



## ■ ¿Aceptamos el cambio de paradigma?: Comentarios al proyecto de “Ley de protección integral de la niñez y de la adolescencia”

### Resumen ejecutivo

*El nuevo texto legal responde a la necesidad de adecuar la ley salvadoreña a las prescripciones de la Convención Sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que fue ratificada por El Salvador en 1990.*

El Órgano Ejecutivo ha dado a conocer el proyecto de “Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia”, elaborado por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia (UTE) con la cooperación del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Según su Exposición de Motivos, el nuevo texto legal responde a la necesidad de adecuar la ley salvadoreña a las prescripciones de la Convención Sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que fue ratificada por El Salvador en 1990<sup>1</sup>. El presente estudio: 1) examina la estructura y el contenido del proyecto de ley; 2) señala y valora tanto sus más relevantes fortalezas como sus debilidades y 3) concluye con una serie de recomendaciones en torno al proyecto<sup>2</sup>.

1. D.L. N° 487, 27 de abril de 1990, publicado en el D.O. N° 108, Tomo 307, de 9 de mayo de 1990. El Salvador ha ratificado dos tratados complementarios en el marco de la Convención: el Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (D.L. N° 609, 15 de noviembre de 2001, publicado en D.O. N° 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. N° 280, 25 de febrero de 2004, publicado en D.O. N° 57, Tomo 362, de 23 de marzo de 2004).
2. En este Boletín se presenta únicamente el examen de la estructura y contenido del proyecto de ley. La siguiente edición contendrá el análisis crítico y las recomendaciones.



*...someter el proyecto a un proceso consultivo público, serio y meditado, es una que quisiéramos ver repetida con todos los proyectos de ley de nuestro país.*

## Antecedentes

### Proceso participativo y público de elaboración del proyecto

El proyecto de “Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia” es la conclusión de un proceso participativo. A lo largo de más de un año, UTE y UNICEF escucharon a diferentes sectores de la ciudadanía con diferentes grados de experticia e interés en el tema de niñez y adolescencia. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) fue invitado a participar de algunos capítulos de dicho proceso, por medio de su Departamento de Estudios Legales. Una vez redactado el proyecto, debe destacarse el hecho de que haya sido dado a conocer al público para iniciar un debate sobre el mismo. El secretismo y la falta de transparencia en la redacción de muchas de las leyes es un grave problema en nuestro país. Debido a que no existe una ley de acceso a la información ni normas legislativas que obliguen a la publicación de los proyectos, la mayoría de las leyes salvadoreñas resultan una sorpresa para el público, quien no puede conocer en qué le afectan, ni opinar sobre las mismas, hasta que ya constituyen normas obligatorias. La actitud de la UTE de someter el proyecto a un proceso consultivo público, serio y meditado, es una que quisiéramos ver repetida con todos los proyectos de ley de nuestro país. El presente análisis se inscribe en el contexto de ese proceso de consulta.

### Significado para el país

El bienestar económico y social de un país pasa por la inversión que éste realice en su capital humano, con el fin de crear las condiciones que brin-

den a todos sus habitantes la oportunidad de desarrollar sus potencialidades. En particular, es impensable que puedan cambiarse significativamente las condiciones de vida de la población si no se presta especial atención a la salud, la educación y, en general, a los derechos de su niñez y adolescencia<sup>3</sup>. Es decir, el desarrollo de El Salvador debe incorporar plenamente a sus niños y adolescentes. Creemos que ese no es objetivo secundario y que, por el contrario, es una prioridad nacional impostergable. Un propósito de esa naturaleza requiere del firme compromiso estatal que provea las necesarias garantías jurídicas y materiales para que se cumpla. Igual de importante será incorporar los esfuerzos de los más diversos sectores de la sociedad, respetando el papel fundamental de la familia reconocido constitucionalmente.

Según datos de UNICEF, en El Salvador las personas menores de 18 años, es decir, los niños y adolescentes, constituyen cerca de un 40% del total de la población<sup>4</sup>. De tal manera, si bien solemos pensar en ellos como el futuro, lo cierto es que son una parte fundamental del presente de nuestro país. El argumento numérico parecería suficiente por sí mismo para justificar una reforzada protección de sus derechos mientras se convierten en adultos y activos participantes de la sociedad. Las implicaciones de proteger a la niñez y adolescencia de amenazas y vul-

3. La Convención sobre Derechos del Niño considera niño a toda persona menor de 18 años. El proyecto de ley establece que niño o niña será el menor de 12 años y adolescente aquella persona comprendida entre los 12 y los 18 años.

4. [http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/elsalvador\\_statistics.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/elsalvador_statistics.html).



*En el tema que nos ocupa, estamos convencidos que frente al estado actual de nuestra niñez y adolescencia, parte de la solución inicia con la creación de las herramientas jurídicas que propicien las condiciones para que sus derechos y garantías sean efectivas.*

neraciones a sus derechos son muchas y están incuestionablemente relacionadas con las expectativas de crecimiento económico, la equidad de oportunidades y aún incluso con la seguridad ciudadana.

