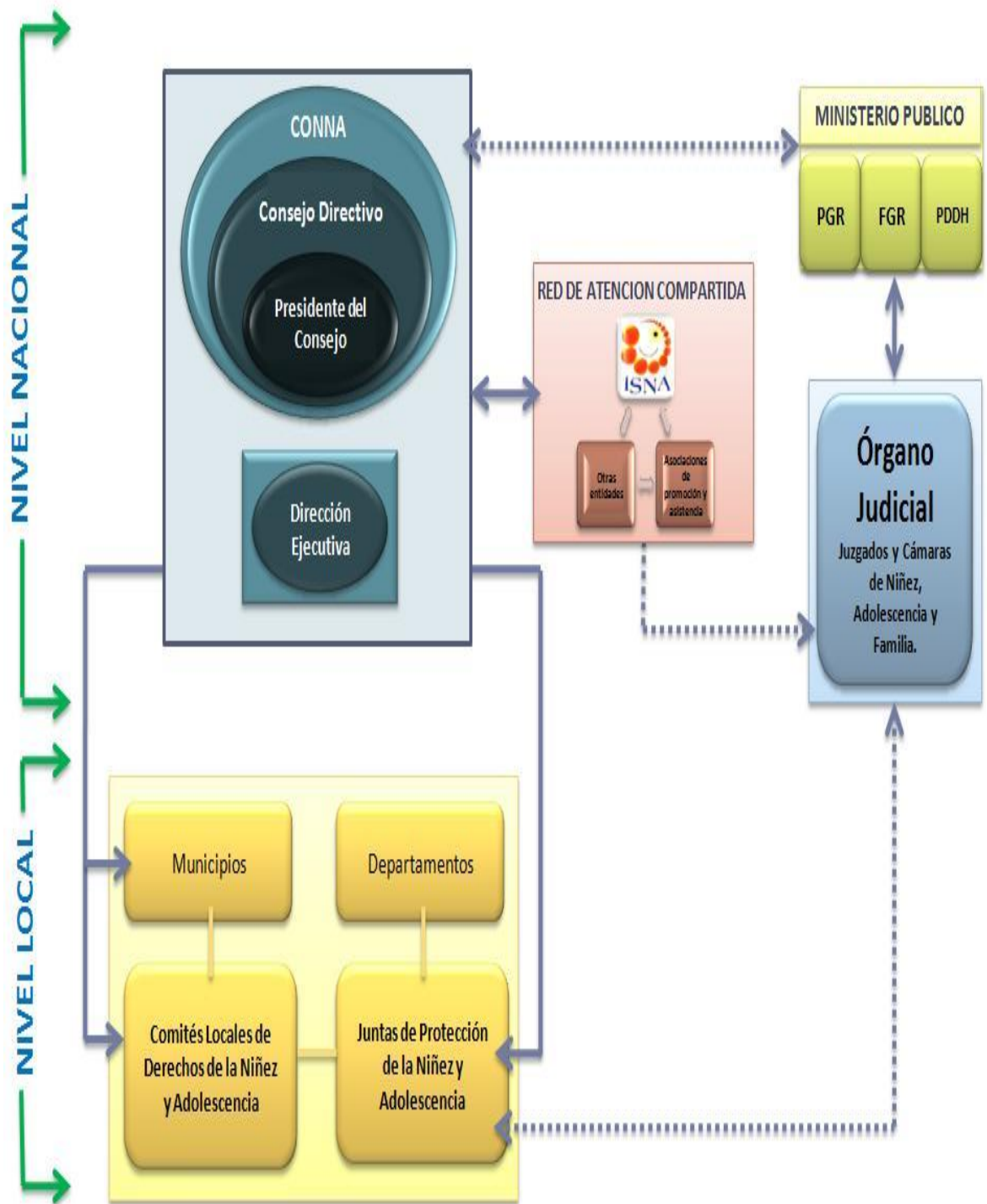
El niño en dificultades sociales no es competencia de la justicia. Los organismos encargados de la protección especial están obligados a oír al niño y a sus padres para incluir al grupo familiar en programas de apoyo.

LEPINA (artículo 103)

El Sistema Nacional de Protección Integral también denominado en esta ley “Sistema de Protección Integral” o simplemente “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.

El Sistema de Protección estará integrado por (artículo 105 LEPINA) :

- a) El Consejo Nacional de la Niñez y 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) Asociaciones de Promoción y Asistencia.
- e) El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia.
- f) El Órgano Judicial.
- g) La Procuraduría General de la República.
- h) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y,
- i) Los Miembros de la Red de Atención Compartida.



¿Qué es la Red de Atención Compartida? es el conjunto coordinado de entidades de atención; sus miembros tienen por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, las cuales deben actuar conforme a la presente, Ley y en todo caso, en atención a los principios de legalidad e interés superior. Los miembros de la Red de Atención Compartida participan en la ejecución de la PNPNA, las políticas locales y en los casos autorizados por la LEPINA, la ejecución de las medidas de protección.

Coordinación de la Red de Atención Compartida

Las entidades de atención integradas en la Red de Atención Compartida deberán coordinar sus programas, servicios y actividades para garantizar la mejor cobertura nacional y local, evitar la duplicación de esfuerzos y servir de manera eficaz y eficiente a la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia coordinará y supervisará la actuación de los miembros de la Red de Atención Compartida. Los medios y procedimientos de coordinación serán regulados en un reglamento especial que aprobará el CONNA.

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia podrá formular las recomendaciones que considere oportunas para que las entidades de atención integradas en la Red de Atención Compartida adecúen sus actuaciones a las disposiciones de esta Ley y de la PNPNA. Asimismo, podrá ejecutar programas y proyectos de cooperación técnica y financiera conjuntamente con las entidades de atención.

Naturaleza de los miembros de la Red

Las entidades de atención integradas en la Red de Atención Compartida podrán ser de naturaleza privada, pública o mixta, y estar constituidas mediante cualquier forma de organización autorizada por el ordenamiento jurídico salvadoreño. Las Asociaciones de Promoción y Asistencia de la Niñez y Adolescencia, las cuales también son entidades de atención, estarán integradas a la Red de Atención Compartida pero su registro y autorización se sujetará a requisitos especiales. La función que realizan las entidades de atención es de carácter público y está sujeta a la acreditación, autorización y supervisión estatal.¹⁷¹



¹⁷¹ Lepina, art. 170- 171

5.5.2. La protección de derechos difusos y colectivos.

- 1. Definición de Intereses Difusos y Colectivos:** Permiten la protección jurídica de situaciones supra personales.

Derecho Difuso: es el que corresponde a una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos. Tienen por objeto garantizar y restituir el derecho a todos los afectados por su amenaza o conculcación. Puede ser invocado, bien por particulares legitimados para actuar; por órganos o instituciones públicas, así como por asociaciones privadas

Derecho Colectivo: es el derecho de comunidades o sectores poblacionales compuestos por sujetos de derechos más o menos determinables, que representan, en definitiva, los intereses que el grupo persigue en forma unificada, en función de sus características y aspiraciones comunes.

- 2. Mecanismos de exigibilidad**

Definición: Son las vías para solicitar ante los organismos nacionales y/o internacionales el cese de la amenaza o la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Dimensiones: La exigibilidad tiene tres dimensiones complementarias entre sí: Jurídica, Política y Social.

- a) Mecanismos derivados de la convención:

Informes Oficiales de los Estados sobre las medidas que hayan tomado para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención y al que el Comité puede hacer observaciones, sugerencias y recomendaciones, que se transmiten a la Asamblea General.

Informes alternos de las ONG's que permiten poner en conocimiento del Comité el grado de cumplimiento de los derechos, desde una óptica distinta a la del Estado.

b) Mecanismos constitucionales:

Algunas Constituciones de Latinoamérica (por ejemplo: Ecuador, Paraguay, Venezuela) traen dispositivos expresamente relacionados con los niños, declarándolos sujeto de derechos y consagrando constitucionalmente principios convencionales tales como el interés superior del niño; la corresponsabilidad y su incorporación progresiva en la ciudadanía activa.

c) Mecanismos legales.

Acción judicial de Protección: Recurso judicial contra actos u omisiones de particulares, órganos o instituciones públicas o privadas que amenacen o violen derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes. Tiene por finalidad que el tribunal haga cesar la amenaza u ordene la restitución del derecho, mediante la imposición de obligaciones de hacer y no hacer

d) Mecanismos Sociales y Políticos

-Cabildeo: Recurso para lograr cambios en programas, impulsar leyes, proyectos, así como influir en actores con poder de decisión. Para usar este mecanismo es necesario un plan estratégico que implica investigar, negociar y consensuar

-Movilización social y/o campañas: Acciones de presión que se realizan para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones. Se puede con ello sensibilizar o presionar.

-Mesas de diálogo: Mecanismo de articulación con distintas autoridades, organizaciones, instituciones o personas vinculadas con un tema específico para identificar problemas, establecer acuerdos, coordinar acciones destinadas a exigir la garantía de derechos.

-Generación de opinión pública: Desarrollo de estrategias dirigidas a involucrar y sensibilizar a periodistas, comunicadores sociales y comunitarios con el propósito de generar corrientes de opinión que incorporen los principios, derechos y garantías de los niños y adolescentes en las diferentes esferas de la vida cotidiana e incentivar al Estado a establecer una agenda acorde con los derechos humanos.

-Redes de trabajo: Las redes son fundamentales para la garantía de los derechos, por cuanto mueven una gran cantidad de organizaciones, que tiene objetivos comunes.

-Monitoreo y vigilancia: Observación del cumplimiento, por parte del Estado, de los compromisos adquiridos, tanto a nivel nacional como internacional, especialmente en lo relativo a políticas, legislación y prácticas institucionales.

-Informes: Documentos que dan cuenta de la situación de los derechos de niños y adolescentes. Permiten presentar propuestas y su divulgación genera debates sobre el tema

-Educación y participación: Los grupos afectados deben adquirir conocimiento sobre las leyes y procedimientos, así como desarrollar habilidades para reclamar sus derechos. Sin la educación de los niños, familiares y organizaciones de promoción y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, la exigibilidad se hace cuesta arriba.

5.5.3. Asuntos sujetos al conocimiento del Juez Especializado de Niñez y Adolescencia.

a) PROCESO GENERAL.

Artículo 226 LEPINA: El proceso general de protección servirá para satisfacer intereses estrictamente jurídicos de los sujetos legitimados en los siguientes casos: Cuando las Juntas de Protección se nieguen inicialmente a conocer de las amenazas o violaciones de los derechos individuales de niñas, niños o adolescentes, utilizado el recurso de revisión que prevé la presente Ley; cuando las Juntas de Protección hubieran desestimado las denuncias presentadas, agotado el recurso de revisión que prevé la presente Ley; cuando las Juntas de Protección sean las responsables de las amenazas o violaciones de tales derechos, cuando sea necesaria la adopción del acogimiento familiar o institucional, previa evaluación y solicitud realizadas por las Juntas de Protección, cuando se pretenda la revisión de la decisión administrativa que afecte el derecho de reunificación familiar de la niña, niño o adolescente; y, cuando se promueva la Acción de Protección (ART. 227).

b. PROCESO ABREVIADO

Asuntos sujetos al proceso abreviado: La revisión, a instancia de parte, de las medidas administrativas de protección impuestas por las Juntas de Protección, el cumplimiento de las medidas dictadas por las Juntas de Protección, cuando sus destinatarios se nieguen a acatarlas; la autorización de la intervención, hospitalización o administración de tratamiento médico para una niña, niño o adolescente, cuando sus padres, representantes o responsables se encuentren ausentes o se opongan a la medida; y, la autorización para la salida del país de la niña, niño o adolescente, cuando la madre, padre o quien ejerza su representación legal se encuentre ausente o se negare injustificadamente a dar dicha autorización¹⁷².

En materia de derechos de niños y niñas, mucho hemos avanzado pero mucho queda por aprender, trabajar por la infancia hoy es trabajar por sus derechos.

La CDN significa un cambio fundamental en la manera de concebir al niño y la niña, es decir como sujetos de derechos y no meros beneficiarios de servicios. Esto a su vez obliga a pensar las políticas públicas de una manera diferente donde la protección integral del niño significa dejar atrás formas tutelares discriminatorias, segmentadas y autoritarias de atención y desarrollar una visión integral en la lógica de derechos. Ésta se forma por la aplicación de ciertos principios, como el de universalidad e integralidad, es decir que todas las áreas de derecho sean efectivamente cubiertas para todos los niños y las niñas a lo largo de su ciclo vital; el del interés superior del niño y la niña que implica una mirada transversal de las políticas y una distribución de recursos acorde con ese interés; y el de la eficacia, es decir que la oferta de servicios no refiera sólo a la letra de los derechos sino a su propósito sustantivo y su resultado.

Ahora bien, las políticas públicas en cualquier parte del mundo representan el esfuerzo y la intencionalidad con la que una sociedad se procura los medios para alcanzar las metas que socialmente se han definido como deseables de alcanzar. Como son múltiples los actores involucrados y múltiples también las visiones

¹⁷² Artículo 230 LEPINA.-

teóricas, metodológicas y políticas no es de extrañar que finalmente la coherencia de la visión y los instrumentos de política dejen mucho que desear. De ahí la importancia de revisar constantemente no sólo la cantidad de los servicios sino su calidad y pertinencia con un enfoque de derechos, y no sólo los instrumentos de política sino sus resultados y su coherencia.

Veamos un ejemplo: si una sociedad ve el consumo de drogas como un asunto de seguridad ciudadana sus políticas para hacerle frente estarán orientadas a la prevención y sanción del delito, institucionalmente más cercanas a la policía y el sistema judicial y socialmente radicadas en ciertos grupos más “vulnerables”, entre ellos los adolescentes y jóvenes pobres. Pero si el consumo de drogas se ve como un asunto de salud pública, las políticas estarán más cerca de la prevención, la educación, la participación e involucramiento de la familia y la comunidad en general. Este ejemplo deja en claro el enorme desafío de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y el hecho que en cualquier sociedad subsistirán en mayor o menor grado contradicciones e incoherencias que es preciso ir desmadejando.

Es por ello que el estado Salvadoreño ha hecho intentos para modificar o dotar al país de un marco jurídico que genere condiciones para la protección de los niños, niñas y adolescentes, en 2001 se elaboro el proyecto de ley denominado Código de la niñez y la Adolescencia, sin embargo, dicha iniciativa no prospero.

Otro intento de crear la normativa específica para la infancia, inicio en el segundo semestre del año 2006, con la denominada Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, viniendo ello a intentar mesurar el poco o nulo efecto que ha venido teniendo la Ley del ISNA a vista esta de forma aislada, sin tener algún complemento que vele o amplíe los vacíos que esta tiene al fecha, esperando que la LEPINA tome un buen curso su ejecución o vigencia total y el presupuesto destinado a tal no se agote en el pago de planillas y arrendamientos de inmuebles, que no es la forma de combatir la falta de protección por parte del Estado tanto de la niñez institucionalizada como la que goza de una familia.

CAPITULO VI

ANÁLISIS DE DATOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.

6.1 Resultado de las entrevistas realizadas.

Este capítulo se basa en el procesamiento de toda la información recabada por la técnica de investigación denominada entrevista, la cual tiene por objeto recolectar las opiniones de personas que tienen amplia relación en el tema del estado de protección integral de los menores, entendidos por estos, las niñas, niños y adolescentes en lo relativo al resguardo o colocación institucional de estos en el ISNA como ente rector de la protección, para tal fin se realizaron CUATRO entrevistas: La primera dirigida a un trabajador social del ISNA, para tener una apreciación social, humanística y con enfoque de derechos del tema; dos entrevistas a personal de dos instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, las cuales son la Procuraduría adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y Juventud el objetivo de entrevistar a la licenciada es que nos el punto de punto de vista la institucionalización del niño y la entrada de vigor que tuvo al Lepina en la que respecta a los derechos de menores si cree o presume que generara cambio alguno en la práctica para lograr fortalecer los derechos de estos, y al Procurador de Menores perteneciente a la Procuraduría General de la República para verificar la existencia o inexistencia de proyecto o programas en conjunto con el ISNA y verificar si se cumple lo señalado en la ley en lo relacionado a que existe o esta nombrado un procurador de menores en cada sede del ISNA, y la última dirigida a la Licda. María Teresa Delgado de Mejía Gerente de Programas de Unicef con el fin de obtener la información sobre lo relevante de la Lepina, y el aporte que pueda tener Unicef en esta ley, su opinión en la materialización de esta ley, y sobre todo qué opinión le merece el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

A) Cedula de Entrevista dirigida al Lic. Jaime Guerrero, Procurador de Menores de la Procuraduría General de la República.

