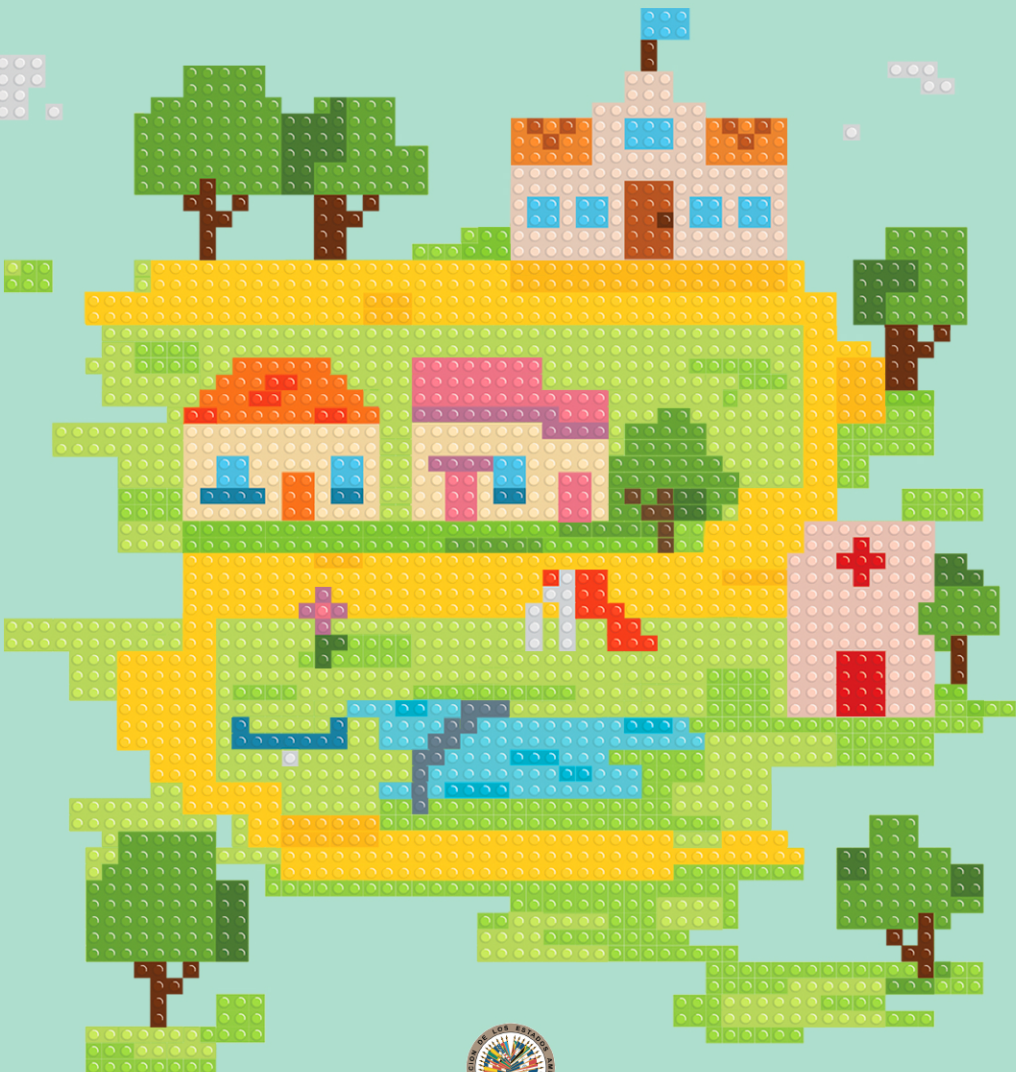


# Garantía de derechos Niñas, niños y adolescentes



**OEA**

Más derechos para más gente

## Concepto de arte de la portada

El mero reconocimiento legal de los derechos de niños, niñas y adolescentes es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y transformar la realidad en la que viven millones de niños en la región. Se requiere un Sistema Nacional de Protección que asegure la existencia y funcionamiento de un andamiaje institucional y un modelo operativo dirigido a garantizar el pleno disfrute, la protección y la defensa de sus derechos. Resulta fundamental la participación de niñas, niños y adolescentes en el diseño y la implementación de estos sistemas. A través de lo lúdico, los niños más pequeños y las niñas más pequeñas comunican a veces su visión de sí mismos y mismas y de sus necesidades, tal como se puede ver en la comunidad construida con un juego de piezas de encastre que se encuentra en la portada de este informe.