Detrás de esta argumentación está implícita la conclusión que no se está haciendo lo suficiente para proteger a la niñez y adolescencia salvadoreña y que hay mucho por hacer<sup>5</sup>. Así parecen demostrarlo una serie de indicadores sociales destacados por el último informe mundial sobre el estado de la niñez<sup>6</sup>.

5. Aunque excede el alcance de este estudio, destacamos la opinión de UNICEF sobre la niñez salvadoreña: “Las tendencias positivas en los indicadores sociales y económicos de El Salvador (un índice de crecimiento del 4,2% del PIB) han aumentado de manera sustancial la probabilidad de que el país consiga alcanzar más de la mitad de los 18 indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de 2015. Sin embargo, una serie de retos importantes, como la desigualdad económica, la exclusión de los servicios básicos y de la educación, y la violencia, siguen obstaculizando el desarrollo hacia los objetivos”. Subraya que a pesar de la mejora en las condiciones económicas por lo menos 4 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza, y casi la mitad de todas las niñas, niños y adolescentes son pobres. La pobreza, que afecta mayormente al sector rural, repercute principalmente en la población infantil, sobre todo en lo que se refiere al acceso a una nutrición y un abastecimiento de agua y saneamiento adecuados. En temas de educación y pese al aumento del presupuesto destinado a la enseñanza pública, los niveles siguen siendo insuficientes para alcanzar el objetivo de educación pública universal. El 70% de los jóvenes de entre 16 y 17 años no tienen acceso a la educación secundaria. Disponible: <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/elsalvador.html>.
6. Estado Mundial de la Infancia 2008: “Supervivencia Infantil” Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/sowc08/docs/sowc08-sp.pdf>.

Comprendemos perfectamente que una ley o un conjunto de ellas no cambian las condiciones de un país por sí mismas y objetamos cualquier interpretación que sugiera que las soluciones a los desafíos de El Salvador se resuelven simplemente aprobando más leyes. Son demasiados los ejemplos en los se ha pretendido solucionar o aliviar problemas sociales con propuestas legislativas, cuya conveniencia es igual de incierta a sus posibilidades de aplicación. La legislación debe responder a un ejercicio responsable de diagnóstico que permita concluir que la mejor política es regular, ya sea porque ninguna otra solución funciona mejor o porque de esa manera se crean las condiciones para que eventualmente la norma no sea necesaria.

En el tema que nos ocupa, estamos convencidos que frente al estado actual de nuestra niñez y adolescencia, parte de la solución inicia con la creación de las herramientas jurídicas que propicien las condiciones para que sus derechos y garantías sean efectivas. Como es evidente, permitir que las cosas sigan en el estado actual no es una alternativa. Sin embargo, creemos que el efectivo respeto de los derechos necesita que se atiendan otras condiciones sociales y económicas, de operadores debidamente formados, de un plan de implementación, de presupuestos adecuados y, quizás, de un cambio de paradigma respecto de la niñez y adolescencia. Los derechos del niño y el adolescente deben pasar a formar parte permanente de la agenda nacional, lo cual debe reflejarse en políticas y recursos dedicados a promover sus derechos de manera decidida, sin que ello pueda interpretarse como menoscabo a los derechos de los demás. Las personas adultas deben

*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.*

convencerse que además de los derechos que gozan, el niño y el adolescente requiere de otros que le brinden una protección especial para desarrollar sus facultades mientras se prepara para la adultez. Al niño y al adolescente deben brindárseles todas las posibilidades de desarrollo, superando las visiones condescendientes que los han marginado de manera sistemática de la atención estatal. Sólo así la protección de la niñez y adolescencia será efectiva e integral.

### **Obligaciones internacionales de El Salvador**

Desde una perspectiva jurídica, El Salvador se encuentra en deuda con muchas de las obligaciones que derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño (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 1990<sup>7</sup>. Según Naciones Unidas, es el tratado más ampliamente ratificado en la historia, suscrito hasta el momento por 193 Estados<sup>8</sup>. Debido a la tradicional percepción sobre el relativo valor jurídico de los instrumentos inter-

nacionales imperante en El Salvador, conviene recordar que la Convención 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<sup>9</sup>. 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 Niños<sup>10</sup>. Éste ha hecho una serie de recomendaciones a El Salvador, producto fundamentalmente de su examen de los informes estatales<sup>11</sup>. 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

7. Detalle sobre suscripciones y ratificaciones de los países disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11.htm> [Consulta: Mayo 5 de 2008]. En su publicación oficial: D.L. No. 487, 27 de abril de 1990; D.O. No. 108, Tomo 307, 9 de mayo de 1990.

8. Ibid.

9. Ver FUSADES,

10. 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”.

11. 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.

*Para 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*

la sociedad civil, en particular los niños<sup>12</sup>. 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 Convención sobre Derechos del Niño 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 inexcusable el cumplimiento de las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos<sup>13</sup>, tal como se desprende de las recomendaciones del comité. Para FUSADES este proyecto de ley podría significar tanto una oportunidad para crear condiciones jurídicas que protejan los derechos de los niños y adoles-

12. Aunque esta última alusión se refiere a un proyecto anterior presentado a la Asamblea Legislativa cuya discusión no se concluyó, la recomendación es aún más pertinente en virtud del tiempo transcurrido.

