Niños, niñas y adolescentes en plenitud de derechos

Convención sobre los Derechos del Niño



Defensoría del Pueblo

Colección
Textos jurídicos y leyes
Serie
Textos jurídicos



República Bolivariana de Venezuela
Poder Ciudadano
© Defensoría del Pueblo
1.ª edición, 2026

Depósito Legal: DC2026001960
ISBN: 978-980-6648-59-3

Imagen de cubierta: Fernand David
Diseño de la colección: Orión Hernández

Niños, niñas y adolescentes en plenitud de derechos

Convención sobre los Derechos del Niño

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Colección
Textos jurídicos y leyes
Serie
Textos jurídicos

Índice

Nota editorial **7**

Defensoría del Pueblo **9**

Introducción **17**

Doctrina de la protección integral de niños, niñas y adolescentes **23**

Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes **39**

Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes **73**

Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes **111**

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a opinar y a ser oídos y oídas **131**

Convención sobre los Derechos del Niño **147**

Nota editorial

Conocer nuestras leyes es defender nuestros derechos y promover una sociedad más pacífica y armónica.

Conocer las normas que nos protegen y tener la libertad de leerlas y entenderlas es un derecho fundamental de la ciudadanía. Cuando una persona comprende las leyes de su país, gana seguridad para tomar decisiones en su vida cotidiana. En Venezuela, garantizar que todos conozcamos nuestras garantías constitucionales es el primer paso para construir una sociedad más justa, equitativa y capaz de convivir en forma pacífica.

Con este propósito, la Defensoría del Pueblo presenta su nueva línea de divulgación: «Textos jurídicos y leyes». Se trata de una colección de instrumentos legales que guardan relación directa con nuestra labor cotidiana de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos de toda la ciudadanía y en especial de las poblaciones vulnerables. Su objetivo es que la población conozca los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los tratados internacionales suscritos por el Estado venezolano.

No se trata de textos teóricos solo para especialistas, sino de herramientas prácticas para que la ciudadanía se convierta en sujetos activos con capacidad de agencia y exigibilidad. La apropiación de estas normas resulta indispensable para identificar vulneraciones y ruptura de la normalización. Un derecho que no se conoce,

difícilmente se reclama. Conocer las leyes permite que los sectores más desfavorecidos de la sociedad no queden expuestos a las adversidades. También promueve una sociedad en la que cumplir con los deberes y respetar el derecho del otro sea la norma, construyendo una sociedad más armoniosa.

Para asegurar que este conocimiento llegue a cada rincón del país sin barreras económicas, hemos preparado, en formato digital, de acceso libre y descarga gratuita los siguientes instrumentos de ley: 1) Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2) Ley para la Promoción y Protección del Derecho a la Igualdad de las Personas con VIH o Sida y sus Familiares, 3) Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 4) Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, 5) Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, 6) Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, 7) Ley sobre Procedimientos Especiales en Materia de Protección Familiar de Niños Niñas y Adolescentes, 8) Ley Orgánica para la Celeridad y Optimización de Trámites Administrativos y 9) Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Desde la Defensoría del Pueblo reafirmamos nuestro compromiso con el derecho a la información y la cultura legal. Ponemos estos instrumentos jurídicos en manos de la ciudadanía con la convicción de que una población informada, que lee y conoce sus leyes, se empodera para hacer valer su dignidad, su espíritu de poder y sus derechos fundamentales de manera individual o en colectivo, pero sobre todo porque consideramos que conocer las normas de juego permitirá promover una sociedad en la que vivamos en armonía y concordia.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo (DdP) es la Institución Nacional de Derechos Humanos en Venezuela que tiene a su cargo, conforme al artículo 280 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999)[1], "La promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas (...)". Este mandato se expresa en una amplia gama de competencias de actuación, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 281 constitucional. Dichas competencias no son solo preventivas sino también de acción y reparación, como lo establece la Carta Magna:

1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

1 Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial.* Extraordinaria de fecha 24 de marzo de 2000. República Bolivariana de Venezuela.

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.
3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.
4. Instar al fiscal o a la fiscal general de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
5. Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto a los funcionarios o funcionarias públicas responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
6. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.
7. Presentar ante los órganos legislativos municipales, estadales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.
8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.
9. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.

10. Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz protección de los derechos humanos, en virtud de lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.
11. Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
12. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 27 de junio de 2017, en la sentencia número 469, realizó una interpretación de estas competencias constitucionales reiterando que "(…) El Defensor del Pueblo ostenta amplia competencia constitucional para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos (artículo 280) y en el ejercicio legítimo del mismo, está facultado para iniciar una investigación, así como para tener acceso a las actuaciones judiciales y administrativas relacionadas con la misma, cuando se trate de la violación a los derechos humanos y de ésta derive la comisión de un hecho punible, sin que ello menoscabe el marco de actuación del Ministerio Público (…)".[2]

Para el cumplimiento de su mandato, la Defensoría del Pueblo cuenta con sus Direcciones Generales, Defensorías Delegadas Especiales, Defensorias Delegadas Especiales Indígenas, Defensorias Delegadas Municipales y Subsedes, las cuales son unidades que tienen como propósito, brindar apoyo técnico especializado en sectores y/o materias que ameriten un tratamiento especial, a fin de diseñar, programar y coordinar con las Direcciones Generales y demás dependencias de la Defensoría del Pueblo, acciones de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos y demás garantías consagradas

2 Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia 469.27 de junio 2017. República Bolivariana de Venezuela.

en la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, y en los Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos.

Ahora bien, es importante señalar que la Defensoría del Pueblo, según la *Ley Orgánica de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes* (LOPNNA) es integrante del Sistema Rector para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes el cual está integrado por un conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estadal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías.

De esta manera, la precitada *Ley*, en su artículo 169-A, establece que la Defensoría del Pueblo debe contar con defensores y defensoras especiales para la protección de niños, niñas y adolescentes en cada estado y municipio del territorio nacional y en el Distrito Capital.

Para avanzar en esta materia, en el año 2001 se creó la Defensoría Delegada Especial con competencia a nivel nacional en el área de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes[3] la cual tiene las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, programar y coordinar acciones que contribuyan a promover una efectiva defensa y vigilancia de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, en especial de los derechos fundamentales de la infancia, como son el derecho a la supervivencia, el derecho al desarrollo, el derecho a la protección y el derecho a la participación.
2. Promover acciones dirigidas a velar porque en las dependencias y organismos públicos y privados se garantice la protección integral

3 Defensoría Especial con competencia a nivel nacional en el área de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* n.º 21.599, publicada el 29 de noviembre de 2001.

consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes referidas a los Niños, Niñas y Adolescentes.

3. Diseñar mecanismos de control y seguimiento que permitan evaluar las políticas y planes nacionales que deben ser seguidos conforme a la ley por los organismos y dependencias del Estado competentes, a los fines de garantizar el cumplimiento de los lineamientos generales del Sistema de Protección Integral.
4. Emitir opiniones y efectuar recomendaciones a las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo en el área especial de niños, niñas y adolescentes.
5. Coordinar con la Dirección General de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos la realización de talleres y eventos dirigidos a la difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la educación para la autodefensa de sus derechos.
6. Coordinar con la Dirección de Relaciones Interinstitucionales o la Dirección de Asuntos Internacionales, según sea el caso, el desarrollo de programas con las diferentes instituciones nacionales e internacionales que realicen actividades relacionadas con derechos humanos, en especial en el área de niños, niñas y adolescentes; la realización y ejecución de proyectos y programas que procuren la defensa, vigilancia y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
7. Promover por parte de los organismos competentes, la creación de programas de protección en beneficio de los niños, niñas y adolescentes.
8. Fomentar relaciones de intercambio y cooperación con los organismos públicos y privados cuyas actividades estén vinculadas con el área de niños, niñas y adolescentes.
9. Las demás que le asigne el Defensor o Defensora del Pueblo, la ley y la normativa interna de la Defensoría del Pueblo.

Concatenado con lo anterior, la LOPNNA también reseña en su artículo 170-A:

Son atribuciones del Defensor o de la Defensora del Pueblo para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, además de aquellas establecidas en su *Ley Orgánica* para los defensores delegados y defensoras delegadas:

a) Promover, divulgar y ejecutar actividades educativas y de investigación para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.
b) Impulsar la participación ciudadana para velar por los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.
c) Iniciar y proseguir de oficio o a petición de interesado o interesada cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los asuntos de su competencia, de conformidad con la ley.
d) Promover acuerdos judiciales y extrajudiciales en interés de niños, niñas y adolescentes.
e) Inspeccionar las entidades de atención, programas de protección, las defensorías y a los defensores o defensoras de niños, niñas y adolescentes e instar a las autoridades competentes para que impongan las medidas a que hubiere lugar.
f) Velar por el adecuado funcionamiento de los demás integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
g) Ejercer la acción de amparo, de hábeas corpus, de hábeas data y para la aplicación de medidas de protección ante los consejos de protección de niños, niñas y adolescentes y los recursos judiciales contra actos de efectos particulares en beneficio de niños, niñas y adolescentes.
h) Ejercer la acción judicial de protección.
i) Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.

j) Inspeccionar y velar por los derechos humanos de los y las adolescentes privados y privadas de su libertad en programas y centros de privación de libertad y semi-libertad.
k) Supervisar a los consejos de protección de niños, niñas y adolescentes a los fines de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como el seguimiento a los procedimientos contemplados en esta ley.
l) Las demás que señale la ley o que le sean delegadas por el Defensor o Defensora del Pueblo.

Como se puede observar, la Defensoría del Pueblo tiene un amplio espectro de atribuciones en procura de hacer realidad que los niños, niñas y adolescentes gocen, en plenitud, de sus derechos.

Introducción

A partir del 29 de agosto de 1990, con la ratificación por parte del Estado venezolano de la *Convención sobre los Derechos del Niño*[4], muchos sectores de la sociedad se apropiaron de la necesidad inaplazable de atender a la infancia desde una concepción de derechos humanos y, con ello agilizar y generar una gran movilización para promover los cambios necesarios para tal fin. Este empoderamiento permitió hacer visible un Estado patriarcal en el cual los niños, niñas y adolescentes no solo no eran considerados sujetos de derechos ni contaban con el reconocimiento de las instituciones del Estado, incluyendo aquellas que se decían trabajar "por los niños", pero tampoco dentro de las familias venezolanas.

Este movimiento puso en tela de juicio la concepción tradicional de la infancia y la adolescencia como etapas signadas por la incapacidad. Asimismo, impulsó la adecuación normativa y el desarrollo de una nueva cultura que reconozca a niños, niñas y adolescentes como actores sociales y protagonistas plenamente capacitados para incidir en su propio desarrollo integral.

4 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Venezuela en fecha 29 de agosto de 1990, mediante Ley Aprobatoria publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n.º 34.451.

Después de más de siete años de vigencia de la *ley*, se realizó una reforma parcial a los fines de ajustarla a las novedosas regulaciones constitucionales del año 1999. La *Constitución* creó nuevas instituciones del Poder Público, como la Defensoría del Pueblo y la Defensa Pública, y ordenó implantar un Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes, cuya rectoría es competencia del Poder Público Nacional, mientras que sus servicios son del Poder Público Municipal. Estos cambios fueron recogidos en la Reforma Parcial de la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (LOPNNA), que entró en vigencia el 10 de diciembre de 2007[5].

Uno de los elementos más resaltantes de esta reforma, tiene que ver con la ampliación de algunos derechos fundamentales para los niños, niñas y adolescentes como, por ejemplo, el derecho al buen trato, que incluye, entre otras cosas, el derecho a ser tratado con amor y de forma pacífica.

Posteriormente, en el año 2015, la LOPNNA fue nuevamente reformulada. En esta oportunidad, los cambios fundamentales ocurrieron en materia de responsabilidad penal del y la adolescente.

Pero, de nada vale tener cambios legislativos si aún persiste el desconocimiento de los derechos, garantías, las competencias, los mecanismos y estrategias de protección por parte de la ciudadanía y en particular por los integrantes del Sistema Rector Nacional de Protección y más aún, si no se asume de forma definitiva la condición de sujetos plenos de derechos y figuras participativas dentro de la sociedad que tienen los niños, niñas y adolescentes. Las familias, las comunidades y los integrantes del sistema de protección deben asumir una visión verdaderamente integral de la infancia.

---

5 *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* n.º 5.859. Extraordinario, publicada el 10 de diciembre de 2007.

Es preciso continuar aplicando de manera firme la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*; así como también es necesario erradicar actitudes, tradiciones y prácticas que sean nocivas para la niñez y adolescencia para que los derechos de niños, niñas y adolescentes, contemplados en la LOPNNA, sean efectivamente garantizados desde una visión crítica de los derechos humanos y desde la Doctrina de la Protección Integral. Resulta imprescindible entonces formar y capacitar a funcionarias y funcionarios del Estado, integrantes de las organizaciones sociales y familias para que asuman corresponsablemente la protección integral de esta importante población. Pero esta formación y capacitación, no solo pasa por la difusión de los contenidos de la *ley* y su vinculación con los principios de la Doctrina de la Protección Integral, sino que se refiere además a la necesidad de impulsar en los ciudadanos y las ciudadanas, y en particular de los y las integrantes del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, un proceso de revisión desde lo personal, pasando por lo social y comunitario que apunte a lograr los cambios no solo en términos de manejo de información sino, sobre todo, en cambios de conductas y actitudes hacia las niñas, niños y adolescentes.

Cabe detallar que la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV) y la LOPNNA desarrollan ampliamente los principios fundamentales de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y, el paradigma sobre el cual ésta se fundamenta: la Doctrina de la Protección Integral. Desde esta perspectiva, nuestra Carta Magna y demás cuerpo normativo, superan la vieja Doctrina de la Situación Irregular que fue base del Derecho de Menores y de toda la legislación vigente en todos los países de nuestro continente hasta finales del siglo veinte y que sirvió de pretexto para la vulneración de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes al considerarlos objeto de tutela, con menos derechos, garantías y deberes que las personas adultas y con modelos de atención discriminatorios y excluyentes.

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* aborda los derechos de los niños, niñas y adolescentes y desarrolla los principios

de la *Convención sobre Derechos del Niño* y de la Doctrina de la Protección Integral, fundamentalmente, en su Capítulo V "De los Derechos Sociales y de las Familias", del Título III "DE LOS DEBERES, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS", específicamente en los artículos 75, 76 y 78, los cuales establecen que:

Artículo 75. El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

Artículo 76. La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre. Las parejas tienen el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en principios éticos y científicos.

El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas, y éstos tienen el deber de asistirlos cuando aquel o aquella no puedan hacerlo

por sí mismos. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria.

Artículo 78. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Ley, la Convención sobre Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa y creará un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

El análisis de los artículos transcritos permite concluir que la *Constitución* acoge y desarrolla los principios y el contenido esencial de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, a saber:

- Los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y como ciudadanos y ciudadanas.
- El papel fundamental y prioritario de las familias en la vida de los niños, niñas y adolescentes.
- La corresponsabilidad del Estado, las familias y la sociedad en la protección integral de la infancia y la adolescencia.
- El Interés Superior del Niño y la Prioridad Absoluta como principios de interpretación y aplicación legal.
- La creación de un sistema de protección integral de carácter descentralizado y participativo.

Doctrina de la protección integral de niños, niñas y adolescentes

Sujetos plenos de derecho

El pensamiento jurídico tradicional, particularmente la Doctrina de la Situación Irregular que, como se indicó, es la base de todo el Derecho de Menores en nuestro continente, sostiene que el ordenamiento jurídico debe prever que los "menores de edad" son incapaces plenos y absolutos en todas las esferas de sus vidas. La regla general es su incapacidad, aunque la ley puede reconocerles excepcionalmente cierta capacidad para determinados actos o en algunas circunstancias. Así, los "menores de edad" se constituyen como "sujetos" de Derecho atípicos o *sui géneris*, pues se les reconoce capacidad de goce mas no capacidad de ejercicio o de obrar. En otras palabras, se entiende que son titulares de derechos y garantías, pero no se les reconoce la facultad para exigirlos, defenderlos o ejercerlos. De esta forma, los "menores" se consideran "sujetos" totalmente tutelados, impedidos de forma absoluta de actuar por sí mismos en el mundo jurídico o de asumir personalmente cualquier responsabilidad por sus actos. La legislación consideró y equiparó a los "menores" con las personas carentes de raciocinio y desde esta perspectiva reguló sus relaciones con sus familias, las demás personas y el Estado.

Todas estas concepciones forman parte de la Doctrina de la Situación Irregular sobre la cual se construyeron todas las legislaciones de América, especialmente, las leyes minoriles que se extendieron durante el siglo XX a lo largo de todos los países centro y sudamericanos.

La *Convención sobre los Derechos del Niño* representa una ruptura paradigmática con este enfoque, fundamentándose para ello en la *Doctrina de la Protección Integral.*

La nueva doctrina sostiene que tratar a los niños, niñas y adolescentes como personas carentes de toda racionalidad, efecto producido al considerarlos legalmente incapaces plenos y absolutos, es incongruente y contrario a todos los descubrimientos de las ciencias auxiliares del Derecho, como lo son la psicología, la psiquiatría y las ciencias pedagógicas, que plantean que las personas a medida que crecen y se desarrollan, van adquiriendo progresivamente capacidad para tomar decisiones y para actuar en base a ellas. Se critica que considerar a los "menores de edad" como incapaces supone asimilarlos más a los "objetos" de Derecho que a los "sujetos", pues se les considera inhabilitados para actuar por sí mismos y siempre como receptores pasivos de las decisiones discrecionales y unilaterales de quienes los representan. De esta forma, las relaciones de las personas con los "menores de edad" se parecen más a una relación sujeto-objeto que a una relación sujeto-sujeto. Adicionalmente, se señala que excluir a los niños, niñas y adolescentes del ejercicio personal de sus derechos y del cumplimiento de sus deberes y obligaciones genera efectos sociales negativos, ya que llegan a ser adultos y adultas sin haber ganado experiencias y aprendizajes en esta materia.

Por otra parte, la Doctrina de la Protección Integral sostiene que poco a poco esa visión paternalista y tutelar de los niños, niñas y adolescentes contribuyó a formar una cultura jurídica que les negaba en la práctica muchos derechos y garantías, los cuales están reconocidos a favor de todas las personas en los tratados internacionales sobre derechos humanos y el resto del ordenamiento jurídico. Piénsese por ejemplo en el derecho a la libertad de conciencia, pensamiento y religión, el derecho a la vida privada, el derecho al libre tránsito o circulación, el derecho a la participación, el derecho a la libre asociación sindical o los demás derechos vinculados a la ciudadanía. ¿Acaso las familias, la sociedad o el foro jurídico entienden sin ambigüedades

y pacíficamente que estos son derechos de los cuales también son titulares los niños, niñas y adolescentes?

Frente a esta realidad jurídica, la Doctrina de la Protección Integral plantea que los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados "sujetos plenos de Derecho", tal y como se encuentra desarrollado en la *Convención sobre los Derechos del Niño* y según está reconocido expresamente en el artículo 78 de la *Constitución*. Esta afirmación implica que:

1. Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico en favor de las personas, además de los que les corresponden por su condición específica de personas en desarrollo. En consecuencia, debe reconocérseles en la legislación y, sobre todo en la práctica, todos los derechos ambientales, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.
2. Debe reconocerse a los niños, niñas y adolescentes capacidad jurídica, de manera progresiva y conforme a su desarrollo, para ejercer personal y directamente sus derechos y garantías, así como para cumplir con sus deberes y responsabilidades. Esta capacidad progresiva se encuentra acompañada y debe entenderse siempre en equilibrio con la facultad de los padres, madres, representantes o responsables de orientarles, educarles y formarles. Por lo tanto, no se trata de prever que los niños, niñas y adolescentes tienen plena capacidad jurídica, sino de establecer un régimen legal en el cual se les atribuya capacidad progresiva, en concordancia con su nivel de desarrollo y bajo la debida orientación de quienes ejercen la patria potestad y/o la guarda, hasta llegar a la edad en que adquieren plena capacidad jurídica. Lo que se persigue es proscribir la idea de tratar legalmente a los niños, niñas y adolescentes como incapaces plenos y absolutos, como personas carentes de raciocinio y asimilados en su condición a los entredichos.

Los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos y ciudadanas

Históricamente los niños, niñas y adolescentes han sido excluidos y excluidas del ejercicio de la ciudadanía. Todavía, muchos especialistas se niegan a reconocer que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos y ciudadanas. Para muchas personas la ciudadanía comienza con la mayoridad.

Estas opiniones y criterios normalmente se sostienen sobre una concepción restringida de la ciudadanía, circunscrita exclusivamente a los derechos políticos *stricto sensu,* en sentido estricto, esto es, al derecho a elegir y al derecho a ser elegido. Esta es una noción que confunde el ejercicio de la ciudadanía con el ejercicio del derecho al sufragio, que confunde la condición de ciudadanos y ciudadanas con la condición de electores y electoras. De este modo, como la capacidad de elegir representantes al poder público normalmente se adquiere con la mayoridad, la consecuencia lógica pareció ser limitar la ciudadanía a los "mayores de edad". Por otra parte, dicha situación tiene su raíz en una cultura jurídica donde priva la concepción de considerar a los "menores de edad" como incapaces plenos y absolutos en todas las esferas de sus vidas, como personas asimilables a los entredichos en sus relaciones jurídicas, incluidas sus relaciones con el Estado.

La *Constitución de la República de Venezuela* del año 1961 guardaba silencio acerca de la condición de ciudadanos y ciudadanas correspondiente a los niños, niñas y adolescentes. Esto permitió que, en la práctica, fueran excluidos y excluidas de su ejercicio e, inclusive, que las autoridades públicas llegaran a negarles dicha condición.

Negar a los niños, niñas y adolescentes la condición de ciudadanía o la capacidad para ejercerla progresivamente, contraviene la *Convención sobre los Derechos del Niño*, pues ello supone desconocer que son sujetos plenos de Derecho. Implica desconocerles en la práctica la titularidad sobre un conjunto de derechos y seguir considerándolos incapaces plenos y absolutos. Una visión ajustada a este instrumento

jurídico internacional supone reconocerles la condición de ciudadanía, así como capacidad jurídica progresiva para ejercer los derechos vinculados a dicha condición.

Ahora bien, si se comparte que la ciudadanía incluye los derechos políticos *lato sensu*, en sentido amplio, se entiende que la capacidad progresiva de los niños, niñas y adolescentes para ejercerla tiene efectos fundamentalmente en estos derechos políticos. Es factible y ocurre con frecuencia en la realidad que ellos y ellas participan políticamente sobre asuntos de interés público, ejerciendo personalmente su derecho a la libertad de expresión, de petición o de libre asociación. Piénsese, por ejemplo, en la participación de los y las estudiantes de los institutos educativos oficiales y privados, en sus reuniones y manifestaciones públicas, en las peticiones que presentan ante las autoridades públicas y en su organización a través de los centros de estudiantes y demás organizaciones estudiantiles. Esto es una muestra evidente de cómo se ejerce la ciudadanía antes de la mayoridad.

Es precisamente desde esta perspectiva que la Asamblea Nacional Constituyente reconoció expresamente que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos y ciudadanas, en estricto apego a los principios de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Así, el artículo 39 de la *Constitución* establece que: "Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil y, en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución".

Es así como la norma reconoce categóricamente la condición de ciudadanía de todos los venezolanos y venezolanas, sin distinción o discriminación alguna. Por tanto, los niños, niñas y adolescentes venezolanos y venezolanas gozan de esta condición jurídica, siguiendo la máxima de interpretación jurídica que ordena que donde no distingue el legislador o legisladora, no debe distinguir el intérprete. Asimismo, se establece que de la condición de ciudadanía se deriva la titularidad de un conjunto de derechos y deberes políticos, cuyo ejercicio se debe

ajustar a las condiciones de edad y demás regulaciones previstas en el texto constitucional.