OEA/Ser.L/V/II.166

Doc. 206/17

30 noviembre 2017

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección

2017

[www.cidh.org](http://www.cidh.org)

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6720-2

1. Children's rights--America. 2. Children--Legal status, laws, etc.--America. 3. Human rights. 4. Civil rights. I. Title. II. Inter-American Commission on Human Rights. Executive Secretariat. III. Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos de la Niñez. IV. Series..

OEA/Ser.L/V/II. Doc.206/17

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de World Vision. Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de World Vision.



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## Miembros

---

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena Bernal de Troitiño

José de Jesús Orozco Henríquez

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas Silva

## Secretario Ejecutivo

---

Paulo Abrão

### Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos, Peticiónes y Medidas Cautelares

---

Elizabeth Abi-Mershed

### Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

---

María Claudia Pulido

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017.

# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1   INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<i>A. Presentación del informe: relevancia y pertinencia</i>	11
<i>B. Alcance y objetivos del informe</i>	19
<i>C. Limitaciones del informe</i>	19
<i>D. Concepto y terminología</i>	20
<i>E. Metodología para la elaboración del informe</i>	22
<i>F. Estructura del informe</i>	25
<b>CAPÍTULO 2   EL MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ</b>	<b>29</b>
<i>A. El cambio de paradigma: los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y la garantía integral de sus derechos.</i>	29
<i>B. Los deberes de respeto, protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes</i>	34
<i>C. La obligación de adoptar una Política Nacional para la Niñez</i>	39
1. Carácter integral, multifacético, multisectorial y participativo de la Política Nacional de Niñez	43
2. Universalidad y focalización de las políticas	45
3. Vinculación de la Política Nacional para la Niñez con el resto de políticas nacionales	48
<i>D. El diseño de la institucionalidad: La obligación de organizar el aparato estatal para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes</i>	51
1. Órganos o mecanismos de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas	54
2. Institucionalidad implementadora de las políticas y de atención directa de casos	60
3. Órgano o ente coordinador o rector	62
4. Estructuras participativas de niñas, niños y adolescentes	65
<i>E. El sistema de protección de los derechos de la niñez a nivel local</i>	68
<i>F. El sub-sistema de protección frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia</i>	75
1. Adopción de medidas de protección	77
<i>G. El sistema de justicia y su relación con el sistema de protección de la niñez</i>	80
<i>H. Prestación de servicios por entidades privadas</i>	84
<i>I. Actores no-estatales y estructuras comunitarias</i>	86

**CAPÍTULO 3 | ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS SISTEMAS  
NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS DE LA NIÑEZ** **95**

---

- A. *Obligaciones jurídicas en lo relativo a los aspectos económicos* 95
- B. *Progresividad y no-regresividad* 105

**CAPÍTULO 4 | LA CENTRALIDAD DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y  
ADOLESCENTES** **113**

---

- A. *Titulares de derechos* 114
- B. *Principio de igualdad y no-discriminación* 117
- C. *Derecho a ser escuchado y a la participación significativa y protagónica* 123
- D. *El interés superior del niño* 130
- E. *Principio de autonomía progresiva* 135
- F. *La protección como un continuum y la interrelación de derechos* 141
- G. *Perspectiva de género* 146
- H. *Perspectiva intercultural* 150
- I. *La protección de la familia como elemento destacado de la protección de los derechos de la niñez* 151

**CAPÍTULO 5 | PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS** **163**

---

- A. *Retos en el proceso de transformación de la administración pública y la buena gobernanza* 163
  - 1. *Métodos de planificación de las políticas* 164
  - 2. *Sistemas de recopilación de datos y análisis de información* 165
  - 3. *Sistemas de medición, monitoreo y evaluación* 169
  - 4. *Transparencia y acceso a la información* 171
  - 5. *Participación de la sociedad civil y de las niñas, niños y adolescentes* 172
  - 6. *Profesionalización y especialización* 175
  - 7. *Sistemas de vigilancia independiente* 177
    - Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos* 177
  - 8. *Mecanismos para presentar quejas y denuncias* 179
- B. *Debilidades de la institucionalidad, limitaciones en el liderazgo político y fragmentación de las intervenciones* 181
- C. *Asignación insuficiente de recursos económicos y limitaciones en la gestión presupuestaria* 185
- D. *Debilidades a nivel local* 190