13. 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).

centes 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.

## **Contenido y estructura del proyecto**

El proyecto consta de 299 artículos, divididos en un título preliminar y dos libros, subdivididos a su vez en títulos y capítulos, y un título final. El Libro I regula los derechos, garantías y deberes de los niños y adolescentes, mientras que en el Libro II aparecen las disposiciones relativas a lo que se denomina el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia. En la presente sección se describen los principales contenidos del proyecto, dejando para la sección III el análisis de las más destacadas fortalezas y debilidades de la propuesta de texto legal.

## **Disposiciones generales**

El Título Preliminar, “Disposiciones Generales” (Arts. 1 al 11) señala que la finalidad de la ley es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad, para cuyo efecto se crea un Sistema de Protección Integral con la participación del Estado, la familia y la sociedad, fundamentado en la Constitución de la República y el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 1). Define como “niña o niño” a toda persona menor de doce años y como “adolescente” a toda persona desde los doce hasta los dieciocho años (Art. 2) y señala que los derechos de que goza, garantías reconocidas y



sus deberes, en armonía con la controversial disposición reformada del inciso segundo del Art. 1 de la Constitución, les son aplicables desde el momento de la concepción.

Entre los principios generales que informan la ley y sirven para su interpretación y aplicación, se comienza con el principio de igualdad, no discriminación y equidad (Art. 6), lo que puede parecer innecesario porque se trata de principios constitucionales aplicables a todos los seres humanos. Los restantes principios que se detallan son específicos de la legislación de niñez y adolescencia y entre ellos están: el principio de corresponsabilidad en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia que corresponde al Estado, la familia y la sociedad; el de prioridad absoluta, en el sentido de que el Estado debe considerar preferente en sus políticas, asignación de recursos etc., la protección de la niñez y adolescencia y de ejercicio progresivo de sus facultades, conforme su desarrollo (Arts. 8 a 10). Los dos primeros ya aparecen comprendidos entre las normas del Código de Familia, con una redacción diferente; el tercero es una novedad en nuestra ley secundaria. Los derechos atribuidos a la niñez y adolescencia son declarados “irrenunciables, inalienables, indelegables, intransigibles, indivisibles e interdependientes” (Art. 11).

### **Derechos, Garantías y Deberes**

El Libro Primero, “Derechos, Garantías y Deberes” (Arts. 12 a 97), consta de cinco títulos, tres de ellos divididos en seis capítulos. Contiene gran número de normas que recogen derechos

de los niños y adolescentes<sup>14</sup>. De manera similar a como está hecho en el Libro Quinto del Código de Familia, comprende los derechos cubiertos en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, pero a diferencia de aquél, no se limita a transcribirlos casi literalmente, sino que los desarrolla en artículos, tratando de hacer una adaptación sistemática al resto de la legislación salvadoreña. Un punto discutible en esta mejora es que interfiere, como se indicará luego, en áreas legisladas en otros ordenamientos jurídicos.

El Título I, “Derechos de supervivencia” (Arts. 12 a 32), dividido en dos capítulos, incluye el derecho a la vida, a la protección en etapa previa al nacimiento, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la lactancia materna, a la seguridad social, a un medio ambiente sano y a los derechos especiales de los discapacitados. En su mayoría se trata de derechos ya contenidos en leyes generales. En su mayoría se trata de repeticiones de las leyes generales, que no adicionan a los derechos de los niños y adolescentes o de derechos sociales, sujetos en su ejercicio a las capacidades económicas del Estado y

---

14. En el proyecto se usa invariablemente la expresión “la niña, el niño o el adolescente” para referirse a los sujetos beneficiarios de la ley, siguiendo la tendencia en muchos instrumentos internacionales. En este estudio se usará dicha expresión, pero también, indistintamente y por razones de brevedad del texto, la expresión “niño y adolescente”. Se evita en lo posible las expresiones “menor” o “menores de edad”, aun cuando sean las que utiliza el ordenamiento jurídico salvadoreño con la excepción de la “Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”.



*También establece que el Estado proveerá servicios de salud gratuitos de todo tipo y en toda situación a los menores de edad, lo que va más allá de la obligación constitucional de prestar servicios de salud a las personas indigentes.*

los planes gubernamentales para hacerlos efectivos. Sin embargo, se incluyen verdaderas novedades, concretas y abstractas, como la obligación de los profesionales médicos de prestar atención médicoquirúrgica, aún sin autorización de los padres, cuando el menor se encontrare en peligro inminente de muerte o de sufrir daños irreparables a la salud (Art. 14); también puede obligarse a los padres a permitir la hospitalización o intervención del menor, por decisión de autoridad administrativa y judicial, según el caso, aún contra la voluntad de aquéllos. También establece que el Estado proveerá servicios de salud gratuitos de todo tipo y en toda situación a los menores de edad, lo que va más allá de la obligación constitucional de prestar servicios de salud a las personas indigentes. Las acciones a tomar por el Gobierno y sus obligaciones están ampliamente detalladas. Este es un punto que se tratará con más detenimiento en el próximo boletín.