El régimen de ejercicio de la ciudadanía previsto en la *Constitución* ha quedado establecido en los siguientes términos:

- Una regla general, contenida en su artículo 39, que excluye de su ejercicio a quienes se encuentren sujetos o sujetas a interdicción civil o inhabilitación política.
- Un conjunto de normas que fijan expresamente edades para ejercer el derecho a elegir o el derecho a ser elegido o elegida[6].
- Una regla general prevista expresamente en materia de capacidad jurídica de niños, niñas y adolescentes, establecida en su artículo 78, que dispone que: "El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa".

Del análisis e interpretación de esta normativa, se desprende que la *Constitución* ha previsto que los niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos plenos de Derecho, tienen capacidad progresiva para ejercer la ciudadanía. Esta capacidad de ejercicio progresiva se extiende exclusivamente a aquellos derechos políticos *lato sensu*, en sentido amplio, en los cuales no se fijan edades expresamente para ejercerlos. Piénsese, entre otros, en el derecho a participar (artículo 62), el derecho a manifestar públicamente (artículo 68), el derecho de petición (artículo 51) o el derecho a la libertad de expresión (artículo 57). No obstante, los niños, niñas y adolescentes se excluyen del ejercicio de

6 Véanse, entre otros, el artículo 64 de la *Constitución* que establece "Son electores y electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido los dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política", el artículo 227 que fija la edad de 30 años para ser Presidente o Presidenta de la República, el artículo 160 que fija la edad de 25 años para ser Gobernador o Gobernadora, el artículo 174 que fija la edad de 25 años para ser Alcalde o Alcaldesa o el artículo 188 que fija la edad de 21 años para ser diputado o diputada a la Asamblea Nacional.

ciertos derechos políticos en sentido estricto, fundamentalmente de aquellos vinculados a la elección de representantes del poder público.

Lo más novedoso del texto constitucional es que impone la obligación al Estado de promover que niños, niñas y adolescentes se incorporen al ejercicio proactivo de su ciudadanía. Esto implica que debe adoptar todas las medidas que sean necesarias y apropiadas para lograr este objetivo, entre ellas, desarrollar políticas públicas dirigidas a fomentar, crear condiciones, vías y mecanismos para hacer efectivo en la práctica el disfrute y ejercicio de la ciudadanía de la infancia y la adolescencia.

Rol de las familias en la vida de los niños, niñas y adolescentes

La Asamblea Nacional Constituyente siguió la tendencia latinoamericana de reconocer expresamente en el texto constitucional que las familias son los grupos de socialización primaria y base de toda nuestra sociedad, por lo que merecen protección del Estado. Así, el artículo 75 de la *Constitución* prevé que las familias son la "asociación natural de la sociedad", dando contenido a esta afirmación al establecer que constituyen "el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas". El gran avance de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* en esta materia, en relación con la *Constitución de la República* del año 1961, es que ha establecido una serie de previsiones, derechos y garantías dirigidos a fortalecer a las familias para que puedan efectivamente ofrecer un espacio para el desarrollo armónico de sus integrantes, particularmente para los niños, niñas y adolescentes.

En primer lugar, la CRBV hace especial atención a cómo deben ser las relaciones entre las diferentes personas que conforman las familias, pues de ello depende que realmente puedan convertirse en un "espacio de desarrollo integral de las personas". En su artículo 75 establece, como regla general, que estas se fundan en "la igualdad de

derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco de sus integrantes». Así, se fija claramente el objetivo que debe guiar toda actuación del Estado al proteger a las familias, bien sea a través de la legislación o cualquier otra medida de carácter judicial o administrativo. Asimismo, debe entenderse que esta disposición también está dirigida a orientar el comportamiento de quienes hacen vida familiar.

En segundo lugar, a los fines de asegurar que los niños, niñas y adolescentes se desarrollen en un medio familiar, se consagró expresamente en el texto constitucional su derecho a ser criados y criadas en una familia, tal y como dispone el artículo 75: "Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional».

Este derecho tiene como finalidad garantizar a toda costa que los niños, niñas y adolescentes tengan la oportunidad de desarrollarse en una familia, evitando cualquier tipo de institucionalización. Se señala que en principio deben criarse en su familia de origen, entendiendo por esta no solo a la familia nuclear, constituida por la madre y/o el padre y/o los hermanos y hermanas, sino también a otros miembros de la familia extendida, lo cual incluye a los parientes por consanguinidad como abuelos, abuelas, tíos y tías.

La norma establece que solo de forma estrictamente excepcional los niños, niñas y adolescentes pueden separarse de su familia de origen, indicando de forma taxativa los dos casos en que ello puede ocurrir:

1. Cuando sea imposible que sean criados o criadas por su familia de origen, bien sea porque esta no existe, no sea posible ubicarla o en casos de similar naturaleza.

2. Cuando criarse en su familia de origen sea "contrario a su interés superior", porque esta amenaza o viola gravemente sus derechos y garantías o en casos en que se afecte negativamente y de forma considerable su desarrollo integral.

Fuera de estos dos casos, los niños, niñas y adolescentes no deben separarse de su familia de origen. Ahora bien, si se encuentran en una de estas dos situaciones, de forma temporal o permanente, debe entonces garantizarse que sean criados y criadas en una familia sustituta, sea bajo la forma de colocación familiar o de adopción. La finalidad de la norma es evitar que los niños, niñas y adolescentes se críen en una institución, pues para el espíritu constituyente estas no ofrecen las mismas condiciones que el medio familiar para el desarrollo personal. Jamás podrán suplantar, por mejor que sean, a esa asociación natural de la sociedad que es la familia.

Desde esta perspectiva, la acción del Estado y de la sociedad en la protección integral de niños, niñas y adolescentes debe evitar separarlos y separarlas de sus familias de origen. Excepcionalmente, cuando ello sea inevitable, deben tomar las medidas necesarias para que existan familias sustitutas dispuestas a recibirlos y recibirlas. Si esto es imposible, ha de entenderse que aquellos y aquellas que forzosamente deben acogerse en instituciones, deberían pasar el menor tiempo posible en ellas, como lugar de tránsito hacia una familia sustituta. Que un niño, niña o adolescente viva y se desarrolle en una institución viola su derecho a su crianza en una familia, por lo que debe restablecérsele el goce de su derecho con la mayor rapidez y en la medida en que ello sea posible.

En tercer lugar, a los fines de proteger a los niños, niñas y adolescentes dentro de sus familias, la CRBV establece sin ambigüedades las obligaciones que tienen su padre y madre con respecto a ellos y ellas. Así, su artículo 76 establece que: "El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas, y éstos tienen el deber de asistirlos cuando

aquel o aquella no puedan hacerlo por sí mismos o por sí mismas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria".

Este artículo incorpora tres regulaciones novedosas en nuestra historia constitucional que seguramente contribuirán a fortalecer las relaciones familiares en aras de la protección de niños, niñas y adolescentes:

1. El enfoque de coparentalidad y equidad de género en las responsabilidades y obligaciones del padre y de la madre para con sus hijos e hijas.
2. El carácter irrenunciable, intransferible e indelegable de estas obligaciones.
3. La mención expresa a la obligación alimentaria, como garantía fundamental de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia.

La *Convención sobre los Derechos del Niño* prevé que las familias constituyen el espacio natural para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y que tienen una obligación fundamental e irrenunciable en su protección integral. Las normas analizadas recogen este principio, lo desarrollan e incorporan regulaciones para hacerlo efectivo en perfecta armonía con el contenido de este tratado internacional.

Anteriormente, todas las legislaciones y los sistemas de protección a la infancia y adolescencia creados con fundamento a la Doctrina de la Situación Irregular en Centro y Suramérica, concentran en el Estado toda o casi toda la responsabilidad en esta materia, excluyendo como regla general a la sociedad de estas actividades y en muchas ocasiones, desplazando a las familias de sus responsabilidades para asumirlas directamente a través de organismos públicos. La *Ley Tutelar de Menores* y la *Ley del Instituto Nacional del Menor* se encuentran inmersas dentro de esta óptica.

Por el contrario, la *Convención sobre los Derechos del Niño* establece que la protección integral de la infancia y adolescencia es responsabilidad concurrente del Estado, de las familias y de la sociedad, donde

cada una de estas instancias tiene un conjunto de deberes y obligaciones propios en esta materia. El objetivo es crear un sistema de atención donde se articulen y coordinen las iniciativas del sector público, de las familias y de la sociedad. Se espera que uniendo todos estos esfuerzos se pueda proteger mejor y a más niños, niñas y adolescentes.

A su vez, el artículo 78 de la CRBV recoge expresamente este principio de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, estableciendo que: "El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan".

Así, la corresponsabilidad social en materia de protección de la infancia y adolescencia prevista en esta disposición, debe ser un principio rector para la legislación en esta materia y especialmente, en la organización y el funcionamiento del sistema de protección integral de niños, niñas y adolescentes.

Los principios del interés superior del niño y de la prioridad absoluta

Existe consenso universal sobre el valor que tienen los niños, niñas y adolescentes en las familias. Todos y todas coinciden en que son el presente y el futuro de la sociedad. En nuestro país se dice popularmente que "los niños y niñas están primero", como reflejo de la importancia que sus habitantes le otorgan a la infancia y adolescencia. Por su parte, desde hace mucho tiempo las autoridades públicas suelen afirmar que sus acciones van dirigidas fundamentalmente a este sector de la población.

Sin embargo, a pesar de todas estas apreciaciones y afirmaciones, en la realidad los niños, niñas y adolescentes no siempre constituyen el centro de la vida familiar, social o del Estado. Muchas veces es falso que "los niños y las niñas están primero", tanto en las relaciones familiares, en la actuación de la comunidad o en las políticas del sector

público. Inclusive, es muy común que cuando en estos ámbitos se toman decisiones que generan efectos sobre ellos y ellas, no prevalezcan o se tomen en cuenta sus derechos e intereses. Así, es costumbre observar cómo en el presupuesto público no se otorga preferencia a la inversión de recursos en las áreas vinculadas a la infancia y la adolescencia. Al tiempo que se observa cómo en la cotidianidad de las escuelas, las asociaciones de vecinos, las juntas de condominio o las mismas familias se toman decisiones que van en contra de los intereses de los niños, niñas y adolescentes, siendo estas situaciones totalmente incongruentes con el valor familiar y social que se le otorga a la infancia y a la adolescencia. A veces, hay una gran distancia entre lo dicho y lo hecho.

El objetivo central de la *Convención sobre los Derechos del Niño* es lograr la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de la infancia y la adolescencia. Para alcanzar este objetivo se considera necesario que los niños, niñas y adolescentes se conviertan en el centro de la vida de las familias, la sociedad y el Estado, que tengan prioridad en todas sus actuaciones. Al respecto, uno de los medios que se ha empleado para avanzar hacia esta meta ha sido establecer dos principios fundamentales: la Prioridad Absoluta y el Interés Superior del Niño. Ambos han sido acogidos expresamente en el artículo 78 de la *Constitución* en los siguientes términos: "El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan".

Los dos principios son imperativos de conducta o actuación para las familias, la sociedad y el Estado. Son dos garantías constitucionales que persiguen la misma finalidad: asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes a través del disfrute y ejercicio de sus derechos y garantías, así como el cumplimiento de sus deberes.

El Principio de la Prioridad Absoluta establece que, en la actuación de las familias, la sociedad y el Estado debe privilegiarse la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, frente a otras áreas, nece-

sidades e intereses. Como su propio nombre lo indica, este principio implica que se debe dar "prioridad absoluta" o primacía a los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes en la planificación, ejecución y control de las políticas públicas, en la asignación de recursos públicos en el presupuesto, en la atención en los servicios públicos y en las emergencias. En las relaciones de las familias y la comunidad también debe aplicarse este principio. En este sentido, piénsese por ejemplo en la forma en que se distribuyen y se gastan los presupuestos familiares, de una junta de condominio o de la sociedad de padres y representantes de un instituto educativo.

El principio del Interés Superior del Niño es un criterio de obligatorio seguimiento para las familias, la sociedad y el Estado en la toma de todas las decisiones relacionadas directamente con los niños, niñas y adolescentes. Su objetivo específico es asegurar que estas decisiones sean las más convenientes para su desarrollo integral, que nunca sean contrarias a sus intereses.

Los principios de la Prioridad Absoluta y del Interés Superior del Niño deben caracterizar la organización y el funcionamiento del Estado, particularmente, del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes

La Doctrina de la Protección Integral, a partir de los principios y contenidos de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y otros tratados internacionales sobre derechos humanos, sostiene que la mejor forma para asegurar la vigencia efectiva de los derechos, garantías y deberes de los niños, niñas y adolescentes es a través de un sistema de protección integral que cuente con al menos cuatro características:

1. Que haga efectiva la corresponsabilidad que existe en esta materia entre el Estado, las familias y la sociedad, reconociendo el papel prioritario y fundamental de las familias en la vida de los niños, niñas y adolescentes.
2. Que reconozca y asegure la participación de la sociedad en la planificación, ejecución y desarrollo de las políticas de protección integral.
3. Que apueste por una descentralización coordinada con el poder público nacional, donde se fortalezcan los niveles locales o municipales de gobierno.
4. Que esté integrado por órganos y tribunales especializados.

La CRBV acogió expresamente todos estos criterios. Establece que el Estado creará un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes (artículo 78), y atribuye competencia a los municipios en materia de servicios de protección a la primera y segunda infancia, adolescencia y tercera edad, sin menoscabo de las competencias nacionales o estadales que en esta materia establezca

la ley (**artículo 178**). Así, se establecen las bases para un sistema de protección integral de carácter descentralizado, que necesariamente debe contener instancias de coordinación, pues se trata de un Sistema Rector Nacional.

Adicionalmente, la Carta Magna ordena que se creen "órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán la Constitución, la Ley, Convención sobre Derechos del Niño y los demás tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados por la República" (**artículo 78**).

Por otra parte, la *Constitución* también establece en su artículo 78 la corresponsabilidad del Estado, las familias y la sociedad en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, la cual debe ser respetada como principio rector en la organización y funcionamiento del sistema creado a tales fines. Este principio se encuentra íntimamente ligado con el derecho humano a la participación, reconocido en su artículo 62, que es lo que permite hacer real y efectiva en la práctica dicha corresponsabilidad. Esta disposición establece que: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica".

Por tanto, el sistema de protección integral debe crear espacios, vías y mecanismos para que la sociedad participe en la planificación, ejecución y control de la gestión pública. El Estado no solo debe permitir la participación, sino que inclusive está obligado a crear junto a la sociedad condiciones para que ella sea efectiva en la práctica y pueda ser ejercida libremente.

Sistema Rector Nacional para la protección de niños, niñas y adolescentes

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, como instrumento que garantiza y desarrolla los Derechos Humanos, prevé en su artículo 78 la creación de un sistema de protección específico de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, partiendo de la noción de ellos y ellas como sujetos plenos de derecho. En efecto establece: "Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa y creará un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes".

El compromiso del Estado venezolano en la construcción de este Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes incorpora, desde un modelo de responsabilidades compartidas, a las familias y a la sociedad organizada; participando esta última de forma protagónica en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas de protección a la niñez y la adolescencia, en concordancia con lo preceptuado en el art. 62 de la misma CRBV: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado

y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica".

Es decir, este sistema se concibe dentro del espíritu de la nueva sociedad que todos y todas anhelamos, en donde es posible ser escuchado y escuchada al mismo tiempo que se aporta, en donde el sentido es construirlo colectivamente y la gestión pública no queda solo en manos de los funcionarios y funcionarias, sino que se democratiza para hacerla más eficiente y orientada hacia la consecución del bienestar de todas las personas, utilizando para ello estrategias eficaces y corresponsables que permitan garantizar a los niños, niñas y adolescentes de este país el disfrute y ejercicio de sus derechos humanos, así como el cumplimiento de sus deberes.

Este sistema de protección tiene el desafío primordial de contribuir activamente con las transformaciones estructurales de la sociedad venezolana como mandato explícito de la *Constitución*, de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) y como deuda histórica con nuestros niños, niñas y adolescentes. Por esta razón, es fundamental que quienes presten servicios y participen en el sistema asuman y hagan realidad personal, institucional y social los principios de la Doctrina de Protección Integral, de tal forma que podamos hablar de un cambio de paradigma con la profundidad necesaria.

Antes de la entrada en vigencia de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (LOPNNA), el modelo existente en el país para la atención y protección de la niñez y la adolescencia estaba cimentado sobre los postulados del paradigma de la situación irregular. En ella, los niños, niñas y adolescentes se consideraban un objeto de tutela y, por consiguiente, incapaces de hacer valer sus derechos. La *Ley Tutelar del Menor* era el instrumento normativo que regulaba la materia "minoril"; sin embargo, estaba dirigida fundamentalmente a la niñez cuyas circunstancias personales, familiares o sociocomunitarias hacían considerarle en situación de riesgo.

Esta ley construyó un aparato ideológico, por demás excluyente y segregacionista, en el cual estos y estas "menores en situación irregular" podían categorizarse en: a) En situación de abandono; b) En situación de peligro o c) Infractores e infractoras. Obviamente, para hacer cumplir la ley existían los Jueces y Juezas de Menores (también conocidos como correccionales) la figura del Procurador o Procuradora de menores y, para el desarrollo de los programas y servicios de atención, primero, el Consejo Venezolano del Niño y, luego, el Instituto Nacional del Menor (INAM), ente administrativo que ejercía la rectoría técnica en este modelo de atención.

Los programas del INAM resumían la atención de los niños, niñas y adolescente en el modelo tutelar. Las experiencias programáticas ejecutadas por la sociedad organizada de alguna manera replicaban las formas y prácticas, con honrosas excepciones, de las utilizadas en el INAM. Era natural que así sucediera, puesto que este "modelo de atención" funcionaba desde los procesos impulsados por el enfoque ideológico de la Situación Irregular, en la cual la niñez y la adolescencia eran objeto de tutela.

Aunque parecía que existía toda una red estructurada de programas en donde los niños, niñas y adolescentes podían encontrar salidas a las situaciones sociofamiliares en las cuales se comprometieran sus derechos humanos, en realidad no era así, no solo por la insuficiencia de los mismos o la falta de cobertura en todo el territorio nacional, sino por su pobre conceptualización y calidad atencional. En esos escenarios fue muy común escuchar "aquí hacemos lo que podemos", "aquí se trabaja con las uñas" … fórmulas discursivas para ocultar la dificultad del Estado frente a los niños, niñas o adolescentes en condiciones de vulneración de sus derechos.

Con la suscripción y ratificación de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, el Estado venezolano se obligó a transitar por el camino de las conquistas de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes; esto implicó revisar y transformar los modelos hasta la fecha

implementados para su protección, diseñando nuevas estrategias enmarcadas en el paradigma de la protección integral y de acuerdo al Principio de Prioridad Absoluta, preceptuado en el art. 4 de la CDN: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

Entre las medidas contempladas en esta norma se encuentra, entonces, el diseño de todo un sistema que garantice efectivamente la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este sistema debe fundamentarse en la CDN y en los instrumentos legales que cada país debe crear de acuerdo a los principios en ella contenidos. En conclusión, con la CDN los Estados parte deben modificar sus leyes; sin embargo, ellas por sí solas no modifican las realidades, por lo que se deben generar todos los mecanismos necesarios para darles cumplimiento.

La *Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente* (LOPNA) de 1998, que entró en vigencia el 1.º de abril de 2000, visualiza una estructura para la protección de la niñez y la adolescencia desde una perspectiva sistémica y con organicidad, dejando en el pasado las fórmulas atencionales antes descritas.

Con el nuevo marco constitucional, esa estructura se redimensiona y fortalece al incorporar una visión garantista y desarrollista de los derechos humanos y, desde esta perspectiva, se crean instancias novedosas que contribuyen fuertemente a la consolidación del mismo. Con el fin de efectuar la adecuación de la LOPNA a lo preceptuado en la *Constitución*, se procedió a reformarla en diciembre de 2007 para dar paso a la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (LOPNNA), creando así el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual no fue modificado en la Reforma de la LOPNNA del año 2015, y definiéndolo como:

"(...) el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estadal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta *ley*. Este Sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones intersectoriales de servicio público desarrolladas por órganos y entes del Estado y por la sociedad organizada" (art. 117).

Con este sistema, la protección de los derechos humanos de la niñez y adolescencia se perfila de manera integral, y como elemento estructurante se incorporan las políticas públicas dirigidas a este sector de la población como la fórmula de lograr la efectividad del ejercicio y disfrute de estos derechos, ya que las mismas contribuirán a direccionar las acciones en la procura de esa protección y de la atención.

El Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, creado en la LOPNNA, está diseñado para:

- Poseer una Misión determinada: garantizar efectivamente los Derechos Humanos a todos los niños, niñas y adolescentes.
- Tener una estructura particular que responda a su Misión, conformada por órganos administrativos y judiciales, entidades y servicios especiales.
- Establecer funciones delimitadas dentro de los componentes que la integran.
- Tener un marco de actuación propio para garantizar los Derechos Humanos: procedimientos y sanciones.
- Poseer una filosofía propia de funcionamiento: articulación de acciones intersectoriales de servicio público.

Como sistema al fin, requiere responsabilidad, articulación, uniformidad, comunicación, conocimiento y comprensión de funciones,

estrategias, apertura y amplitud. Estas cualidades no solo son necesarias para la estructura de este Sistema de Protección, sino también para que sean asumidas por los funcionarios y funcionarias que prestan servicios en el mismo, a fin de engranar los criterios y las acciones que den efectividad a su Misión.

Medios del Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Para lograr el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, el Sistema Rector Nacional para la Protección cuenta con unos medios particulares, cuya función primordial es facilitar y fomentar el cambio cultural necesario que permita el reconocimiento de ellos y ellas como sujetos plenos de derechos, desde un enfoque garantista e integral. Por esta razón, se acude a medios preventivos que promuevan la construcción de la nueva sociedad, por una parte, y por otra, medios reactivos que operan una vez sea detectada la vulneración de algún derecho humano de un niño, una niña, un o una adolescente, valga decir, que exista una amenaza o violación de esos derechos.

Estos medios constituyen las fórmulas para lograr la efectividad del ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia venezolana y, en atención al principio de corresponsabilidad, tanto el Estado, las familias y la sociedad organizada tienen la obligación compartida de garantizar la formulación, ejecución y efectuar la contraloría de los mismos. Dichos medios constan de:

1. Políticas y programas de protección y atención

La *Convención sobre los Derechos del Niño* obliga a los países a que formulen políticas especiales para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La LOPNNA, en su artículo 120, define

estas políticas como "el conjunto de orientaciones y directrices, de carácter público, dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar las acciones dirigidas a asegurar los derechos y garantías consagrados en esta Ley". Estas orientaciones deben abarcar todas las áreas del quehacer público, de tal manera que desde el diseño de las mismas se propicien las transformaciones necesarias que favorezcan el bienestar de todos y todas, abriendo los escenarios para la participación activa de los colectivos sociales, incluyendo a los propios niños, niñas y adolescentes.

En tal sentido, Ludwig Guendel[7] describe las políticas de la siguiente manera:

> La política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica de la política (racionaliza la acción social). Es un instrumento por excelencia de aplicación de los enunciados jurídicos y político-institucionales pactados por la sociedad. El reconocimiento jurídico o especificación de los derechos ha devenido en un factor de especificación de estas políticas públicas, visibilizando intereses que anteriormente se ocultaban tras de categorías homogéneas de lo social, y constituyéndose en espacios vitales para el reconocimiento y desarrollo de las ciudadanías. Esto no sólo ha fortalecido la presencia del Estado en la atención de problemáticas muy específicas, sino que, además, ha provocado una diáspora social e institucional, que construye una mixtura de enfoques y estructuras institucionales (p.111).