Pregunta 1.

¿Cuál es su función específica en el procedimiento que sigue el ISNA para la aplicación de medidas de protección a la niñez en resguardo y vulnerada en sus derechos?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Brindarle Asistencia técnica, en vía del conocimiento de haberse cometido hecho delictivo por parte del menor, solo cuando se reportan casos no hay una visita periódica para darle asesoría a estos niños

Pregunta 2.

¿Cómo considera la labor asignada a usted en la ley del ISNA en relación a su participación en el procedimiento para la aplicación de medidas de protección para lograr una efectiva protección de los derechos de la niñez y adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Como una función meramente técnica vía juzgado, en colaboración con el equipo técnico.

Pregunta 3

¿Qué criterios se toman en cuenta para institucionalizar a los niños vulnerados en sus derechos?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Depende, se procura salvaguardar el interés superior del menor si el medio que le rodea al joven que comete el hecho delictivo, no es la más propicia se deja bajo colocación institucional.

Pregunta 4

¿Cree que es eficiente la labor del ISNA con respecto de la protección integral de la niñez?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	No, debido a que no juega un papel protagónico, ya que no posee los insumos adecuados para rehabilitar al menor, se cuenta con talleres, personal y/ o presupuesto adecuado.

Pregunta 5

¿Según la ley del ISNA las medidas de protección están sujetas a revisión, sabe cada cuanto tiempo debe realizarse?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Tres meses, a través del Tribunal de Medidas del Menor Infractor, siempre y cuando se halla responsable donde el estudio psicológico y social indique que si se cumplido a cabalidad el objeto de la medidas se han cumplido

Pregunta 6

¿Considera que el reglamento de la Ley del ISNA se encuentra uniforme con lo establecido en dicha Ley?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	No, muestra de ello es que tiene que estar dotado de talleres vocacionales y no hay ampliación en el proceso y las medidas de estos en el reglamento.

Pregunta 7

¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Es deficiente, existen buenos proyectos, pero poca ayuda económica para promoverlos.

Pregunta 8

¿Cuál es la función que desempeña su institución dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	Forma parte de la junta directa del ISNA.

Pregunta 9

¿Existe algún proyecto que ustedes ejecuten conjuntamente con el ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría	Solo con las atribuciones que tiene el

General de la República	Procurador de menores según la ley del ISNA entre ellas las Adopciones.
-------------------------	---

Pregunta 10

¿Cómo considera usted la función del ISNA de promover y vigilar la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y al Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procurador de Menores de Procuraduría General de la República	No existe aplicación de la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y al Adolescencia por parte del ISNA, por desinterés del gobierno central.

Pregunta 11

¿Cómo interpreta usted la creación de la LEPINA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría General de la República	Como un principio de protección de los derechos de la niñez salvadoreña, de una forma un poco más real y efectiva.

Pregunta 12

¿Cuenta con un registro acerca de la cantidad de niños a quienes se les ha aplicado la medida de institucionalización por parte del ISNA.?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría General de la República	Si se lleva un dato estadístico de cuantos expedientes de menores se ven al mes y su medida final, esto se puede observar en línea.

**B) Cedula de Entrevista dirigida a la Licda. Leonor Yesenia Arteaga Rubio,
Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la
Niñez y Juventud**

Pregunta 1

¿Cuál es su función específica en el procedimiento que sigue el ISNA para la aplicación de medidas de protección a la niñez en resguardo y vulnerada en sus derechos?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos de la Niñez y Juventud, la vigilancia permanente del cumplimiento de los derechos de estos.

Pregunta 2

¿Cómo considera la labor asignada a usted en la ley del ISNA en relación a su participación en el procedimiento para la aplicación de medidas de protección para lograr una efectiva protección de los derechos de la niñez y adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Como una labor cerrada de vigilancia y control.

Pregunta 3

¿Qué criterios se toman en cuenta para institucionalizar a los niños vulnerados en sus derechos?

Personas Entrevistadas	Respuestas
-------------------------------	-------------------

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Pobreza, ausencia de modelos alternativos de trato hacia los menores, estrés, falta de educación.
--	---

Pregunta 4

¿Cree que es eficiente la labor del ISNA con respecto de la protección integral de la niñez?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	No. Se necesita de personal idóneo y calificado con sentido humano, y un mayor presupuesto que a la vez no solo se agote en el pago de planillas y mantenimiento de la Institución, si no en aspectos menos superficiales, a demás de que se debe sensibilizar a la población y a las instituciones del Estado para tratar los problemas de la niñez, puesto que no se debe politizar la institución, además de el ISNA debe tener un rol más protagónico en ejecutar la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y al Adolescencia y fomentar la coordinación con otras instituciones miembros del Sistema Nacional

Pregunta 5

¿Esta institución que proyectos está impulsando para ayudar a prevenir la colocación institucional o resguardo de menores?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ninguno, por la función que desempeña de velar por el cumplimiento de los derechos por parte del Estado a través de sus instituciones.

Pregunta 6

¿Qué resultados han obtenido?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Por su naturaleza la PDDH solo hace recomendaciones, verifica la actuación del rol protector del Estado.

Pregunta 7

¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	No existe el sistema como tal en la vida practica.

Pregunta 8

¿Cuál es la función que desempeña su institución dentro del Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Desempeña una función de control y vigilancia del cumplimiento de los derechos.

Pregunta 9

¿Existe algún proyecto que ustedes ejecuten conjuntamente con el ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ninguno, por la naturaleza de fiscalizadora que tiene la PDDH.

Pregunta 10

¿Cómo considera usted la entrada en vigencia de la LEPINA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Es buena y efectiva y sobre todo de amplio reconocimiento de los derechos de la niñez, pero el problema se ha encontrado en el atraso de su entrada en vigencia de todo el contenido de esta ley y en presupuesto que se necesita para le optimo funcionamiento ya que este solo podría cubrir instalaciones y sueldos y no el fondo que son los niños y jóvenes.

C) Cedula de Entrevista dirigida al Lic. Manuel Enrique Pérez, Trabajador Social del ISNA.

Pregunta 1

¿Cuáles son los casos más comunes que atiende esta institución?

Personas Entrevistadas	Respuestas
-------------------------------	-------------------

ISNA	Abandono, niños de la calle, niños s en explotación sexual o drogas o con antecedente de cometer ilícitos
------	---

Pregunta 2

¿Esta institución que proyectos o programas está impulsando para ayudar a prevenir el resguardo o colocación institucional del menor?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Programas de Prevención por medio del Cuerpo protector a través de las comunidades y guarderías.

Pregunta 3

¿Qué resultados han obtenido?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Se han capacitado a líderes de comunidades, ferias, por medio del Comité interinstitucional para la violencia.

Pregunta 4

¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Existe en papel no tiene vida practica o funcionalidad no se han desarrollado programas para disminuir los problemas

	que enfrenta la niñez de una forma individual, generando con ello la disfuncionalidad del sistema.
--	--

Pregunta 5

¿Qué función desempeña su institución dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Es el coordinador del Sistema

Pregunta 6

¿En un caso concreto que medidas aplica para proteger al menor que ha sido descuidado por sus padres?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Se aplican las medidas establecidas en el art. 45 de la ley del ISNA, de acuerdo al caso concreto.

Pregunta 7

¿Cómo interpreta usted el Principio del Interés Superior del Menor?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Como un régimen legal, por que debe tomarse en cuenta a la hora de aplicar las leyes; y político pues debe estar presente para orientar los programas y presupuestos; que fomenta la prevalecencia de los derechos del niño.

Pregunta 8

¿A su criterio en que situaciones debe tenerse en consideración el Interés Superior del Menor?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	En todas las actuaciones debe imperar el principio del interés superior del menor.

Pregunta 9

¿Existen proyectos que se ejecutan en conjunto con otras instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la niñez y la Adolescencia como la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Con la PGR desarrollan lo relacionado a las adopciones y en relación a la PDDH esta institución remite los casos denunciados al ISNA y les hace recomendaciones.

Pregunta 10

¿Existen obstáculos para desarrollar la función del ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
ISNA	Obstáculos de carácter económico, deben existir medidas de protección con mayores consecuencias para los padres y debe reformarse lo referido a las causas de pérdida y autoridad parental.

**D) Cedula de Entrevista dirigida a la Licda. María Teresa Delgado de Mejía
Gerente de Programas de Unicef.**

Pregunta 1

¿Cuál es su función específica en la protección integral de la niñez y adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Tengo como cargo en UNICEF, el de ser especialista de programas, es decir soy gerente de programas de UNICEF, y manejo dos grandes temas, uno es la Legislación y llevo todo el proceso de acompañamiento al Gobierno para la adecuación del marco legal de el Salvador en la Convención de los Derechos del Niño.

Pregunta 2

¿Qué observación le merece la LEPINA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Bueno mi trabajo consiste en elaborar todo el proceso de formación de LEPINA, el diseño, las discusiones, ya que esta ley tiene 69 versiones que elegí como respaldo, porque la doctrina de protección integral no es exclusiva de el Salvador, es una doctrina que se genero

	<p>en América Latina a raíz de los problemas para la adecuación de los marcos legislativos y de las costumbres de América Latina en relación al abordaje del tema de niñez, entonces en ese sentido se crea esta teoría y se desarrolla en la mayoría de los países Latinoamericanos</p>
--	--

Pregunta 3

¿Dentro de la legislación comparada que se analizó para la elaboración de la LEPINA, están?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	<p>La Ley Orgánica de la Niñez y la Adolescencia de Venezuela, el Estatuto de la Crianza y del adolescente de Brasil, Legislación de Ecuador, Uruguay, Guatemala, Honduras, Nicaragua y , Panamá, sin embargo no ha sido copia de ninguna pero si han sido fuente para la formulación de esta ley.</p>

Pregunta 4

¿Cuáles son los principales problemas que impiden que se cumpla con la protección integral de los niños que se encuentran en resguardo en el ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	<p>Bueno los obstáculos son lo que se</p>

	<p>pretende resolver con la creación de la LEPINA, es por ello que lo que se encuentra en los argumentos de la Exposición de Motivos de la LEPINA, es una de las razones por las que El Salvador necesita adecuar su Legislación al marco de la Convención de los Derechos del Niño, ya que la legislación que ha estado vigente ha manejado el enfoque centralista, la visión de que es exclusivamente a través de la responsabilidad del Estado la única forma de solventar los problemas de la niñez y la adolescencia, por lo que la LEPINA y la doctrina de la protección integral dicen no más a ese pensamiento para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, sobre todo en la efectividad que es el goce y disfrute de sus derechos, para lo que se necesita una composición basada en los principios de corresponsabilidad que implica que toda la gente y el Estado es corresponsable en la garantía y el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.</p>
--	---

Pregunta 5

¿Qué es lo innovador de la LEPINA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
-------------------------------	-------------------

UNICEF	Lo que hace es que identifica para cada instancia los respectivos roles, por ejemplo: el Estado tiene responsabilidades ineludibles, no es que se le haga el favor de hacer su trabajo, si no que el Estado tiene deberes y obligaciones inexcusables frente al cumplimiento de los derechos de los niños; por el otro lado la familia como tal también tiene sus propias responsabilidades así como la comunidad organizada y la sociedad civil también tienen responsabilidades específicas, y lo más importante es que el corazón de la LEPINA es el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
--------	---

Pregunta 6

¿Cuál es su opinión en lo referente a la niñez y la adolescencia que están en reguardo en el ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	al hablar de estos niños ustedes han tocado un pedacito de los derechos de la niñez nos referimos entonces a la categoría de los derechos de protección especial, los niños que llegan a los Centros de Internamiento de ISNA son considerados desde el punto de vista de la Convención de los Derechos

	<p>del Niño y de la LEPINA como sujetos a protección integral porque en algunos casos no tiene padres o estos están detenidos en algún Centro Penal, porque se fueron del país, porque son de extrema pobreza, porque son abusados en sus derechos por sus mismos padres o familia, por una infinidad de causas que llegan a los Centros de Internamientos del ISNA, entonces la ley, la CDN y la LEPINA lo que establecen es que tenemos que implementar un sistema de protección integral, visto desde un enfoque sistémico la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia para que funcionen los organismos, la sociedad, la familia en función del respeto y garantía de los derechos de los mismos, de ello tendría que dar como resultado la disminución de los niños que están afectados y vulnerados en sus derechos.</p>
--	---

Pregunta 7

¿Cómo piensa usted que el Estado puede cumplir con sus obligaciones ineludibles en cuanto a garantizar el goce de los derechos de la niñez y la adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Es necesario que el Estado le habrá

oportunidades y espacios a los adultos, a los padres de familia para tener un empleo digno, con un salario digno, tener acceso a una vivienda digna, tener acceso a la salud, educación de sus hijos, todo eso el Estado tiene que ofrecerlo para que la familia puedan aprovechar los servicios que el Estado da para niñez, si eso si existiera hubieran menos niños que necesiten protección especial, porque lamentablemente siempre habrán niños que necesiten protección especial pero estos deben ser casos excepcionales y no debería ser una causa de internamiento de niños por extrema pobreza, ahora si el padre de familia no cumple con la protección integral de sus hijos a pesar de que el Estado le da todas las oportunidades para que se desarrolle ya no es deficiencia del Estado si no que es responsabilidad de la familia, asimismo el Estado debe contar con programas especiales, personal capacitado y con recursos suficientes para ofrecerles a esos niños que requieren protección especial, programas capaces de reinsertarlos en una familia o en la sociedad..