El Título II, “Derechos de protección” (Arts. 33 a 67), dividido en dos capítulos, se refiere al derecho a la integridad personal, protección frente al maltrato, tratos crueles, inhumanos y degradantes, derecho a la libertad personal, de tránsito, de reunificación familiar, al honor, imagen, vida privada e intimidad, de rectificación o respuesta (Art. 43, el cual, pese a ser un derecho constitucional, no está regulado en la ley secundaria para los adultos), de refugio y asilo, a defender sus derechos, de acceso a la justicia, a un debido proceso, a ser protegidos frente a todo tipo de violencia, abuso y explotación sexual y a protección en el trabajo. Algunas normas novedosas se refieren a la erradicación del trabajo infantil en sus peores formas (Art. 50);

el período de vacaciones anuales del adolescente trabajador se aumenta a un mínimo de veinte días (Art. 56); y se exige el examen médico previo de todo adolescente para poder optar a un trabajo (Art. 61).

El Título III, “Derechos al desarrollo” (Arts. 68 a 87), dividido en dos capítulos, se refiere a derechos al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la identidad, a la identificación (relativo a la inscripción del niño en los registros del Estado para probar su identidad), a registro en las instituciones de salud, a conocer a su padre y a su madre y a ser criado por ellos, a mantener relaciones personales con los mismos, a ser criado en familia, a la educación y a la cultura, al descanso, recreación, esparcimiento, deporte y juego y a contar con espacios e instalaciones para los mismos. Una novedad en este título es la adición de una extensa lista de obligaciones del Estado con respecto a la educación y sus servicios, muchas de las cuáles no aparecen en las leyes de la materia (Art. 82). El título incluye normas de urbanismo y ordenamiento territorial con el fin de asegurar la existencia de espacios de esparcimiento y recreación (Art. 87).

El Título IV, “Derechos de participación” (Arts. 88 a 96), el cual no está dividido en capítulos, regula el derecho de petición (directamente reconocido a los niños y adolescentes en forma personal y directa, y no a través de sus padres o representantes legales, como se entendería según las reglas del Código de Familia), a la libertad de expresión, a opinar y ser oído ante entidades públicas y privadas, de acceso a la información, de protección frente a información nociva o inadecuada.

Con respecto al derecho de asociación, se complementa la “Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro”, estableciendo que los mayores de catorce años tienen derecho a constituir asociaciones sin fines de lucro y formar parte de sus directivas (Art. 96); ésta es una ampliación de la disposición constitucional que reserva el derecho de asociación a los ciudadanos salvadoreños, en armonía con otras normativas de derecho internacional ratificadas por El Salvador.

cuada, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de reunión y libertad de asociación. Entre otras disposiciones novedosas, se establece la obligación de todo medio de comunicación de destinar espacios para difundir los derechos, garantías y deberes de los menores y de difundir mensajes dirigidos exclusivamente a los mismos, “atendiendo sus necesidades informativas” (Art. 93)<sup>15</sup>. Con respecto al derecho de asociación, se complementa la “Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro”, estableciendo que los mayores de catorce años tienen derecho a constituir asociaciones sin fines de lucro y formar parte de sus directivas (Art. 96); ésta es una ampliación de la disposición constitucional que reserva el derecho de asociación a los ciudadanos salvadoreños, en armonía con otras normativas de derecho internacional ratificadas por El Salvador.

El Título V, “Deberes de las niñas, los niños y los adolescentes”, consta de un sólo artículo (Art. 97) con disposiciones sin aparente relevancia jurí-

15. No obstante novedosa, esta obligación no tiene un asidero expreso en la Convención y parece un exceso de los redactores. Al respecto, el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece claramente el compromiso de los Estados Partes de alentar y promover en los medios de comunicación, dado su valioso e invaluable aporte en la ciudadanía, la difusión de material que ayude a formar educativamente a la niñez, pero sin que de ello derive una obligación concreta para los medios privados. El problema no es que constituya una ampliación de la CDN, puesto que muchas disposiciones del proyecto lo son, sino que el alcance de la obligación para los particulares es excesivo en relación a los derechos que pretende promover.

dica, pues al contrario de la sistemática regulación de los derechos y garantías, no se fija el alcance de la obligación, ni se establece mecanismos de cumplimiento o consecuencias por su incumplimiento. Este artículo, sin embargo, es un importante recordatorio que todos somos titulares de derechos a la vez que de obligaciones. De tal forma, en esa disposición se establecen como deberes de los niños y adolescentes, entre otros, “ejercer y defender activamente sus derechos”, respetar a sus padres, maestros, a las demás personas, la Constitución y las leyes, los símbolos patrios y la diversidad cultural, “conocer la historia nacional”, cumplir con tareas escolares y proteger el medio ambiente, etc.

### **Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**

El Libro Segundo, “Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia” (Arts. 98 a 296), comprende nueve títulos, cinco de ellos divididos en veinte capítulos, que incluyen la parte administrativa, organizativa y funcional de la ley.