Por otra parte, este autor plantea que las políticas públicas formuladas desde un enfoque de derechos deben reunir los siguientes requisitos[8]:

---

7 Guendel, L. (2002). *Políticas públicas y derechos humanos*. Ciencias Sociales 97: 105-125.

8 *Ob.Cit.* p. 113.

1. Una primera condición consiste en alcanzar un respaldo jurídico en el cual se explicite el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas que lo demandan, y se establezcan mecanismos pertinentes de exigibilidad y las regulaciones necesarias para garantizar la obligatoriedad de la ley. El derecho expresa, más que una voluntad política, la toma de una posición ética sobre la inclusión social de los grupos demandantes.
2. Una segunda condición es que estas políticas deben tener una cobertura universal, ya que los Derechos Humanos son un reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicios, tratos y garantías de protección. Las políticas selectivas establecidas deben de estar orientadas a fortalecer la equidad, como un instrumento que permita garantizar dicha universalidad, es decir, la inclusión de todas las personas sin ningún tipo de discriminación.
3. Una tercera condición es que deben incorporar de manera explícita y diáfana mecanismos que garanticen la participación activa de las personas individual u organizadamente. No es suficiente que participen, deben crearse los mecanismos para asegurar que esta participación sea calificada y no corporativa.
4. Una cuarta condición consiste en que deben propiciar de manera manifiesta una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural, dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos. Debe garantizarse una discusión epistemológica permanente, que someta cada uno de los actos, mecanismos y estrategias de intervención a la evaluación, con el objeto de que se resguarde el principio de que la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política.

Como vemos, la definición e implementación de las políticas públicas marca las pautas para el ejercicio de los derechos de supervivencia, desarrollo y participación de los niños, niñas y adolescentes entendidos como colectivo; por esta razón, ellas garantizan la Protección Universal. Las acciones del Estado y de la sociedad

organizada se enmarcarían, entonces, en estas políticas. Las políticas están vinculadas a generar mejoras en los factores estructurales de una sociedad.

De igual forma, deben definirse también políticas de Protección Especial, vinculadas al grupo de derechos del mismo nombre, las cuales están dirigidas a la niñez y adolescencia en condiciones de vulnerabilidad como el abuso, explotación, trata, esclavitud, consumo de sustancias ilícitas, maltrato, entre otras.

Como mecanismo para el desarrollo de estas políticas universales o las de resguardo se encuentran los Programas de Protección, los cuales deben fomentar el respeto y valoración de la dignidad humana en el marco del nuevo paradigma, pues ellos son el eje estratégico por excelencia del Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Son definidos como un plan o conjunto de acciones llevadas a cabo por personas naturales o jurídicas, que tienen como finalidad garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, expresándose de múltiples formas y fundamentados en los principios básicos de la Protección Integral.

Los programas o proyectos deben articularse con las políticas y los planes de interés público del Estado, puesto que obedecen a una necesidad real y urgente de la niñez y adolescencia de un entorno comunitario, municipal, regional o nacional. No pueden desarrollarse según criterios personalistas; deben diseñarse desde la integralidad, de tal manera que se adapten a los contextos sociales en los cuales se desarrollen. Finalmente, los programas también permiten el cumplimiento efectivo de las Medidas de Protección que dicten las autoridades competentes, siendo componentes estratégicos del Sistema de Protección. A modo de ilustración, el artículo 124 de la LOPNNA presenta algunas de las experiencias programáticas posibles:

a) De asistencia: para satisfacer las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, que se encuentren en situación de pobreza o afectados por desastres naturales y calamidades.

b) De apoyo u orientación: para estimular la integración del niño, niña y adolescente en el seno de su familia y de la sociedad, así como guiar el desarrollo armónico de las relaciones entre los miembros de la familia.
c) De colocación familiar: para organizar la colocación de niños, niñas y adolescentes en familias sustitutas mediante un proceso de selección, capacitación y apoyo a quienes se dispongan a incorporarse en el programa.
d) De rehabilitación y prevención: para atender a los niños, niñas y adolescentes que sean objeto de torturas, maltratos, explotación, abuso, discriminación, crueldad, negligencia u opresión; a aquellos que tengan necesidades especiales tales como discapacitados o discapacitadas y superdotados o superdotadas; que sean consumidores de sustancias alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicas; que padezcan de enfermedades infecto-contagiosas; niñas con embarazo precoz; así como para evitar la aparición de estas situaciones.
e) De identificación: para atender las necesidades de inscripción de los niños, niñas y adolescentes en el Registro del Estado Civil y de obtener sus documentos de identidad.
f) De formación, adiestramiento y capacitación: para satisfacer las necesidades de capacitación de las personas que se dediquen a la atención de niños, niñas y adolescentes; así como las necesidades de adiestramiento y formación de los niños, niñas o adolescentes, su padre, madre, representantes o responsables.
g) De localización: para atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de localizar a su padre, madre, familiares, representantes o responsables; que se encuentren extraviados, desaparecidos o hayan sido de alguna forma separados o separadas del seno de su familia o de la entidad de atención en la que se encuentran, o les hayan violado su derecho a la identidad.
h) De abrigo: para atender a los niños, niñas y adolescentes que lo necesiten, de acuerdo a lo previsto en el artículo 127 de esta ley.

i) Comunicacionales: para garantizar la oferta suficiente de información, mensajes y programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, divulgados por cualquier medio comunicacional o a través de redes, y a que esta oferta contribuya al goce efectivo de los derechos a la educación, salud, recreación, participación, información y a un entorno sano de todos los niños, niñas y adolescentes, estimulando su desarrollo integral.
j) Socio-educativos: para la ejecución de las sanciones impuestas a los y las adolescentes por infracción a la ley penal.
k) Promoción y defensa: para permitir que los niños, niñas y adolescentes conozcan sus derechos y los medios para defenderlos.
l) Culturales: para la preparación artística, respeto y difusión de los valores autóctonos y de la cultura universal.

2. Medidas de protección

Las medidas de protección son las dirigidas a dar respuesta inmediata a la vulneración de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. La imposición de estas decisiones administrativas pretende superar una de las prácticas que más define a la Situación Irregular: la judicialización de los problemas de la niñez y la adolescencia. Las medidas de protección son impuestas en su mayoría por el Consejo de Protección, una autoridad administrativa que forma parte de cada una de las alcaldías en los municipios de la República Bolivariana de Venezuela.

Las medidas de protección son órdenes impuestas por un Consejo de Protección (vía administrativa) o por el Tribunal de Protección (vía judicial), que tienen como finalidad restituir o garantizar uno o varios derechos de forma inmediata, cuando estos han sido amenazados o violados a niños, niñas o adolescentes, considerándoles individualmente. Esta vulneración puede efectuarse por acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, el padre, la madre, representantes, responsables, o de la propia conducta del niño, niña o del adolescente.

El artículo 126 de la LOPNNA muestra cuáles son los tipos de medidas de protección que pueden ser impuestas cuando se determina que existe amenaza o violación de derechos y garantías a un niño, niña o adolescente:

a) Inclusión del niño, niña o adolescente y su familia, en forma conjunta o separada, según el caso, en uno o varios de los programas a que se refiere el artículo 124 de esta Ley.
b) Orden de matrícula obligatoria o permanencia, según sea el caso, en escuelas, planteles o institutos de educación.
c) Cuidado en el propio hogar del niño, niña o adolescente, orientando y apoyando al padre, a la madre, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y del niño, niña o adolescente, a través de un programa.
d) Declaración del padre, de la madre, representantes o responsables, según sea el caso, reconociendo responsabilidad en relación al niño, niña o adolescente.
e) Orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, ambulatorio o en régimen de internación en centro de salud, al niño, niña o al adolescente que así lo requiera, o a su padre, madre, representantes o responsables, en forma individual o conjunta, según sea el caso.
f) Intimación al padre, a la madre, representantes, responsables o funcionarios y funcionarias de identificación a objeto de que procesen y regularicen, con estipulación de un plazo para ello, la falta de presentación e inscripción ante el Registro del Estado Civil o las ausencias o deficiencias que presenten los documentos de identidad de niños, niñas y adolescentes, según sea el caso.
g) Separación de la persona que maltrate a un niño, niña o adolescente de su entorno.
h) Abrigo.

i) Colocación familiar o en entidad de atención.
j) Adopción.

Dependiendo de las circunstancias y variables que el Consejo de Protección debe considerar para la toma de sus decisiones, las medidas de protección pueden ser impuestas aislada o conjuntamente, en forma simultánea o sucesiva, prefiriendo aquellas que promuevan las relaciones y responsabilidades familiares y sociales. Las únicas medidas que no puede tomar el Consejo de Protección son la colocación familiar o en entidad de atención y la adopción, que corresponden al Poder Judicial. Al respecto, el Consejo de Protección puede solicitar la cooperación de los cuerpos de seguridad para garantizar el cumplimiento de las medidas de protección.

3. Órganos administrativos y judiciales de protección

El Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes se concreta, en la estructura del Estado, a través de distintos entes de carácter público que toman decisiones en las esferas administrativas y judiciales.

A nivel administrativo se encuentran: el Ministerio con competencia en materia de protección a la niñez y la adolescencia; el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos y los Consejos Municipales de Derechos, quienes deben asegurar el cumplimiento de los derechos colectivos y difusos, implementando una serie de mecanismos políticos y estratégicos. Para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes individualmente considerados, se crean en cada alcaldía los Consejos de Protección.

A nivel judicial se crean los Tribunales de Protección de niños, niñas y adolescentes, con competencias delimitadas en la LOPNNA (art.177), para dirimir los asuntos familiares, institucionales, patrimoniales o laborales en los cuales estén involucrados niños, niñas y adolescentes.

Además de este tipo de órganos, el Sistema Rector Nacional cuenta también con dos de los órganos que conforman el Poder Ciudadano, como lo son: La Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público cuya inclusión tiene como finalidad ejercer funciones contraloras dentro del Sistema de Protección.

4. Entidades y servicios de atención

Como medio para el desarrollo de programas o proyectos, de las medidas de protección y de las sanciones socio-educativas impuestas en el Sistema Penal de Responsabilidad de Adolescentes, el Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes cuenta con entes públicos, privados y mixtos que ejecutan acciones diversas a favor de la niñez y la adolescencia; estos entes se denominan Entidades de Atención. Las que poseen el carácter no gubernamental impulsan el principio de la Protección Integral de la Participación Solidaria, puesto que es el pueblo organizado quien asume la ejecución de estas acciones y, con ellas, la protección directa de los niñas, niñas y adolescentes.

Desde esta misma perspectiva surgen las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes como un servicio de interés público para la atención integral de las familias, siendo su misión la promoción y defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Dichas Defensorías fungen como los espacios más cercanos a la comunidad y puerta de entrada al Sistema de Protección. Por ello, la LOPNNA establece que todas las alcaldías deben crear, como mínimo, una Defensoría, además de prever la posibilidad de poder ser creadas por otros entes públicos, organizaciones sociales, consejos comunales, comunas y por la propia comunidad.

5. Sanciones

Para garantizar los derechos humanos se requiere identificar las acciones que los contrarían y declaran su vulneración, además

de establecer claramente un sistema de sanciones tendentes a su restitución cuando sean amenazados o violados. La LOPNNA contempla un conjunto de sanciones (Título III. Capítulo IX. Artículos 212 al 275) tanto civiles, que son impuestas por el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, como penales, impuestas por la jurisdicción penal ordinaria.

Estas últimas implican, una vez se declare la responsabilidad penal, la privación de la libertad. Para las primeras, se sanciona sobre la base de multas calculadas en Unidades Tributarias (U.T.), aunque también se prevén otras formas accesorias de sanción, tales como: multas de acuerdo a ingresos brutos, cierres, suspensiones, retiro de circulación, incautaciones y restituciones. Por ejemplo, el artículo 236 expresa: "Quien venda, suministre o entregue a un niño, niña o adolescente, libros, publicaciones y fotografías en contra de las regulaciones de los órganos competentes o material que haya sido clasificado como no apto para niños o adolescentes, será sancionado o sancionada con multa de treinta unidades tributarias (30 U.T.) a seiscientas unidades tributarias (600 U.T.)".

En estos casos, procede igualmente, según la gravedad de la infracción, ordenar el retiro de circulación de la revista o publicación.

Estas multas impuestas a quienes vulneren derechos de niños, niñas y adolescentes deben destinarse al Fondo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del municipio en el cual se aplicó la misma, salvo los casos en que la multa sea impuesta por violación de la confidencialidad o por actuación contraria a la LOPNNA por parte de un medio de comunicación social de cobertura nacional, situación en la cual se destinaría la misma al Fondo Nacional de Protección.

En este conjunto de sanciones es importante destacar el carácter de acción pública de todos los hechos punibles, cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes, de modo que el Ministerio Público está obligado a investigarlos, sin que exista previamente una denuncia de esos hechos.

6. Procedimientos

Con el fin de agilizar los mecanismos de defensa de los derechos y garantías ante las instancias del Sistema de Protección, éste cuenta con sus procedimientos administrativos y judiciales. Los primeros son utilizados por los Consejos de Derechos y los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Así mismo, la LOPNNA también contempla como parte de estos procedimientos el utilizado por las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, denominado procedimiento conciliatorio, que en esencia es de carácter voluntario.

Los procedimientos administrativos se rigen por los siguientes principios establecidos en el art. 284 de la LOPNNA:

- Defensa del interés superior de niños, niñas y adolescentes
- Celeridad
- Confidencialidad
- Imparcialidad
- Igualdad de las partes
- Garantía al derecho de defensa
- Garantía al derecho a ser oído u oída
- Gratuidad

Los procedimientos judiciales, por su parte, son utilizados por el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Estos se fundamentan en los principios, establecidos en el art. 450 de la LOPNNA:

- Oralidad.
- Inmediación.
- Concentración.
- Uniformidad.
- Medios alternativos de solución de conflictos.
- Publicidad.
- Simplificación.

- Iniciativa y límites de la decisión.
- Dirección e impulso del proceso por el juez o jueza.
- Primacía de la realidad.
- Libertad probatoria
- Lealtad y probidad procesal
- Notificación única
- Defensa técnica gratuita

7. Acción judicial de protección

Este recurso judicial, novedoso por demás, tiene como finalidad que el Tribunal de Protección, "mediante la imposición de obligaciones de hacer o de no hacer" (art. 277), haga cesar una vulneración de derechos colectivos o difusos, u ordene la restitución de estos, vulnerados por órganos o instituciones públicas o privadas.

La Acción de Protección puede ser solicitada por: a) El Ministerio Público, b) La Defensoría del Pueblo, c) El Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos (IDENNA) y los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, d) Las organizaciones legalmente constituidas, por lo menos con dos años de funcionamiento, relacionadas con el asunto objeto de la acción judicial de protección. De acuerdo a lo preceptuado en el art. 26 de la CRBV, cualquier ciudadano o ciudadana tiene derecho a hacer valer sus derechos, incluso los colectivos o difusos; es decir, que cualquier persona puede acudir ante los entes mencionados para salvaguardar los derechos humanos de la niñez y adolescencia cuando se vean afectados desde esta perspectiva.

Por ejemplo, ante la ausencia de políticas y controles de conservación ambiental en una región, una persona podría demandar a una empresa que contamine los afluentes de agua que sirven a una comunidad o pueblo. La afectación obviamente traspasa el nivel individual e, incluso, el colectivo. Se estaría enfrentando una flagrante violación de derechos y esto perjudica principalmente a los niños, niñas y adolescentes, siendo casi imposible determinar el daño que esta empresa

ocasiona, por lo que la violación sería de derechos difusos. Esta demanda se activaría ante el Tribunal de Protección de esa región, a través de su Concejo Municipal de Derechos, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público.

De la misma manera se actuaría frente a las condiciones inhumanas o carencia de centros educativos, de insuficientes o deficientes centros de salud, inoperantes servicios públicos, arbitrariedades cometidas por agentes privados (comerciantes, empresarios, transportistas, entre otros), indefinición de políticas públicas que garanticen bienestar de programas dirigidos a los niños, niñas y adolescentes.

8. Recursos económicos

Además de los recursos económicos que los Estados deben asignar en los presupuestos ordinarios a fin de ejecutar las políticas públicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, el Sistema Rector Nacional de Protección cuenta con los Fondos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel nacional y municipal, previstos en el Capítulo XIII del Título III de la LOPNNA.

Estos fondos funcionan como servicios autónomos sin personalidad jurídica; sus recursos financieros y no financieros están dirigidos a la ejecución de programas, acciones o servicios de protección y atención a niños, niñas y adolescentes. La misma *Ley* en su art. 334 establece un orden de prioridades, a saber:

a) Financiamiento de programas específicos de protección y atención a niños, niñas y adolescentes.
b) Financiamiento de programas de capacitación, investigación y divulgación.
c) Financiamiento de programas de protección jurídica, comunicacionales y culturales.
d) Financiamiento excepcional de políticas sociales básicas.

Conformación del Sistema Rector Nacional para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes

Vistos los medios con los que cuenta este Sistema, entendemos la complejidad de su funcionamiento y la necesidad de madurez, compromiso, dedicación, ética y responsabilidad de todas las personas que están vinculadas a él. Las estructuras socio-institucionales que lo integran son:

Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes

Este Ministerio es definido en la LOPNNA (art. 133) como el ente rector del Sistema de Protección. Con ello, el Estado a través del Poder Ejecutivo asume la responsabilidad primordial de velar por los intereses ciudadanos, tal como ordena la Magna Carta. Entre las múltiples funciones de este órgano se encuentran las responsabilidades de definir, hacer seguimiento y evaluación de las políticas del Sistema Rector Nacional, aprobar el Plan Nacional de Protección, generar mecanismos de coordinación e integración entre los sectores públicos y comunitarios para garantizar acciones efectivas a favor de la niñez y la adolescencia, elaborar la propuesta de Reglamento de la LOPNNA, entre otras.

Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Los Consejos de Derechos son los entes encargados de velar por los derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes por eso su gestión está estrechamente vinculada a la toma de decisiones públicas y ejercen funciones deliberativas, consultivas y contraloras. Estos Consejos están ubicados en los ámbitos nacional y municipal.

Su estructura interna está compuesta por un área de toma de decisiones, mediante las deliberaciones de sus miembros, de allí el carácter deliberativo, y por un área técnica, que en gran parte del país se ha denominado Dirección Ejecutiva o Dirección Técnica. El nivel decisor es la Junta Directiva, la cual está integrada por un presidente o una presidenta y cuatro representantes del Poder Ejecutivo, en el caso del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENNA); en lo municipal, cuatro representantes que designa el alcalde o alcaldesa. En la estructura de los Consejos de Derechos se garantiza la participación popular mediante la inclusión, en la Junta Directiva, de tres miembros provenientes de los Consejos Comunales; proceso que se establece de acuerdo a los parámetros previstos en el Reglamento de la LOPNNA. Estos miembros designados o designadas son *ad honórem*, por lo tanto, no se remuneran.

En el ámbito nacional, este ente de gestión forma parte del órgano rector, estando adscrito bajo la figura de instituto autónomo. Su presencia en los estados del país es a través de Direcciones Regionales, lo cual debe facilitar la coordinación de actuaciones con los ámbitos municipales y comunitarios, que garanticen el resguardo y ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El IDENNA es el responsable de diseñar y presentar ante el órgano rector las propuestas de políticas, planes, lineamientos, directrices y todas aquellas fórmulas que conllevan a los integrantes del Sistema de Protección a cumplir efectivamente con su misión y objetivos; es decir, es una institución que debe, poseer una visión estratégica de la política de protección y atención a la niñez y a la adolescencia. También tiene la facultad de crear entidades de atención y desarrollar los programas necesarios para la protección de niños, niñas y adolescentes; así como de mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Nacional de Defensorías, entidades y programas de protección, inscribiendo aquellos de cobertura nacional y regional.

El IDENNA actúa en los casos de vulneración de derechos colectivos y difusos, utilizando diversos mecanismos administrativos

o judiciales como la Acción de Protección, para lograr su resolución. Como parte de su estructura interna está la Oficina Nacional de Adopciones, para canalizar administrativamente todas aquellas solicitudes de adopción internacional que efectúen personas residentes en el país que pretendan adoptar en el exterior, así como también aquellas que residan en el exterior y deseen adoptar en Venezuela. En las Direcciones Regionales de este ente se ubican las Oficinas Estadales de Adopción, en donde los ciudadanos y las ciudadanas pueden tramitar las solicitudes de adopción dentro del país.

En el ámbito municipal, los Consejos de Derechos se crean de acuerdo a las respectivas ordenanzas promulgadas por los Consejos Municipales, guardando la misma estructura arriba señalada y considerando los contextos particulares locales. La vinculación con el Poder Ejecutivo Municipal es directa, puesto que la actuación de este órgano tiene incidencia sobre las políticas públicas y los planes de gestiones municipales, parroquiales y comunales. Asimismo, también tienen que coordinarse con el Consejo Nacional de Derechos para lograr unificar criterios que faciliten la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los Consejos Municipales de Derechos también pueden crear entidades de atención y desarrollar programas de protección pertinentes a la realidad local. De acuerdo a las normativas dictadas por el Consejo Nacional de Derechos, efectúan el registro de Entidades de Atención, de las Defensorías, Defensores y Defensoras de Niños, Niñas y Adolescentes, y los Programas de Protección. Deben ser garantes de los derechos, mediante procesos que faciliten la participación de los niños, niñas y adolescentes, mediante actuaciones administrativas y judiciales. Deben tener un sistema de control de las salas de internet, video juegos y otros multimedia que hagan vida en las comunidades, de tal manera que estos establecimientos sean aliados del Sistema de Protección.

Estos Consejos de Derechos están llamados a tener y mantener una gestión cercana al pueblo, especialmente a sus ciudadanos y ciudadanas

más pequeñas; deben ser órganos activos en la toma de decisiones y conocedores de las variables sociohistóricas de los entornos comunitarios de un municipio, a fin de tener una incidencia poderosa en el resguardo de los derechos humanos.

Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

A diferencia de los Consejos de Derechos, estos se encargan de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes considerados individualmente. En efecto, la LOPNNA los define en su art. 158 como: "...órganos administrativos que, en cada municipio y por mandato de la sociedad, se encargan de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados. Estos Consejos son permanentes y tendrán autonomía en el ejercicio de las atribuciones previstas en la ley y demás normas del ordenamiento jurídico".

Cada municipio del país debe contar con su Consejo de Protección, conformado como mínimo por tres Consejeros o Consejeras. Estos servidores forman parte de la estructura administrativa de la respectiva alcaldía; es decir, son funcionarios y funcionarias públicas que se rigen por el Estatuto de la Función Pública, con la salvedad que el proceso de incorporación a la alcaldía se efectúa mediante un concurso público organizado por el Concejo Municipal de Derechos, de acuerdo a lo ordenado en los art. 163 y 164 de la LOPNNA. Los Consejos de Protección son inspeccionados por la Defensoría del Pueblo.

La acción de este Consejo se realiza fundamentalmente a través de la imposición de Medidas de Protección cuando existe amenaza o violación de los derechos de un niño, una niña, un o una adolescente, efectuada por él mismo o ella misma, su familia, un o una responsable o cualquier persona. También puede solicitar al Ministerio Público su actuación frente a situaciones que impliquen infracciones de carácter administrativo, disciplinario, penal o civil contra niños, niñas

y adolescentes, o la aplicación de las sanciones penales por desacato a sus medidas de protección y decisiones.

Estos órganos también tienen facultad para:

- Llevar el Registro de Adolescentes trabajadores y trabajadoras, y autorizarlos para trabajar cuando tengan menos de doce (12) años.
- Expedir autorizaciones de viajes a niños, niñas y adolescentes dentro y fuera del país, cuando el mismo se haga sin compañía de su padre, madre, representantes o responsables, exceptuando cuando haya desacuerdo entre los primeros, por cuanto se tramitaría ante los Tribunales de Protección.
- Solicitar la privación de la Patria Potestad o la fijación de la Obligación Alimentaria y del Régimen de Convivencia Familiar ante los Tribunales de Protección.
- Solicitar la documentación necesaria de los niños, niñas y adolescentes ante las autoridades del registro civil o de identificación.

Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia

A los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y a la Sala de Casación Social les corresponde la administración de la Justicia, como en efecto le atribuye nuestra CRBV al Poder Judicial. Los primeros tienen su sede en Caracas y en cada capital de estado, así como en otras ciudades con una población numerosa, organizándose en Circuitos Judiciales. En su estructura interna se constituyen en primera instancia por jueces o juezas de mediación y sustanciación, y por jueces o juezas de juicio; en segunda instancia, por jueces superiores o juezas superioras. Podrán crearse, dependiendo de las características de las localidades, en primera instancia, jueces o juezas de ejecución en materia de protección; esto le corresponde a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), como instancia técnica coordinadora y de organización del Poder Judicial.

En los Tribunales de Protección (art. 177 LOPNNA) se tramitan y resuelven las situaciones familiares que requieren intervención judicial, cuando los padres y las madres no logran acuerdos en beneficio de los hijos e hijas, o cuando aquellos por negligencia o irresponsabilidad les dejan en condiciones de vulnerabilidad (filiación, patria potestad, responsabilidad de crianza, obligación de manutención, autorizaciones para viajar, adopción, divorcio, entre otras). También resuelve este órgano asuntos de familia cuando las partes solicitan de manera voluntaria la intervención judicial, tales como separación de cuerpos de cónyuges cuando existen niños, niñas o adolescentes, administración de bienes de los hijos e hijas, curatelas, homologación de acuerdos de liquidación y partición de la comunidad conyugal, rectificación y nulidad de partidas del estado civil, títulos supletorios, entre otros.

Por otra parte, el Tribunal de Protección resuelve situaciones que provienen de los Consejos de Derechos o Consejos de Protección, bien sea por disconformidad de las partes con las decisiones o la inacción de estos órganos, o para imponer las multas y demás sanciones civiles a quienes sean denunciados por estos Consejos. El Tribunal de Protección es el responsable de imponer también la Acción de Protección. Por último, en la diversidad de competencias que poseen los Tribunales, se resuelven los asuntos patrimoniales, laborales y todos aquellos donde los niños, niñas y adolescentes tengan legitimación activa o pasiva en el proceso judicial.

La Sala de Casación Social forma parte constitutiva del Tribunal Supremo de Justicia, cuya sede se encuentra en Caracas y le corresponde conocer de los recursos de casación, de control de la legalidad y de interpretación de la LOPNNA.

Ministerio Público

Este órgano debe contar con fiscales especialistas en materia de protección y en materia de Responsabilidad Penal, que efectúen

la labor de velar por las garantías y los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los procedimientos judiciales o administrativos. Tienen facultad para iniciar y mantener acciones judiciales, para hacer efectiva la responsabilidad civil, administrativa, disciplinaria o penal de las personas que vulneren o permitan la vulneración de los derechos de niños, niñas o adolescentes.

Ante el Ministerio Público cualquier persona puede solicitar asesoría y asistencia jurídica sobre un caso de amenaza o violación de un derecho de niños, niñas y adolescentes, así como solicitar la Acción de Protección contra aquellas situaciones que violen derechos colectivos o difusos de los niños, niñas o adolescentes. En todo caso, el o la fiscal tienen legitimación activa para iniciar y seguir de oficio un procedimiento administrativo o judicial en defensa de los intereses y derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Defensoría del Pueblo

La responsabilidad de la Defensoría del Pueblo dentro del Sistema Rector Nacional está relacionada con la facultad de inspeccionar tanto de las Entidades de Atención, Programas de Protección, Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes como los Consejos de Protección. Sin embargo, esta institución del Poder Ciudadano cumple una función primordial que debe enlazarse con los Consejos de Derechos que es la promulgación, divulgación y ejecución de actividades educativas y de investigación para la promoción de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Al igual que el Ministerio Público y los Consejos de Derechos, la Defensoría del Pueblo está legitimada para solicitar la Acción de Protección y otra acción judicial de defensa de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Vela por el funcionamiento adecuado del Sistema Rector Nacional y las condiciones de los y las adolescentes con medidas de privación de libertad y semilibertad.

Servicio Autónomo de Defensa Pública

La Defensa Pública tiene como finalidad asesorar, asistir y representar jurídica y gratuitamente a los niños, niñas, adolescentes y personas interesadas en hacer valer sus derechos ante instancias judiciales o administrativas. En realidad, son los abogados y las abogadas que el Estado provee de forma gratuita para que todos y todas tengan la capacidad real de acceder a los órganos de justicia. En cada sede de Tribunal de Protección suele encontrarse el equipo de la Defensa Pública.

Entidades de Atención

Las Entidades de Atención forman parte de los medios que posee el Sistema Rector Nacional para lograr sus objetivos. Y es a través de estos entes que el Estado o la sociedad organizada desarrollan los proyectos y programas de protección, las medidas de protección y las sanciones. Las Entidades de Atención comunitaria deben obtener un Registro para su funcionamiento en el municipio donde desarrolle sus acciones.

La LOPNNA establece un conjunto de principios (art. 183) que rigen el funcionamiento de las mismas, los cuales deben ajustarse a los tipos de programas ejecutados, a fin de garantizar la atención desde el paradigma de la protección integral en los procesos de intervención a los niños, niñas, adolescentes y sus familias:

a) Preservación de los vínculos familiares.
b) No separación de grupos de hermanos y hermanas.
c) Preservación de la identidad del niño, niña y adolescente y oferta de entorno de respeto y dignidad, lo cual incluye, entre otros, el derecho a que la entidad de atención no ostente en sus fachadas o paredes internas escritos alusivos a su condición, de tal manera que puedan entorpecer el sano desarrollo psíquico de los niños, niñas y adolescentes atendidos.

d) Estudio personal y social de cada caso.
e) Atención individualizada y en pequeños grupos.
f) Garantía de alimentación y vestido, así como de los objetos necesarios para su higiene y aseo personal.
g) Garantía de atención médica, psicológica, psiquiátrica, odontológica y farmacéutica.
h) Garantía de actividades culturales, recreativas y deportivas.
i) Garantía de acceso a actividades educativas y a las que propicien la escolarización y la profesionalización, estimulando la participación de personas de la comunidad en el proceso educativo.
j) Mantenimiento de los niños, niñas y adolescentes en posesión de sus objetos personales y disposición de local seguro para guardarlos, otorgándosele comprobante de aquellos que hayan sido depositados en poder de la entidad.
k) Garantía a los niños, niñas y adolescentes del pleno ejercicio del derecho a estar informados o informadas de los acontecimientos que ocurren en su comunidad, su país y el mundo y de participar en la vida de la comunidad local.
l) Preparación gradual del niño, niña y adolescente para su separación de la entidad de atención.
m) Mantenimiento de archivos donde consten la fecha y circunstancias de la atención prestada; el nombre del niño, niña o adolescente atendido; su padre, madre, representantes o responsables, parientes, direcciones, sexo, edad, seguimiento de su formación, relación de sus bienes personales y demás datos que posibiliten su identificación y la individualización de la atención.
n) Seguimiento a los niños, niñas y adolescentes que salgan de la entidad.

Las Entidades de Atención deben articularse con los Consejos de Protección y los Tribunales de Protección, a fin de comunicar las situaciones que se presenten con los niños, niñas y adolescentes bajo su responsabilidad. Asimismo, los Consejos de Derechos deben

cooperar en el fortalecimiento de ellas, de tal manera que pueda visualizarse en acción el compromiso del Sistema Rector Nacional, evitando así los parcelamientos y rivalidades que puedan ser nocivos para lograr la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes

La Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes es el espacio a través del cual cualquier ciudadano o ciudadana puede lograr canalizar, si no resolver, una situación relacionada con los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se conciben como servicios de interés público, desarrollado en el ámbito municipal.

En las Defensorías, que también deben ser registradas, impulsadas y fortalecidas por los Consejos de Derechos, se tramitan principalmente asuntos familiares relacionados con los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, pueden conocerse situaciones comunitarias e institucionales que tengan que ver con ellos y ellas, de tal manera que la actuación del defensor o defensora, por vía de la conciliación, orientación o denuncia, resuelva o canalice las soluciones que permitan el ejercicio y disfrute de los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados o involucradas.

Según la LOPNNA (art. 203), la prestación de sus servicios debe basarse en los principios de: Gratuidad, Confidencialidad y Carácter orientador y no impositivo.

Consejos comunales y demás formas de organización popular

El Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes incorpora en sus fundamentos, acatando el mandato constitucional y el compromiso adquirido en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la participación activa de la sociedad en la atención y protección de la niñez y la adolescencia. Esta participación se realiza

incluyendo las fórmulas de organización de la base social, especialmente los Consejos Comunales, pero no cerrando las posibilidades a cualquier otra forma establecida o emergente que permita, desde la corresponsabilidad, ejercer acciones y tomar decisiones públicas a favor de los niños, niñas y adolescentes.

Estas estructuras sociales entran efectivamente dentro del Sistema Rector Nacional mediante diversas formas y en ellas están previstas mecanismos de inclusión social para todos y todas, valorando lo pluriétnico y multicultural de la sociedad venezolana:

- Mediante la contraloría social de todo el Sistema de Protección.
- Participando en la consulta pública anual que el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes debe efectuar para la formulación de políticas, planes y presupuesto.
- Participando en las mesas técnicas de trabajo convocadas por los Consejos de Derechos.
- Participando activamente en las asambleas de ciudadanos y ciudadanas para la postulación de candidatos y candidatas a Consejeros y Consejeras de Protección de los respectivos Municipios.
- Desarrollando Programas de Protección y Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Constituyendo Entidades de Atención desde un modelo garante de derechos.
- Participando solidaria y responsablemente como miembros de la Junta Directiva de los Consejos de Derechos.
- Incorporando familias o personas al registro de Familias Sustitutas, para ofrecer a aquellos niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar un entorno saludable y protector.
- Promoviendo mecanismos sociales que faciliten la autoprotección de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes.
- Promoviendo las redes sociales de protección de los Comités de Protección e Igualdad Social de los Consejos Comunales, articulando acciones con los Consejos de Derechos.

Desafíos del Sistema Rector Nacional para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes

Como vemos, el Sistema Rector Nacional no puede estar de espaldas a la sociedad, pero es a través de la organización que se puede lograr la incorporación responsable y efectiva.

El gran reto de este Sistema es transformar los patrones culturales que legitiman las violaciones de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, visibilizando las formas y prácticas que degradan y atentan contra su dignidad, al tiempo de inventar nuevos modos de aproximarnos a la niñez y a la adolescencia.

El Sistema de Protección debe tener la capacidad de la autorregulación, la revisión y la evaluación constante; si la estructura o los procesos no son pertinentes, deben modificarse las veces que sea necesario, tomando como objetivo los principios del Interés Superior y Prioridad Absoluta.

Desde el Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes debe surgir una nueva institucionalidad que promueva la dignidad humana y el respeto por las personas, que sea capaz de abrir espacios para la participación efectiva del pueblo; que desarrolle las implicaciones de la nueva ética social; que genere confianza en los ciudadanos y ciudadanas; que construya un discurso basado en la conciencia social, responsable, coherente, comprometido; y que ese discurso se convierta en acción edificante. Este Sistema debe posicionar a los niños, niñas y adolescentes como personas, ciudadanos y ciudadanas, con derechos y obligaciones en la República Bolivariana de Venezuela.

Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes desarrollan cinco de los criterios que orientan la construcción del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, a saber, los principios de integridad, eficacia, participación / articulación, descentralización al Poder Local y redefinición de las funciones judiciales (desjudicialización). Estos criterios derivan del nuevo paradigma de la Doctrina de la Protección Integral, contemplado en la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV) y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), e implican una transformación radical del modelo "tutelar de menores" que tenía como fundamento la Doctrina de la Situación Irregular la cual dio origen en nuestro país al Instituto Nacional del Menor y los Tribunales de Menores. Por este motivo, para explicar el origen de los Consejos de Protección se harán a continuación algunos comentarios sobre tres de estos criterios rectores.

1. La redefinición de las funciones judiciales *(desjudicialización)*

La Doctrina de la Situación Irregular consideraba que la figura central en la tutela de los "menores" era el juez o jueza de menores, quien debía decidir acerca de todos los problemas y conflictos relativos a los niños, niñas y adolescentes. Así, se le otorgaba una competencia casi universal para conocer cualquier tipo de asunto, independientemente de si se trataba de una cuestión estrictamente jurídica o eminentemente

social. Dicha situación generaba una serie de inconvenientes que atentaban contra la protección integral de todos los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Uno de los grandes errores de la Doctrina de la Situación Irregular fue equiparar el tratamiento de los conflictos jurídicos de los niños, niñas y adolescentes con sus conflictos sociales. Resulta claro que cada uno de estos problemas es completamente diferente, que su solución requiere de personas con saberes distintos, además de exigir distintas formas de análisis, estrategias y acciones para su abordaje.

Los jueces y juezas, por definición, son abogados y abogadas formados en las escuelas de Derecho y especialistas en la interpretación jurídica. Son profesionales dedicados y dedicadas al estudio de la ciencia del Derecho. Esta es precisamente su experticia. De allí que sean las personas idóneas para resolver los conflictos de carácter jurídico de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los problemas de índole social, entorno los cuales existen otras personas con mayor formación y experiencia para abordar estas situaciones familiares, comunitarias o sociales. Por consiguiente, los tribunales son órganos concebidos para resolver conflictos de naturaleza jurídica, especialmente diseñados para ello, pero no constituyen el mejor espacio o escenario para el abordaje y solución de los problemas de contenido social.

La Doctrina de la Protección Integral sostiene que debe darse un tratamiento diferenciado a los problemas jurídicos y sociales. Para ello, considera que deben fortalecerse las competencias de los tribunales especializados con la finalidad de conocer y decidir sobre los conflictos jurídicos que inciden, de forma substancial o permanente, en la condición legal de los niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, plantea la necesidad de crear nuevos organismos que asuman la solución de los problemas de índole social, que cuenten tanto con las condiciones y herramientas institucionales necesarias para abordar este tipo de situaciones, como con personas que tengan conocimientos y experiencia en esta área. Esta división de atribuciones

es lo que se denomina el criterio de la "redefinición de las funciones judiciales" o desjudicialización de los conflictos de la infancia y la adolescencia.

Desde esta perspectiva, en la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (LOPNNA) se fortalecen las competencias del Tribunal de Protección Niños, Niñas y Adolescentes para conocer y decidir sobre los conflictos de contenido esencialmente jurídico o legal que afectan a los niños, niñas y adolescentes, mientras se atribuyen al Consejo de Protección las funciones para abordar la solución de los problemas de índole eminentemente social, dotando a este nuevo órgano de los funcionarios y funcionarias públicas, estructura y criterios de funcionamiento especialmente dirigidos a entender este tipo de asuntos.

2. El criterio de descentralización al Poder Local

La Doctrina de la Protección Integral privilegia el abordaje de los problemas de la infancia y adolescencia desde los espacios locales. Considera que es desde el Poder Local donde se hace posible encontrar mejores y verdaderas soluciones a estos problemas. Esta premisa resulta particularmente cierta en lo que se refiere a la solución de los conflictos de índole social, pues se tiene una mejor comprensión de los factores que generan el problema y una visión más clara de cuáles podrían ser las alternativas más ajustadas a la realidad, las costumbres e idiosincrasia de las familias y comunidades de la zona. Es precisamente en el ámbito comunitario donde puede hacerse una realidad tangible el principio de corresponsabilidad de las familias, la sociedad y el Estado en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es allí donde se tienen más oportunidades para articular los esfuerzos y concretar vínculos para la protección integral. Adicionalmente, debe recordarse que en la medida en que se acerque la instancia en donde deben resolverse los conflictos al lugar donde habitan las personas,

se aumentan las posibilidades para que estas puedan acceder efectivamente a la justicia y lograr resolver sus problemas.

Fundada en esta premisa, la LOPNNA optó por el criterio de descentralización al Poder Local en desarrollo del artículo 184 de la CRBV, entendida como la transferencia de poder, autoridad y recursos del poder central a los estados y municipios. El Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes es clara expresión de este principio, pues implica otorgar a los municipios la potestad para que sus propios órganos diluciden los conflictos que afectan los derechos humanos de sus niños, niñas y adolescentes. La finalidad que se persigue es que los problemas sean solucionados en el ámbito local, allí donde ocurren y cerca del lugar donde habita el niño, niña o adolescente y su familia.

3. El criterio de participación y articulación

La Doctrina de la Protección Integral sostiene que la garantía de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia es una obligación concurrente entre las familias, la sociedad y el Estado, tal y como se encuentra previsto en el artículo 78 de la CRBV, a diferencia de la antigua Doctrina de la Situación Irregular que concentraba exclusivamente en el Estado esta responsabilidad. Para hacer realidad esta premisa, la organización y el funcionamiento del Sistema de Protección se guía por el principio de participación y articulación. Desde esta perspectiva, define las funciones de cada instancia, tanto en la toma de decisiones como en las acciones destinadas a ejecutarlas en el control de las mismas; diseña una estructura administrativa y judicial coherente, articulada, integrada por entidades gubernamentales, planificadoras, coordinadoras, deliberativas, contraloras y ejecutoras, para crear una red de atención, defensa y garantías de los derechos del niño y del adolescente.

El Consejo de Protección se corresponde con este criterio, puesto que un elemento clave en su organización y funcionamiento es la incorporación de la participación de la sociedad, bien sea a través de

las asambleas de ciudadanos y ciudadanas en el proceso de selección de sus integrantes, o en el proceso para su destitución por intermedio de sus voceros y voceras ante la Junta Directiva de los Consejeros Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Así, la participación social constituye una garantía de su buen funcionamiento. Por otra parte, este nuevo órgano administrativo cumple un papel fundamental dentro del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes y se encuentra íntimamente interrelacionado y perfectamente engranado a los demás integrantes del mismo.

Definición y características del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

La definición, los objetivos y características del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes se encuentran establecidos fundamentalmente en los artículos 158 y 159 de la LOPNNA, a saber:

Definición y objetivos

Artículo 158. Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes son los órganos administrativos que, en cada municipio y por mandato de la sociedad, se encargan de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados. Estos Consejos son permanentes y tendrán autonomía en el ejercicio de las atribuciones previstas en la ley y demás normas del ordenamiento jurídico.

Carácter de sus integrantes. Autonomía de decisión

Artículo 159. Las personas que integran los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes tienen el carácter de funcionarios y funcionarias públicas de carrera de las respectivas alcaldías, y se rigen

por lo establecido en esta Ley y, en todo lo no previsto en ella, por la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, forman parte de la estructura administrativa y presupuestaria de las respectivas alcaldías, pero adoptando con plena autonomía las decisiones relativas al ejercicio de sus atribuciones, con fundamento en su conciencia, la justicia y la ley.

Objetivos del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Según se desprende textualmente del artículo 158 de la LOPNNA, el Consejo de Protección tiene como objetivo o misión garantizar protección integral "en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados"; esto significa que solo puede actuar y tomar decisiones cuando existe un caso en el cual es posible determinar con exactitud el número de niños, niñas y adolescentes cuyos derechos o garantías han sido afectados. El caso puede referirse a uno o a un grupo de varios niños, niñas y adolescentes; lo relevante es que sea factible precisar o establecer quiénes son los niños, niñas y adolescentes que van a ser protegidos y protegidas por la decisión del Consejo de Protección, y que sean parte del procedimiento administrativo que está tramitando. En otras palabras, que se pueda individualizar cada niño, niña y adolescente cuyos derechos y garantías van a ser amparados a través de las medidas de protección.

Las atribuciones y objetivos del Consejo de Protección se limitan a conocer los casos en los cuales existe amenaza o violación de un derecho o garantía del niño, niña o adolescente, consagrados y reconocidos en la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, la LOPNNA o cualquier otra ley o norma jurídica. En consecuencia, si no existe una afectación o vulneración de los derechos humanos o garantías, el Consejo de Protección no tiene competencia ni está legitimado para actuar.

Es importante resaltar que el Consejo de Protección debe actuar frente a dos circunstancias distintas:

a) Ante la violación de los derechos y garantías, es decir, cuando existan hechos que privan e impiden que los niños, niñas y adolescentes puedan disfrutarlos y ejercerlos plenamente.
b) Ante la amenaza de los derechos humanos y garantías, esto es, cuando existen hechos de los cuales se desprende que, de forma inminente los niños, niñas y adolescentes pueden ser privados de su pleno disfrute y ejercicio.

Para que el Consejo de Protección actúe y adopte una decisión no es imprescindible que se haya concretado una vulneración al derecho humano y/o garantía del niño, niña y adolescente. Basta con que exista una amenaza fundada para que este órgano administrativo se vea obligado a conocer el caso y tomar una decisión, precisamente para actuar de forma preventiva y evitar que se concrete dicha violación.

Características del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

A tenor de lo previsto en los artículos 158 y 159 de la LOPNNA, el Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes tiene las siguientes características:

a) Es un órgano administrativo permanente adscrito a la alcaldía

El Consejo de Protección es un órgano administrativo que forma parte de la estructura administrativa y presupuestaria de la alcaldía. Como pertenece al Poder Ejecutivo Municipal y se encuentra ubicado dentro de la organización interna de la alcaldía, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, y actúa en nombre y bajo la personalidad jurídica de la alcaldía.

Como se trata de un órgano administrativo del Poder Público es necesario que sea creado mediante una ordenanza del Concejo Municipal, tal y como se encuentra establecido. Adicionalmente, es imperativo que se determine, con precisión, la ubicación del Consejo de Protección dentro del organigrama interno o estructura orgánica de la alcaldía, y que esta asuma dentro de su presupuesto los gastos necesarios para su adecuado funcionamiento (incluye personal, local, herramientas de trabajo e insumos, entre otros), tal y como se desprende del artículo 165 de la LOPNNA.

Desde esta perspectiva, el Consejo de Protección es un órgano administrativo que solo puede existir a nivel municipal, puesto que por mandato legal está incorporado dentro de la estructura orgánica de la alcaldía. En consecuencia, desde el punto de vista jurídico no es procedente crear Consejos de Protección nacionales o estadales. En todo caso, es importante recordar que el artículo 161 de la LOPNNA establece "la posibilidad de constituirlos en el ámbito comunal en los casos que sea necesario", en desarrollo del criterio de descentralización hacia el Poder Local explicado anteriormente.

b) Es una autoridad del Poder Público

El Consejo de Protección es un órgano administrativo del Sistema de Protección, que forma parte del Poder Público Municipal y que, en consecuencia, ejerce autoridad. Las decisiones del Consejo de Protección en materia de medidas de protección son adoptadas administrando justicia, esto quiere decir que se toman en ejercicio de la función jurisdiccional. Recordemos que los asuntos que conoce el Consejo de Protección antes de la vigencia de la LOPNNA eran competencia de los Tribunales de Menores, y que actualmente en el Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, en aplicación del criterio de la redefinición de las funciones judiciales, han sido desjudicializados con el objeto de ser abordados y decididos por este nuevo órgano administrativo.

La función central del Consejo de Protección es la aplicación de las medidas de protección, por este motivo es un órgano eminentemente deliberativo, lo que significa que su función principal es tomar decisiones de imperativo cumplimiento dentro del ámbito de sus atribuciones establecidas en el artículo 160 de la LOPNNA. Estas decisiones son obligatorias para todas las personas, así como para las instituciones públicas y privadas; se pueden ejecutar de manera forzosa (incluso empleando la fuerza pública de ser necesario) y su incumplimiento está penado con prisión de seis (6) meses a dos (2) años, de conformidad con el artículo 270 de la LOPNNA. Estas medidas de protección pueden recaer sobre cualquiera que amenace o viole los derechos humanos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, esto es, que pueden estar dirigidas al Estado, a la sociedad, a las familias, e incluso, a los propios niños, niñas y adolescentes.

c) Es un órgano administrativo que ejerce el Poder Público por mandato de la sociedad

El Consejo de Protección forma parte de la estructura administrativa y financiera de la alcaldía, por eso actúa bajo su personalidad jurídica y depende de su presupuesto, pero su autoridad deriva del mandato de la sociedad. En otras palabras, ejerce el Poder Público en representación de la comunidad local donde se encuentra. Este mandato es consecuencia de las características del procedimiento de selección de los Consejeros y Consejeras de Protección, establecido en el artículo 163 de la LOPNNA, en el cual se prevé la participación directa de la sociedad en su escogencia.