<i>E. Falta de centralidad de los NNA</i>	194
<i>F. Relegación de la Prevención</i>	195
<i>G. La necesidad de promover transformaciones sociales y culturales</i>	196

---

**CAPÍTULO 6 | RECOMENDACIONES** **201**



# CAPÍTULO 1

# INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN

## A. *Presentación del informe: relevancia y pertinencia*

1. En el derecho internacional de los derechos humanos se realiza un claro reconocimiento a la condición especial que tienen los niños, niñas y adolescentes<sup>1</sup> (en adelante, NNA) debido a su situación de personas en desarrollo y crecimiento. Este reconocimiento se acompaña del establecimiento de un deber por parte de los Estados de protección especial y reforzada hacia ellos y ellas, del cual se deriva el principio del interés superior del niño que supone la obligación de los Estados de adoptar decisiones y de priorizar las intervenciones que favorezcan la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como su protección. Este reconocimiento se realiza en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “Convención Americana” o la “CADH”), el artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la “Declaración Americana” o la “DADH”) y en el articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante la Convención sobre los Derechos del Niño o la “CDN”), así como en el resto de principales instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes en materia de niñez.
2. A nivel interno, de modo general, con posterioridad a la entrada en vigor y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados de la región han cumplido con la obligación de transposición y cumplimiento del referido instrumento internacional adoptando Códigos de la Niñez o Leyes Especiales de protección de la niñez, normas en las cuales se reconocen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

---

\* La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe, en particular a Angels Simon, Especialista en Derechos Humanos.

<sup>1</sup> La Comisión utiliza el término “niño” para referirse indistintamente a todas las niñas, los niños y adolescentes, entendiéndolo por éstos a toda persona menor de 18 años cumplidos, conforme al concepto utilizado por la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y el *corpus juris* internacional sobre la materia. En el informe también se utilizará las siglas NNA para referirse a los niños, niñas y adolescentes.

3. El compromiso legislativo asumido por los Estados con la niñez es manifiesto y ha permitido conseguir logros evidentes e hitos muy importantes en este campo transformando la realidad de la niñez en nuestro hemisferio, con avances como el reconocimiento de la educación obligatoria y gratuita para los niños y las niñas y la reducción de las tasas de analfabetismo, la caída de los índices de morbilidad y mortalidad infantil por medio de medidas como los programas de vacunación, y la reducción de los niveles de desnutrición a través de programas de apoyo nutricional, por poner solo algunos ejemplos conocidos por todos. Si bien los avances son visibles en todos los Estados de la región, los desafíos que persisten en materia de la efectiva vigencia de los derechos de la niñez son también innegables.
4. Como parte de su mandato, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realiza un monitoreo constante de las condiciones de vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los diversos países de la región, así como a las situaciones de vulneración de los mismos y las respuestas que los Estados ofrecen para proteger, restituir y reparar los derechos. Si bien la Comisión reconoce y felicita avances como los descritos, también nota con preocupación la profunda brecha existente entre los derechos establecidos en las normas y la realidad en la que viven millones de niños, niñas y adolescentes en la región. Muchas de las problemáticas en materia de derechos de la niñez son, en mayor o menor medida, compartidas por la mayoría de los Estados.
5. Por ejemplo, la CIDH observa que la violencia sexual, particularmente contra las niñas y las adolescentes, es una grave forma de violencia que se encuentra ampliamente extendida en el hemisferio contando varios Estados con algunas de las tasas más elevadas a nivel mundial<sup>2</sup>. Asimismo, el embarazo infantil es un serio problema siendo ésta la única región en el mundo donde los partos en niñas menores de 15 años va en aumento, con cerca de 10 millones de embarazos al año, y la segunda región con mayor número de embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años<sup>3</sup>. Por su parte, el castigo corporal contra los niños y las niñas se encuentra profundamente

---

<sup>2</sup> CIDH, comunicado de prensa, [CIDH saluda avances y urge a Estados a crear condiciones favorables al ejercicio de los derechos de las mujeres](#), 8 de marzo 2016; CIDH, comunicado de prensa, [CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región](#), 12 de octubre 2016; CIDH, comunicado de prensa, [Es hora de incrementar acciones para terminar y prevenir violencia contra mujeres y niñas](#), 2 de diciembre 2016.