Pregunta 8

¿Cómo cataloga la función que desempeñan los centros de internamiento del ISNA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Bueno pienso que la Ley del ISNA no tiene un diseño que se acomode absolutamente a la Convención de los Derechos del Niño, la visión que tiene la esa ley y los programas son enmarcados en la doctrina de la situación irregular, que es la que se quiere cambiar y volver a recoger un nuevo paradigma que este conforme al marco de la protección integral, entonces lo programas van necesitar ajustes, el ISNA necesita un ajuste una reingeniería para que todo su accionar se en función de la doctrina de la protección integral, por lo tanto no debería de tener esos grandes edificios y concentrado su personal para la atención de niños vulnerados en sus derechos porque no es posible que por protección se tenga la necesidad de internar a un niño, cuando lo internamos técnicamente hablando es una privación de libertad, entonces hay más niños que por protección son privados de libertad separados de sus padres y de su familia,

	<p>que los que han cometido delitos porque estos no pasan de ochocientos que los Jueces les han impuesto la medida de privación de libertad por el consentimiento de algún delito porque necesitan estar en el internamiento, en cambio hay más de cuatro mil niños en el sistema en el ISNA y las ONG`S que están privados de libertad porque los estamos protegiendo, esta es una visión eminentemente tutelar que esta marcada en la doctrina de la protección irregular.</p>
--	--

Pregunta 9

¿Qué piensa usted sobre el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	<p>Que no ha habido sistema, si no solamente está colocado nominado en el Código de Familia en el Art. 398 y 399, donde dice que se creara un sistema de protección al menor y un sistema de protección a la familia que los coordinara el ISNA, pero mentiras el sistema nunca se creo, aunque en la ley del ISNA es mencionado, nunca ha habido un sistema de protección al menor, además el sistema debe de estar diseñado y tiene</p>

	<p>que responder a la doctrina de la protección irregular, porque si yo le pongo sistema a lo mismo que existe ahorita estoy regresando a la protección irregular, darle más poder al ISNA es volver a la situación irregular.</p>
--	--

Pregunta 10

¿Cuál es su opinión en cuanto a la Política de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	<p>Sustancialmente en El Salvador si hay una Política de Atención al Menor y esa fue dada exactamente el 26 de marzo de 1993, y la Ley del ISNA entró en vigencia el 01 de mayo de 1993, y hay una diferencia bien radical de ciento ochenta grados entre la Política de Atención al Menor que se dio en ese Consejo de Ministros, la cual creo que ha tenido varios ajustes en estos 20 años, pero igualmente es una política que todavía no recogía los conceptos, ni los principios de la doctrina de la protección integral, no se acoplaba a lo que realmente la Convención de los Derechos del Niño estaba exigiendo, por lo que hoy la LEPINA manada a hacer una nueva</p>

	<p>Política de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia que esencialmente tiene dos ámbitos de aplicación; un ámbito Nacional y un ámbito Local, ósea que desde el primero de enero de 2011 que entre en vigencia toda la parte relativa a este terma debe de diseñarse una Política Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia, y los Municipios también elaboraran insumos para su Política Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia que deberá de estar en concordancia con la política nacional, los Gobiernos Locales intervienen en la promoción de los derechos y en la garantía de los mismos a la niñez y la adolescencia..</p>
--	--

Pregunta 11

¿Para usted cuanto tiempo deberían de permanecer en internamiento los niños y adolescentes que están en resguardo en el ISNA, para lograr su reinserción a la sociedad?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Como están sometidos a una protección especial y no privados de libertad, esta protección especial fuera de un hogar y de la familia tiene que ser por el menor tiempo posible porque no se puede

esperar que en un centro de internamiento lleguen los niños de bebés y salgan a los 18 años, el deber es que en el menor tiempo se inserte este niño en la sociedad, o si tiene a sus padres buscar y especializarse en programas de fortalecimiento y saneamiento de la relación familiar que lastimosamente en El Salvador no se están dando y esto se hará mediante un proceso, es por eso que la LEPINA está dando el banderillazo de salida formal diciendo que en este país no más situación irregular, comencemos a hacer cosas que nos generen cambios importantes en forma de hacer políticas, en la forma de hacer planes y en la forma de tratar a los la niñez y la adolescencia en el hogar, en la escuela, en la iglesia, en la comunidad, en todas partes entonces nos da lineamientos de cómo dirigirnos y establece en el sistema los mutuos controles, todos se controlan y al final el control último es el control Judicial porque si todo eso no funciona entonces ni modo lo tendrán que hacer obligados por el Juez y estos días están por nombrar a los nuevos Jueces y Magistrados Especiales de Niñez y Adolescencia y a

	los Equipos Multidisciplinarios.
--	----------------------------------

Pregunta 12

¿Cómo ve usted la materialización de la LEPINA?

Personas Entrevistadas	Respuestas
UNICEF	Como un gran desafío, pero que tenemos que entrarle porque vamos a cumplir 21 años de haber ratificado la Convención de los Derechos del Niño y cuanto tiempo más vamos a esperar porque nunca hay dinero para los niños, el Estado nunca está preparado para los niños entonces tenemos que empezar a dar pasos fuertes contundentes y importantes para ir construyendo una sociedad diferente sobre las bases de la protección de los derechos de los niños, trabar en políticas en programas en planes y también la sociedad civil también juega un papel muy importante en este desafío así como también la voz de los niños para luchar por los cambios en la sociedad Salvadoreña.

6.2 Resultados de la Encuesta realizada.

6.2.1. Resultados obtenidos de la encuesta realizada a los estudiantes de la Carrera de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador.

En este capítulo se hace el análisis de los datos que permiten determinar la situación del estado de la protección integral de los menores en resguardo en el ISNA, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño.

La recolección de los datos se hizo de una manera aleatoria y de la forma establecida en la estrategia metodológica que se establece de la siguiente manera:

ESTRATEGIA METODOLOGICA

- Unidades de Observación:

Las unidades de observación de la investigación fueron:

- Complejo de Integración Social para la Niñez y Adolescencia (CISNA)
- La Universidad de El Salvador, específicamente en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, que se compone de 2288 estudiantes inscritos en el ciclo II-2010.

La Muestra:

- Para obtener la información necesaria para la investigación se realizó dos encuestas la primera dirigida al personal administrativo del Complejo de Integración Social para la Niñez y Adolescencia (CISNA); y la segunda, dirigida a un grupo de estudiantes seleccionados esporádicamente en la Universidad de el Salvador, específicamente en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

Instrumento:

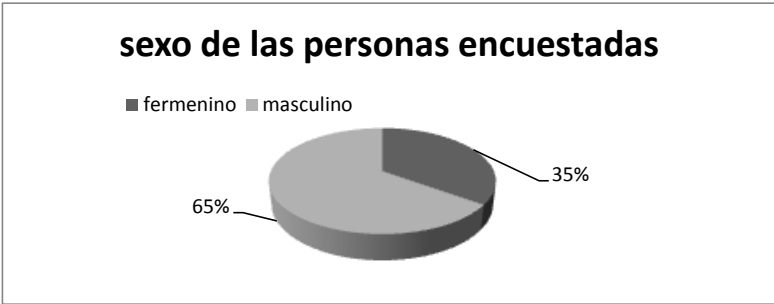
- El instrumento utilizado fue el cuestionario dirigido al personal del Complejo de Integración Social para la Niñez y Adolescencia (CISNA), así como también en la Universidad de el Salvador, específicamente en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, en el área metropolitana de San Salvador.

El propósito de realizar esta encuesta se fundamenta en la obtención de datos referentes que nos proporcionen el grado de conocimiento de un determinado número de personas, acerca del fenómeno del resguardo de menores y/o colocación institucional en el ISNA, así como para medir el nivel de información que se percibe en los estudiantes de la Carrera de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador, en lo relativo al rol subsidiario del Estado para brindar protección a través del Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y la Difusión de la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia.

A continuación se detallan los resultados de la encuesta:

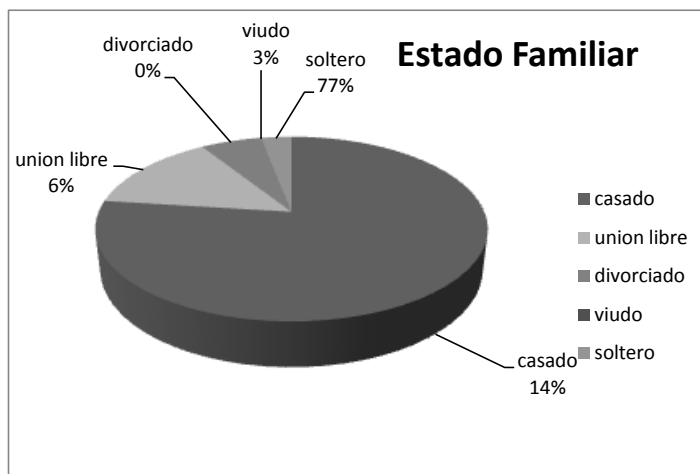
1. Sexo de las personas encuestadas.

Sexo	Total de personas encuestadas	Porcentaje
Femenino	75	35 %
Masculino	75	65 %



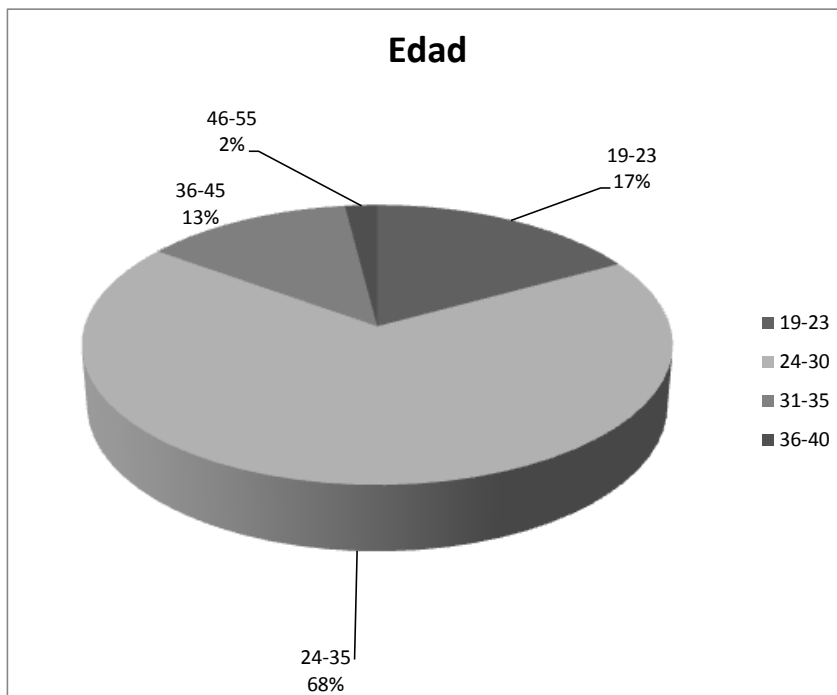
2. Estado Familiar

Estado Familiar	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Soltero	75	77
Casado	75	14
Unión Libre	75	6
Divorciado	75	0
Viudo	75	3



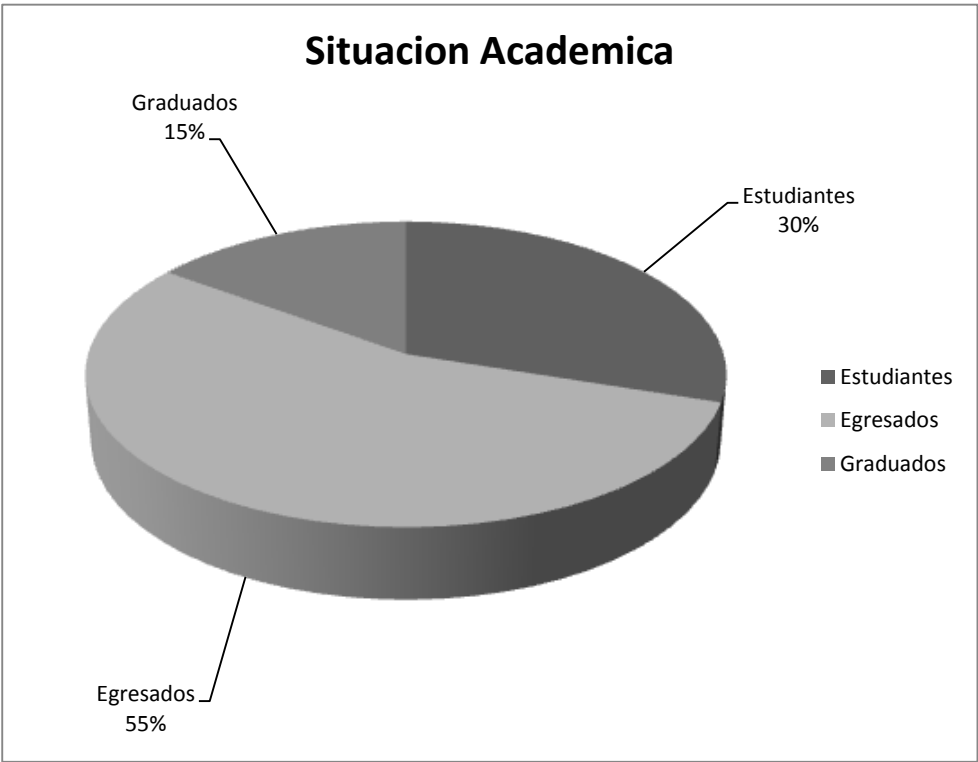
3. Edad.

Edad	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
19-23	75	17%
24-35	75	68%
36-45	75	13%
46-55	75	2%



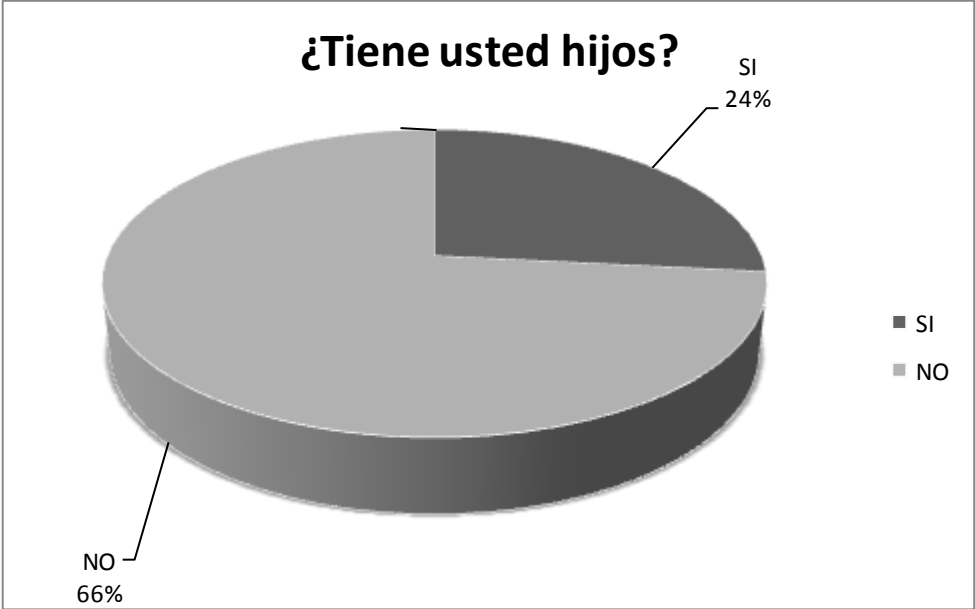
4. Situación Académica

Ocupación	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Estudiantes	75	30%
Egresados	75	55%
Graduados	75	15%



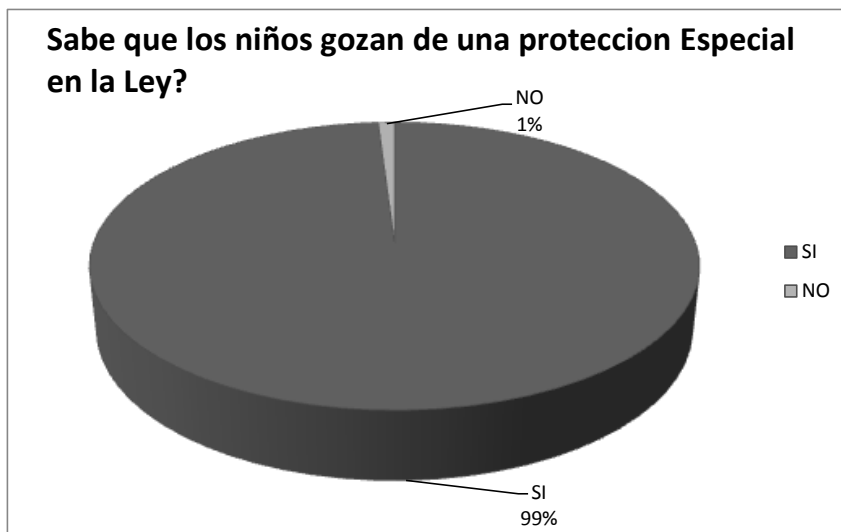
5. ¿Tiene usted hijos?

Tiene usted hijos	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	24%
No	75	66%



6. ¿Sabe que los niños gozan de una protección especial en la Ley?