En efecto, el procedimiento de selección se inicia a instancias de la sociedad, que en asamblea de ciudadanos y ciudadanas debe avalar a las personas que deseen participar en el concurso público de oposición ante el Concejo Municipal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Dicha asamblea tiene la autonomía para decidir libremente los requisitos y procedimientos para elegir a los candidatos y candidatas

a integrar el Consejo de Protección. Solo el pueblo puede hacer estas postulaciones, por lo que no son admisibles las personas que no hayan sido avaladas por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas. Incluso, si en el procedimiento de selección se obvia la participación de la sociedad, la escogencia estaría viciada de nulidad debido a que estaría contraviniendo el artículo 62 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y el artículo 163 de la LOPNNA.

Adicionalmente, la sociedad también participa en el procedimiento de selección de los Consejeros y Consejeras de Protección a través de sus voceros y voceras ante el Concejo Municipal de Derechos. Recordemos que estos y estas representantes son elegidos y elegidas por los consejos comunales, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la LOPNNA.

Como puede observarse, la comunidad local tiene una participación protagónica en la selección y escogencia de los Consejeros y Consejeras de Protección, por este motivo es que el artículo 158 de la LOPNNA sostiene que los Consejos de Protección actúan "por mandato de la sociedad", esto es, que ejercen su autoridad por delegación soberana de las personas que habitan en el municipio donde se encuentran.

d) Es un órgano administrativo con autonomía

El artículo 158 de la LOPNNA establece que el Consejo de Protección es un órgano con "autonomía en el ejercicio de las atribuciones previstas en la ley y demás normas del ordenamiento jurídico". Esta autonomía tiene como finalidad asegurar que los Consejeros y Consejeras de Protección puedan ejercer sus atribuciones apropiadamente, especialmente para asegurarles la libertad que requieren para tomar sus decisiones con imparcialidad e independencia, sin injerencias externas ni presiones indebidas. Recordemos que el Consejo de Protección es una autoridad deliberativa, que administra justicia y ejerce la función jurisdiccional, por lo tanto, es muy posible que las personas o las instituciones públicas o privadas, sobre quienes puedan recaer

sus decisiones, traten de influenciar a los Consejeros y Consejeras de Protección, en ocasiones mediante amenazas, intimidaciones, represalias o retaliaciones. Frente a estas situaciones, la única forma de garantizar la idoneidad de las medidas de protección es que sus integrantes gocen de suficiente autonomía para aplicar las decisiones exclusivamente "con fundamento en su conciencia, la justicia y la ley". Este es el único objetivo perseguido al otorgar a este órgano administrativo dicha autonomía.

Ahora bien, esa "autonomía en el ejercicio de las atribuciones", contemplada en el artículo 158 de la LOPNNA, se limita a la facultad e independencia de la que gozan los Consejeros y Consejeras de Protección para adoptar decisiones en las áreas de su competencia, es decir, aquellas previstas taxativamente en el artículo 160 de la ley. Por este motivo el artículo 159 prevé que: "Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, forman parte de la estructura administrativa y presupuestaria de las respectivas alcaldías, pero adoptando con plena autonomía las decisiones relativas al ejercicio de sus atribuciones, con fundamento en su conciencia, la justicia y la ley".

Nótese que la norma indica textualmente que se trata de un órgano administrativo adscrito a la alcaldía, que forma parte de su estructura orgánica, y que la única verdadera autonomía o independencia que concede a los Consejeros y Consejeras de Protección es en la toma de sus decisiones en el ámbito de su competencia. Lo que implica una excepción al deber genérico que tienen los funcionarios y funcionarias públicas de subordinación en sus funciones a sus superiores jerárquicos, previsto en el artículo 33 de la *Ley sobre Estatuto de la Función Pública*. Esta autonomía se consolida con el artículo 305 de la LOPNNA, el cual prevé que contra las decisiones del Consejo de Protección solo procede el recurso administrativo de reconsideración y que este agota la vía administrativa, siendo improcedente el recurso jerárquico ante el alcalde o alcaldesa. Autonomía que también se pretende asegurar en la ley a través del proceso especial de selección de los Consejeros

de Protección (artículo 163 de la LOPNNA), reconociendo que ejercen la función pública y que por tanto gozan de estabilidad absoluta en el ejercicio de sus cargos (artículo 159 de la LOPNNA) y, finalmente, a través de la regulación de las causas y un procedimiento especial para la pérdida de su condición (art. 168).

Finalmente, conviene insistir en que la autonomía de los Consejos de no debe confundirse con la autonomía funcional de la que gozan otros entes del Poder Público como la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República o la Defensoría del Pueblo, pues a diferencia de estos los Consejos de Protección están incluidos expresamente dentro de la estructura orgánica y financiera del Poder Ejecutivo Municipal (alcaldía), actúan bajo su personalidad jurídica y están incorporados en su presupuesto; y no pueden autodeterminar sus condiciones de funcionamiento, pues las mismas deben estar previstas en las ordenanzas correspondientes (artículos 158, 159 y 166 de la LOPNNA).

e) Los Consejos de Protección no son programas de protección y atención a los niños, niñas y adolescentes

Los programas de protección han sido definidos en el artículo 123 de la LOPNNA como "el plan desarrollado por personas naturales, jurídicas o entidades de atención, con el objeto de proteger, atender, capacitar, fortalecer los vínculos familiares, lograr la inserción social, entre otros, dirigidos a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes". Así mismo, en su artículo 124 establece que tienen por objeto desarrollar políticas y permitir la ejecución de las medidas de protección, y se indica una lista enunciativa de los tipos de programas. Desde esta perspectiva, los programas de protección son las acciones de atención directa a los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Sus actividades abordan los problemas individuales, familiares o comunitarios de estas personas, a través de una variada gama de actividades que pueden ir desde las típicamente asistenciales, en casos de pobreza

o catástrofes naturales, las de acompañamiento y formación en valores, la atención psicológica y médica, hasta la colocación familiar.

Por el contrario, los Consejos de Protección son órganos administrativos que ejercen el Poder Público de naturaleza inminentemente deliberativa, es decir, son autoridades cuya función central es la toma de decisiones de obligatorio cumplimiento. Los Consejos de Protección no realizan actividades de atención directa de los niños, niñas y adolescentes su verdadera misión es aplicar las medidas de protección y asegurar su ejecución, lo que significa que deciden qué hacer "en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños o adolescentes, individualmente considerados" (artículo 158 de la LOPNNA). Para resolver estos conflictos, pueden decidir aplicar una medida de protección que implique incluir a una persona en un programa de protección y atención, que por definición es el lugar en el cual se ejecutan las medidas de protección. Es allí donde ese niño, niña, adolescente o persona va a recibir la atención y los servicios dirigidos a resolver su situación personal, familiar o social.

Es importante volver a subrayar que los Consejos de Protección no tienen naturaleza asistencial, por ese motivo no son órganos que se responsabilizan directamente de la atención de los niños, niñas y adolescentes a los fines de encargarse de su cuidado, orientación, apoyo psicológico, atención médica o educación. Este tipo de actividades solo pueden ser desarrolladas a través de los programas de protección previstos en los artículos 123 y siguientes de la LOPNNA. Los Consejos de Protección son autoridades que, en ejercicio de la función jurisdiccional, administran justicia y dictan medidas de protección que ordenan qué y cómo hacer en un caso concreto de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes.

f) Los Consejos de Protección no son órganos de policía

Como se ha señalado, los Consejos de Protección administran justicia en ejercicio de la función jurisdiccional en sede administrativa, por

lo que tienen una naturaleza eminentemente deliberativa. Su función central es aplicar medidas de protección.

Entonces, su trabajo consiste fundamentalmente en substanciar procedimientos y tomar decisiones al respecto, indicando qué hacer frente a un caso concreto cuando se ha comprobado la afectación de los derechos humanos y garantías de niños, niñas y adolescentes. De allí que sus funciones se realicen generalmente dentro de sus respectivos locales de trabajo, donde conocen y deciden los procedimientos administrativos que son sometidos a su consideración. En consecuencia, los Consejeros y Consejeras de Protección solo deben salir de su local de forma excepcional, bien cuando deben constatar un hecho con fines estrictamente probatorios o cuando deben ejecutar sus medidas de protección.

Desde esta perspectiva, los Consejos de Protección no están llamados a realizar labores de órganos de policía, y mucho, menos de educadores y educadoras de calle, o trabajadores y trabajadoras sociales. No son los encargados ni encargadas de vigilar en las avenidas de pueblos y ciudades si las personas respetan o no los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes. No les corresponde acompañar a las fuerzas del orden público en allanamientos, en la ejecución de sentencias judiciales o a presenciar desalojos. Mucho menos deben dedicarse a supervisar si en los locales nocturnos y bares han entrado adolescentes, o si alguno o alguna de ellos o ellas tiene síntomas de intoxicación por alcohol o drogas. Tampoco tienen que ir de esquina en esquina buscando a los niños y niñas que deambulen de noche, que se dedican a la mendicidad o que están siendo explotados o explotadas sexualmente. Para encargarse de estas actividades existen otros órganos y entes del Estado y de la sociedad.

La verdadera responsabilidad del Consejo de Protección es estar preparado en su local a recibir los casos de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados, que le sean presentados con el objeto de substanciar un procedimiento y aplicar las medidas de protección

a que hubiere lugar. En otras palabras, su función central es decidir qué hacer para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, las personas que tienen conocimiento directo de los casos, como los educadores y educadoras, quienes trabajan en Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes o en los programas de protección y los funcionarios y funcionarias de la policía, son los y las responsables de presentar y denunciar la situación ante el Consejo de Protección a los fines de que apliquen las medidas de protección correspondientes.

g) Los Consejos de Protección no pueden ordenar a la policía la detención de personas, ni amenazar con detenerlas

Los Consejos de Protección no tienen competencia para ordenar a los órganos de policía la detención o arresto de personas en ninguna circunstancia. El artículo 160 de la LOPNNA establece, de forma expresa y taxativa, las atribuciones de este órgano del Poder Público y, como se desprende de su texto, no les atribuye la potestad para decidir en materia de privación de la libertad. En caso de dictar una decisión de esta naturaleza, estaría actuando fuera de sus competencias en violación del artículo 137 de la CRBV, en concordancia con el artículo 160 de la LOPNNA.

Adicionalmente, esta decisión implicaría una vulneración arbitraria e inconstitucional del derecho humano a la libertad personal, reconocido en el artículo 44 de la CRBV, el cual establece: "La libertad personal es inviolable, en consecuencia: "Ninguna persona puede ser arrestada o detenida sino en virtud de una orden judicial, a menos que sea sorprendida infraganti (...)".

Por este motivo, una decisión de esta naturaleza sería absolutamente nula, acarrearía responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios y funcionarias públicas que la dictasen, a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta Magna: "Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios

y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores».

Adicionalmente, debe recordarse que los Consejeros y Consejeras de Protección sí tienen potestad para requerir a los servicios de policía la ejecución forzosa de sus medidas de protección, esto es, pueden solicitar que se emplee la fuerza pública para cumplir lo ordenado. Piénsese, por ejemplo, en la medida de separación de la persona que maltrata a un niño de su entorno, que incluso implica sacarla por la fuerza hasta de su propio hogar. Asimismo, en la medida de abrigo que muchas veces implica rescatar a un niño, niña o adolescente a través de la separación temporal de su familia, lo que ocurre usualmente en contra de la voluntad del padre, madre o familiar. Igualmente, en la medida de inclusión de un o una adolescente en un programa de rehabilitación por consumo de drogas en régimen de internamiento, a causa de la cual es muy factible que haya que llevar al o la adolescente por la fuerza al centro de salud. En ambos casos existe la intervención de los órganos de la policía, incluso en uno de ellos es posible que sea necesario someter por la fuerza al o la adolescente, pero ninguno constituye una detención o arresto.

Finalmente, es necesario recordar que la persona que se niega a cumplir una medida de protección incurre en el delito de desacato de la autoridad, previsto y sancionado en el artículo 270 de la LOPNNA: "Quien impida, entorpezca o incumpla la acción de la autoridad judicial, del Consejo de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, o del o la fiscal del Ministerio Público, en ejercicio de las funciones previstas en esta Ley, será penado o penada con prisión de seis meses a dos años". Por lo tanto, si un órgano de policía es llamado a ejecutar una medida de protección y encuentra que una persona se resiste a cumplirla voluntariamente, estaría en presencia de la comisión en flagrancia de dicho delito, debiendo proceder a su detención inmediata a los fines penales correspondientes. Nótese que en este caso no es el Consejo de Protección quien ordena la

detención o arresto, sino que se trata simplemente de un caso en el cual los órganos policiales sorprenden a una persona cometiendo un delito in fraganti.

Funciones y atribuciones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Es importante subrayar que el listado de atribuciones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes tiene carácter taxativo. Es una lista cerrada de funciones, lo que significa que el Consejo de Protección solo tiene las competencias previstas expresamente en el artículo 160 de la LOPNNA y no puede asumir ninguna otra, salvo que otra ley le confiera alguna atribución adicional. Esto es consecuencia del principio de legalidad establecido en el artículo 137 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, el cual prevé: "La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen".

Como el Consejo de Protección es un órgano administrativo que ejerce el Poder Público, adscrito a la alcaldía (Poder Ejecutivo Municipal), sus funciones o competencias solo pueden ser definidas por la ley. De allí que sus únicas atribuciones son exclusivamente las previstas en el artículo 160 de la LOPNNA. El Consejo de Protección no puede actuar fuera de estas competencias, ya que estaría violando la *Constitución* y las leyes, y sus actos y decisiones estarían viciados de nulidad absoluta, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*: "Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal. 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley. 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución. 4. Cuando hubieren sido dictados por

autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento lealmente establecido".

A continuación, se enuncian las atribuciones de los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, contempladas en el artículo 160 de la LOPNNA:

a) Instar a la conciliación entre las partes involucradas en un procedimiento administrativo, siempre que se trate de situaciones de carácter disponible y de materias de su competencia, en caso de que la conciliación no sea posible, aplicar la medida de protección correspondiente.
b) Dictar las medidas de protección, excepto las de adopción y colocación familiar o en entidad de atención, que son exclusivas del tribunal de protección de niños, niñas y adolescentes.
c) Ejecutar sus medidas de protección y decisiones administrativas, pudiendo para ello requerir servicios públicos o el uso de la fuerza pública, o la inclusión del niño, niña o adolescente y su familia en uno o varios programas.
d) Llevar un registro de control y referencia de los niños, niñas y adolescentes o su familia a quienes se les haya aplicado medidas de protección.
e) Hacer seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección y decisiones.
f) Interponer las acciones dirigidas a establecer las sanciones por desacato de sus medidas de protección y decisiones, ante el órgano judicial competente.
g) Denunciar ante el Ministerio Público cuando conozca o reciba denuncias de situaciones que configuren infracciones de carácter administrativo, disciplinario, penal o civil contra niños, niñas y adolescentes.
h) Expedir las autorizaciones para viajar de niños, niñas y adolescentes dentro y fuera del territorio nacional, cuando dicho traslado se realice sin compañía de su padre y madre, representantes

o responsables, excepto cuando haya desacuerdo entre estos últimos, en cuyo caso decidirá el juez o jueza.

i) Autorizar a los y las adolescentes para trabajar y llevar el registro de adolescentes trabajadores y trabajadoras, enviando esta información al ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo.

j) Solicitar ante el registro del estado civil o la autoridad de identificación competente, la extensión o expedición de partidas de nacimiento, defunción o documentos de identidad de niños, niñas y adolescentes, que así lo requieran.

k) Solicitar la declaratoria de privación de la Patria Potestad.

l) Solicitar la fijación de la Obligación de Manutención y del Régimen de Convivencia Familiar.

Ahora bien, las atribuciones del Consejo de Protección establecidas en el artículo 160 de la LOPNNA se pueden agrupar, a fines estrictamente educativos, en cuatro (4) grandes funciones:

a) Las medidas de protección: literales a), b), c), d), e), f).

b) Las autorizaciones para trabajar y el registro de adolescentes trabajadores: literal i).

c) Las autorizaciones para viajar: literal h); y

d) Las solicitudes y pedimentos a otros órganos e instituciones públicas: literales g), j), k), l).

Las medidas de protección

La función central del Consejo de Protección, como órgano deliberativo que ejerce la función jurisdiccional en sede administrativa, es asegurar la protección integral en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados, a través de las medidas de protección.

Las medidas de protección se encuentran definidas en el artículo 125 de la LOPNNA, el cual establece que: "Las medidas de protección son aquellas que impone la autoridad competente cuando se produce

en perjuicio de uno o varios niños, niñas o adolescentes individualmente considerados, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, el padre, la madre, representantes, responsables o de la propia conducta del niño, niña o del adolescente».

Es importante subrayar que, tal y como se prevé en esta norma, las medidas de protección solo proceden cuando existe una amenaza o violación a un derecho o garantía de uno o varios niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados. Por lo tanto, fuera de estos casos, cuando no existe una lesión potencial o efectiva a un derecho o garantía, el Consejo de Protección no es competente para conocer la situación ni para aplicar una medida de protección.

El literal b) del artículo 160 de la LOPNNA prevé que el Consejo de Protección tiene competencia para decidir, con plena autonomía, qué medidas aplicar y cómo hacerlo, ante un caso concreto de amenaza y/o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados. Ahora bien, en aplicación del criterio de redefinición de las funciones judiciales, la LOPNNA establece que por regla general, esta autoridad administrativa es, en principio, el órgano competente para dictar las medidas de protección, tal y como se desprende del artículo 129 de la LOPNNA: "Las medidas de protección son impuestas en sede administrativa por el Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, salvo las señaladas en los literales i) y j) del artículo 126 de esta Ley, que son impuestas por el juez o jueza».

Como se observa en la norma transcrita, la LOPNNA establece como regla general que las medidas de protección son aplicadas en el Consejo de Protección, reservando como una excepción para el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes la decisión sobre dos medidas de protección: la colocación familiar y la adopción. En este sentido, el artículo 129 de la LOPNNA reafirma nuevamente que

corresponde al órgano judicial conocer y decidir los casos de colocación familiar. El Consejo de Protección solo puede dictar las medidas de protección a través del procedimiento administrativo previsto en el artículo 294 y siguientes de la LOPNNA.

Es importante subrayar que el Consejo de Protección no tiene competencia para dictar medidas de protección sobre asuntos que son de competencia ordinaria del Tribunal de Protección, y sobre los cuales no corresponde aplicar una medida de protección, sino que procede dictar una sentencia, tales como:

- Los procedimientos para investigar y establecer la paternidad o maternidad.
- La fijación y el cumplimiento de la obligación de manutención.
- La fijación y el cumplimiento del régimen de convivencia familiar.
- La concesión de custodia.
- Los conflictos entre las personas que ejercen la responsabilidad de crianza con ocasión de las decisiones que tomen en su ejercicio.
- Solicitudes, peticiones y demandas patrimoniales (de dinero) donde el niño, niña o adolescente es demandante o demandado.
- Administración de los bienes de los hijos e hijas.
- Matrimonios, nulidad de matrimonios, divorcios, separación de cuerpos o permisos para el abandono del hogar de los cónyuges, cuando existen hijos e hijas niños, niñas y adolescentes.
- Autorizaciones requeridas para el matrimonio, cuando uno o ambos cónyuges son adolescentes.

Finalmente, existen dos regulaciones especiales en la LOPNNA referidas a la aplicación de las medidas de protección que merecen ser comentadas. En primer lugar, el artículo 97 de la LOPNNA, el cual establece que: "Los niños y niñas que realicen alguna actividad laboral, serán amparados mediante medidas de protección. En ningún caso estas medidas pueden implicar perjuicios adicionales de los derivados del trabajo y deben garantizar al niño o niña su sustento diario".

En aplicación de esta disposición, en concordancia con el artículo 129 de la LOPNNA, el Consejo de Protección es el órgano competente para aplicar las medidas de protección en los casos de los niños y niñas que trabajan. Recordemos, en este sentido, que el artículo 96 de la LOPNNA establece como edad mínima para trabajar los catorce (14) años, permitiendo el trabajo excepcional de los adolescentes de doce (12) y trece (13) años de edad, así como de niños y niñas para realizar actividades artísticas, previa autorización otorgada por el Consejo de Protección. En los casos de contravención de la edad mínima para trabajar, corresponde a este órgano administrativo conocer y decidir lo conducente para amparar los derechos y garantías de los niños y niñas que trabajan, mientras corresponde a los órganos judiciales imponer las sanciones a que hubiere lugar.

En segundo lugar, el artículo 532 de la LOPNNA establece una regulación especial en materia de niños y niñas en conflicto con la ley penal: "Cuando un niño o niña se encuentre incurso en un hecho punible sólo se le aplicarán medidas de protección, de acuerdo a lo previsto en esta Ley. **Parágrafo Primero**. Si un niño o niña es sorprendido en flagrancia por una autoridad policial, ésta dará aviso al o la Fiscal del Ministerio Público quien lo pondrá, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la orden del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Si es un particular quien lo sorprende, debe ponerlo o ponerla de inmediato a disposición de la autoridad policial para que ésta proceda en la misma forma. **Parágrafo Segundo.** Cuando del resultado de una investigación o juicio surjan serias evidencias de la concurrencia de un niño o niña en un hecho punible, se remitirá copia de lo conducente al Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. El Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes deberá notificar dentro de las setenta y dos horas siguientes de haber conocido del caso a la Dirección Estadal del Instituto Autónomo del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes para su conocimiento".

Como se observa, se prevé que el Consejo de Protección es el órgano competente para conocer y aplicar las medidas de protección cuando un niño o niña ha participado en la comisión de un hecho punible. Esto parecería una contradicción con el objetivo o finalidad de las medidas de protección, que es proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos y garantías han sido vulnerados. Es decir, amparar a quienes son víctimas de una lesión. Podría pensarse que la norma atribuye al Consejo de Protección la competencia para conocer y decidir casos en los cuales no se está ante una víctima, sino ante un victimario, un responsable de un delito o una falta que ha vulnerado los derechos de otras personas.

Sin embargo, lo que ocurre es que para la LOPNNA los niños y niñas no han alcanzado un grado de madurez o desarrollo evolutivo que permita considerarlos responsables de sus actos en materia penal, esto es, reprocháreles el daño que causan e imponer una sanción de forma diferenciada con el régimen de las personas mayores de edad, tal y como ocurre con los y las adolescentes. Por el contrario, los niños y niñas son considerados inimputables e irresponsables en materia penal. Desde esta perspectiva, el artículo 532 de la LOPNNA lo que está planteando es que los niños y niñas que participan en la comisión de un hecho punible, más que victimarios son en realidad víctimas. Víctimas de las personas que los y las han incorporado a actividades ilícitas y usado para delinquir. De allí que este artículo considere que más que responsables de no cumplir sus deberes, en realidad lo que existe es una violación de sus derechos y garantías.

Conciliación entre las partes

En el literal a) del artículo 160 de la LOPNNA se establece que los Consejos de Protección deben: "Instar a la conciliación entre las partes involucradas en un procedimiento administrativo, siempre que se trate de situaciones de carácter disponible y de materias de su competencia;

en caso de que la conciliación no sea posible, aplicar la medida de protección correspondiente".