<sup>3</sup> CIDH, 165 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática [Violencia sexual contra las niñas en América Latina y el Caribe](#), 24 octubre 2017; CIDH, 149 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática, [Derechos humanos de las niñas en América Latina y el Caribe](#), 28 de octubre 2013; y Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones (UNFPA), [Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes](#), págs. 5, 6, 10, 11 y 12.

arraigado y tolerado socialmente, y prevalece inclusive en aquellos países que han introducido prohibiciones legislativas expresas contra su utilización como una forma de disciplina<sup>4</sup>. En la región se sigue institucionalizando innecesariamente a millares de niños y niñas por situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la pobreza y a otras causas sociales, a pesar del reconocimiento legislativo que se hace del derecho de los niños a vivir con sus familias<sup>5</sup>. Por otro lado, si bien el trabajo infantil se ha reducido sustancialmente en la región, 5,7 millones de niñas y niños trabajan sin haber cumplido la edad mínima de admisión al empleo o realizan trabajos perjudiciales para su desarrollo o que constituyen una forma de explotación según el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil<sup>6</sup>. Asimismo, aun reconociendo los grandes avances registrados en el ámbito educativo, 1,4 millones de niños nunca han asistido a la escuela y el 5,6% han abandonado la educación antes de finalizar sus estudios (10 millones), situación particularmente generalizada en algunos países centroamericanos y andinos, donde alrededor del 10% de los niños de 6 a 17 años no asisten regularmente a la escuela<sup>7</sup>. Adicionalmente, el hecho de que esta región sea la más violenta del mundo implica que varios países tengan de las mayores tasas mundiales de homicidios en adolescentes y un elevado riesgo para los niños, niñas y adolescentes de ser captados y utilizados por el crimen organizado para sus intereses.

6. Además de estas problemáticas que son conocidas y que evidencian la brecha entre el reconocimiento de los derechos de la niñez en las legislaciones internas de los Estados y la realidad, cabe notar que existen fenómenos que impactan negativamente los derechos de los niños y las niñas pero que se encuentran invisibilizados y que ahondan aún más la brecha existente. Así, por ejemplo, los hijos e hijas de personas privadas de libertad sufren graves efectos en el disfrute de sus derechos como consecuencia del encarcelamiento de sus padres con impactos en su desarrollo integral, bienestar y en el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones con el resto de niños, a pesar que los niños de padres

---

<sup>4</sup> Ver CIDH, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, 2009. Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Brasil, Bolivia, Argentina, Nicaragua, Perú y Paraguay son los únicos países de la región que han adoptado o modificado la ley para introducir una prohibición absoluta y expresa del castigo corporal en todos los entornos, incluidos los hogares y las escuelas. Puede consultarse la iniciativa *End corporal punishment*.

<sup>5</sup> Puede consultarse, CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>6</sup> Cifras de la *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.

<sup>7</sup> CIDH, *Informe preliminar sobre pobreza extrema y derechos humanos en las Américas*, 2016, párrafo 294. UNICEF y CEPAL, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, 2010, pág. 69.

encarcelados tienen los mismos derechos que los demás niños y no deben ser tratados como si estuvieran ellos mismos en conflicto con la ley como resultado de las acciones de sus padres. Ésta es una problemática en crecimiento debido al elevado número de personas privadas de libertad en la región, especialmente en conexión a la excesiva utilización de la prisión preventiva y a la aplicación de penas privativas de libertad para delitos no violentos relacionados con las drogas como el micro-tráfico<sup>8</sup>.

7. Aun y existir un reconocimiento y una preocupación genuina por los Estados respecto a estas problemáticas y a otras que afectan a la niñez, las medidas adoptadas no parecen ser suficientes. El reconocimiento legal de los derechos de la niñez y los cambios legislativos para la prohibición, por ejemplo, del trabajo infantil o la tipificación penal y el incremento de las penas para los perpetradores de violencia sexual contra NNA, han demostrado ser insuficientes para poner fin a estas situaciones. Por otra parte, a lo largo del tiempo no se observan tampoco descensos sustantivos en los niveles de prevalencia de varias de estas violaciones a derechos a pesar de que se adoptan campañas y programas focalizados a estas temáticas, cuestionándose la efectividad de las políticas públicas. Los niveles de impunidad de los delitos contra la niñez tampoco ven resultados muy prometedores en comparación con los avances conseguidos en otros grupos poblacionales, donde se ha incrementado el número de denuncias, el acceso a la justicia y la cantidad de sentencias, lo cual además opera como un elemento disuasorio de la repetición de estas violaciones.