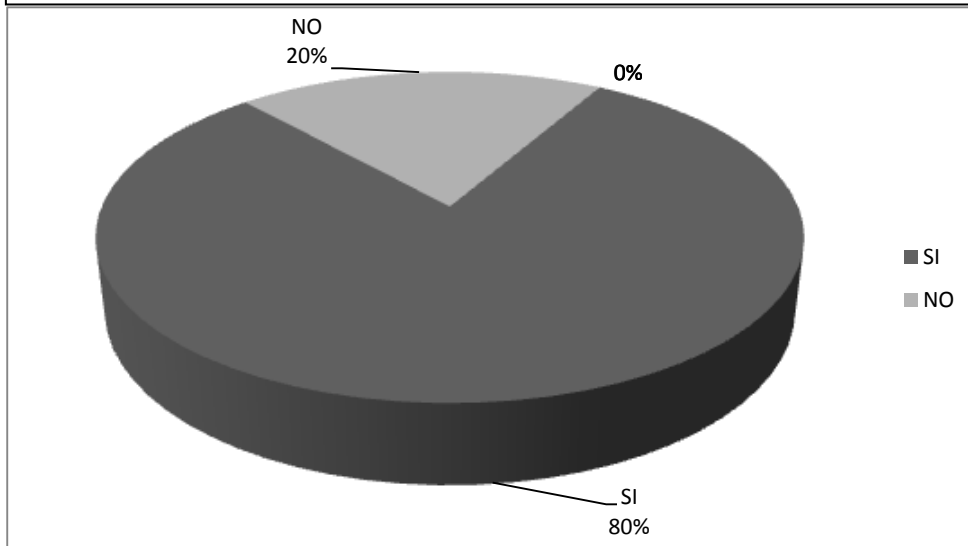
Sabe que los niños gozan de una protección Especial en la ley.	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	99%
No	75	1%



7. ¿Sabe usted que existe una Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia?

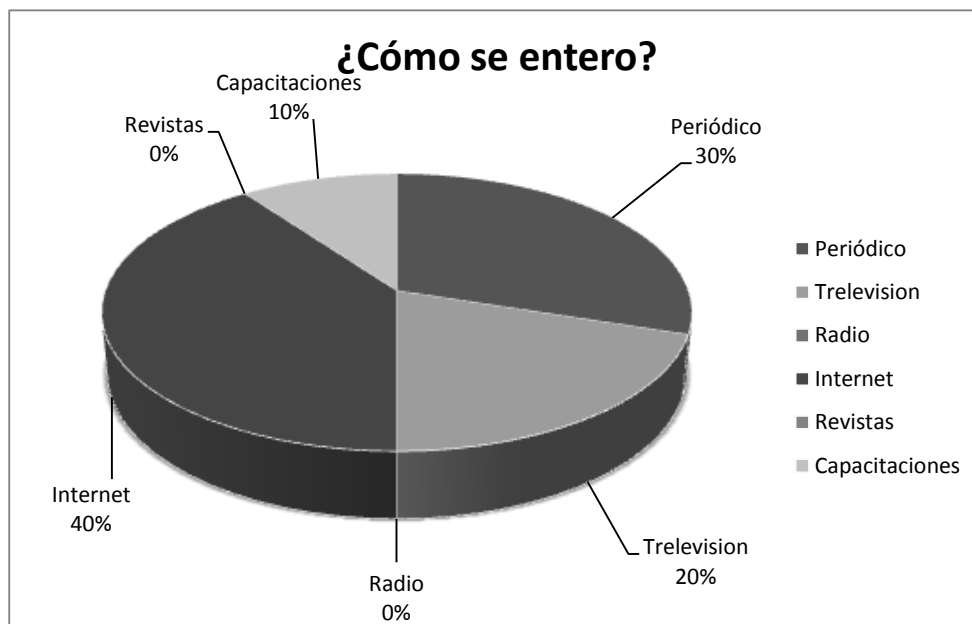
Sabe usted que existe una Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia.	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	80%
No	75	20%

¿Sabe usted que existe una Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia?



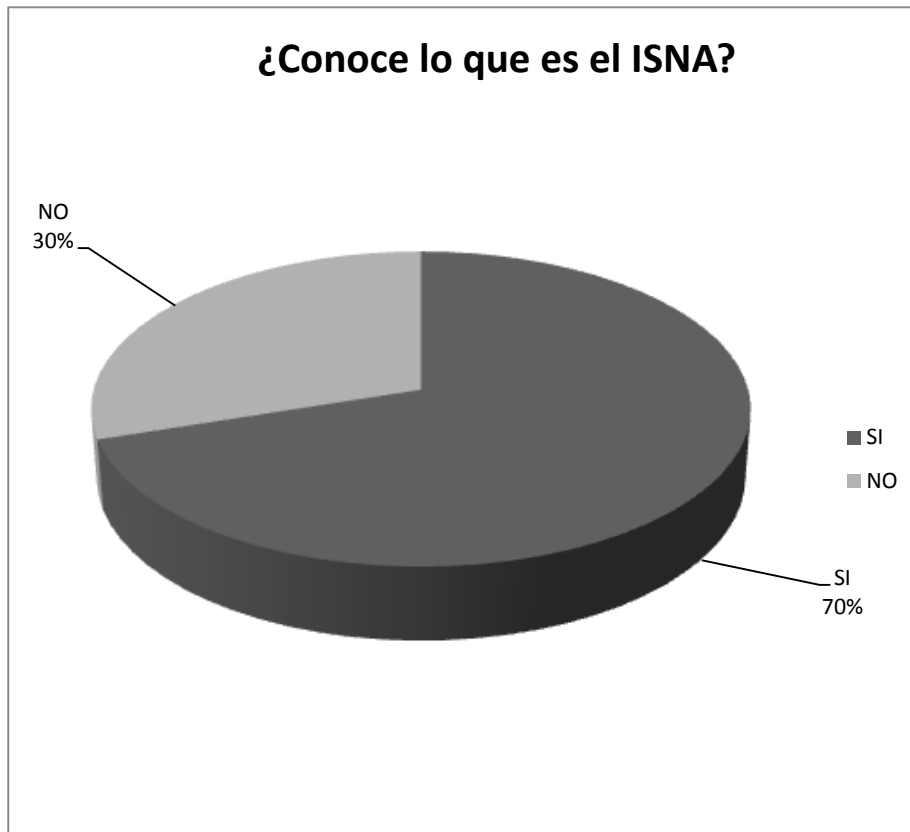
8. En caso de ser la respuesta afirmativa ¿cómo se entero que existía esta política?

¿Cómo se entero que existía?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Periódico	75	30%
Televisión	75	20%
Radio	75	0%
Internet	75	40%
Revistas	75	0%
Capacitaciones	75	10%



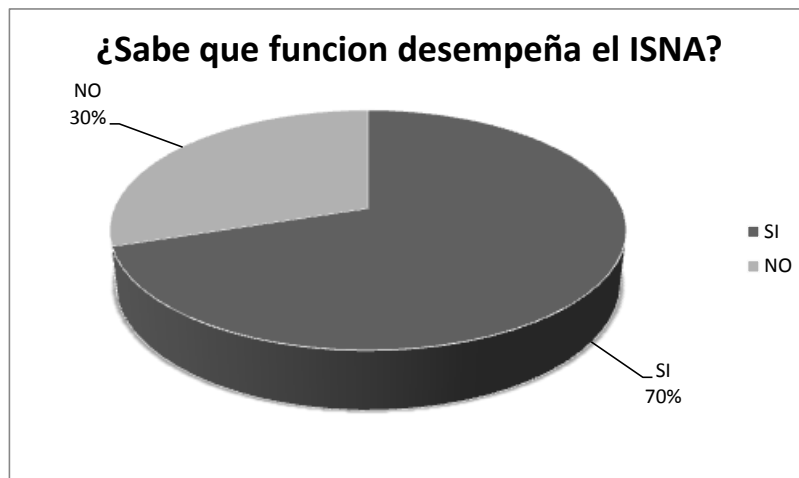
9. ¿Conoce usted lo que es el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, (ISNA)?

¿Conoce usted lo que es el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	70%
No	75	30%



10. Sabe usted qué función desempeña el ISNA?

¿Sabe usted qué función desempeña el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	70%
No	75	30%



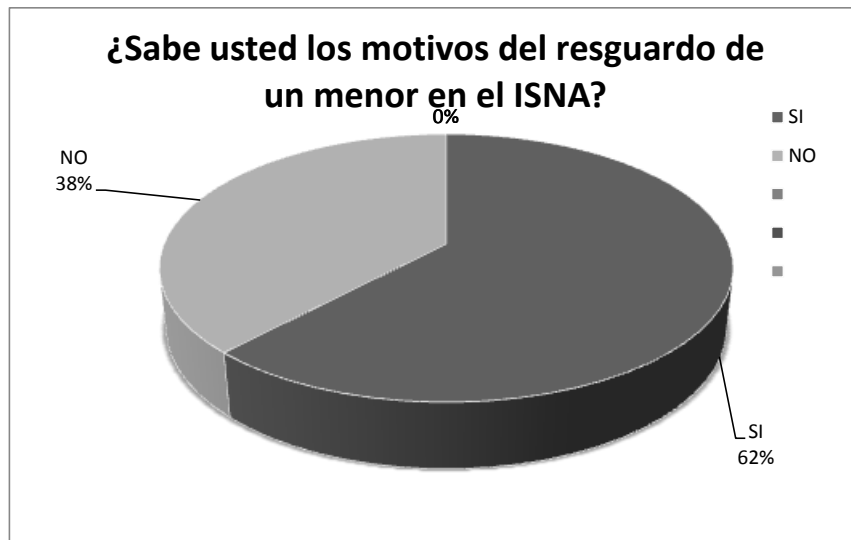
11. ¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo de un menor?

¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	88%
No	75	12%



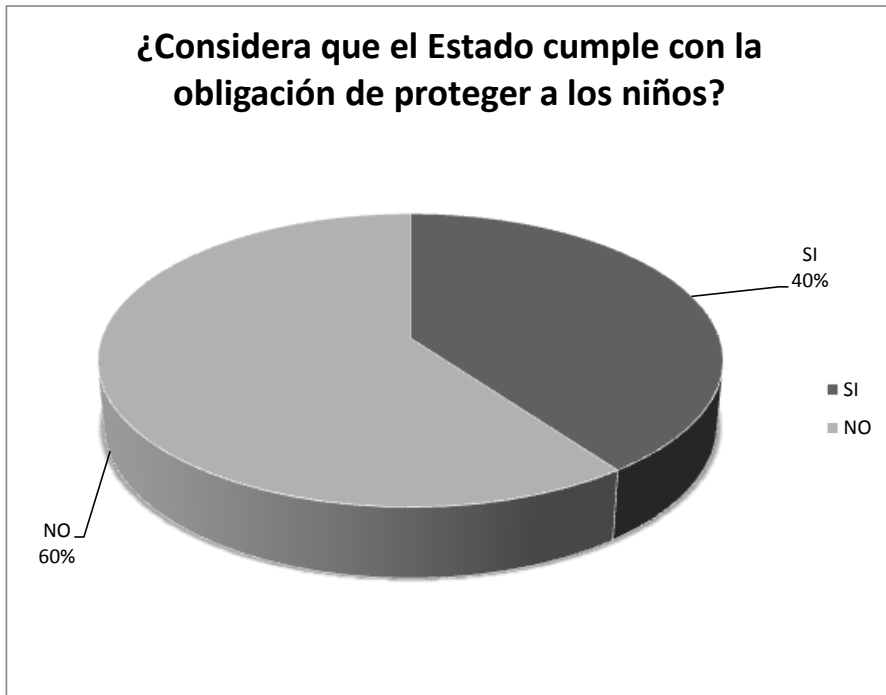
12. ¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?

¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	62%
No	75	38%



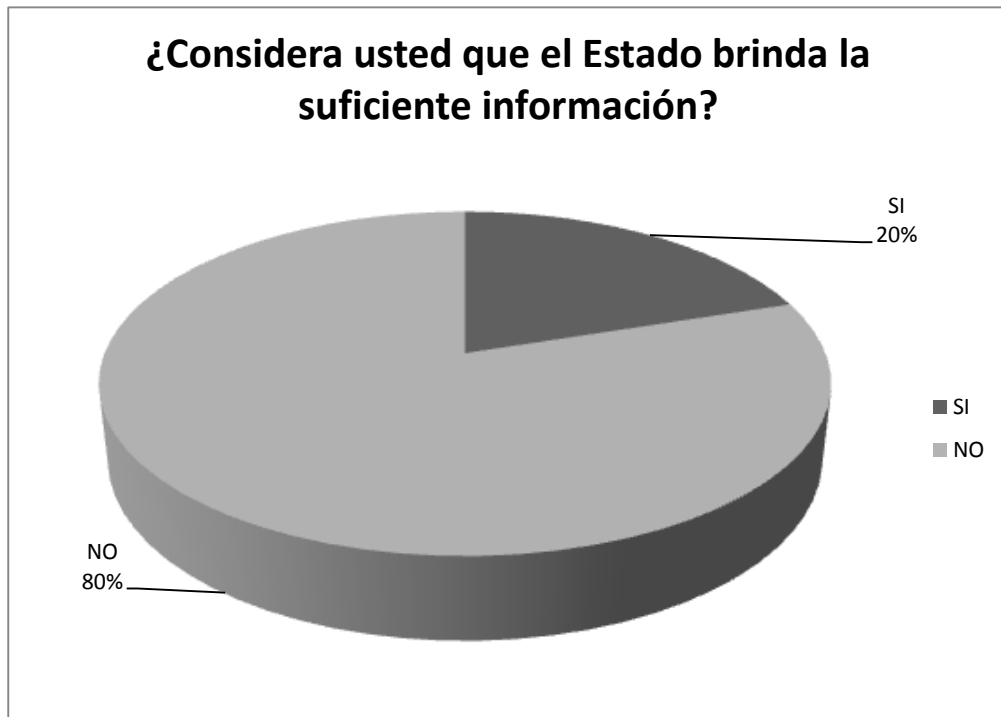
13. ¿Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?

¿Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	40%
No	75	60%



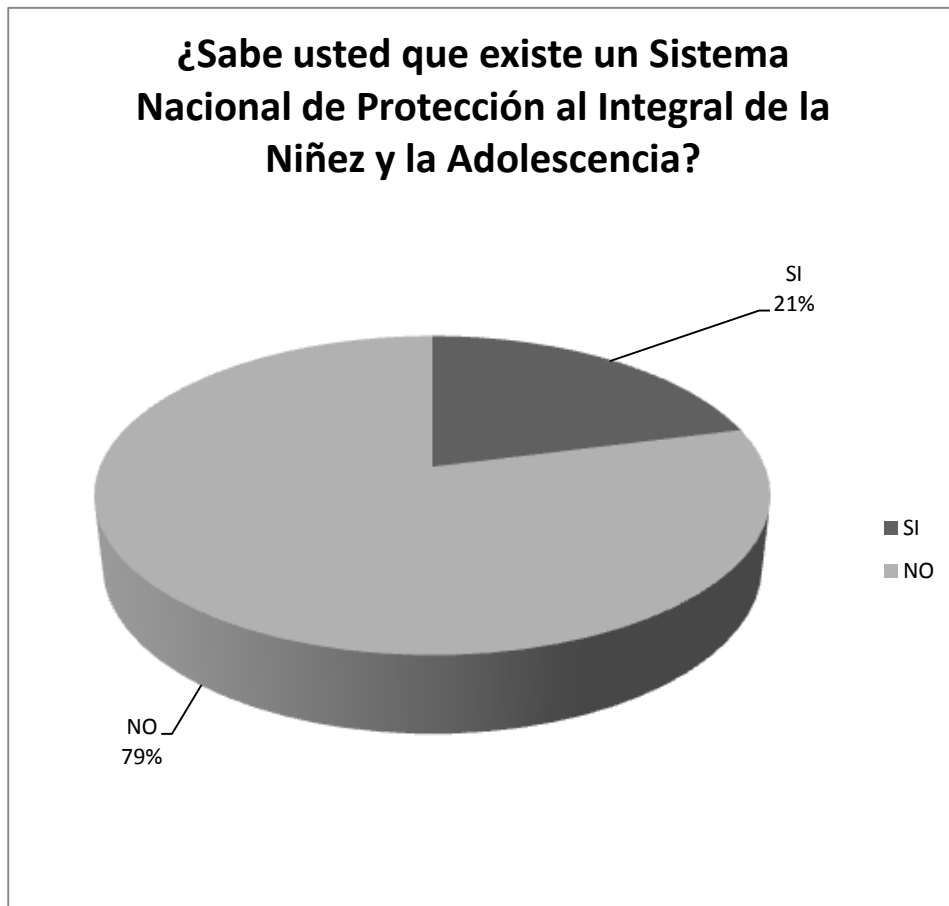
14. ¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?

¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	20%
No	75	80%



15. ¿Sabe Usted que existe un Sistema Nacional de Protección al Integral de la Niñez y la Adolescencia?

¿Sabe usted que existe un Sistema Nacional de Protección al Integral de la Niñez y la Adolescencia?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	75	21%
No	75	79%

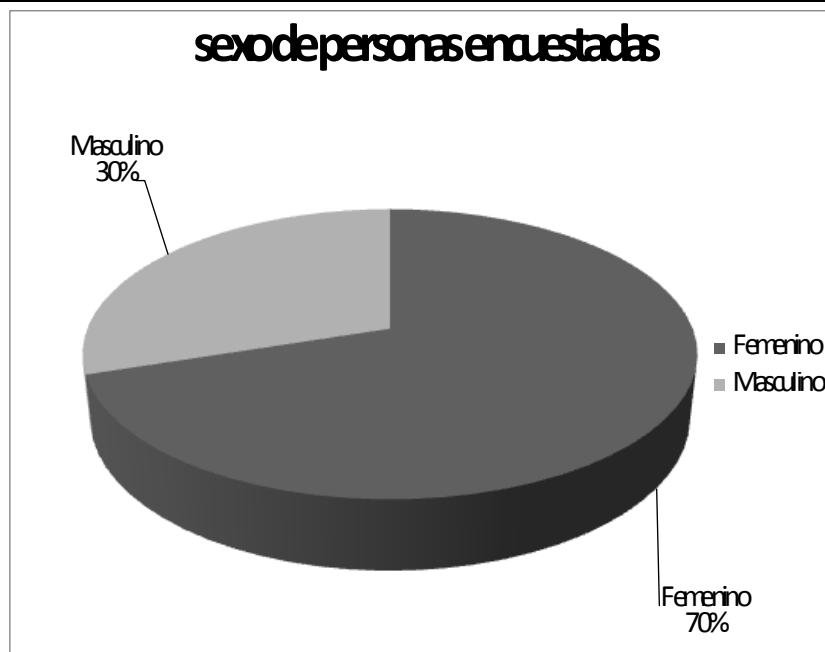


6.2.2. Resultados obtenidos de la encuesta realizada a los trabajadores del ISNA

El propósito de realizar esta encuesta se fundamenta en la obtención de datos referentes que nos proporcionen el grado de conocimiento de un determinado número de personas, acerca del fenómeno del resguardo de menores y/o colocación institucional en el ISNA, así como para medir el nivel de información que se percibe en los trabajadores del Complejo de Integración Social para la Niñez y Adolescencia (CISNA), en lo relativo al rol subsidiario del Estado para brindar protección a través del Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y la Difusión de la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia

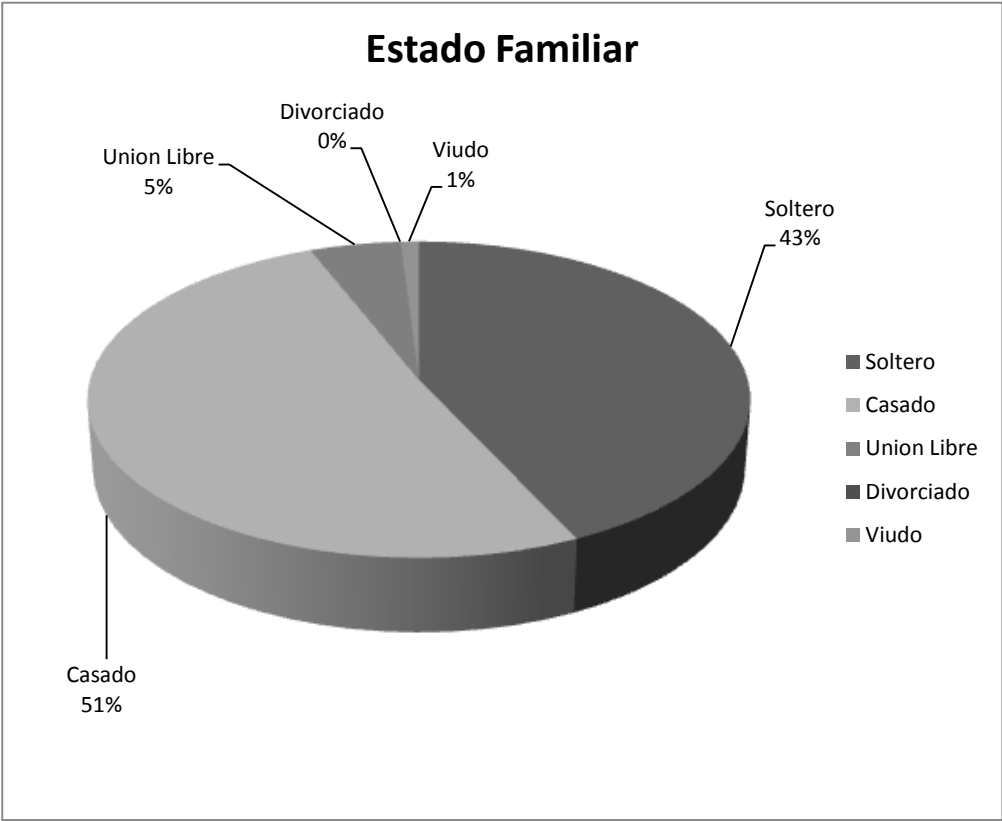
1. Sexo de las personas encuestadas

Sexo	Total de personas encuestadas	Porcentaje
Femenino	25	70 %
Masculino	25	30 %



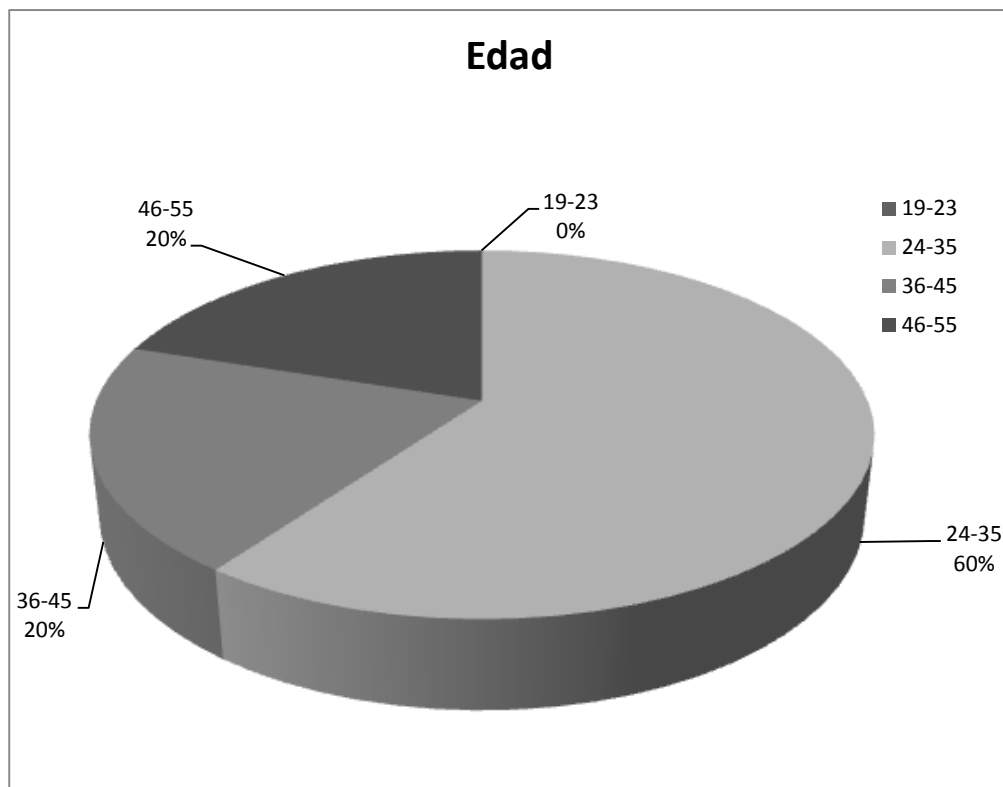
2. Estado Familiar

Estado Familiar	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Soltero	25	43%
Casado	25	51%
Unión Libre	25	5%
Divorciado	25	0%
Viudo	25	1%



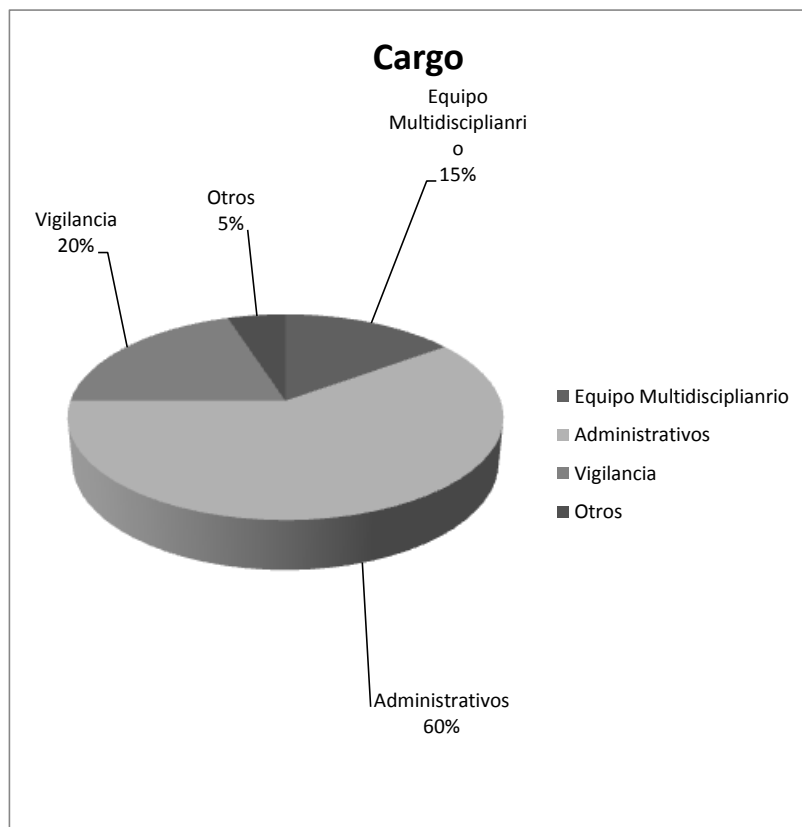
3. Edad.

Edad	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
19-23	25	0%
24-35	25	60%
36-45	25	20%
46-55	25	20%



4. Cargo

Ocupación	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Equipo Multidisciplinario	25	15%
Administrativos	25	60%
Vigilancia	25	20%
Otros	25	5%



5. Estudios Realizados.

Estudios Realizados	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Secundaria	25	53%
Estudios Universitarios	25	40%
Otros Estudios	25	7%



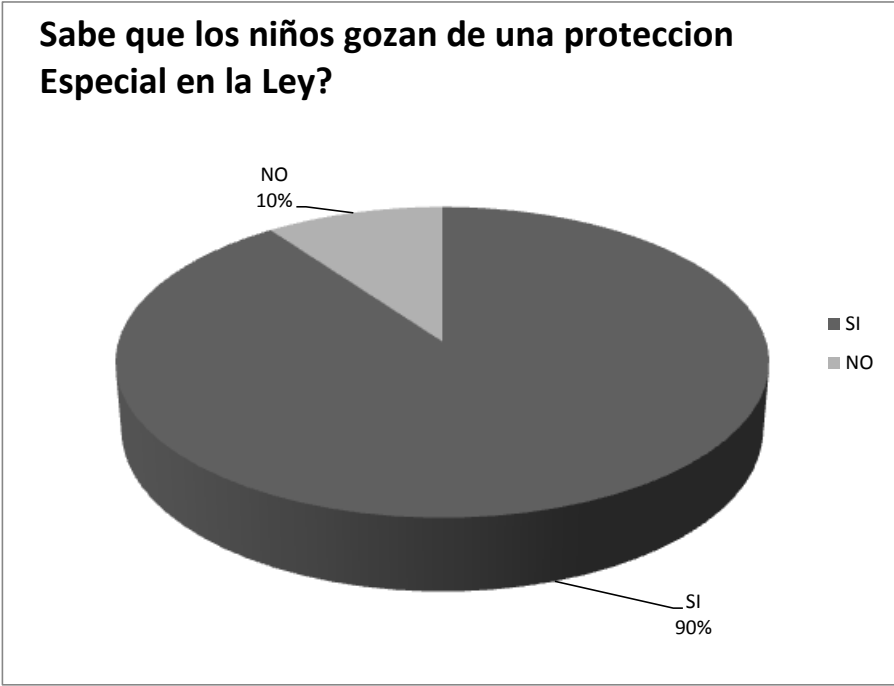
6. ¿Tiene usted hijos?

Tiene usted hijos	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	80%
No	25	20%



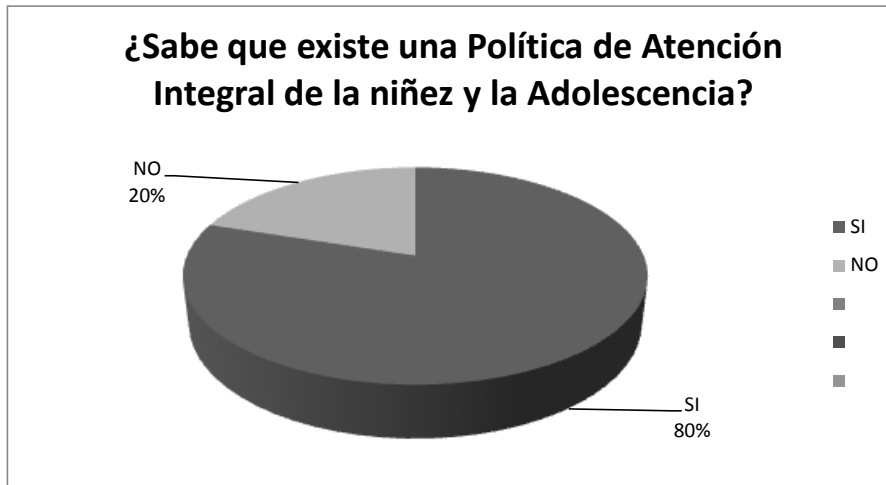
7. Sabe que los niños gozan de una protección especial en la ley?

Sabe que los niños gozan de una protección Especial en la ley.	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	90%
No	25	10%



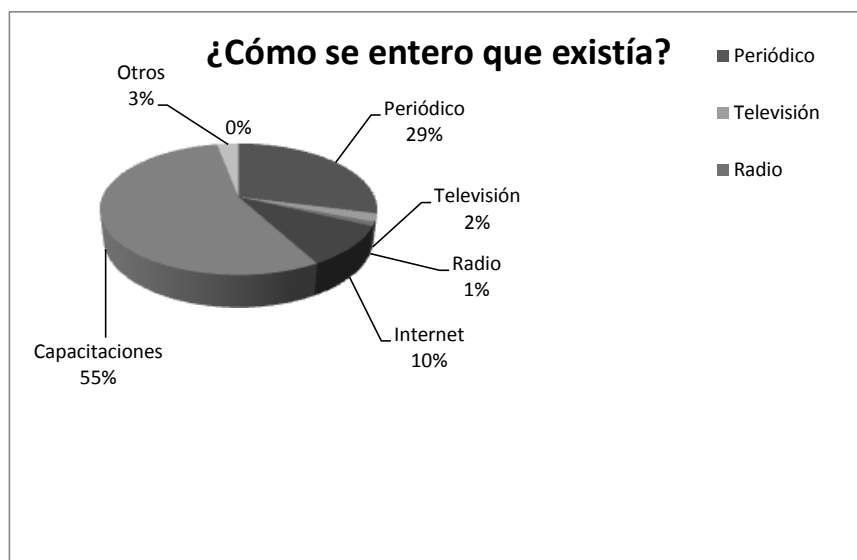
8. ¿Sabe que existe una Política de Atención Integral de la niñez y la Adolescencia?