Como se desprende textualmente de esta norma, antes de dictar la medida de protección, el Consejo de Protección tiene la obligación de promover la conciliación entre las partes. Si después de los esfuerzos realizados durante el procedimiento administrativo resulta imposible que los interesados e interesadas lleguen a un acuerdo voluntario, que asegure el pleno disfrute y ejercicio de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, el Consejo de Protección debe aplicar la medida de protección a que hubiere lugar.

Es importante resaltar que esta conciliación debe realizarse en el marco del procedimiento administrativo para dictar medidas de protección, previsto en los artículos 294 y siguientes de la LOPNNA, y constituye un mecanismo alternativo de solución de conflictos a tenor del artículo 258 de la CRBV, que intenta que las mismas partes logren un acuerdo sobre la forma de resolver el problema planteado, antes de que la autoridad administrativa dicte su decisión sobre el caso. En consecuencia, la conciliación prevista en el literal a) del artículo 160 de la LOPNNA se circunscribe única y exclusivamente a los casos, materias y asuntos que el Consejo de Protección puede conocer mediante el procedimiento administrativo correspondiente, y sobre los cuales tiene competencia para aplicar medidas de protección.

Por lo tanto, este órgano administrativo no tiene atribuciones para conciliar materias sobre las cuales no tiene facultades y que no son medidas de protección, tales como la fijación y el cumplimiento del régimen de convivencia familiar o de la obligación de manutención. La competencia para decidir estos asuntos corresponde al Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, de conformidad con el artículo 177 de la LOPNNA. Mientras su conciliación corresponde, por regla general, a las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, según lo establecido en el literal f) del artículo 202 de la LOPNNA y en aplicación del procedimiento administrativo contemplado en los artículos 308 y siguientes de esta ley.

Ejecución de las medidas de protección

El Consejo de Protección, después de dictar las medidas de protección, debe asegurarse de que estas sean ejecutadas; en otras palabras, que sean cumplidas en la práctica. De lo contrario, estas decisiones terminarían convirtiéndose en simples actos declarativos que no asegurarían la debida protección integral a los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, el literal c) del artículo 160 establece que estos órganos administrativos son competentes para: "Ejecutar sus medidas de protección y decisiones administrativas, pudiendo para ello requerir servicios públicos o el uso de la fuerza pública, o la inclusión del niño, niña o adolescente y su familia en uno o varios programas".

Es importante evidenciar que el Consejo de Protección tiene atribuciones para hacer cumplir sus decisiones, para lo cual se confiere la facultad de requerir su ejecución empleando servicios públicos o programas de protección. De tal manera que el Consejo de Protección no ejecuta directamente el contenido de sus medidas de protección, sino que ordena a otros que la ejecuten o la hagan cumplir. Este cumplimiento puede implicar el requerimiento a un programa de protección para que brinde atención a los niños, niñas, adolescentes o sus familias. También puede implicar una orden de atención dirigida a un servicio público adscrito a la República, los estados o los municipios.

Incluso, el Consejo de Protección para ejecutar sus decisiones puede requerir los servicios públicos de la policía, es decir, los órganos y funcionarios y funcionarias policiales, sean nacionales, estadales o municipales. Piénsese, por ejemplo, en el caso de una medida de separación de la persona que maltrate a una niña, en el cual es necesario protegerla urgentemente porque su integridad personal y vida está amenazada por la acción violenta de su padrastro. Para ello es imprescindible ingresar por la fuerza a su hogar, hacerles frente a sus familiares y separar a la persona maltratadora de su entorno.

Indudablemente, el Consejo de Protección, para poder hacer cumplir su decisión en este caso, necesita contar con el apoyo de los servicios de policía, toda vez que resulta muy probable que sea necesario utilizar la fuerza pública. Por este motivo, para hacer efectiva la protección integral de los niños, niñas y adolescentes a través de las medidas de protección, la LOPNNA le otorga al Consejo de Protección la autoridad necesaria para ordenar o requerir a estos órganos de policía su actuación obligatoria a los fines de hacer cumplir esta decisión, así como cualquier otra que sea necesaria.

Sobre este particular es importante recordar que el Consejo de Protección es una autoridad administrativa que ejerce la función jurisdiccional, en virtud de la aplicación del criterio de redefinición de las funciones judiciales dentro del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, por lo que ejerce atribuciones que antes de la vigencia de la LOPNNA eran competencia de los tribunales especializados. Luego este órgano administrativo asumió, en la esfera de su competencia, el Poder Público que antes ejercía el Poder Judicial.

En caso de que cualquier servicio público, programa de protección o funcionario o funcionaria policial se niegue a cumplir con el requerimiento del Consejo de Protección para hacer ejecutar sus decisiones, está penado con prisión de seis (6) meses a dos (2) años, de conformidad con lo establecido en el artículo 270 de la LOPNNA. Además, también incurrirán en las sanciones derivadas por no asegurar los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, previstas en el Capítulo IX, "Infracciones a la Protección Debida, Sanciones de la LOPNNA". Finalmente, es importante resaltar que los Consejeros y Consejeras de Protección también pueden acudir ante los tribunales competentes en caso de incumplimiento de sus decisiones, de conformidad con el literal f) del artículo 160. A tal efecto, pueden ejercer todas las acciones dirigidas a establecer las responsabilidades e imponer las sanciones por desacato de sus medidas de protección y demás decisiones ante los tribunales competentes en materia penal.

Registro de control y referencia de las medidas de protección

El literal d) del artículo 160 establece que los Consejos de Protección deben: "Llevar un registro de control y referencia de los niños, niñas y adolescentes o su familia a quienes se les haya aplicado medidas de protección".

Este Registro tiene varias finalidades:

- Identificar a los niños, niñas, adolescentes y familias a quienes se les han aplicado medidas de protección a los fines de su seguimiento, modificación y revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la LOPNNA, en concordancia con el literal e) del artículo 160.
- Contar con un archivo que permita reconstruir la historia individual y familiar de los niños, niñas y adolescentes, a los fines de aplicar futuras medidas de protección bien sea por parte del mismo Consejo de Protección que conoció el caso, o por cualquier otro órgano o ente del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Servir de pruebas a los fines de decidir procedimientos judiciales. Piénsese por ejemplo en los casos de privación o extinción de patria potestad, concesión de custodia, fijación de un régimen de convivencia o colocación familiar.
- Contar con un archivo que facilite a los programas de protección tener una visión más integral de la historia individual y familiar de los niños, niñas y adolescentes.
- Ser fuente de datos e información estadística sobre la situación de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Como ocurre con cualquier registro de información, para lograr estas finalidades es conveniente que existan normas uniformes y comunes acerca de cómo recolectar y procesar la información. Así mismo,

sería ideal que existiera la posibilidad de que los Consejos de Protección tuvieran acceso a un Registro común, que permitiera conocer si al niño, niña o adolescente se le ha aplicado una medida de protección previamente, cuál medida en particular, con qué resultados, así como datos sobre su historia personal y familiar.

Seguimiento a las medidas de protección

El literal e) del artículo 160 establece que los Consejos de Protección deben: "Hacer seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección y decisiones".

La solución de un caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes no se agota al dictar una decisión, bien sea una medida de protección o una sentencia, pues muchas veces requieren por su propia naturaleza de un abordaje y atención que se extiende en el tiempo. En efecto, es frecuente que para resolver un conflicto sea necesaria la atención a través de un programa de protección o de cualquier otro servicio público, lo que implica necesariamente una secuencia de acciones dirigidas a resolver las causas que originaron la situación de vulneración o amenaza. Precisamente por este motivo, se le atribuye al Consejo de Protección la competencia para hacer seguimiento y, en función de ello, modificarlas y revocarlas cuando hubiere lugar, tal y como se establece en el artículo 131 de la LOPNNA, el cual establece: "Las medidas de protección, excepto la adopción, pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas, en cualquier momento, por la autoridad que las impuso, cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen. Estas medidas deben ser revisadas, por lo menos cada seis meses a partir del momento en que son dictadas, para evaluar si las circunstancias que las originaron se mantienen, han variado o cesado, con el fin de ratificarlas, sustituirlas, complementarlas o revocarlas, según sea el caso".

Autorizaciones para trabajar y el Registro de Adolescentes Trabajadores y Trabajadoras

En la aplicación del criterio de la descentralización para la construcción del Sistema de Protección, el literal i) del artículo 160 de la LOPNNA otorga al Consejo de Protección la competencia para "autorizar a los adolescentes para trabajar y llevar el Registro de Adolescentes Trabajadores y Trabajadoras, enviando esta información al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia del trabajo".

Antes de la entrada en vigencia de la LOPNNA, la competencia para autorizar el trabajo de adolescentes era una atribución concurrente entre el Ministerio del Trabajo y el Instituto Nacional del Menor, lo que generó muchos problemas de solapamiento de funciones y disputas entre los dos entes públicos. La nueva Ley concentra en el Consejo de Protección la competencia exclusiva en esta materia, lo que, aunado a su carácter de órgano municipal o local, seguramente le permitirá ejercer esta atribución de una forma más eficaz. Por lo tanto, ninguna otra autoridad del Poder Público ni integrante del Sistema de Protección está facultado para autorizar a los y las adolescentes para trabajar, ni para llevar el Registro de Adolescentes Trabajadores y Trabajadoras.

La competencia del Consejo de Protección para conceder autorizaciones para trabajar se limita a los y a las adolescentes que tienen doce (12) y trece (13) años de edad y, excepcionalmente, para los niños y niñas que realizan actividades artísticas, de conformidad con el artículo 96 de la LOPNNA. Mientras, el Registro de Adolescentes Trabajadores o Trabajadoras está previsto como una obligación para cualquier adolescente de doce (12) años hasta menos de 18 años de edad que pretenda trabajar según lo previsto en el artículo 99 de la LOPNNA.

Autorizaciones para viajar

El literal h) del artículo 160 de la LOPNNA establece que el Consejo de Protección tiene la atribución de: "Expedir las autorizaciones para viajar de niños, niñas y adolescentes dentro y fuera del territorio nacional, cuando dicho traslado se realice sin compañía de su padre y madre, representantes o responsables, excepto cuando haya desacuerdo entre estos últimos, en cuyo caso decidirá el juez o jueza".

Esta atribución no es exclusiva de esta autoridad administrativa, pues también la comparte con otros entes públicos, como las notarías públicas, de conformidad con los artículos 391 y 392 de la LOPNNA.

Es importante hacer algunas precisiones sobre el contenido y alcance de esta atribución:

- El Consejo de Protección no concede la autorización, pues solo los padres, madres y representantes legales tienen esta potestad. Este órgano administrativo se limita tan solo a dar fe pública de la manifestación de voluntad realizada por estas personas, garantizar el cumplimiento de determinados requisitos en protección contra el traslado y la retención ilícita de los niños, niñas y adolescentes, y a archivar debidamente estas autorizaciones.
- El Consejo de Protección no puede conocer aquellos casos en que existe desacuerdo entre las personas que deben otorgar la autorización, o entre estos y los y las adolescentes. Solo el Tribunal de Protección tiene competencia para conocer y decidir estos conflictos, de conformidad con el artículo 393 de la LOPNNA. Sin embargo, antes de acudir a la instancia judicial es aconsejable intentar la conciliación entre las partes ante las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, de acuerdo a los servicios de fortalecimiento de los lazos familiares contemplado en el literal f) del artículo 202 de la LOPNNA.
- El Consejo de Protección no puede suplir la voluntad de la persona llamada por ley a conceder la autorización, si por algún

motivo esta no se encuentra presente en la localidad o no puede ser ubicada. Estos casos también deben ser remitidos ante el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes.

- El Consejo de Protección no tiene competencia para dar fe pública de las autorizaciones concedidas por el padre o la madre para que el niño, niña y adolescente viaje con el otro fuera del país. En estos casos, el artículo 392 de la LOPNNA prevé que la autorización debe constar en documento debidamente autenticado ante las notarías públicas.

Solicitudes y pedimentos a otros órganos e instituciones públicas

El artículo 160 de la LOPNNA concede al Consejo de Protección atribuciones para realizar una variedad de solicitudes y peticiones a otros órganos y entes del Estado, a los fines de asegurar la efectiva protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Estas competencias están dirigidas fundamentalmente a complementar la actuación del Consejo de Protección en algunas materias, cuyo conocimiento y decisión corresponde, por ley, a otras autoridades del Poder Público.

a) Denunciar ante el Ministerio Público cuando conozca o reciba denuncias de situaciones que configuren infracciones de carácter administrativo, disciplinario, penal o civil contra niños, niñas y adolescentes.

Esta atribución se encuentra prevista en el literal g) del artículo 160 de la LOPNNA. El objetivo que se persigue con esta disposición es asegurar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, lo que implica, además de la aplicación de la correspondiente medida de protección, establecer las responsabilidades derivadas de la amenaza o violación de sus derechos humanos o garantías y aplicar las sanciones correspondientes. Recordemos que las sanciones cumplen una misión importante, pues sirven para prevenir que el o la responsable

vuelva a cometer el mismo hecho y, al mismo tiempo, genera un efecto disuasivo en la comunidad para que otras personas no violen la ley.

b) Solicitar la declaratoria de privación de la Patria Potestad.

De conformidad con el literal k) del artículo 160 de la LOPNNA, el Consejo de Protección tiene la facultad para solicitar la privación de la patria potestad del padre o madre de un niño, niña o adolescente. Esta solicitud debe ser consecuencia de los hechos que han sido probados en sus respectivos procedimientos administrativos y que dieron lugar a la aplicación de medidas de protección. Piénsese, por ejemplo, en un caso de maltrato físico de un niño, niña o adolescente por parte de su madre y padre, que ha causado lesiones gravísimas y que han sido recurrentes en el tiempo. En estos casos, la protección integral del niño, niña o adolescente puede requerir que ese padre y madre se priven del ejercicio de la patria potestad, por lo que se le otorga la facultad a este órgano administrativo para solicitar ante el órgano competente que se proceda a solicitar esta decisión judicial.

El Consejo de Protección debe realizar la solicitud de privación de patria potestad ante la Fiscalía General de la República, quien es el órgano legitimado para iniciar la acción judicial correspondiente, de conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 170 de esta ley.

c) Solicitar la fijación de la Obligación de Manutención y del Régimen de Convivencia Familiar.

De conformidad con el literal l) del artículo 160 de la LOPNNA, el Consejo de Protección tiene la atribución para solicitar la fijación de la obligación de manutención o el régimen de convivencia familiar. Esta solicitud debe ser realizada tan pronto como se tenga conocimiento de que el niño, niña o adolescente requiere de asistencia material para garantizar sus derechos, particularmente el derecho a un nivel de vida

adecuado reconocido en el artículo 30 de la LOPNNA, o al saber que no tiene contacto personal y permanente con su padre o madre. Igualmente, es posible que al dictar determinadas medidas de protección, las mismas sean complementadas con alguna de estas solicitudes, a los fines de realizar un abordaje integral de la situación que vive el niño, niña o adolescente.

El Consejo de Protección tiene competencia para solicitar la fijación de la obligación de manutención o régimen de convivencia de niños, niñas y adolescentes (en este sentido, ver el artículo 376 de la LOPNNA). Sin embargo, es importante subrayar que no tiene legitimidad para continuar el procedimiento. Por este motivo, el órgano judicial deberá decidir entre notificar al o la fiscal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes o a la Defensa Pública, en concordancia con los artículos 170 y 170-B de la LOPNNA. En todo caso, es importante aclarar que la LOPNNA prevé que el Consejo de Protección tiene discrecionalidad para decidir si presenta la solicitud directamente ante el Tribunal, Fiscal o Defensor Público o Defensora Pública.

d) Solicitar ante el registro del estado civil o la autoridad de identificación competente la extensión o expedición de partidas de nacimiento, defunción o documentos de identidad de niños, niñas y adolescentes, que así lo requieran.

El Consejo de Protección en aquellos casos en los cuales existen problemas con el Registro del Estado Civil que puedan afectar los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados, tiene la libertad para optar entre abrir un procedimiento administrativo y aplicar una medida de protección o realizar una petición directa al funcionario o funcionaria competente, especialmente cuando violan la *Ley Orgánica de Registro Civil*. La idea que subyace es que en ocasiones es suficiente con una simple solicitud del órgano administrativo para resolver un conflicto, sin necesidad de invertir esfuerzos y tiempo en substanciar y decidir un procedimiento. En todo caso, es importante recordar que esta solicitud prevista en el literal

j) del artículo 160 de la LOPNNA, a diferencia de la medida de protección, no es imperativa ni tiene carácter vinculante para las personas e instituciones públicas y privadas.

Confusiones frecuentes sobre las funciones y atribuciones de los Consejos de Protección

a) Los Consejos de Protección no pueden dictar una medida de protección si no existe una amenaza o violación de un derecho o garantía del niño, niña y adolescente.

Como se ha explicado, los Consejos de Protección solo tienen competencia para dictar medidas de protección a los fines de asegurar a uno o varios niños, niñas y adolescentes, de forma individual, el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos y garantías, tal y como se prevé en los artículos 158 y 160 de la LOPNNA en concordancia con su artículo 125. En consecuencia, por expreso mandato de la ley, estas autoridades administrativas solo tienen competencia para conocer y decidir los casos en los cuales se ha constatado una amenaza o una violación a tales derechos y garantías. De no verificarse este requisito indispensable, deben abstenerse de intervenir en dichos asuntos, so pena de incurrir, desde el punto de vista jurídico, en usurpación de funciones o abuso de poder. Esta es la consecuencia de aplicar el principio de legalidad establecido en el artículo 137 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

Es importante subrayar que por más injusta que le pueda parecer una situación o circunstancia, el Consejo de Protección solo está habilitado legalmente para intervenir si verifica que existe vulneración de los derechos y/o garantías de un niño, niña o adolescente. De lo contrario, si los Consejeros y Consejeras de Protección deciden cuándo deben intervenir en los casos, fundamentándose exclusivamente en su propio juicio de valor acerca de la situación planteada y no con base en lo previsto expresamente en la *Constitución* y la *Ley*, se estaría

reproduciendo la vieja Doctrina de la Situación Irregular, en la cual se favorecería la actuación, ampliamente discrecional, de las personas que ejercían el Poder Público. Discrecionalidad que, con mucha frecuencia, se convertía con facilidad en excesos, arbitrariedades y abusos, la mayoría de las veces cometidos con las mejores intenciones. El principio de la legalidad precisamente implica establecer límites al ejercicio del Poder Público, a los fines de evitar este tipo de desviaciones, con el objeto de salvaguardar los derechos humanos de las personas frente a las autoridades.

b) Los Consejos de Protección no pueden dictar medidas de colocación familiar.

El artículo 129 de la LOPNNA es suficientemente claro al establecer que el Consejo de Protección no es competente para dictar las medidas de colocación familiar, previstas en el literal i) del artículo 126 de esta *ley*. En este sentido indica: "Las medidas de protección son impuestas en sede administrativa por el Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, salvo las señaladas en los literales i) y j) del artículo 126 de esta ley, que son impuestas por el juez o jueza."

Adicionalmente, el artículo 128 de la LOPNNA reafirma la competencia exclusiva del Tribunal de Protección para conocer y decidir los casos de colocación familiar, a saber: "La colocación es una medida de carácter temporal dictada por el juez o jueza y que se ejecuta en familia sustituta o en entidad de atención".

Finalmente, la competencia judicial para dictar la medida de colocación familiar se vuelve a establecer en el artículo 394 de la *Ley*: "Se entiende por familia sustituta aquélla que, no siendo la familia de origen, acoge, por decisión judicial, a un niño, niña o adolescente privado permanente o temporalmente de su medio familiar, ya sea por carecer de padre y de madre, o porque éstos se encuentran afectados en la titularidad de la Patria Potestad o en el ejercicio de la Responsabilidad de Crianza. La familia sustituta puede estar conformada por una o más personas y comprende las

modalidades de: colocación familiar o en entidad de atención, la tutela y la adopción».

El Consejo de Protección puede usurpar equivocadamente las funciones del Poder Judicial cuando dicta expresamente una medida de colocación familiar, con base en el literal i) del artículo 126 de la LOPNA, ordenando que el niño, niña o adolescente sea cuidado por personas o familiares distintos a su padre y madre. En este caso se trata de una situación que resulta abiertamente inconstitucional e ilegal.

También existen otras formas menos evidentes de usurpar esta competencia del Tribunal de Protección, entre ellas:

- Mediante la ratificación sucesiva o la duración superior a los treinta (30) días consecutivos de una medida de abrigo, que genera los mismos efectos jurídicos en la práctica que una medida de colocación familiar, al mantener a un niño, niña o adolescente bajo el cuidado temporal de personas distintas a su familia de origen.
- A través de la aplicación de una medida de protección "innominada" dictada con base en el último párrafo del artículo 126 de la LOPNNA, cuyo efecto práctico implica que el niño, niña o adolescente va a vivir o ser cuidado por personas ajenas a su familia de origen.

En ambos casos se trata de una colocación familiar encubierta e irregular, dictadas en fraude a la ley y violación de la *Constitución*. Demás está decir que ambas prácticas violan los artículos 128, 129 y 394 de la LOPNNA y el artículo 137 de la CRBV, además de estar expresamente prohibidas con base en lo contemplado en sus artículos 127 y 131 de la *Ley*.

Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes

Las verdaderas transformaciones sociales surgen desde la base misma de la sociedad, generando una conciencia sobre sí que permita construir espacios para el reconocimiento, disfrute, respeto y resguardo de los derechos humanos a través de la responsabilidad y el compromiso solidario, alejando así las posibilidades de explotación y enajenación.

Ante esta convicción, se crea con la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* una instancia cuya vocación es la transformación cultural necesaria desde la comunidad para lograr la vigencia plena de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Esa instancia es la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, parte integrante del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, además de una forma de facilitar la participación activa de la sociedad, ya que puede ser desarrollada por los Consejos Comunales, Asociaciones Civiles, Fundaciones y otras formas de organización popular.

Las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes son las instancias del Sistema de Protección que tejen la red social solidaria y contribuyen con la sensibilización y el compromiso de la comunidad, incidiendo en el forjamiento de una cultura de respeto y buen trato de nuestra niñez y adolescencia y, con ello, a la promoción de la dignidad humana.

Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes

Las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes son servicios de interés público desarrollados por el Estado o por la sociedad organizada con un objetivo dual de promover y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De este modo lo define el artículo 201 de la LOPNNA "La Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes es un servicio de interés público que en cada municipio debe ser organizado por la Alcaldía y, de acuerdo con su población, deberá contar con más de una Defensoría. Así mismo, las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes pueden ser organizadas por la sociedad, a saber: consejos comunales, comité de protección, asociaciones, fundaciones, organizaciones sociales o por cualquier otra forma de participación ciudadana. El Estado deberá adoptar las medidas necesarias para fortalecer las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes creadas por la sociedad. Las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes tienen como objeto promover y defender los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes. Cada Defensoría tendrá un responsable a los efectos de esta Ley".

Cuando se señala que es el Estado quien desarrolla las Defensorías es porque, en primer lugar, se establece la obligación de las alcaldías de crear, como mínimo, una Defensoría. Sin embargo, en la práctica es el Estado en cualquiera de sus niveles que puede desarrollar este importante proyecto social, como es el caso del Ministerio del Poder Popular para la Educación (nivel nacional) con las Defensorías Educativas; o el caso de las que están instaladas en las sedes de instancias regionales adscritas a las gobernaciones (nivel estadal). A todos los efectos, todas estas Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes son impulsadas por el sector público.