8. Frente al contexto descrito se hace manifiesto que el mero reconocimiento legal de los derechos de la niñez es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y para transformar las realidades de los NNA. A partir de la Observación General número 5 del Comité de los Derechos del Niño se ha extendido y generalizado la concepción de que para la protección de la niñez y de sus derechos se requiere de un conjunto de elementos, además

---

<sup>8</sup> CIDH, 156 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática Situación de hijos de personas privadas de libertad en América, 22 de octubre 2015. Ver también, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, documentos relacionados con el Día de Debate General dedicado a esta temática y las Recomendaciones emitidas por el Comité, 2011. También, Church World Service América Latina y el Caribe, Gurises Unidos y Plataforma Regional por la Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con madres y padres encarcelados (NNAPes), ¿Invisibles hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados, 2014.



de las leyes, que conforman un todo destinado a garantizar los derechos de los NNA, destacándose entre ellos<sup>9</sup>:

- Las políticas públicas, programas y servicios;
- Los mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad);
- Sistemas de acopio de datos y análisis de la información;
- Mecanismos independientes de vigilancia;
- Sistemas de difusión y sensibilización respecto de los derechos de la niñez;
- Recursos humanos especializados y en número adecuado;
- Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios; y,
- Protocolos y estándares de actuación y prestación de los servicios, así como la gestión y tratamiento de casos y remisión de los mismos.

Todo ello además en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Éstos son los componentes que usualmente se destacan como partes de lo que usualmente se conoce en los países de esta región como los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” (en adelante los “sistemas”, los “sistemas nacionales” o los “SNP”).

9. En el sentido de lo referido, un número significativo de los Códigos de la Niñez o Leyes Especiales de protección de la niñez, además de reconocer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, generalmente incluyen secciones dedicadas a la distribución de competencias y responsabilidades entre las autoridades, y a la creación y el funcionamiento de la institucionalidad y de las estructuras y los mecanismos necesarios para la aplicación del Código o la Ley. Es decir, **prevén la creación de un modelo operativo para dar efectividad a los derechos reconocidos en la normativa**<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, 34 periodo de sesiones.

<sup>10</sup> Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, 2013. Se suelen recoger en un sólo cuerpo normativo la regulación de todos los derechos de los niños y

10. Al respecto, la CIDH ha destacado que lo que se conoce como los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” deberían **constituir el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes** sin los cuales los marcos normativos que reconocen estos derechos devienen inaplicables e inefectivos en la práctica, y los derechos irrealizables<sup>11</sup>.

11. Cabe destacar que a pesar de que la terminología “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” se encuentra ampliamente extendida en los países para referirse al modelo operativo y a las estructuras para la efectiva aplicación de las leyes que reconocen los derechos de la niñez, **las diferencias entre los modelos son considerables en la práctica. Los modelos de sistemas no son uniformes sino que varían de país en país** dependiendo del contexto y realidad de cada Estado, su Constitución, marco normativo, estructura territorial e institucional, distribución competencial y recursos disponibles. Los sistemas **son además dinámicos y cambiantes**, pudiéndose introducir modificaciones a lo largo del tiempo a su estructura y funcionamiento para adaptarse mejor a las necesidades de protección de la niñez.

12. En cuanto a la terminología, estos modelos operativos y diseños organizacionales se los conoce con denominaciones similares aunque con variaciones en función del país, y las definiciones también tienen algunas diferencias, aunque muchos sistemas guardan similitudes en sus principales características organizativas, lógicas de funcionamiento y principios.

13. Asimismo, la CIDH también advierte que por el hecho de que el Estado cree en su norma un modelo operativo para la implementación de los derechos de la niñez, y lo denomine “sistema nacional de protección de los derechos de la niñez”, ello no supone que el Estado esté dando cumplimiento a cabalidad con sus obligaciones internacionales en materia de protección de

---

de las situaciones que inciden en el goce y ejercicio de los mismos, lo que antes de la entrada en vigor de la CDN usualmente se contenía en varias leyes dispersas, facilitándose así la comprensión de la interdependencia y la complementariedad de todos los derechos para conseguir el desarrollo pleno e integral de todos los niños y niñas.