El Título I, “Disposiciones comunes al Sistema” (Arts. 98 a 100), comienza definiendo el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia 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, los niños y los adolescentes en El Salvador” (Art. 98). Indica los principios según los cuales se organizará y regirá el Sistema, sin desarro-

llarlos en el resto de la ley, en su mayor parte. Señala, finalmente, como órganos integrantes del Sistema de Protección a: el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, los Consejos Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, las Juntas Municipales de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, la Red de Atención Compartida, las Defensorías de la Ni-

ñez y de la Adolescencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República. El siguiente es un organigrama que identifica a los integrantes principales del Sistema Nacional de Protección, establecido en el proyecto.



*El Título II, “Políticas públicas” (Arts. 101 a 109) dividido en dos capítulos, establece que debe existir una Política Nacional de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, definida como “el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes” e indica que “fijará las pautas obligatorias para la acción y la coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y servirá como marco orientador de toda la actuación estatal y privada que tenga vinculación con la garantía de los derechos de la niñez y de la adolescencia” (Art. 101).*

El Título II, “Políticas públicas” (Arts. 101 a 109) dividido en dos capítulos, establece que debe existir una Política Nacional de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, definida como “el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes” e indica que “fijará las pautas obligatorias para la acción y la coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y servirá como marco orientador de toda la actuación estatal y privada que tenga vinculación con la garantía de los derechos de la niñez y de la adolescencia” (Art. 101). También establece normas sobre la tipología de las políticas públicas para la niñez y adolescencia, los principios que deben regirlas y un catálogo de “contenido esenciales mínimos”.

El Art. 106 de este título dice que en la elaboración, aprobación y vigilancia de la Política Nacional deben participar “la familia, la sociedad y el Estado”, aunque no contiene normas sobre la manera como se llevará a cabo esa participación. Sin embargo, en una disposición posterior establece que deberá ser elaborada y aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, un órgano integrado por representantes estatales y de la sociedad (Art. 138). Además, el Consejo debe obligatoriamente consultar la Política Nacional con la Comisión Consultiva integrada también por miembros de la sociedad. Cada municipio, individualmente o en asociación con otros podrá establecer políticas locales de protección de la niñez y de la adolescencia. En cada municipio, además, se creará un Consejo Local

de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, conformados por concejales y representantes de la comunidad; éstos deberán propiciar la organización de los habitantes de su jurisdicción para participar en la elaboración de las políticas locales.

El Título I (Arts. 110 a 112), sin división de capítulos, define “programa” como “una serie organizada de actuaciones desarrolladas por cualquier entidad de atención pública, privada o mixta, cuya finalidad es la protección, atención, restitución, promoción o difusión de los derechos de la niñez y de la adolescencia” (Art. 110). Podrán ser desarrollados por cualquier entidad de atención a la niñez y la adolescencia dentro de los límites legales y las condiciones técnicas que se establezcan por vía reglamentaria. Deben ser registrados ante autoridad competente, la cual es especificada en capítulo distinto como el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, y estarán sujetos a la supervisión de los órganos del Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia.

El Título IV, “Medidas de protección” (Arts. 113 a 133), dividido en dos capítulos, indica que tales medidas pueden ser de carácter administrativo o judicial. Algunas de las medidas administrativas son especialmente novedosas, tales como la orden de inclusión del niño o adolescente o su familia en uno de los programas a que se refiere el título anterior, la orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico del padre del niño o adolescente, el acogimiento de emergencia del niño o adolescente en una familia sustituta o la separación de su entorno de una persona que lo maltrate (Art.

*...hay algunas disposiciones novedosas como la prohibición de lucro en todo trámite de adopción, que comprende todo tipo de pago o compensación económica, lo que afectará la actuación de algunas agencias internacionales de adopción que, aunque organizadas como instituciones sin fines de lucro, exigen una compensación económica de los adoptantes, para poder costear su labor.*

114). Dichas medidas deben ser dictadas por las Juntas Municipales de Protección de la Niñez y de la Adolescencia (Art. 116).

Las medidas judiciales de protección son el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción (Art. 114) y serían aplicadas por los Jueces de la Niñez, Adolescencia y Familia. Llama la atención especialmente la regulación que se da a la tercera medida (Arts. 128 a 133), la adopción, que en su mayor parte repite disposiciones contenidas en el Código de Familia y que parece desaprovechar una oportunidad de ordenar esta institución cuyos vicios son conocidos. Sin embargo, hay algunas disposiciones novedosas como la prohibición de lucro en todo trámite de adopción, que comprende todo tipo de pago o compensación económica, lo que afectará la actuación de algunas agencias internacionales de adopción que, aunque organizadas como instituciones sin fines de lucro, exigen una compensación económica de los adoptantes, para poder costear su labor. Además, hay una mención y estipulación del respeto a las normas de la Convención sobre Protección de Niños y Cooperación en Materia de Adopción Internacional, que ha sido ratificada por nuestro país<sup>16</sup>.