Esta realidad presente en el sector público obedece al mandato constitucional de la cooperación de los poderes en la consecución de los fines del Estado, lo cual no es otra cosa que el bienestar del colectivo. Sin embargo, tal como lo expresa la misma ley, la responsabilidad directa de la prestación del servicio le corresponde a las alcaldías,

puesto que es en el nivel local donde deben fortalecerse los factores primarios de protección de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, el servicio puede ser gestionado por organizaciones sociales y comunitarias, como consecuencia del principio de la Participación Solidaria impulsado en el paradigma de la Protección Integral. Esto implica que las Defensorías pueden ser constituidas por los Consejos Comunales, en las sedes de las Cooperativas, en cualquier espacio comunitario cercano a la gente; obviamente cumpliendo con los requisitos necesarios y articulando su quehacer con el resto de los miembros del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, especialmente con los Consejos Municipales de Derechos.

Se observa que el objetivo dual indicado en la LOPNNA hace referencia a la promoción y defensa de Derechos como el eje transversal sobre el cual gira la gestión de este servicio; es decir, que la Defensoría no es solamente una entidad para la recepción y tramitación de denuncias de asuntos de familia y problemas comunitarios, ya que esto es solo una de las múltiples funciones que posee. Desde una visión garantista, la Defensoría no puede conformarse con la atención de casos, porque solo estaría actuando sobre los factores finales de los procesos sociales, ya que este organismo está llamado –por su papel de promotor– a intervenir en los factores causales e intermedios de los mismos.

Como "servicio de interés público", la Defensoría no es una autoridad administrativa del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, por cuanto sus funciones no tienen que ver con la imposición de medidas o el uso de la autoridad del Estado en el resguardo de los intereses de los ciudadanos y ciudadanas. Su actuación tiene un enfoque más pedagógico, tanto en la atención de los casos que recibe como en la promoción y la defensa de los derechos.

En este sentido, la Defensoría es el ámbito por excelencia para pulsar la realidad local y es el mecanismo expedito para acercar la justicia a la comunidad y a la familia. Es por ello que mientras más y

más eficaces Defensorías posea el Sistema de Protección, más rápido avanza el proceso de concientización de los fundamentos de la Protección Integral.

Función de las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes

Este servicio de interés público es prácticamente la puerta de entrada al Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. A través de las Defensorías toda persona puede recibir información, asesoría, asistencia o canalización de situaciones relacionadas con los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, además de tratar algunos problemas de asuntos familiares, tales como: la obligación de manutención o el régimen de convivencia familiar.

Los usuarios y usuarias de las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes son:

- Los propios niños, niñas y adolescentes.
- El padre, madre, representantes, responsables y cualquier otro integrante de las familias.
- Cualquier persona que tenga conocimiento de una situación que afecte los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías son cercanas a la comunidad y tienen facultades conferidas por la LOPNNA que las posicionan como uno de los componentes más estratégicos y necesarios del Sistema de Protección. Si una Defensoría no puede resolver un asunto por no ser de su entera competencia, el defensor o defensora está en la obligación de remitir o denunciar el caso, según sea su tipo, a otras instancias para garantizar los derechos que se encuentren en situación de vulneración, bien sea una denuncia formulada por el mismo niño, niña o adolescente, por su familia, representante o responsable.

Por otra parte, además de los principios que rigen al paradigma de la Protección Integral, las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes deben enmarcar sus actuaciones en los siguientes principios:

- **Gratuidad:** todos los servicios que presta una Defensoría son gratuitos, de tal manera que las personas pueden aprovecharlos para la defensa y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.
- **Confidencialidad**: aunque es una instancia inmersa en la propia comunidad, todos los asuntos que se manejan en la Defensoría tienen el carácter de la confidencialidad, de tal manera que las situaciones de vulneración de derechos sean atendidas con la seriedad necesaria.
- **Carácter orientador y no impositivo**: su razón de ser es la transformación social a través de la conciencia, y su herramienta es la comunicación efectiva para lograr una persuasión consciente y llegar a la conciliación de las partes inmersas en un conflicto con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas o adolescentes. El defensor o defensora marca la pauta mediante una orientación sensata, centrada en los derechos humanos, la responsabilidad, la justicia, la equidad y el respeto.

El artículo 202 de la LOPNNA indica los tipos de servicios que una Defensoría puede ofrecer a una determinada comunidad, considerando que, esencialmente, su objetivo es promover y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dichos servicios son:

a) Orientación y apoyo interdisciplinario

A través de una Defensoría se recibe información relativa a situaciones de niños, niñas o adolescentes, no solo desde el punto de vista legal, sino también educativo, familiar, cultural o de cualquier otra

índole; asumiendo que los derechos humanos tienen que ver con la vida del día a día de las personas y no solamente con nociones jurídicas. Por esta razón el defensor o defensora tiene que ser una persona preparada para ofrecer o canalizar la orientación requerida por los usuarios y usuarias.

Algunas Defensorías poseen un equipo de apoyo dentro de su estructura conformado por personas experimentadas que ofrecen herramientas para resolver situaciones comunitarias, institucionales o familiares que afecten a los niños, niñas y adolescentes. De no contar con este equipo, las Defensorías deben actuar en conjunto con la red institucional de la comunidad o del municipio a fin de dar respuestas a esas situaciones.

Gran parte de los conflictos sociales y familiares pueden resolverse en una Defensoría sin necesidad que los mismos lleguen a un Consejo de Protección o a un Tribunal de Protección para su tramitación. Por ejemplo, en el caso de una madre que esté preocupada por el consumo de drogas de su hijo, esta tiene la opción de ir de inmediato a un Consejo de Protección para que le sea dictada una Medida de Protección al hijo o incorporarlo bajo su propia voluntad, mediante cooperación con la Defensoría, a un plan terapéutico de un programa especial; es decir, se puede resolver el caso desde el propio entorno, sin necesidad de activar los otros órganos del Sistema de Protección.

b) Atención de casos que ameriten la imposición de medidas de protección o que constituyan infracciones de carácter civil, administrativo o penal, a fin de orientarlos a la autoridad competente

En su carácter de defensa de derechos, la Defensoría puede recibir casos que rebasen el alcance de su actuación por tratarse de situaciones de violación de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, tales como: maltrato, suministro de sustancias,

explotación comercial, utilización de niños, niñas o adolescentes para cometer hechos delictivos; abuso sexual o cualquier otra forma de vulneración.

Al respecto, la Defensoría no tiene cualidad para dar respuesta inmediata a tales situaciones, pero no por ello no las recibe; al contrario, debe atenderlas con prontitud y urgencia para orientar a la víctima y a sus familiares, representantes o responsables sobre las actuaciones que correspondan realizar ante las autoridades competentes.

c) Orientación en los casos que ameriten la atención de otros programas y servicios

La Defensoría puede remitir a un niño, niña, adolescente o a su familia a un programa de protección para su atención, con el fin de establecer las condiciones idóneas para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de una familia en la cual se hace difícil la convivencia producto del lenguaje agresivo y descalificador de la madre con respecto a sus hijos, la intervención de la Defensoría, previa solicitud de uno de los hijos o hijas, tendría un impacto positivo en la dinámica familiar si además de firmar un acuerdo de respeto entre los miembros de la familia también se logra incorporar a la misma, por la vía del convencimiento, a un programa de orientación y apoyo familiar.

d) Denuncia ante el Consejo de Protección o Tribunal competente

Cuando el personal de una Defensoría está en conocimiento de casos donde se vulneren los derechos de niños, niñas y adolescentes, estos tienen la legitimidad de denunciarlo ante:

- El Consejo de Protección, cuando se requiera la imposición de alguna medida de protección.

- El Tribunal de Protección, cuando se necesite iniciar un procedimiento judicial en materia de familia o la aplicación de sanciones civiles (multas).
- El Tribunal Penal, cuando en los hechos conocidos existan actuaciones que contravengan las leyes y puedan constituir delitos; también cuando se requiera la imposición de sanciones penales. La Defensoría canaliza este tipo de denuncias ante el Ministerio Público, que es el órgano competente para iniciar y sostener la investigación y denuncia penal.

La cualidad de denunciante también la ejerce la Defensoría en atención a lo establecido en el artículo 91 de la LOPNNA, a saber: "Todas las personas tienen derecho de denunciar ante las autoridades competentes los casos de amenazas o violaciones a los derechos o garantías de los niños, niñas y adolescentes. Los trabajadores y las trabajadoras de los servicios y centros de salud, de las escuelas, planteles e institutos de educación, de las entidades de atención y de las defensorías de niños, niñas y adolescentes, tienen el deber de denunciar los casos de amenaza o violación de derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes de que tengan conocimiento, mientras prestan tales servicios. Antes de proceder a la denuncia, estas personas deben comunicar toda la información que tengan a su disposición sobre el caso al padre, la madre, representantes o responsables, salvo cuando sean éstos los que amenacen o violen los derechos a la vida, integridad y salud del niño, niña o adolescente. En estos casos, el padre y la madre deben ser informados o informadas en las cuarenta y ocho horas siguientes a la denuncia".

Es importante saber que la Defensoría puede actuar a solicitud de los usuarios y usuarias, pero también de oficio, es decir, de manera autónoma, no mediando solicitud de actuación alguna formulada por una persona.

e) Intervención como defensor o defensora de niños, niñas y adolescentes ante las instancias administrativas, educativas y comunitarias que corresponda

La Defensoría es un espacio en donde los niños, las niñas y adolescentes pueden hacer valer sus derechos e intereses. El defensor o defensora son la voz de ellos y ellas cuando sea necesaria la intervención de una tercera persona en situaciones en las cuales sus derechos estén amenazados o violados.

Esta cualidad le confiere a la Defensoría un dinamismo único por cuanto el defensor o defensora debe movilizarse a cualquier oficina pública o privada que sea requerido o requerida por un niño, niña, adolescente o su familia con la finalidad de resolver la negativa de respuestas o pedimentos formulados en atención a ejercer sus derechos. De la misma manera puede actuar en los centros educativos y en las estructuras sociales que hacen vida en las comunidades, tales como centros culturales, consejos comunales, asociaciones deportivas, iglesias, entre otras.

La actuación en los centros educativos puede tener diversas facetas, puesto que puede ser desde un nivel muy personalizado, para resolver un asunto de convivencia escolar, disciplina, arbitrariedades, entre otros, pero también desde un nivel macro, impulsando y contribuyendo a la implementación de fórmulas asociativas estudiantiles, formación en derechos humanos a toda la comunidad educativa, asesoría en el proceso de construcción del Manual de Convivencia. Esta función de la Defensoría es multiforme y dinámica, posicionándola como pieza fundamental del cambio social.

f) Estímulo al fortalecimiento de los lazos familiares

A través de procesos no judiciales, las Defensorías pueden robustecer las relaciones familiares; para lo cual, podrán promover

conciliaciones entre cónyuges, padre, madre y familiares, conforme al procedimiento señalado en la Sección Cuarta del Capítulo XI de la LOPNNA, en el cual las partes acuerden normas de comportamiento en materias tales como: obligación de manutención y régimen de convivencia familiar, entre otras.

Este importante servicio es uno de los más utilizados por los usuarios y usuarias de las Defensorías, ya que contribuye a resolver uno de los conflictos más comunes existentes en las familias cuando el padre o la madre salen del círculo doméstico: la obligación de manutención de los hijos e hijas y el régimen de convivencia familiar.

Es muy común en nuestra sociedad que al fracturarse la relación de pareja y producirse la separación física, uno de los ex cónyuges quede con la tutela principal de los hijos e hijas, generándose así dinámicas relacionales distintas a las que existían habitualmente durante la convivencia común. En muchos casos, quien sale del hogar se desprende parcial o totalmente de la responsabilidad de la crianza y cuido de los hijos e hijas. Sucede de forma similar cuando nace un hijo o una hija de una relación entre un hombre y una mujer en la que no existe un vínculo legal que les una. El problema es el mismo.

En algunos casos también se genera un conflicto familiar de la misma índole cuando, existiendo la separación física del padre y la madre, quien ejerce la custodia de los hijos e hijas intenta asumir el rol del otro o de la otra, impidiendo el contacto que debe existir entre el padre o la madre y sus hijos e hijas.

Ante esta situación, independientemente de los factores que originen el conflicto entre el padre y la madre, el defensor o defensora debe colocar su mirada en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados e involucradas y, en atención al principio de su Interés Superior, buscar salidas concertadas para hacer prevalecer la sensatez, la conciencia responsable de la paternidad y la maternidad, la comunicación, el respeto y la solidaridad, de tal manera que, pese a las circunstancias no se resquebraje el derecho a tener contacto con el padre y la madre y el derecho a un nivel de vida adecuado.

Estos acuerdos se producen gracias a un proceso fundado en la voluntad de las partes que realiza el defensor o defensora, denominado procedimiento conciliatorio, resolviendo esos delicados asuntos de familia en la propia comunidad, sin necesidad de acudir a un Tribunal de Protección. Sin embargo, ese acuerdo suscrito voluntariamente por el padre y la madre en beneficio de sus hijos e hijas tendrá carácter de sentencia, puesto que la Defensoría, en un lapso de cinco días, solicita al Tribunal que homologue el mismo, de tal manera que si hay incumplimiento de lo acordado puede pedirse la actuación del juez o jueza para velar por el interés de los niños, niñas o adolescentes, exigiendo su cumplimiento.

No todas las solicitudes de intervención en los asuntos de familia realizadas en una Defensoría pueden ser tramitadas en la misma, de hecho, el defensor o defensora puede denegar el procedimiento conciliatorio si estima que existe impedimento legal. Por ejemplo, la Defensoría no puede tramitar nada relacionado con la colocación familiar, adopción, autorizaciones de viajes, patria potestad, bienes, estado civil de adolescentes, embargos, establecimiento de obligaciones de manutención en especies. En estos casos el defensor o la defensora deben orientar a los usuarios y usuarias para resolver la situación en beneficio de los hijos e hijas.

Por el tipo de procedimiento, en el mismo deben estar presentes personalmente las partes, y la opinión de los niños, niñas y adolescentes debe ser escuchada, de tal manera que los compromisos asumidos en el acuerdo conciliatorio sean reales y conscientes. Para que este acuerdo surta efecto inmediato tiene que poseer los siguientes datos:

- Identificación plena de las partes.
- Naturaleza del asunto sobre el cual versa el acuerdo.
- Relación sucinta de lo acontecido en el proceso.
- Acuerdos a que llegaron las partes.
- Lugar y fecha del acuerdo.
- Firma de las partes y del conciliador o conciliadora.

Como se observa, las Defensorías hacen realidad la desjudicialización de los conflictos familiares, esto significa un gran aporte a la cultura de la paz y a la sociedad responsable. A través de este servicio, las Defensorías intervienen de forma eficaz y oportuna en las familias, garantizando así el ejercicio y disfrute de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por esta razón, las Defensorías actúan como un catalizador del conflicto familiar, utilizando medios idóneos para su resolución.

De no cumplirse los acuerdos suscritos en la Defensoría, la LOPNNA en su artículo 245 establece: "Quien incumpla un acuerdo conciliatorio realizado ante una Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, será sancionado o sancionada con multa de quince unidades tributarias (15 U.T.) a noventa unidades tributarias (90 U.T.)."

g) Fomento y asesoría técnica para la creación de programas de protección en beneficio de los niños, niñas y adolescentes

Los ejes estratégicos del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes los constituyen los programas de protección, puesto que con ellos se incide en algunas causas que vulneran sus derechos fundamentales. Las experiencias programáticas deben ser pertinentes a los contextos sociocomunitarios de donde se desarrollen, y fundamentadas en los principios básicos de la Protección Integral.

Una Defensoría tiene capacidad para asesorar técnica y doctrinariamente a un grupo organizado de personas, un Consejo Comunal, una Cooperativa o cualquier otro colectivo que tenga el deseo y la capacidad de desarrollar acciones a favor de la niñez y adolescencia de su entorno. Esta asistencia la realiza coordinadamente con el respectivo Concejo Municipal de Derechos, a manera de responder a las necesidades reales de la comunidad. Esta capacidad de la Defensoría genera espacios sociales protegidos y van articulando la red programática de un municipio.

h) Asistencia jurídica a niños, niñas y adolescentes o sus familias, en materias relacionadas con esta Ley

A través de las Defensorías los usuarios y usuarias pueden obtener asistencia legal gratuita para los asuntos de familia o medidas de protección que sean necesarias. Esta asistencia jurídica la efectúa la Defensoría haciendo uso de los abogados y abogadas de su equipo multidisciplinario o voluntarios y voluntarias que de manera solidaria contribuyen al fortalecimiento social que desde ella se realiza. De no poseer este personal, la Defensoría debería proceder a canalizar las necesidades de asistencia jurídica ante otras instancias.

i) Promoción de reconocimiento voluntario de filiaciones

Es fundamental para un niño, niña o adolescente saber quién es su padre y su madre; la *Constitución* y la LOPNNA establecen como un derecho el poder conocerle o conocerla, siendo un deber el inscribirles ante el Registro del Estado Civil. En la práctica, existen cientos de niños, niñas y adolescentes que han sido presentados solo por su madre o presentados por personas distintas a quienes les procrearon, siendo esto un serio problema jurídico con repercusiones en la identidad personal y social de ellos y ellas.

En la Defensoría, desde un enfoque garantista de los derechos humanos y dado que la Protección Integral es la suma de la protección jurídica más la protección social, se desarrollan acciones permanentes que fomentan esquemas familiares responsables y que permiten el ejercicio del derecho constitucional a conocer al padre y a la madre. Desde este espacio cualquier persona que no haya reconocido a su hijo o hija recibirá la orientación y la asistencia necesaria para hacerlo ante la Oficina Municipal del Registro Civil correspondiente.

j) Creación y promoción de oportunidades que estimulen la participación de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones comunitarias o familiares que los afecten

La Defensoría es un espacio de y para los niños, niñas y adolescentes, desde ella se gestan procesos de concientización social con tendencia a transformar los entornos comunitarios desde dentro. De allí surge la necesidad de incorporar a los propios actores facilitando el protagonismo a través de la participación activa en los asuntos de su interés.

El mecanismo y garantía del desarrollo social es la participación consciente y solidaria, no hay otro. Esta fórmula ha estado mediatizada y opacada históricamente, de tal manera que los sujetos sociales permanezcan en un nivel de enajenación de su vida individual y social. Mediante el ejercicio de los derechos humanos entramos en una dinámica distinta de asunción y empoderamiento de los procesos; pero es a través de la participación. En efecto, el artículo 81 de la LOPNNA establece: "Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a participar libre, activa y plenamente en la vida familiar, comunitaria, social, escolar, científica, cultural, deportiva y recreativa, así como a la incorporación progresiva a la ciudadanía activa. El Estado, las familias y la sociedad deben crear y fomentar oportunidades de participación de todos los niños, niñas y adolescentes y sus asociaciones".

La Defensoría en su función de agente transformador, posibilita este enfoque desde la base social, incorporando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho.

k) Difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes así como la educación de los mismos para la autodefensa de sus derechos

Este servicio es otra de las actividades propias de la Defensoría. Dada su cercanía a la comunidad, esta difusión se contextualiza

y adecúa al ámbito local, dándole así un carácter de pertinencia y pertenencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La difusión y educación en materia de derechos forman parte de la siembra cultural necesaria para el cambio social. El cambio de paradigma solo se desarrolla si es posible llegar a las conciencias individuales y a través de la educación activa y creativa.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a defender sus derechos y garantías (art. 86, LOPNNA), siendo el Estado, las familias y la sociedad responsables de garantizar su ejercicio personal y directo; a modo de fomentar el carácter de exigibilidad de los derechos humanos. Ahora bien, para que la exigibilidad sea efectiva, se requiere responsabilidad de los sujetos sociales y manejo del contenido y alcance de los derechos, por esta razón la difusión y educación de los mismos es fundamental.

Para esta valiosa labor, la Defensoría articula acciones con los actores sociales que intervienen en el quehacer comunitario, de tal manera que la difusión no signifique una mera cadena de charlas y talleres que no comprometen a nadie. En el siglo XXI se requiere modificar las estrategias, la socialización del conocimiento debe tener como consecuencia el empoderamiento por parte de la ciudadanía y la movilización de la sociedad en aras de la conquista y defensa de sus derechos humanos.

l) Asistencia a niños, niñas y adolescentes en los trámites necesarios para la inscripción ante el Registro del Estado Civil y la obtención de sus documentos de identidad

El derecho a la identidad, como bien se ha dicho, es la puerta de entrada del resto de los derechos. Detengámonos a pensar en las implicaciones sociales por las cuales atraviesa un niño, niña o adolescente que no se encuentre inscrito en el Registro del Estado Civil: las consecuencias en el acceso a los servicios de salud, a la educación,

seguridad social y tantos otros derivados de la interdependencia de los derechos humanos.

La función de las Defensorías en esta materia es orientar, apoyar y acompañar a los niños, niñas, adolescentes y sus familias en los procesos necesarios para hacer valer el derecho a la identidad y a la obtención de documentos de identidad. Gran parte de las actuaciones están vinculadas con negligencia de la familia, pero también con conductas arbitrarias y excedidas de los funcionarios y funcionarias del Estado.

En ocasiones los casos relacionados con identidad son resueltos con la acción inmediata y directa del defensor o defensora en la Oficina del Registro Civil o las autoridades de identificación; sin embargo, si persiste la vulneración del derecho a la identidad, la Defensoría denuncia el caso ante el Consejo de Protección, para que dicte la medida de protección más idónea.

Importancia de las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes

Ya hemos visto que las Defensorías forman parte del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, siendo ellas pieza clave y estratégica del mismo. Sus funciones están orientadas primordialmente a la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Son un espacio cercano a la comunidad y, organizada, puede incluso ser presentada mediante un proyecto.

A través de la promoción se generan acciones cuya finalidad es modificar la forma de pensar, actuar y sentir de las personas en torno a los derechos de la niñez y adolescencia; y con ello, erradicar la cultura adultocéntrica y discriminatoria que, a veces, prevalece en nuestras sociedades. La promoción activa y responsable genera a su vez en las

Defensorías una actividad de vigilancia de los derechos en los ámbitos donde los niños, niñas y adolescentes se desenvuelven.

La promoción es importante porque:

- Involucra a las personas y a las familias como actores protagónicos de su historia.
- Visibiliza a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho.
- Facilita el ejercicio del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes.
- Crea conciencia ciudadana en los actores sociales.
- Posibilita la implantación de la cultura de respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Refuerza y desarrolla habilidades sociales y personales de los propios niños, niñas y adolescentes para que puedan ejercer la defensa de sus derechos.
- Genera mecanismos de protección ante situaciones que vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Apoya y motiva la participación directa y organizada de las comunidades tanto en la protección de los derechos como en la contraloría social de los servicios públicos destinados al bienestar colectivo.
- Crea condiciones factibles para el desarrollo de nuevos liderazgos comunitarios comprometidos con los derechos humanos.
- Abre nuevos escenarios sociales a través de la participación y vigilancia activa de la ciudadanía para presentar alternativas de solución pertinentes a los problemas sociales que surgen en las comunidades.

En las Defensorías, la defensa de los derechos se materializa en la atención de casos, bien sean individuales, institucionales o comunitarios. Su importancia radica en las siguientes razones:

- Democratiza el acceso a la justicia.
- Desjudicializa los conflictos familiares y los mismos son resueltos en la propia comunidad.
- Contribuye a la construcción de la paz social, dado su carácter de conciliadora.
- Es un medio eficaz de resolución de conflictos sociales.

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a opinar y a ser oídos y oídas

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a opinar y a ser oídos y oídas

El reconocimiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes a opinar y a ser oídos y oídas es uno de los progresos más interesantes, importantes y revolucionarios de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) y de la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (LOPNNA). Su incorporación dentro del ordenamiento jurídico está llamado a impulsar cambios transcendentales en las relaciones entre las personas adultas y quienes no han alcanzado la mayoridad, tanto en el plano familiar, escolar, comunitario y, muy especialmente, en las relaciones con las autoridades administrativas y judiciales.

A continuación, se presentarán diversos artículos de los instrumentos jurídicos citados donde se observa el desarrollo de este derecho.