<sup>11</sup> CIDH, [CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes](#), 28 noviembre de 2016. CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), prólogo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

los de derechos de los NNA. **Este informe tiene precisamente como objetivo señalar las obligaciones, principios y estándares aplicables en el diseño y el funcionamiento de estos sistemas, de acuerdo con las obligaciones que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos.**

14. De modo general, los SNP de los Estados de la región comparten el hecho que todos ellos se proponen **abordar los problemas de protección de la niñez y de garantía de sus derechos de una manera integral y sostenible** -aunque existen retos importantes en la práctica para su implementación efectiva. En general, estos modelos operativos afirman el **papel de los progenitores y la familia como los responsables primarios** por la crianza, cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes; **reconocen la responsabilidad del Estado** bajo el derecho internacional de los derechos humanos de proporcionar una protección especial a los NNA por su condición de personas en desarrollo, de lo cual se derivan para el Estado las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de los NNA, en concordancia con los instrumentos internacionales aplicables, traducándose ello en políticas, programas y servicios; **identifican el abuso, la negligencia, el abandono, la explotación y, en general, la violencia contra la niñez como problemáticas prioritarias** que centran una parte considerable de los recursos y esfuerzos institucionales; y buscan promover no sólo cambios normativos sino que éstos lleven a **cambios sociales**, en las concepciones, actitudes y prácticas, que redunden en entornos con mejores capacidades de protección de la niñez, en el hogar, la escuela, la comunidad y centros de cuidado, entre otros. A su vez, otorgan una **mayor centralidad y protagonismo a los NNA** promoviendo su participación social, el empoderamiento en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, y el reconocimiento del valor de sus opiniones. Existe asimismo un cierto nivel de **reconocimiento a las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil** en la promoción y protección de los derechos de la niñez, previéndose en varios Códigos y Leyes la participación de estas organizaciones en el funcionamiento de los SNP, aunque las condiciones para la misma varían en los países.
15. La CIDH reconoce los considerables esfuerzos realizados por los Estados en esta materia, sin los cuales no se hubieran logrado los avances que se han alcanzado en las últimas décadas. Sin embargo, la CIDH considera tarea imprescindible e impostergable seguir invirtiendo en esfuerzos para fortalecer las estructuras y los mecanismos operativos, así como las políticas, programas y servicios, con el objetivo que el reconocimiento de derechos de los NNA trascienda las leyes y encuentren reflejo en la realidad. En ese sentido, la CIDH ha hecho llamados generales a todos los Estados de la región, y específicos cuando ha tenido la oportunidad de

pronunciarse respecto de los SNP de determinados Estados, para que redoblen los esfuerzos para fortalecer su funcionamiento<sup>12</sup>, en sus **dimensiones normativa, programática e institucional**. A pesar de la importancia crucial que tienen los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez, su funcionamiento requiere de mayor atención por parte de todos los Estados de la región, sin excepción.

16. Por otra parte la CIDH celebra el notorio interés que la temática genera entre las autoridades responsables en materia de niñez en la región. En los últimos tiempos varios Estados han adoptado o modificado su normativa para considerar la creación, funcionamiento y fortalecimiento de sus SNP, y otros se encuentran actualmente en proceso de formulación legislativa, reconociendo la importancia de contar con un modelo operativo y las estructuras necesarias para la protección integral de los derechos de la niñez, superando la visión obsoleta basada en un cúmulo de programas autónomos que abordaban diversas problemáticas de modo compartimentarizado. La CIDH ha sido testigo del prominente interés de las altas autoridades en niñez de compartir entre ellas las experiencias, buenas practicas, y desafíos en la implementación, funcionamiento y fortalecimiento de sus SNP, conscientes de que el funcionamiento de estos sistemas es medular para la protección de la niñez, tal y como se pudo observar durante la realización del *Primer Foro Interamericano de Sistemas Nacionales de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes*, en abril del 2017, realizado bajo los auspicios de los Estados de México y Costa Rica y que contó con la participación de las altas autoridades de niñez de 16 Estados de la región<sup>13</sup>.
17. De lo referido, surge la necesidad de cubrir un vacío y contar con contribuciones desde el Sistema Interamericano que ayuden a identificar las obligaciones de los Estados y los principios y estándares basados en el derecho internacional de los derechos humanos aplicables al funcionamiento de los SNP, que sirva de aporte sustantivo en los procesos de diseño y fortalecimiento de estos sistemas que se siguen en la región. El presente informe esta principalmente destinado a las autoridades, funcionarios y especialistas que se desempeñan en el campo de los derechos de la niñez, así como a las organizaciones de la sociedad civil que

---

<sup>12</sup> CIDH, *CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes*, 28 noviembre de 2016. CIDH, informe *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, prólogo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>13</sup> Los Estados participantes en el Foro, a través de sus altas autoridades en materia de niñez, fueron: Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

desarrollan labores en la promoción y protección de los derechos de los NNA.