El Título V, “Componente administrativo” del Sistema de Protección (Arts. 134 a 215), está dividido en cuatro capítulos. El primero de ellos (Arts. 134 a 154), que tiene una parte preliminar y tres secciones, se refiere

al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), una nueva institución oficial autónoma cuyas funciones primordiales serían “el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de Protección de la Niñez y de 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 los menores (Art. 134). Es decir, el CONNA sería el órgano rector del nuevo sistema de protección que se propone en el proyecto.

El Consejo estaría integrado por diez miembros que serán los Ministros de Educación, de Salud Pública y Asistencia Social, de Trabajo y Previsión Social, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, el Procurador General de la República, el Presidente de la Corporación de Municipalidades de El Salvador y tres representantes de la sociedad civil organizada, electos por la Red de Atención Compartida, dos de los cuales deberán pertenecer a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (Art. 136).

Sus funciones son, naturalmente las de dirección de la organización y la ya indicada de coordinación del Sistema de Protección, pero para la ejecución de las mismas contará con tres organismos. Primero, una Comisión Consultiva, integrada por ocho miembros, cuatro adolescentes y cuatro adultos, propuestos por la Red de Atención Compartida, con funciones meramente asesoras (Arts. 144 a 146) y cuyo ejercicio será adhonorem. Segundo, una Dirección Ejecutiva, como órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo y de administración de la institución (Art. 147 a 151). Finalmente, un Centro Nacional de Infor-

16. D.L. N° 339, 2 de julio de 1998; D.O. N° 140, Tomo 340, 27 de julio de 1998.



*El Capítulo II (Arts. 155 a 164) regula los Consejos Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, que deberán formarse en cada municipio, con el propósito de velar por los derechos de los menores a nivel local, implementar la Política Nacional en el mismo y colaborar en el desarrollo de la política y planes locales.*

mación y Documentación de la Niñez y de la Adolescencia (Art. 152 a 154).

El Capítulo II (Arts. 155 a 164) regula los Consejos Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, que deberán formarse en cada municipio, con el propósito de velar por los derechos de los menores a nivel local, implementar la Política Nacional en el mismo y colaborar en el desarrollo de la política y planes locales. Estarán integrados por un miembro del respectivo Concejo Municipal, representantes locales de los Ministerios de Educación y de Salud Pública y de Asistencia Social, y tres miembros de la comunidad. Su financiamiento recae sobre el erario municipal.

El Capítulo III (Arts. 165 a 176) regula las Juntas Municipales de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, que se crearán en cada municipio o asociación de municipios, una o varias en cada uno de ellos, a quienes competirá la protección local de los derechos de los menores individualmente considerados, deviniendo en organismos ejecutores de las normas de protección contenidas en la ley. Estarían integradas por tres miembros seleccionados por el Concejo Municipal, aunque su número puede ser mayor, según lo dispongan las municipalidades, que desempeñarán sus cargos con carácter permanente y gozarán de un salario; también su financiamiento correspondería al erario local.

Al igual que los Consejos Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, las Juntas Municipales son instituciones novedosas en la Administración pública salvadoreña y su creación y funcionamiento podría ser

una de los más relevantes retos de la implementación del nuevo Sistema de Protección. Aunque el proyecto establece que el CONNA y otros integrantes no definidos del Sistema de Protección apoyarán financiera y técnicamente la creación y funcionamiento de los Consejos y Juntas locales, lo cierto es que la obligación de creación recae sobre los gobiernos municipales (Arts. 156 y 167). En todo caso, interesa destacar que la ley permitiría a los municipios cumplir con esta obligación de manera individual o en asociación con otros municipios, utilizando una de las facultades de cooperación que ya regula la legislación municipal.

El Capítulo IV (Arts. 177 a 215), dividido en tres secciones, regula la Red de Atención Compartida. Ésta es definida como “el conjunto coordinado de entidades de atención cuya función principal y especializada es la protección, atención, defensa, estudio, promoción o difusión de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes”, en otras palabras, todas las entidades, privadas o públicas, que participan en la ejecución de las políticas nacional y locales y de la ejecución de las medidas de protección. No constituyen un organismo, sino una agrupación de instituciones que deberán trabajar de conformidad a las normas de coordinación del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, ante el que deberán registrarse.

Este requisito se convierte en obligatorio para poder operar. Es digna de aprobación la norma que establece que el registro será público y podrá ser consultado por cualquier interesado (Art. 190). Se comprende que en la regulación de la Red de Atención



*No es necesario ser abogado para poder ser defensor; la ley exige que la persona sea mayor de veinticinco años, con conocimientos en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia y aprobar un examen de suficiencia que demuestre su capacidad.*

Compartida, el interés es armonizar toda la actividad pública y privada relativa a la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes en general con los mandatos de la CDN y en particular con las directrices de la Política Nacional. Esta intención de coordinar los esfuerzos públicos y privados nos parece también destacable, aunque plantea importantes retos logísticos para la institucionalidad encargada de su cumplimiento.