Artículo 12 *(CDN)*:

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará oportunidad al niño de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Recordemos que este derecho se encuentra ligado íntimamente a la concepción que tienen estos instrumentos jurídicos de valorar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de derechos, lo que implica entender que estos disfrutan de plena capacidad de goce para ser titulares de derechos, garantías y deberes; pero sobre todo, que tienen una capacidad de ejercicio muy especial, contemplada en el artículo 5 de la CDN y el artículo 13 de la LOPNNA, los cuales establecen:

Artículo 5 *(CDN)*:

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 13 *(LOPNNA)*:

Ejercicio progresivo de los derechos y garantías. Se reconoce a todos los niños, niñas y adolescentes el ejercicio personal de sus derechos y garantías, de manera progresiva y conforme a su capacidad evolutiva. De la misma forma, se le exigirá el cumplimiento de sus deberes.

Parágrafo Primero. El padre, la madre, representantes o responsables tienen el deber y el derecho de orientar a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio progresivo de sus derechos y garantías, así como en

el cumplimiento de sus deberes, de forma que contribuya a su desarrollo integral y a su incorporación a la ciudadanía activa.

Parágrafo Segundo. Los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad mental ejercerán sus derechos hasta el máximo de sus facultades.

Como se puede observar, ambos instrumentos jurídicos pasan la página a la doctrina tradicional, según la cual los "menores de edad" estaban sometidos a una incapacidad de ejercicio plena, general y uniforme y, por el contrario, prevén expresamente que los niños, niñas y adolescentes tienen autonomía para decidir progresivamente sobre sus vidas, sobre sus derechos y deberes, es decir, que tienen posibilidades para autodeterminarse y para celebrar actos jurídicos válidos. Como indicamos, se trata de una capacidad de ejercicio especial, distinta de la que disfrutan las personas mayores de edad, la cual tiene claramente tres particularidades:

a) Los niños, niñas y adolescentes tienen capacidad para ejercer directamente sus derechos y garantías, así como para asumir sus deberes, obligaciones y responsabilidades.
b) Esta capacidad de ejercicio es progresiva y, por tanto, aumenta en la medida en que avanza el desarrollo evolutivo de los niños, niñas y adolescentes. A mayor madurez y edad, se reconoce mayor capacidad de ejercicio.
c) Esta capacidad de ejercicio y de autodeterminación está sujeta a la debida dirección y orientación de las personas encargadas de la crianza de los niños, niñas y adolescentes, sean los padres, madres, representantes o cualquier otra persona responsable de la familia o la comunidad, según determine la legislación y las costumbres nacionales.

Ahora bien, por qué afirmamos que el derecho de los niños, niñas y adolescentes se encuentra íntimamente ligado al reconocimiento de esta capacidad de ejercicio especial. Es bastante sencillo; reconocer

que ellos y ellas pueden decidir sobre el ejercicio de sus derechos y asumir responsabilidades implica comprender que tienen cierto nivel de discernimiento, que pueden comprender la realidad en la que viven, distinguir entre el bien y el mal, así como las consecuencias de sus actos.

De allí que puedan opinar, es decir, que puedan emitir juicios de valor sobre su vida y, en consecuencia, que su palabra deba tomarse en cuenta y ser debidamente ponderada por las personas adultas.

Anteriormente, por el contrario, difícilmente podía entenderse que se solicitara la opinión a un "menor de edad" sometido a una incapacidad plena, general y uniforme, pues esta concepción partía de la idea de que carecía absolutamente de discernimiento. De tal manera que se puede afirmar que el derecho a opinar y a ser oído y oída es una de las formas en que se instrumenta en la práctica el principio de los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de derecho o, como está previsto en nuestra Carta Magna, como sujetos plenos de derecho. He aquí su importancia fundamental.

El reconocimiento del derecho a opinar y a ser oídos y oídas genera necesariamente cambios trascendentales en las formas de interactuar entre los niños, niñas y adolescentes y las personas adultas, orientadas a construir relaciones más horizontales, de verdadero diálogo interactivo, en las cuales se comprende que a medida que ellas y ellos crecen y van desarrollándose tienen mayor capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan su vida familiar, escolar o comunitaria. En el plano de sus relaciones con las autoridades públicas, particularmente las judiciales, impone la obligación de conocer su sentir y pensar sobre los conflictos planteados para poder optar por la mejor decisión posible. Dado el caso, se trata de erradicar las relaciones tradicionales de las personas adultas con los "menores de edad", según las cuales estos y estas no tenían nada qué decir, opinar o decidir sobre sus vidas, pues carecían absolutamente de discernimiento o raciocinio, para sustituirlas por un nuevo paradigma fundado en la concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de derechos.

Rango constitucional del derecho a opinar y ser oído y oída

La CDN es un tratado internacional sobre derechos humanos específico de la infancia, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y ratificado por la República Bolivariana de Venezuela. Por este motivo, los derechos y garantías que reconoce gozan de jerarquía constitucional a tenor de lo establecido en el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en concordancia con su artículo 78, los cuales prevén:

Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Artículo 78. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República (…).

De tal manera, no existen dudas acerca del rango constitucional que ostenta el derecho a opinar y a ser oído y oída.

Como puede observarse, el contenido de este derecho está marcado por dos acciones distintas. En primer lugar, la facultad del niño, niña y adolescente de emitir su opinión libremente sobre todos los asuntos de su interés; y, en segundo lugar, la obligación de todas las personas, especialmente de quienes deben decidir sobre la vida del niño, niña y adolescente de oír estas opiniones o tenerlas debidamente en cuenta.

Si se analiza con detenimiento, lo que regula esta disposición es una relación de comunicación efectiva, en otras palabras, lo que recoge y protege este derecho es el diálogo necesario y la conversación respetuosa entre las personas adultas y los niños, niñas y adolescentes. Se trata de una norma que apunta hacia la creación de relaciones democráticas en nuestras familias y la sociedad, en las cuales se valora y se otorga importancia a las opiniones, ideas y sentimientos de todos y todas, como una forma de lograr paz y armonía. De allí su importancia cuando es menester adoptar una decisión administrativa o judicial ante un conflicto dado.

En relación a la facultad de opinar de los niños, niñas y adolescentes es conveniente realizar algunas precisiones sobre su contenido y alcance:

a) Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar sus opiniones, entendiendo por ello sus criterios personales, juicios de valor, ideas, visiones, pensamientos y sentimientos sobre determinada situación que los afecte.
b) La opinión de los niños, niñas y adolescentes debe ser expresada libremente, sin presiones, injerencias o manipulaciones de cualquier tipo y, sobre todo, después de haber sido debidamente informados e informadas sobre la situación planteada y las consecuencias o efectos de emitir dicha opinión.
c) La opinión debe ser expresada directa y personalmente por los niños, niñas y adolescentes, y, de manera excepcional en los procedimientos judiciales y administrativos, es permisible que se emita por intermedio de sus representantes o de un órgano apropiado, que en caso de los procedimientos judiciales en nuestro país podrían ser los equipos multidisciplinarios de los Tribunales de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes.
d) Este derecho abarca la facultad de emitir sus opiniones en todos los asuntos que afecten al niño, bien sea de forma directa o indirecta, puesto que la norma no distingue. En consecuencia, se extiende a todas las esferas de su vida, entre otras, a la familiar,

escolar, comunitaria y, por supuesto, a sus relaciones con las autoridades administrativas y judiciales.

e) El ejercicio de este derecho está relacionado íntimamente con el desarrollo evolutivo de los niños, niñas y adolescentes, pues se ejerce en la medida en que esté en condiciones de formarse un juicio propio, lo que alude necesariamente al reconocimiento de su capacidad de ejercicio especial, que como hemos señalado es de forma progresiva y se encuentra contemplada en el artículo 5 de la CDN.

Igualmente, es oportuno presentar algunas consideraciones sobre la obligación de todas las personas de oír la opinión de los niños, niñas y adolescentes:

a) Las personas que se relacionan con los niños, niñas y adolescentes tienen el deber de solicitar su opinión antes de tomar decisiones que les afecten. Esta obligación implica oír cualquier opinión que puedan emitir de forma espontánea, pero muy especialmente asumir una actitud proactiva, dirigida a preguntar e investigar sus pareceres, pensamientos y sentimientos. No se trata de interrogarles sobre hechos o circunstancias, ni mucho menos de recabar su testimonio o confesión. Debe entenderse que la opinión es, por definición, un juicio de valor; de allí que cuando sea solicitada en los procedimientos administrativos y judiciales no debe tratarse como un medio de prueba.

b) Las opiniones emitidas por los niños, niñas y adolescentes deben ser debidamente valoradas, ponderadas o tomadas en cuenta por las personas llamadas a oírlas, lo que implica una escucha activa que permita que dichas opiniones sean incorporadas dentro del proceso de construcción o elaboración de la decisión que está por tomarse. Esto lleva implícito que la opinión de los niños, niñas y adolescentes, por regla general, no es vinculante, por lo que debe entenderse que es simplemente un elemento más, evidentemente

de suma importancia, que debe ser apreciado para adoptar cualquier decisión que les afecte.

c) Las opiniones de los niños, niñas y adolescentes deben valorarse en función de la edad y madurez, lo que nos remite nuevamente a su capacidad de ejercicio progresiva, que ostentan a tenor de lo previsto en el artículo 5 de la CDN y el artículo 13 de la LOPNNA, como eje transversal para comprender el contenido y alcance de este derecho humano.

Hay que subrayar la importancia que le otorga la CDN al derecho a opinar y a ser oído y oída en el ámbito de los procedimientos administrativos y judiciales, precisamente donde suelen tomarse decisiones de especial trascendencia sobre su vida, al ordenar expresamente que debe incluirse y desarrollarse en las leyes nacionales en materia procesal. Por ello es que afirmamos que este Tratado internacional incorpora este derecho dentro de las garantías fundamentales del debido proceso de los niños, niñas y adolescentes.

El contenido, alcance y límites del derecho humano de los niños, niñas y adolescentes a opinar y a ser oídos y oídas se encuentra ampliamente desarrollado en el artículo 80 de la LOPNNA, siguiendo las orientaciones y parámetros generales contemplados en la CDN. Así establece:

Artículo 80. *(LOPNNA)* Derecho a opinar y a ser oído y oída

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a:

a) Expresar libremente su opinión en los asuntos en que tengan interés.
b) Que sus opiniones sean tomadas en cuenta en función de su desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven los niños, niñas y adolescentes, entre ellos: al ámbito estatal,

familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreacional.

Parágrafo Primero. Se garantiza a todos los niños, niñas y adolescentes el ejercicio personal y directo de este derecho, especialmente en todo procedimiento administrativo o judicial que conduzca a una decisión que afecte sus derechos, garantías e intereses, sin más límites que los derivados de su interés superior.

Parágrafo Segundo. En los procedimientos administrativos o judiciales, la comparecencia del niño, niña o adolescente se realizará de la forma más adecuada a su situación personal y desarrollo. En los casos de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales o discapacidad se debe garantizar la asistencia de personas que, por su profesión o relación especial de confianza, puedan transmitir objetivamente su opinión.

Parágrafo Tercero. Cuando el ejercicio personal de este derecho no resulte conveniente al interés superior del niño, niña o adolescente, éste se ejercerá por medio de su padre, madre, representantes o responsables, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del niño, niña o adolescente, o a través de otras personas que, por su profesión o relación especial de confianza puedan transmitir objetivamente su opinión.

Parágrafo Cuarto. La opinión del niño, niña o adolescente sólo será vinculante cuando la ley así lo establezca. Nadie puede constreñir a los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión, especialmente en los procedimientos administrativos y judiciales.

De la lectura de este artículo se distingue con facilidad su primera parte, donde se desarrolla el contenido del derecho a opinar y a ser oído y oída, y los cuatros parágrafos en los cuales se establecen diversas garantías y límites para su ejercicio.

La LOPNNA regula de forma similar o análoga el contenido esencial de este derecho a lo previsto en la CDN. Así, encontramos que contempla sus dos elementos distintivos: por una parte, la facultad de los niños, niñas y adolescentes de expresar libremente su opinión en

los asuntos en que tengan interés y, por la otra, el deber que tienen las personas en general de oír sus opiniones y de tomarlas en cuenta en función de su desarrollo. Tal vez lo que parece más interesante es que indica expresamente, en una lista de carácter enunciativo, los ámbitos a los cuales se extiende el ejercicio de este derecho, para no dejar dudas que abarca a todas las esferas de la vida de los niños, niñas y adolescentes, en todos los espacios en los cuales se relacionan con otras personas, incluyendo lo estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreacional.

Ahora bien, la LOPNNA establece una serie de precisiones sobre el derecho a opinar y a ser oído y oída que resultan de particular importancia para garantizar su efectividad, sobre todo los fines de asegurar su adecuada instrumentación en la práctica judicial, los cuales merecen algunos comentarios generales.

En primer lugar, la norma señala que deberá oírse a los niños, niñas y adolescentes "en todo procedimiento administrativo o judicial que conduzca a una decisión que afecte sus derechos, garantías e intereses", incorporando claramente este derecho dentro de las garantías fundamentales del debido proceso de la infancia. Nótese la amplitud con que se establece el ámbito de aplicación del derecho, pues no se indica si la decisión los debe afectar directa o indirectamente, de forma inmediata o mediata, ni se circunscribe a una materia en particular, basta con que la decisión, medida, acto o sentencia pueda tener incidencia sobre su vida, o que los afecte en términos de la CDN, para que sea necesario solicitar y ponderar su opinión. Por ello su observancia es imperativa, en principio, en todos los procedimientos administrativos y judiciales de protección contemplados en los Títulos III y IV de la LOPNNA, teniendo como referencia la capacidad de ejercicio progresiva de los niños, niñas y adolescentes o, para expresarlo en términos más precisos, en atención a su edad y madurez.

En segundo lugar, el Parágrafo Segundo del artículo 8o de la LOPNNA establece una garantía fundamental para el ejercicio de este derecho en los procedimientos administrativos y judiciales, al prever

que "la comparecencia del niño, niña o adolescente se realizará de la forma más adecuada a su situación personal y desarrollo". Esta regulación tiene como finalidad asegurar que su opinión sea emitida libremente, sin aprensiones ni temores de cualquier naturaleza, al tiempo que persigue proteger a los niños, niñas y adolescentes frente al escenario especialmente difícil de un conflicto litigioso ante los tribunales. La norma impone a la administración del Poder Judicial la obligación de transformar la estructura, diseño y ambientación de los tribunales, normalmente pensada desde la visión y los intereses de las personas adultas, fundamentalmente de los abogados y abogadas, para ajustarlas a las necesidades propias de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera que su permanencia en estos recintos, así como su intervención en los procedimientos, se realice en un ambiente que les ofrezca una sensación de tranquilidad y seguridad, evitando en la medida de lo posible que esta experiencia sea traumática para su proceso de desarrollo.

De igual forma, esta regulación está dirigida a los jueces y juezas, así como a todos los funcionarios y funcionarias judiciales, para que sus relaciones con los niños, niñas y adolescentes estén marcadas por la cordialidad, el respeto a su dignidad humana, el reconocimiento de su condición de ciudadanos y ciudadanas y, sobre todo, para que tengan muy en cuenta que deben relacionarse de manera diferenciada con ellos en función de su edad y madurez. En conclusión, la norma lo que busca es crear un servicio de administración de justicia diferenciado y especializado para los niños, niñas y adolescentes, en estricto cumplimiento del mandato constitucional contemplado en el artículo 78 de la Carta Magna.

En este mismo sentido, el Parágrafo en análisis establece garantías adicionales para proteger a los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales o con discapacidad, que intervienen en procedimientos administrativos y judiciales, indicando que en estos casos se debe asegurar "la asistencia de personas que, por su profesión o relación especial de confianza, puedan transmitir objetivamente su opinión".

Con esta regulación se busca el mismo objetivo de hacer más amigable su participación y permanencia ante el órgano jurisdiccional, al tiempo que se persigue brindar las mejores condiciones posibles para que puedan expresarse libremente y con efectividad.

Evidentemente, la norma se refiere en principio a las personas responsables de su cuidado y atención, sin embargo, cuando ello no sea posible, resulte inconveniente o exista un conflicto de intereses, en los procedimientos judiciales también podría optarse por emplear los servicios auxiliares de los equipos multidisciplinarios de los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, aunque siempre entendiendo que se trataría de una alternativa subsidiaria o excepcional.

A todo evento, deseamos señalar que tal vez lo más importante de esta disposición normativa, más allá de lo señalado, es que reconoce expresamente que la condición de necesidades especiales o discapacidad no es un motivo legítimo para abstenerse de solicitar la opinión de los niños, niñas y adolescentes o impedir que la emitan; por el contrario, ratifica que tienen capacidad para ejercer este derecho y que las autoridades están llamadas a garantizarlo de acuerdo a su particular condición personal.

En tercer lugar, el Parágrafo Primero del artículo en estudio define cuál es el único límite admisible al ejercicio del derecho a opinar y a ser oído y oída en los procedimientos administrativos y judiciales, esto es, el interés superior de los propios niños, niñas y adolescentes. Se trata de una excepción a la regla general, por lo que su contenido y alcance debe ser de interpretación restrictiva, circunscribiéndose estrictamente al contenido del artículo 8 de la LOPNNA, que relaciona el interés superior con dos finalidades: la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la protección de su desarrollo integral.

Artículo 8. Interés Superior del Niños, Niñas y Adolescentes

El Interés Superior del Niños, Niñas y Adolescentes es un principio de interpretación y aplicación de esta *Ley*, el cual es de obligatorio

cumplimiento en la toma de todas las decisiones concernientes a los niños, niñas y adolescentes. Este principio está dirigido a asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, así como el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías.

Parágrafo Primero: Para determinar el interés superior de niños, niñas y adolescentes en una situación concreta se debe apreciar:

a. La opinión de los niños, niñas y adolescentes;
b. La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y sus deberes;
c. La necesidad de equilibrio entre las exigencias del bien común y los derechos y garantías del niño, niña o adolescente;
d. La necesidad de equilibrio entre los derechos de las personas y los derechos y garantías del niño, niña o adolescente;
e. La condición específica de los niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo.

Parágrafo Segundo: En aplicación del Interés Superior de Niños, Niñas y Adolescentes, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

Por este motivo, solo sería procedente no oír la opinión de un niño, niña o adolescente que tenga la madurez suficiente para expresarla, cuando hacerlo, el mismo acto de emitirla, de pronunciarse sobre su situación o el conflicto planteado, pueda acarrear una grave violación a sus derechos o afectar de forma irremediable su desarrollo evolutivo.

En todo caso, tal es la importancia que le otorga la LOPNNA a este derecho, que aun en los casos excepcionales, en los cuales no resulta conveniente que el niño, niña o adolescente emita personal y directamente su opinión, se prevén formas alternativas para conocer, explorar o indagar cuáles serían sus pensares, juicios, ideas o sentimientos. En este sentido, el Parágrafo Tercero de la disposición en análisis contempla que ante estas circunstancias este derecho: Se ejercerá por

medio de sus padres, madres, representantes o responsables, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del niño, niña o adolescente, o a través de otras personas que, por su profesión o relación especial de confianza puedan transmitir objetivamente su opinión.

En cuarto lugar, la norma contempla una garantía de especial importancia al señalar que "Nadie puede constreñir a los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión, especialmente en los procedimientos administrativos y judiciales". Con lo cual reconoce implícitamente que el mismo acto de opinar es una libertad, que pueden o no ejercerla según su prudente arbitrio. Por lo tanto, los niños, niñas y adolescentes tienen facultad para decidir guardar silencio cuando se les pregunte su opinión. Inclusive, debe entenderse que está vedado presionarles, a través de cualquier medio o forma, con el objeto de obtenerla. Demás está decir que las personas obligadas a oírles deben valorar este silencio; este mutis no ha de ser ponderado como una conducta fortuita o irracional, muy por el contrario, es necesario que sea adecuadamente interpretado en el contexto personal, familiar y social de quien ha optado por callar.

En quinto y último lugar, el Parágrafo Cuarto del artículo 80 de la LOPNNA prevé que la opinión de los niños, niñas y adolescentes "sólo será vinculante cuando la ley así lo establezca", lo que ratifica que la obligación fundamental de las personas llamadas a oírla es tomarla o tenerla debidamente en cuenta, esto es, ponderarla al momento de adoptar decisiones, medidas o acciones que les afecten. En nuestro criterio, una opinión de carácter vinculante, más que opinión parecería una decisión sobre la situación planteada, es decir, supone el reconocimiento de la capacidad de ejercicio pleno del niño, niña o adolescente para autodeterminarse o manifestar su consentimiento en dicha materia.

Convención sobre los Derechos del Niño

Convención sobre los Derechos del Niño

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

Preámbulo

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos

los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad,

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento",

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, 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.

Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 3

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

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de

los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, 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. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio,

la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 10

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará oportunidad al niño de ser escuchado. En todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Artículo 16

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con

el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños. 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual,

mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, porcedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y: a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su

consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario; b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen; c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen; d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella; e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se

pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Artículo 23

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos

y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena

realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 26

1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad

a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener

su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales

pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

Artículo 35

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto

que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 38

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.

3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.

4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social

de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular: a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron; b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente: i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa; iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considerare que ello

fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales; iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad; v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley; vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado; vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales; b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

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

Artículo 41

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del

niño y que puedan estar recogidas en: a) El derecho de un Estado Parte; o b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado.

PARTE II

Artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

Artículo 43

1. Con la finalidad de examinar lor progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.

2. El Comité estará integrado por dieciocho expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención.1/ Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.

3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.

4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes

que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.

5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

6. Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.

8. El Comité adoptará su propio reglamento.

9. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el Comité. El Comité se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.

12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán

emolumentos con cargo a los fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.

Artículo 44

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos: a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención; b) En lo sucesivo, cada cinco años.

2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.

3. Los Estados Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.

4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.

5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.

6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

Artículo 45

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención: a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades; b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones; c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño; d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.

PARTE III

Artículo 46

La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.

Artículo 47

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 48

La presente Convención permanecerá abierta a la adhesión de cualquier Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 49

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día después del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 50

1. Todo Estado Parte podrá proponer una enmienda y depositarla en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará la enmienda propuesta a los Estados Partes, pidiéndoles que les notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar la propuesta y someterla a votación. Si dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa notificación un tercio, al menos, de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General convocará una conferencia con el auspicio de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados Partes, presentes y votantes en la conferencia,

será sometida por el Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación.

2. Toda enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes.

3. Cuando las enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones de la presente Convención y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

Artículo 51

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.

2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación hecha a ese efecto y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará a todos los Estados. Esa notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción por el Secretario General.

Artículo 52

Todo Estado Parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación hecha por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.

Artículo 53

Se designa depositario de la presente Convención al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 54

El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos plenipotenciarios, debidamente autorizados para ello por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Convención.[9]

9 La Asamblea General, en su resolución 50/155 de 21 de diciembre de 1995, aprobó la enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, sustituyendo la palabra "diez" por la palabra "dieciocho". La enmienda entró en vigencia el 18 de noviembre de 2002, fecha en que quedó aceptada por dos tercios de los Estados Partes (128 de 191).



La Defensoría del Pueblo, cumpliendo su rol de "Promover, divulgar y ejecutar actividades educativas y de investigación para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes", (Artículo 170-A) establecido en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2015), ha creado la colección «Textos jurídicos y leyes», que se inicia con el libro *Niños, niñas y adolescentes en plenitud de derechos. Convención sobre los Derechos del Niño*. Un volumen didáctico que contiene la Doctrina de la protección integral de NNA; Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de NNA; Consejos de Protección de NNA; Defensorías de NNA y El derecho de los NNA a opinar y a ser oídos y oídas. Incorpora además la Convención sobre los Derechos del Niño, paradigma sobre el cual se fundamentan todas estas disposiciones constitucionales.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ISBN: 978-980-6648-59-3