¿Sabe que existe una Política de Atención Integral de la niñez y la Adolescencia?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	80%
No	25	20%



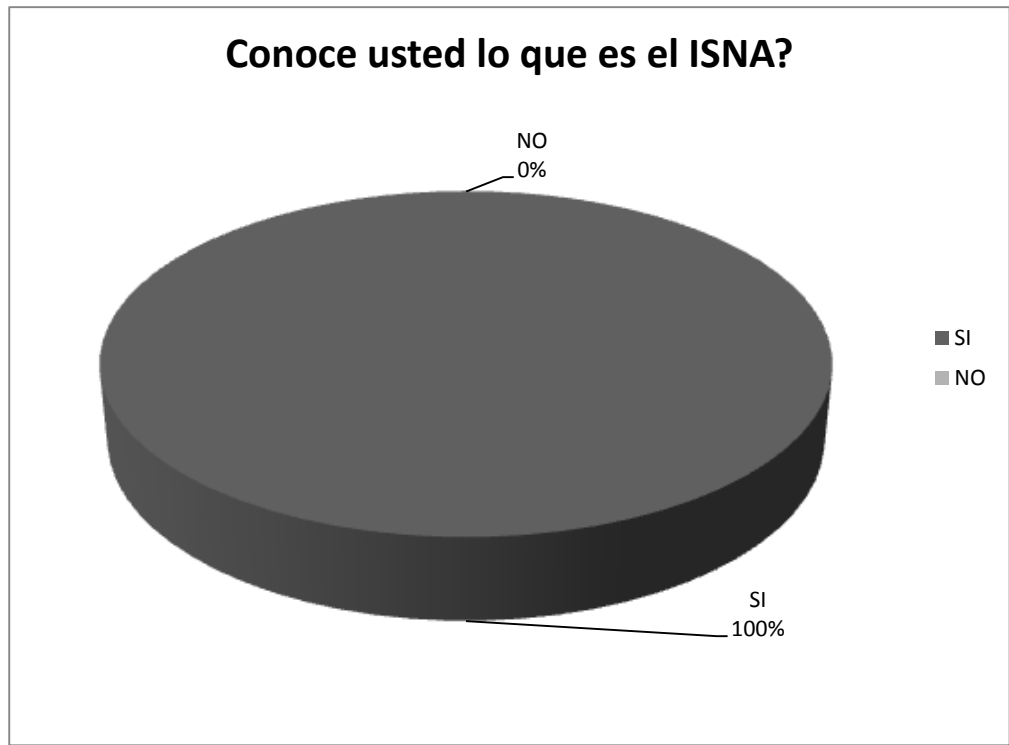
9. ¿En caso de ser la respuesta afirmativa ¿Cómo se entero que existía?

¿Cómo se entero que existía?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Periódico	25	29%
Televisión	25	2%
Radio	25	1%
Internet	25	10%
Capacitaciones	25	55%
Otros	25	3%



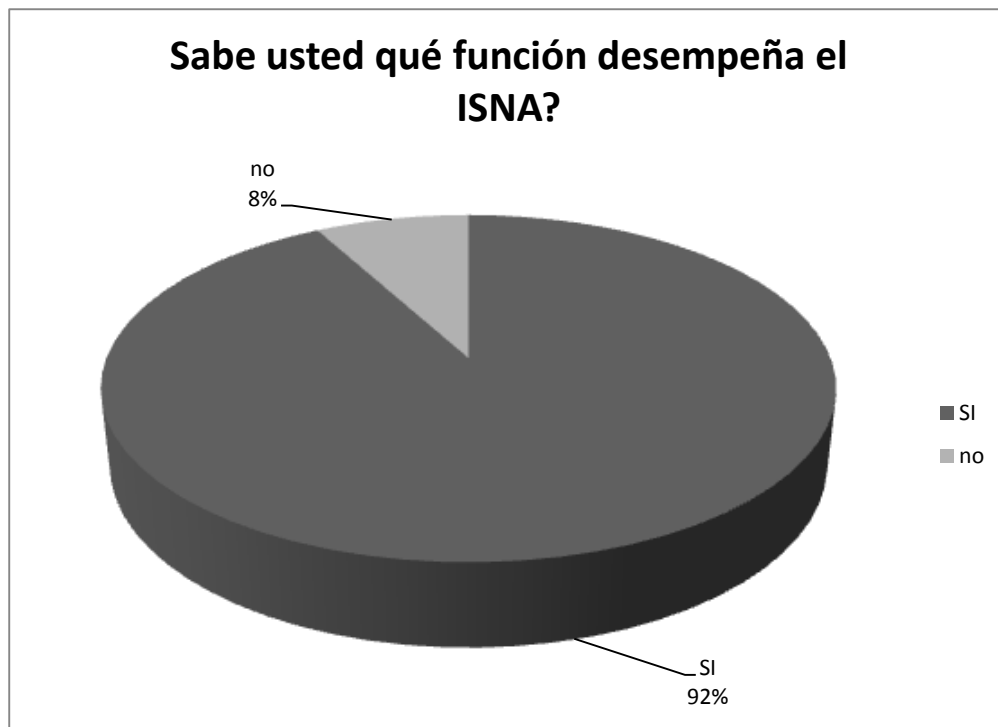
10. Conoce usted lo que es el ISNA?

¿Conoce usted lo que es el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	100%
No	25	0%



11. Sabe qué función desempeña el ISNA?

¿Sabe usted qué función desempeña el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	92%
No	25	8%



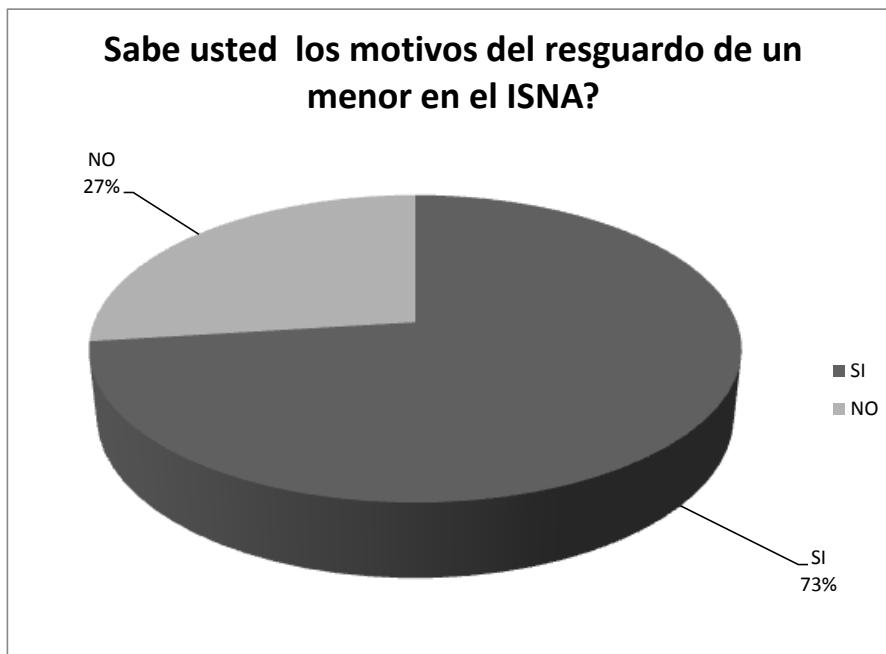
12. ¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo de un menor?

¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	92%
No	25	8%



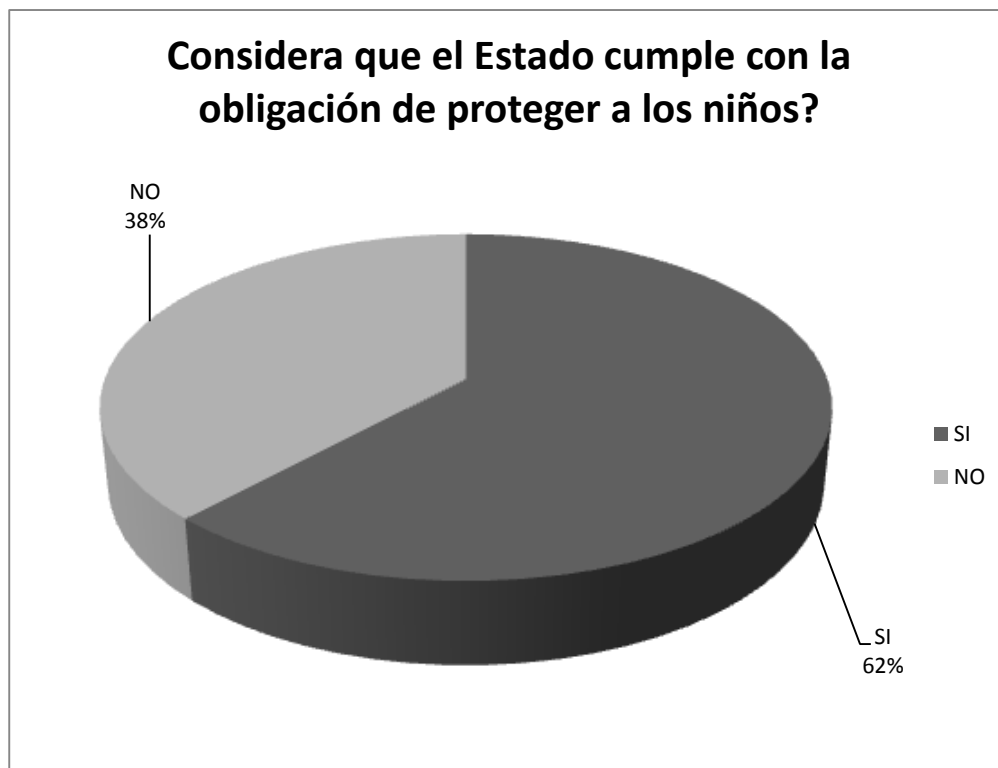
13. ¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?

¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	73%
No	25	27%



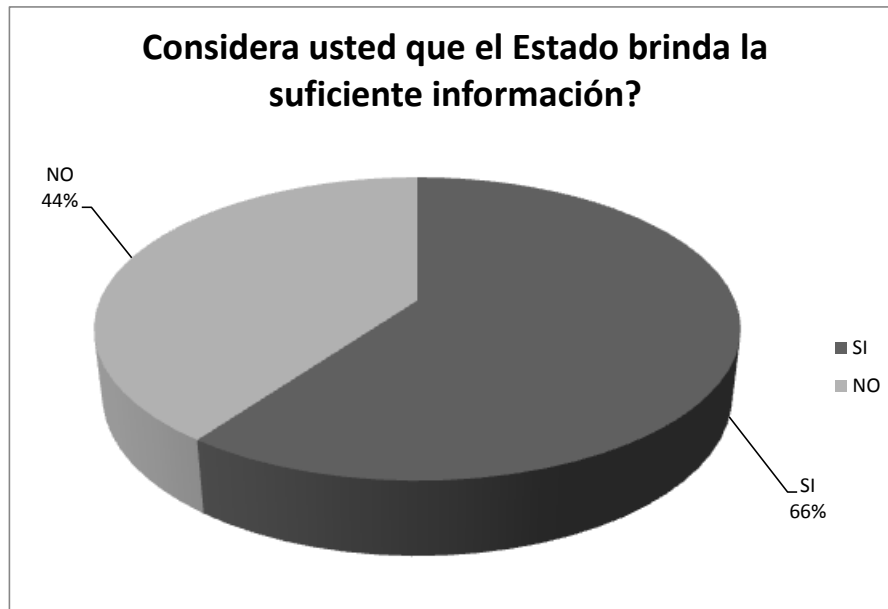
14. Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?

¿Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	62%
No	25	38%



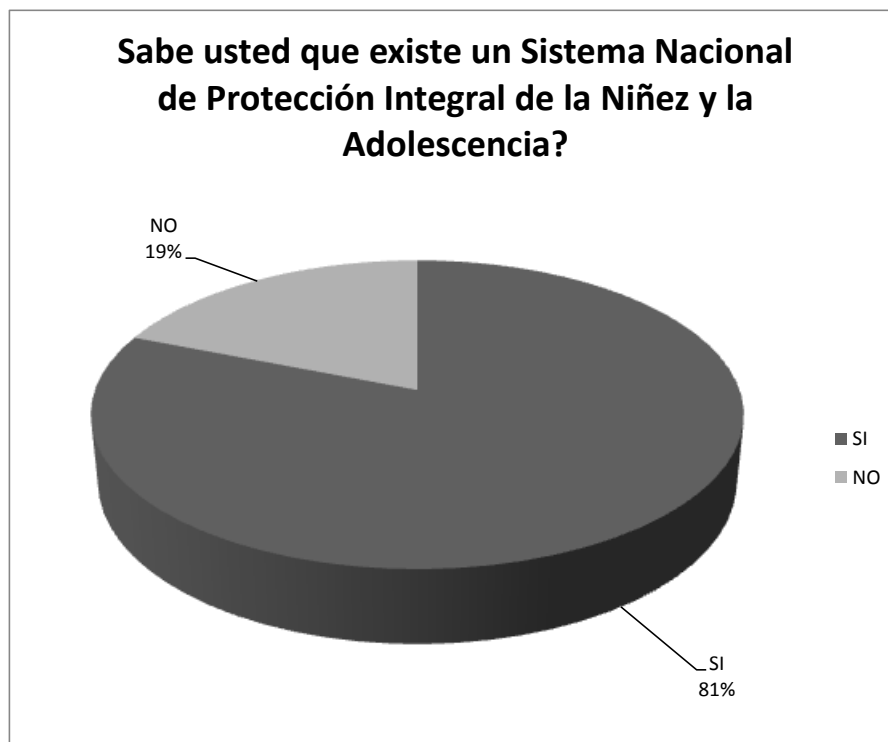
15. ¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?

¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	66%
No	25	44%



16. Sabe Usted que existe un Sistema Nacional de Protección al Integral de la Niñez y la Adolescencia?

¿Sabe usted que existe un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?	Total de Personas Encuestadas	Porcentajes
Si	25	81%
No	25	19%



6.3 Análisis de los resultados obtenidos de la investigación de campo.

6.3.1 Análisis de las entrevistas.

El propósito de este apartado, es realizar un análisis de los resultados obtenidos en la respuestas dadas por los informantes claves, los cuales fueron el Procurador de Menores, la Procuradora Adjunta Para la Defensa de los Derechos Humanos, un Trabajador Social del ISNA y la Gerente de Programas de Unicef.

Las entrevistas realizadas fueron con el objeto de recabar tanto una apreciación jurídica, como doctrinaria de lo que se debe entender resguardo infantil o colocación institucional de forma general, como la colocación institucional o resguardo, las causas que lo originan, la aplicación del Principio del Interés Superior del Menor por parte de estos, la eficacia en el desempeño de la función del ISNA, como ente protector de la niñez y la adolescencia y el grado de coordinación con los miembros del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia Menor.

Conforme a lo anterior se puede determinar los siguientes aspectos que consideramos señalar:

1. En primer lugar puede apreciarse que en los cuadros de las preguntas uno y dos realizadas al Procurador de Menores adscrito al ISNA, a la Procuradora adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia (Págs. 217 y 221), el fenómeno del procedimiento que sigue el ISNA para la aplicación de medidas de protección a la niñez en resguardo y vulnerada en sus derechos, tanto la actividad que dicha ley encomienda a estas personas son sujetas a muchas apreciaciones, hasta el punto de no ser considerado no estar tan apegadas a ley sobre todo el personaje del procurador adscrito a la Procuraduría General de la República, tal como se comprobó con la entrevista realizada al Procurador de Menores, adscrito al ISNA, quien manifestó que “no hay asesoría frecuente o usual de los procuradores hacia los niños“ por tanto no hay apego de la teoría de la ley del ISNA a la práctica, y la Procuradora adjunta de la PDH considera su desempeño como cerrada la

vigilancia y control, de manera que es posible que no exista congruencia por la escasa regulación de la ley y la poca profundidad sobre el tema en nuestro país.