El capítulo mantiene también al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) (Arts. 195 a 207), ya existente, aunque su ley de creación es derogada en el Título Final. Continuará siendo una institución oficial autónoma, integrada al Sistema de Protección, y bajo la conducción de una Junta Directiva integrada por cinco directores. A diferencia de la regulación actual, al ISNA se le atribuyen únicamente funciones de ejecución de la Política Nacional, “mediante el desarrollo de los programas y la prestación de los servicios” que se establecen en la ley y “el apoyo técnico y financiero a otras entidades de atención” para el cumplimiento de sus funciones (art. 195).

En otras palabras, el ISNA pasaría a formar parte de la Red de Atención Compartida, quizá su más importante miembro por el tamaño de su organización y los recursos disponibles. Llama la atención sin embargo, que el ISNA conserve una estructura administrativa compleja y seguramente costosa, a pesar de la evidente intención de reformarlo e insertarlo como pieza del nuevo Sistema de Protección.

Finalmente, el capítulo establece las

Defensorías de la Niñez y de la Adolescencia (Arts. 208 a 215), que son “formas de organización constituidas localmente para la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia e integradas en la Red de Asistencia Compartida”. La expresión “formas de organización” no se da, que nosotros sepamos, en ninguna otra ley salvadoreña y deja indefinida la naturaleza jurídica de las Defensorías.

El mismo texto indica que podrán ser públicas y privadas por lo que podemos deducir que las primeras deberían tomar la forma de instituciones autónomas municipales creadas de conformidad con el Código Municipal y las segundas, la de asociaciones sin fines de lucro, de conformidad con la ley de la materia. Sus funciones serían brindar medios alternativos de solución de conflictos, asesoría, orientación, vigilancia, denuncia, asistencia jurídica y, además, podrán intervenir como defensor de los menores ante las instancias administrativas, educativas y comunitarias, para lo cual deberán contar, al menos, con un defensor acreditado ante el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. No es necesario ser abogado para poder ser defensor; la ley exige que la persona sea mayor de veinticinco años, con conocimientos en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia y aprobar un examen de suficiencia que demuestre su capacidad. Los servicios que prestarán deberán ser siempre gratuitos.

El Título VI, “Infracciones y sanciones” (Arts. 216 a 223), está dividido en dos capítulos: “Reglas comunes” y “Régimen de Infracciones” y a nuestro parecer es el menos logrado de los que integran la ley pues encontramos

*Las sanciones previstas son amonestación verbal, amonestación por escrito y multa, que pueden ser de quince a cincuenta salarios mínimos; en casos de reincidencia o comisión de faltas muy graves por personas jurídicas privadas, se puede decretar la suspensión, cancelación del registro o cierre del local o establecimiento...*

deficiencias en su organización y armonía, observación que también merece en gran parte la regulación del Título IX “Administración de Justicia” en el que se regula la jurisdicción especializada en niñez y adolescencia. En todo caso, de conformidad al Art. 14 Cn., este último tipo de sanciones deben ser impuestas por autoridad judicial, por lo que es predecible una controversia sobre su constitucionalidad.

El capítulo relativo a las reglas comunes contiene en realidad el catálogo de sanciones por las infracciones administrativas cometidas por funcionarios o empleados de gobierno y por personas naturales o jurídicas. Éstas podrán ser sancionadas por entes administrativos y judiciales tales como las Juntas de Protección, los Jueces de la Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

Las sanciones previstas son amonestación verbal, amonestación por escrito y multa, que pueden ser de quince a cincuenta salarios mínimos; en casos de reincidencia o comisión de faltas muy graves por personas jurídicas privadas, se puede decretar la suspensión, cancelación del registro o cierre del local o establecimiento, aunque no se aclara si se trata de cualquier local o establecimiento o los de aquellas instituciones que la trabajan en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

En el segundo capítulo relativo al régimen de infracciones, no obstante que los Arts. 221 y 222 establecen un extenso listado de faltas graves y muy graves, llama la atención que el incumplimiento por parte del Estado y de las municipalidades de muchas de las

innumerables obligaciones que se les imponen, sobre todo en el Libro I, no está comprendido expresamente entre dichas infracciones, por lo que las normas que imponen tales deberes serían incompletas al faltarles un importante mecanismo de eficacia. El cumplimiento de dichas normas, desde la prestación de servicios médicos y educativos a los niños y adolescente hasta la garantía de espacios públicos de recreación, por no hablar de deberes como proporcionarles recursos culturales, lúdicos, de expresión del pensamiento y garantía de una vida digna y un medio ambiente sano, quedan sujetos a la implementación de políticas y programas adecuados y las capacidades económicas del gobierno nacional y los locales.

Sin embargo, comprendemos que ello es suplido por las acciones judiciales reguladas en el título pertinente que permitirían demandar a las instituciones estatales y sus funcionarios por el incumplimiento de las obligaciones a las que hacemos referencia. Además, en la efectividad de esas obligaciones los mecanismos internacionales de cumplimiento también podrían jugar un papel importante aunque evidentemente con menos celeridad de lo que uno interno podría tener. Todas estas figuras, novedosas en nuestra legislación, aunque recogidas en nuestra jurisprudencia, ameritan una discusión posterior.