2. Se estableció en a la pregunta uno y dos en la entrevista dirigida a la Gerente de Programas de Unicef el manejo que esta tiene de los paquetes sobre niñez y juventud que esta maneja y la valoración que le merece la Lepina la cual es buena ya que no se trata de de llevar a cabo o acoplar legislación internacional a nuestro país sino que se usa como modelo y a la vez se trabaja con la doctrina del interés superior del menor (Pág.228)
3. Se estableció que las causas señaladas por la doctrina en relación a los criterios se toman en cuenta para institucionalizar, coinciden en parte con las determinadas por los entrevistados, observándose que en los cuadros de las preguntas relacionadas a las causas y estereotipos más comunes de resguardo, dio como resultado que existe una apreciación de la existencia del problema del resguardo en el país, aunque no obstante a este no se le da la atención debida por el Estado.
4. Se demostró que la eficacia del ISNA en aplicar el Principio del Interés Superior del Menor no solo se ve limitada por la falta de recursos; sino también porque no desempeña su rol de ente protector de la niñez y no ha cumplido con las expectativas que la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño regulan, además para algunas de las personas entrevistadas, como lo expresado por la Procuradora Adjunta en los cuadros de las preguntas relacionadas a la labor y funcionamiento del ISNA, se debe sensibilizar a la población y a las instituciones del Estado para tratar los problemas de la niñez, puesto que no se debe politizar la institución, considerando que la base fundamental de esta debe ser el mencionado principio.
5. Según las entrevistas realizadas a cuatro funcionarios de instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y al

Adolescencia, coinciden en que el ISNA debe tener un rol más protagónico en ejecutar la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y al Adolescencia y fomentar la coordinación con otras instituciones miembros del Sistema Nacional, según lo reflejado en los cuadros de las preguntas relacionadas a la labor y coordinación del ISNA con el Sistema.

6. Que las instituciones que son parte del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia desarrollan programas para disminuir los problemas que enfrenta la niñez de una forma individual, generando con ello la disfuncionalidad del sistema, al grado que muchos opinan que el Sistema es inexistente, o en su caso deficiente, esto según lo comprobado en las respuestas de las preguntas hechas por la Procuradora adjunta de la niñez y adolescencia (PDDH) y el trabajador social del ISNA.
7. Que al hacer referencia al Principio del Interés Superior del Menor, este puede ser sujeto a diversas interpretaciones en relación a su definición, estableciéndose de esta manera una variedad disconforme de criterios tanto en su aplicación legal como política, esto a la apreciación de los resultados obtenidos en las respuestas de la pregunta referida a la interpretación del Principio del Interés Superior del Menor.

6.3.2 Análisis de las encuestas a estudiantes de la Carrera de Ciencias Jurídicas.

En el estudio realizado a la población encuestada, se pretendió medir el nivel de percepción y conocimiento de la población en relación a este tema, por tal motivo consideramos conveniente encuestar a 100 personas, 75 estudiantes de la Universidad de El Salvador y 25 trabajadores del ISNA obteniendo con ello la información necesaria para sustentar las hipótesis de nuestra investigación, en consecuencia analizaremos los puntos más relevantes de la encuesta:

1. Que del 100% de personas encuestadas, el 35% correspondió al sexo femenino, y el 65% al masculino, teniendo con ello que el 77% de la

población en su estado familiar actual, manifestaban ser solteros, y las edades en su mayoría oscilaban entre los 24-35 años. (Págs. 239-241).

2. Que de la situación académica señalada en la encuesta, el porcentaje más alto, correspondió a Egresados, y el 66% del 100% no tenían hijos. (Pág. 242 y 243).
3. Al preguntar a estas personas acerca de que si los niños gozan de Derechos, el 99% manifestó que si, demostrándose con ello que la población posee conocimiento de que existen derechos que protegen a los menores; pero al preguntarles que si sabían que existe una Política Nacional de Atención de atención Integral de la Niñez y la Adolescencia, el 80% manifestó que si, no obstante al momento de ampliar su respuesta era evidente el nivel de desconocimiento de la misma, puesto que cuando se les pregunto cómo se enteraron, estos manifestaron que fue por medio del internet, el periódico y la televisión, siendo estas dos últimas afirmación erróneas, pues son medios que menos muestran o difunden programas, dirigidos a promover la protección de la niñez, en contraposición a otros medios de comunicación. (Págs. 244-246).
4. Que al cuestionarlos sobre si estos conocían la existencia del ISNA, el 70% dijo que si, y el 30% dijo que no, manifestándose casi igual porcentaje del 60% que si y el 40% que no en relación a la pregunta de la función que desempeña el ISNA, reflejándose con esto la contradicción y confusión existente en la población a la hora de sustentar sus respuestas de manera reflexiva y no superficial. (Págs. 247 y 248).
5. Al referirse dentro de la encuesta si conocen que es el la colocación institucional o el resguardo de un menor y los motivos en que este se divide, pudimos observar que si conocen este problema, pero poco acerca de su contenido, puesto que del 100% de las personas encuestadas, el 92% conocían que era la colocación o resguardo, pero al preguntárseles los motivos del resguardo el 62% dijeron que si generando con ello una incongruencia, ya que en la pregunta anterior el 92% lo conocía. (Págs. 249 y 250).

6. En relación a las preguntas referidas a la actuación del Estado se pregunto que si el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños, el 40% dijo que si y el 60% no, y con respecto a que si esté brinda la suficiente información para prevenir el maltrato infantil el 80% respondió que no; y por último se les pregunto si conocían la existencia del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia respondiendo el 79% que no y el restante que si, con lo cual podemos concluir que la población no está bien informada sobre el problema del resguardo en general, debido a que se observo en la población encuestada un conocimiento superficial de este, como consecuencia de la poca notoriedad de tratamiento y prevención del problema por parte del Estado. (Págs. 251-253).

6.3.3. Análisis de las encuestas a trabajadores del ISNA

Los puntos más relevantes de la encuesta:

1. Que del 100% de personas encuestadas, el 70% correspondió al sexo femenino, y el 30% al masculino, teniendo con ello que el 51% de la población en su estado familiar actual, manifestaban ser casados, y las edades en su mayoría oscilaban entre los 24-35 años. (Págs., 254-256).
2. Que el cargo de trabajo señalado en la encuesta, el porcentaje más alto, correspondió a Administrativos, y el 80% del 100% si tenían hijos. (Pág. 257).
3. Al preguntar a estas personas acerca de que si los niños gozan de Derechos, el 90% manifestó que si, demostrándose con ello que la población posee conocimiento de que existen derechos que protegen a los menores; pero al preguntarles que si sabían que existe una Política Nacional de Atención de atención Integral de la Niñez y la Adolescencia, el 80% manifestó que si, no obstante al momento de ampliar su respuesta era evidente el nivel de desconocimiento que podría poseer la población común, puesto que cuando se les pregunto cómo se enteraron, estos manifestaron que fue por medio de la capacitaciones, el periódico y la internet, siendo estas dos últimas afirmación

erróneas, pues son medios que menos muestran o difunden programas, dirigidos a promover la protección de la niñez, en contraposición a otros medios de comunicación. (Págs. 260-262).

4. Que al cuestionarlos sobre si estos conocían la existencia del ISNA, el 100% dijo que si, y el 0% dijo que no, manifestándose igual porcentaje y no en relación a la pregunta de la función que desempeña el ISNA, reflejándose que el 8% de la población siendo esta trabajadores del ISNA. (Págs. 263 y 264).
5. Al referirse dentro de la encuesta si conocen que es el la colocación institucional o el resguardo de un menor y los motivos en que este se divide, pudimos observar que si conocen este problema, pero poco acerca de su contenido, puesto que del 100% de las personas encuestadas, el 92% conocían que era la colocación o resguardo, pero al preguntárseles los motivos del resguardo el 73% dijeron que si generando con ello una incongruencia, ya que en la pregunta anterior el 92% lo conocía. (Págs. 265 y 266).
6. En relación a las preguntas referidas a la actuación del Estado se pregunto que si el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños, el 62% dijo que si y el 38% no, y con respecto a que si éste brinda la suficiente información para prevenir el reguardo o colocación institucional el 66% respondió que si; y por último se les pregunto si conocían la existencia del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia respondiendo el 81% que si y el restante que no, con lo cual podemos concluir que la población encuestada por parte del ISNA posee conocimientos de lo que es la institucionalización y aun muchas de estas personas ven con buenos ojos el papel del Estado con respecto a la niñez institucionalizada, pero no está bien informada sobre las razones o problemas existentes a la hora del resguardo en general, debido a que se observo en la población encuestada un conocimiento superficial de este, como consecuencia de la poca publicidad de tratamiento y prevención del problema por parte del Estado. (Págs. 267-269).

CAPITULO VII

CONCLUSIONES.

Conforme a los resultados obtenidos dentro de nuestra investigación documental y de campo, concluimos lo siguiente:

1. Que los niños niñas y adolescentes a quienes el ISNA aplica la medida de institucionalización o resguardo gozan de protección especial dentro de dicho centro, por haberseles vulnerado sus derechos, sin embargo no se cumple con el fin primordial de brindarles protección integral y no se sana la convivencia con su familia, ocasionándoles problemas con sus relaciones en la sociedad, esto debido a que no se hace el procedimiento establecido de dar seguimiento a cada caso en específico, ni se les ayuda en sus carencias emocionales y físicas, limitándose únicamente a mantenerlos en resguardo.
2. Que la actual Política Nacional de Atención Integral para la Niñez y la Adolescencia cambia la forma de referirse a los niños, desplazando el termino menor empleado en la Política de Atención al Menor, por el de niñez y adolescencia en la cual la niñez abarca de 0 a 10 años, y la adolescencia hasta los 18 años, considerándolos como sujetos sociales de derechos y responsabilidades, además, rompe el enfoque tradicional planteado en la Política de Atención al Menor de dejar exclusivamente al Estado la responsabilidad de resolver los problemas económicos y sociales, en tal sentido lo nuevo de la actual política es que involucra en este esfuerzo a la familia y la sociedad, conduciendo a un nuevo paradigma que es el de visualizar el potencial humano con deseos, capacidades y oportunidades, interesados en involucrarse de lleno en la construcción de su propia historia, y la de un país, garante de la promoción de sus derechos y deberes.
3. Que el resguardo de los niños y adolescentes en el ISNA, debe analizarse de una manera minuciosa, en cada caso particular; tomando en cuenta los

4. motivos por los cuales se opta por la medida de institucionalizarlos, evaluando cuáles son sus principales necesidades, tomando en cuenta el Principio del Interés Superior del Menor a fin de brindarles una protección integral que vaya en beneficio y satisfacción de los derechos de la niñez.
5. Que según la investigación realizada podemos concluir que el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es una institución inexistente en la realidad practica y que las instituciones que forman parte de él, desarrollan programas de una forma individual y no coordinada.
6. Que la vigencia parcial de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, viene a reforzar la importancia de contar con una ley que supere la debilidad institucional en materia de niñez y adolescencia, a través de un marco normativo e institucional que dé respuesta a las exigencias jurídicas y sociales de los niños, niñas y adolescentes, en forma integral, esencialmente para proteger a los niños y adolescentes en resguardo en el ISNA, por ser ellos nuestro objeto de investigación, proponiendo mecanismos sociales y jurídicos para su protección que se traducen en efectivos procedimientos administrativos y judiciales a través de políticas, planes y programas con la debida participación social; instituciones para denunciar y adoptar medidas de protección; sanciones e infracciones para los responsables de afectar los derechos de las niñas, niños y adolescentes; así como la institucionalidad necesaria para dar sostenibilidad al sistema.
7. Que es un reto de la sociedad y el Estado la implementación y creación de las instituciones que formaran el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, estableciendo un nuevo enfoque en el reconocimiento de sus derechos, deberes y necesidades.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS.

QUINTANILLA MOLINA, Salvador Antonio, “Introducción al Derecho de Menores”, Edición Talleres Gráficos UCA; San Salvador, EL Salvador, 1996.

CHUNGA LAMONJA, FERMÍN, “Derecho de Menores”, Publicado por Editorial y Distribuidora de Libros S.A.- 1985. Reimpreso 1990.

CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, “Diccionario Jurídico Elemental”, Undécima Edición, Editorial Heliasta, S.R.L Buenos aires Argentina, 1993.

BAIS, ABRAHAM, “Menores Delincuentes”, Editorial Tipografía la Nación, Caracas, Venezuela, 1994.

VIÑAS, RAÚL HORACIO, “Delincuencia Juvenil y Derecho Penal de Menores”, Buenos Aires Argentina, Editorial EDIAR, 1983.

PLATT ANTHONY, M. “Los Salvadores del Niño o La Invención de la Delincuencia”, Editorial Siglo Veintiuno, México, Distrito Federal. 2003.

DOLZ, MANUEL. “Idea del Interés Aplicado al Menor”, Valencia, España: Revista General de Derecho, 2000. ISBN 84-95382-11-3.

GARCÍA MÉNDEZ, EMILIO, “Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral”, Ediciones Fórum Pacis, primera edición Santa Fe de Bogotá Colombia 1994.

SAGASTUMME GEMMELL, MARCO A. “La Protección Internacional de los Derechos de la Niñez”, 2ª Edición, San José, Costa Rica, CSUCA, 1997.

BIDART CAMPOS, GERMÁN JOSÉ, “Teoría General de los Derechos Humanos” Editorial Astrea Buenos Aires, Primera Edición, Mexico 1989.

CILLERO BRUÑOL, MIGUEL, “Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, el interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del

niño en García Méndez, Emilio, Beloff, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*. (1990-1998), Editorial. Temis/Depalma, Colombia, 1998.

D'ANTONIO, D.H.: “El interés superior del niño como standard jurídico”, *Revista de Minoridad y Familia*, No. 2, Editora Delta.

DWORKIN, RONALD, “Los Derechos en Serio”, Ariel Derecho, Barcelona, 2a. Edición, 1989.

FERNÁNDEZ, EUSEBIO, “Teoría de la Justicia y Derechos Humanos”, Editorial Debate, España, 1984.

FERRAJOLI, LUIGI, “Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal”, Editorial Trotta, Madrid, 1995.

GROSMAN, CECILIA P. “Significado de la Convención de los Derechos del Niño en las relaciones de familia”, Editorial Universidad de Buenos Aires, LL. 1993-B-1089.

JOYAL, RENÉ. “Noción del Interés del Menor”, *Cahiers de Quebec demografía*, Volumen 23, Número 2, Otoño 1994.

MARTA MAURÁS. Prólogo libro: “Niñez y Democracia”. Crisóstomo Pizarro y Eduardo Palma (Editores), Santafé de Bogotá: UNICEF, Impreandes-Presencia, S.A. 1997.

NORBERTO BOBBIO, “El tiempo de los derechos”, Editorial Sistemas, Fundación Sistemas, Madrid España, 1991.

SAGASTUMME GEMMELL, MARCO A. “La Protección Internacional de los Derechos de la Niñez”; 2ª Edición. San José, Costa Rica, CSUCA, 1997.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ FRANCISCO DE ASÍS. “Antecedentes y Nuevo Enjuiciamiento de Menores Ley 4/1992”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A, Madrid Barcelona. 1999, Capítulo IV.

REVISTAS

Borras Rodríguez A. “Interés Superior del Niño como Factor de Progreso y Unificación del derecho internacional privado”, revista jurídica de Cataluña ISSN 0210-4296, Vol. 93, N° 4, 1994 , págs. 915-992.

Dirección General de Política Criminal del Ministerio de Justicia. “La Prevención del Maltrato Infantil”, Revista de Política Criminal Año I, Vol. II 1997, El Salvador.

UNICEF El Salvador. “Código de la Niñez y la Adolescencia, Preguntas y Respuestas”. Producciones Fundación María Escalón de Núñez. Octubre 2002, San Salvador.

UNICEF, “Qué es el Unicef y qué hace”, Nueva York, Estados Unidos.

BOLETINES, SEPARATAS, Y OTROS.

Ampe, Unicef-Perú. “Tomando conciencia sobre los Derechos del Niño” Manual del Comité Local sobre los Derechos del Niño. Lima, 1997.

Proyecto Regional de Justicia PNUD; “Acceso a la Justicia en Centroamérica”; 1ª Edición; San José, Costa Rica; Programa de las Naciones Unidas; Págs.

Zermatten, Jean. “El interés Superior del Niño del Análisis literal al Alcance Filosófico”. Informe de trabajo 2003. Suiza.

Salvador, 1990.

Hernán Rodas, Lucas Capítulo 18 versículo 16 La Biblia, XIII edición paulina Verbo Encarnado

Cumbre Mundial a Favor de la Infancia.

Exposición de Motivos de la “Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia”.

Detalle sobre suscripciones y ratificaciones de los países disponible en: <http://www.ohchr.org>. En su publicación oficial: D.L. No. 487, 27 de abril de 1990; D.O. No. 108, Tomo 307, 9 de mayo de 1990.

El Comité de América Latina y el Caribe por la defensa de los Derechos de la Mujer, **“Resumen Ejecutivo de los principales aspectos de preocupación relativos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del niño en El Salvador”**. (CLADEM), <http://webcache.googleusercontent.com>. Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/15/ADD.232, del 30 de Junio del 2004.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Informe de labores 2008-2009.

CIDEP (2007). Educación para Todas y Todos. Un Sueño posible. Balance Educativo. El Salvador:

Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 1. 8 de febrero de 2001.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Preguntas y Respuestas, Nueva York, Estados Unidos, 1988.

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2004, Barcelona, España.

Cfr. Observaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado Salvadoreño de fecha 30 de junio de 2004, párrafo 38 (CRC/C/15/Add. 232, 30 de junio de 2004)

Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993- 2006), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2ª Edición., Santiago de Chile, 2006.

Cumbre Iberoamericana “Declaración del Milenio”, Noviembre de 2000

FESAL (2008) Encuesta de Salud Familiar - FESAL 2003 – 2008. Informe Resumido. Febrero 2009.El Salvador.

<http://www.pgr.gob.sv/SMed.htm>

www.cidepelsalvador.org. Por un El Salvador Libre de analfabetismo, sep. 2009

http://www.acj.org.co/activ_acad.php?mod=posesion%20trillos%20naranja

<http://www.aldeasinfantilessos.org>

<http://www.aldeasinfantiles-sos.org>.

http://www.isna.gob.sv/quienes_somos.htm; fecha de consulta: jueves 02 de Septiembre de 2010.

http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechoshumanos.pdf

<http://www.oei.es/inicial/elsalvadorne.htm>.

<http://www.pani.go.cr/spquienes.php>

http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/elsalvador_51957.html

www.monografias.com/trabajos10

www.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo_3.

Herrera, Félix. Interés Superior del Niño. <http://www.lexpenal.com> (citado el 20 de setiembre de 2005).

Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, Modelo de atención integral para la niñez trabajadora. Diciembre 2008.

ISNA, folleto de información y antecedentes históricos del ISPM; e ISNA, Tipografía Americana Bold o American Classic Bold, Anexos.

Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, Secretaria Nacional de la Familia (S N F) mayo 2000, El Salvador Centroamérica, pág. 3 y 4.

Procuraduría para la defensa de los derechos humanos. Informe situacional sobre violencia sexual en niñas y adolescentes. San Salvador, El Salvador, 2009.

Tercer y Cuarto Informe Periódico de la República de El Salvador, presentado al Comité Sobre Derechos el Niño, Febrero de 2008

Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia 1948.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador, Decreto Legislativo N° 38 de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281. el día 16 de diciembre de 1983.

Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, aprobada mediante Decreto Legislativo. N° 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo 318, del 31 de marzo de 1993. Página: 72.

Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Decreto Legislativo N° 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo 318, del 31 de marzo de 1993. Decreto Legislativo N° 21, “Reformas de la Ley del ISNA”, del 15 de junio del 2006, publicado en el D.O. N° 126, Tomo 372, del 07 de julio del 2006.

Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, (LEPINA), aprobado por Decreto Legislativo No. 839, del 26 de marzo de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 68, Tomo No.383, del jueves 16 de abril de 2009, y entró en vigencia parcial, hasta el Artículo 102, el 16 de abril de 2010.

Código de Familia, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 677, del 11 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 231, Tomo 321, del 13 de diciembre de 1993.

Ley Procesal de Familia, aprobada por Decreto Legislativo N° 133, del 14 de septiembre de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 173, Tomo 324, del 20 de septiembre de 1994.

Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 902, del 28 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo 333, del 20 de diciembre de 1996

Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo No. 1030, del 26 de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial. N° 105, Tomo 335, del 10 de junio de 1997.

Código Civil, aprobado mediante Decreto ley, sin número, el 23 de agosto de 1859, y es de origen ejecutivo.

Declaración sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.

Convención sobre los Derechos del Niño, D. L. N° 487, 27 de Abril de 1990, D. O. 108 del 9 de Mayo de 1990.

Protocolo de San Salvador, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Declaración Universal de los Derechos de la Familia

Ley del Menor Infractor, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 863, del 27 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial. N° 106, Tomo 323, del 8 de junio de 1994, y entro en vigencia el día primero de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

Carta de las Naciones Unidas, 1945

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la **Declaración de Panamá “Unidos por la Niñez y la Adolescencia**

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Decreto Legislativo N° 183 del 20 de Febrero de 1992, Publicado en el D. O. 45, Tomo 314 del 6 de Marzo de 1992.

Ley General de Educación, Decreto Legislativo N° 917 del 12 de diciembre de 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Decreto Legislativo N° 212 del año 2000.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, D. L. N° 27 del 23 de Noviembre de 1979, D. O. 218 del 23 de Noviembre de 1979.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales, Fecha de Ratificación: 23/11/1979, Diario Oficial: 218 Tomo: 265 Publicación D.O. 23/11/1979.

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N° 10 del 30 de Enero de 1991. Publicado en D.O. N° 23. Tomo N° 310 del 4 de febrero de 1991.

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.
Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

La presente entrevista está encaminada a obtener información directa de aquellas personas conocedoras y de alguna manera vinculadas en virtud de sus funciones a la niñez en resguardo, vulnerada en sus derechos y que están sujetos a la medida de Institucionalización, agradecemos de antemano su valiosa colaboración al brindarnos sus conocimientos.

ENTREVISTA PARA PROCURADORA DE LOS DERECHOS HUMANOS
ADJUNTA A LA NIÑEZ Y JUVENTUD

- 1- ¿Cuál es su función específica en el procedimiento que sigue el ISNA para la aplicación de medidas de protección a la niñez en resguardo y vulnerada en sus derechos?
- 2- ¿Cómo considera la labor asignada a usted en la ley del ISNA en relación a su participación en el procedimiento para la aplicación de medidas de protección para lograr una efectiva protección de los derechos de la niñez y adolescencia?
- 3- ¿Qué criterios se toman en cuenta para institucionalizar a los niños vulnerados en sus derechos?
- 4- ¿Cree que es eficiente la labor del ISNA con respecto de la protección integral de la niñez?
- 5- ¿Esta institución que proyectos está impulsando para ayudar a prevenir la colocación institucional o resguardo de menores?
- 6- ¿Qué resultados han obtenido?
- 7- ¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 8- ¿Cuál es la función que desempeña su institución dentro del Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 9- ¿Existe algún proyecto que ustedes ejecuten conjuntamente con el ISNA?
- 10- ¿Cómo considera usted la entrada en vigencia de la LEPINA?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.
Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

La presente entrevista está encaminada a obtener información directa de aquellas personas conocedoras y de alguna manera vinculadas en virtud de sus funciones a la niñez en resguardo, vulnerada en sus derechos y que están sujetos a la medida de Institucionalización, agradecemos de antemano su valiosa colaboración al brindarnos sus conocimientos.

ENTREVISTA PARA PROCURADORA DE MENORES (PGR)

- 1- ¿Cuál es su función específica en el procedimiento que sigue el ISNA para la aplicación de medidas de protección a la niñez en resguardo y vulnerada en sus derechos?
- 2- ¿Cómo considera la labor asignada a usted en la ley del ISNA en relación a su participación en el procedimiento para la aplicación de medidas de protección para lograr una efectiva protección de los derechos de la niñez y adolescencia?
- 3- ¿Qué criterios se toman en cuenta para institucionalizar a los niños vulnerados en sus derechos?
- 4- ¿Cree que es eficiente la labor del ISNA con respecto de la protección integral de la niñez?
- 5- ¿Según la ley del ISNA las medidas de protección están sujetas a revisión, sabe cada cuanto tiempo debe realizarse?
- 6- ¿Considera que el reglamento de la Ley del ISNA se encuentra uniforme con lo establecido en dicha Ley?
- 7- ¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 8- ¿Cuál es la función que desempeña su institución dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 9- ¿Existe algún proyecto que ustedes ejecuten conjuntamente con el ISNA?

- 10- ¿Cómo considera usted la función del ISNA de promover y vigilar la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y al Adolescencia?
- 11- ¿Cómo interpreta usted la creación de la LEPINA?

- 12- ¿Cuenta con un registro acerca de la cantidad de niños a quienes se les ha aplicado la medida de institucionalización por parte del ISNA.?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.
Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

La presente entrevista está encaminada a obtener información directa de aquellas personas conocedoras y de alguna manera vinculadas en virtud de sus funciones a la niñez en resguardo, vulnerada en sus derechos y que están sujetos a la medida de Institucionalización, agradecemos de antemano su valiosa colaboración al brindarnos sus conocimientos.

ENTREVISTA PARA TRABAJADORA SOCIAL DEL ISNA

- 1- ¿Cuáles son los casos más comunes que atiende esta institución?
- 2- ¿Esta institución que proyectos o programas está impulsando para ayudar a prevenir el resguardo o colocación institucional del menor?
- 3- ¿Qué resultados han obtenido?
- 4- ¿Qué opina del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 5- ¿Qué función desempeña su institución dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 6- ¿En un caso concreto que medidas aplica para proteger al menor que ha sido descuidado por sus padres?
- 7- ¿Cómo interpreta usted el Principio del Interés Superior del Menor?
- 8- ¿A su criterio en que situaciones debe tenerse en consideración el Interés Superior del Menor?
- 9- ¿Existen proyectos que se ejecutan en conjunto con otras instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la niñez y la Adolescencia como la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?
- 10- ¿Existen obstáculos para desarrollar la función del ISNA?
- 11- Conoce cuales ONG'S trabajan en coordinación con el Instituto para la ejecución de medidas de protección social a niños en resguardo y vulnerados en sus derechos.
- 12- ¿En qué consiste la ayuda brindada por la ONG`S, a ésta Institución?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.
Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

La presente entrevista está encaminada a obtener información directa de aquellas personas conocedoras y de alguna manera vinculadas en virtud de sus funciones a la niñez en resguardo, vulnerada en sus derechos y que están sujetos a la medida de Institucionalización, agradecemos de antemano su valiosa colaboración al brindarnos sus conocimientos.

ENTREVISTA PARA GERENTE DE PROGRAMAS DE UNICEF

- 1-¿Cuál es su función específica en la protección integral de la niñez y adolescencia?
- 2-¿Qué observación le merece la LEPINA?
- 3-¿Dentro de la legislación comparada que se analizó para la elaboración de la LEPINA, están?
- 4-¿Cuáles son los principales problemas que impiden que se cumpla con la protección integral de los niños que se encuentran en resguardo en el ISNA?
- 5-¿Qué es lo innovador de la LEPINA?
- 6-¿Cuál es su opinión en lo referente a la niñez y la adolescencia que están en resguardo en el ISNA?
- 7-¿Cómo piensa usted que el Estado puede cumplir con sus obligaciones ineludibles en cuanto a garantizar el goce de los derechos de la niñez y la adolescencia?
- 8-¿Cómo cataloga la función que desempeñan los centros de internamiento del ISNA?
- 9-¿Qué piensa usted sobre el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 10-¿Cuál es su opinión en cuanto a la Política de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
- 11-¿Para usted cuánto tiempo deberían de permanecer en internamiento los niños y adolescentes que están en resguardo en el ISNA, para lograr su reinserción a la sociedad?
- 12-¿Cómo ve usted la materialización de la LEPINA?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.
Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

ENCUESTA DIRIGIDA A LOS ESTUDIANTES DE LA LICENCIATURA EN
CIENCIAS JURIDICAS DE LA UES.

Marque con una “X” la repuesta que usted considere conveniente.

1. Sexo: Masculino _____ Femenino _____
2. Estado Familiar:
Soltero _____ Casado _____ Divorciado _____ Unión Libre _____ Viudo (a) _____
3. Edad: _____
4. Ocupación:

5. ¿Tiene Usted Hijos? SI _____ NO _____
6. ¿Sabe que los niños gozan de una protección especial en la Ley?
SI _____ NO _____
7. ¿Sabe usted que existe una Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia?
SI _____ NO _____
8. ¿En caso de ser la respuesta afirmativa ¿como se entero que existía esta política?
a) Periódico _____ b) Televisión _____ c) Radio _____ d) Internet _____
e) Revistas _____ f) Charlas _____ g) Otros. _____
9. ¿Conoce usted lo que es el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, (ISNA)?
SI _____ NO _____
10. ¿Sabe que función desempeña el ISNA?
SI _____ NO _____
11. ¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo?
SI _____ NO _____
12. ¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?
SI _____ NO _____
13. ¿Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?
SI _____ NO _____
14. ¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?
SI _____ NO _____
15. ¿Sabe Usted que existe un Sistema Nacional de Protección al Integral de la Niñez y la Adolescencia?
SI _____ NO _____

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Tema: “El Estado de la Protección Integral de los menores en resguardo en Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ISNA, conforme a la “Convención sobre los Derechos del niño”.

Para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

ENCUESTA DIRIGIDA AL PERSONAL DEL ISNA.

Marque con una “X” la repuesta que usted considere conveniente.

1. Sexo: Masculino _____ Femenino _____
2. Estado Familiar:
Soltero _____ Casado _____ Divorciado _____ Unión Libre _____ Viudo (a) _____
3. Edad: _____
4. Ocupación: _____
5. Estudios Realizados:
Analfabeta _____ Primaria _____ Secundaria _____
Estudios Universitarios _____ Otros Estudios _____
6. ¿Tiene Usted Hijos? SI _____ NO _____
7. ¿Sabe que los niños gozan de una protección especial en la Ley?
SI _____ NO _____
8. ¿Sabe usted que existe una Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia?
SI _____ NO _____
9. ¿En caso de ser la respuesta afirmativa ¿cómo se entero que existía esta política?
a) Periódico _____ b) Televisión _____ c) Radio _____ d) folletos _____
e) Revistas _____ f) Charlas _____ g) Otros. _____
10. ¿Conoce usted lo que es el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, (ISNA)?
SI _____ NO _____
11. ¿Sabe qué función desempeña el ISNA?
SI _____ NO _____
12. ¿Sabe usted lo que es la Institucionalización o resguardo?
SI _____ NO _____
13. ¿Sabe usted los motivos del resguardo de un menor en el ISNA?
SI _____ NO _____
14. ¿Considera que el Estado cumple con la obligación de proteger a los niños?
SI _____ NO _____
15. ¿Considera usted que el Estado brinda la suficiente información para prevenir la violación de derechos de la niñez y adolescencia?
SI _____ NO _____
16. ¿Sabe Usted que existe un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia?
SI _____ NO _____