El Título VII, “Procedimiento administrativo” (Arts. 224 a 235) establece el procedimiento para la aplicación de medidas administrativas de protección y la aplicación de sanciones administrativas. El procedimiento es primordialmente escrito, aunque se podrá iniciar también de forma oral.

*Dos elementos que interesa destacar es la facultad administrativa de imponer medidas cautelares urgentes lo cual abona a la efectividad de la protección jurídica y el hecho de que la impugnación de las medidas administrativas de protección serán conocida por los jueces especializados que crea la nueva ley (Art. 267) y no por la jurisdicción contencioso administrativa, una decisión que nos parece positiva para la celeridad de la protección.*

A pesar de los plazos relativamente cortos que fija el proyecto para cada etapa del procedimiento, su naturaleza escrita y formal podría volverlo largo y compendioso y dificultar su efectividad.

Dos elementos que interesa destacar es la facultad administrativa de imponer medidas cautelares urgentes lo cual abona a la efectividad de la protección jurídica y el hecho de que la impugnación de las medidas administrativas de protección será conocida por los jueces especializados que crea la nueva ley (Art. 267) y no por la jurisdicción contencioso administrativa, una decisión que nos parece positiva para la celeridad de la protección.

El Título VIII, “Régimen financiero” (Arts. 236 a 240), dividido en dos capítulos, regula tanto el marco patrimonial del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, por lo que sería más adecuado que el capítulo correspondiente estuviera incorporado al Título V, así como el financiamiento de los gobiernos locales, aunque en este último caso sólo hace referencia a la obligación de los municipios de asignar anualmente un porcentaje de sus recursos para el funcionamiento de los Consejo Locales y de las Juntas de Protección, según pautas y montos establecidos por el Consejo Nacional.

El Título IX, “Administración de justicia” (Arts. 241 a 296), dividido en nueve capítulos, implica, aunque no lo dice expresamente, que los juzgados y cámaras de familia se convertirán en juzgados y cámaras de la niñez, la adolescencia y familia. Esto continúa el criterio de que los jueces de menores actuales se ocuparán exclusivamente de asuntos

penales. En materia de organización y composición de los tribunales, jurisdicción, competencia, atribuciones y recursos nos parece que se necesita revisar su armonía con la Ley Procesal de Familia. El proyecto legitima a los mayores de catorce años a actuar por sí mismos en juicio de la materia, inclusive interponiendo recursos (Art. 249), aunque les exige procurador en forma obligatoria (Art. 251).

El Título contiene también un capítulo relativo a las atribuciones de las tres instituciones que constituyen el Ministerio Público, que no añaden nada a lo contemplado en las leyes orgánicas de las tres oficinas (Art. 252 a 254). Distintos procesos a seguir son regulados en detalle. Llama la atención la regulación de la denominada “acción de protección” (Arts. 280 al 283) que tiene como finalidad lograr la tutela judicial de intereses colectivos y difusos de la niñez y adolescencia, mediante la imposición de una determinada prestación o conducta al funcionario, autoridad o particular responsable de su vulneración”. Esta regulación de redacción tan abierta daría a los jueces competentes una amplísima facultad legal cuyas limitaciones no aparecen claramente definidas en la ley.

En particular, no hay una descripción de cuáles serían las vulneraciones a intereses colectivos o difusos que quedarían bajo su competencia y ello seguramente impactará en su eficacia o derivará en excesos que ya hemos observado en otras esferas judiciales. Además una situación procesal que implica una grave contradicción con las leyes de otra materia se encuentra en el Título II del Libro I, cuando se-

*En la publicación siguiente de este Boletín se continuará con el análisis del proyecto de “Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia”, en la cual se tratarán los siguientes temas: Criterios de evaluación del proyecto, fortalezas y debilidades del proyecto y finalizará con algunas conclusiones y recomendaciones generales del mismo.*

ñala que la protección judicial de los derechos laborales de los adolescentes trabajadores serán garantizados por los jueces y cámaras de la niñez, adolescencia y familia y no por los jueces de trabajo (Art. 67).

Finalmente, el título final “Disposiciones transitorias, derogaciones y vigencia” (Arts. 292 a 299), contiene disposiciones sobre las temas indicados en el mismo, lo cual consideramos valioso y en coherencia con la idea de

sistematización y armonización de la normativa de la niñez y adolescencia.

En la publicación siguiente de este Boletín se continuará con el análisis del proyecto de “Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia”, en la cual se tratarán los siguientes temas: Criterios de evaluación del proyecto, fortalezas y debilidades del proyecto y finalizará con algunas conclusiones y recomendaciones generales del mismo.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Legales

### Presidente

Juan Daniel Alemán

### Directora

Claudia Beatriz Umaña

### Analistas

Roberto Vidales Gregg

Javier Castro De León

Laura Rivera Marinero

Raúl Villamariona

Luciana Yarhi

Marjorie de Chávez

Carmina Castro



Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366.

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -  
correo electrónico: [comercializacion@fusades.org.sv](mailto:comercializacion@fusades.org.sv)

[www.fusades.org.sv](http://www.fusades.org.sv)  
[www.instituciones-fusades.org](http://www.instituciones-fusades.org)