## ***B. Alcance y objetivos del informe***

18. El presente informe busca profundizar en el análisis de las capacidades actuales de los Estados, a través de sus sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez para cumplir con el mandato normativo de garantizar los derechos de la niñez y de responder adecuadamente a las violaciones, identificando los principales avances que se observan así como los desafíos más comunes que éstos enfrentan.
19. En vista de la amplitud de la temática, a la vez que reconociendo que no existe un único modelo operativo que deba ser emulado y seguido, sino que existen múltiples modelos en la región, el abordaje del informe es una aproximación a los temas más destacados que la CIDH ha identificado son nucleares a los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez. El informe no busca presentar un análisis exhaustivo y comparativo de la estructura y el funcionamiento de todos los sistemas en la región, sino identificar los principios y estándares que deben aplicarse en el diseño y el funcionamiento de los mismos de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos. La Comisión a su vez identifica los retos y vacíos más destacados que se observan en la práctica. Junto con ello, la CIDH formula una serie de recomendaciones con el objetivo de guiar los esfuerzos de los Estados para mejorar y fortalecer los SNP y su funcionamiento, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El informe busca constituir una oportunidad para los Estados de evaluar y revisar la efectividad de sus sistemas de protección de la niñez.

## ***C. Limitaciones del informe***

20. La CIDH advierte que las observaciones del presente informe relativas a las características habituales de la estructura institucional de los SNP se basan principalmente en la información recibida de los países de América Latina, países respecto de los cuales la CIDH tuvo mayor acceso a información y datos. Asimismo, debe también anotarse que los diferentes sistemas jurídicos (por un lado el sistema anglosajón basado en el “common law” y por otro el sistema civilista), y el contexto socio-cultural, introducen algunas variaciones entre los países caribeños angloparlantes, Estados Unidos y Canadá, respecto de los países latinoamericanos en lo que respecta a la creación y funcionamiento de estos sistemas. Es por ello que

algunas de las descripciones de lo observado en relación a la estructura de los referidos sistemas no necesariamente son aplicables a todos los países, particularmente a los del Caribe, a Estados Unidos y a Canadá. Sin embargo, aun reconociendo estas diferencias, los principios sobre los cuales deben estructurarse y funcionar los SNP y las obligaciones jurídicas que se desprenden de la CDN son aplicables a todos los Estados<sup>14</sup>, y del mismo modo las recomendaciones contenidas en este informe se formulan para todos los países de la región.

## **D. Concepto y terminología**

21. La Convención sobre los Derechos del Niño no ofrece una terminología específica como tampoco un concepto o una definición precisa y acotada en relación a los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez. Por otra parte, en el hemisferio conviven diferentes concepciones y

---

<sup>14</sup> Estados Unidos no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como tampoco lo es de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, siendo el único país de la región que no ha ratificado este tratado internacional sobre los derechos de la niñez. Sin embargo, los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son fuentes de obligaciones internacionales para Estados Unidos, y en particular el artículo VII de la Declaración Americana, en conexión con el concepto de *corpus juris* que la Corte y la Comisión aplican para interpretar los contenidos y alcances del deber de protección especial a la niñez derivados tanto del artículo VII de la Declaración Americana como del 19 de la Convención Americana. De acuerdo a la jurisprudencia y a la práctica bien establecida y de larga data del sistema interamericano de derechos humanos, la Declaración Americana es reconocida como fuente de obligación jurídica para los Estados Miembros de la OEA, incluyendo a los Estados que no son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se considera que estas obligaciones emanan de los deberes pertinentes a los derechos humanos de los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA. Los Estados miembros han acordado que el contenido de los principios generales de la Carta de la OEA está incorporado y es definido por la Declaración Americana, así como el estatus jurídico consuetudinario de los derechos protegidos por muchas de las disposiciones básicas de la Declaración. Ver, CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros vs. Estados Unidos, 21 de Julio de 2011, párrs. 115, 117, 118 y 119. Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 35-45. Véase también, Asamblea General de la OEA, Resolución 314, AG/RES. 314 (VII-O/77), 22 de junio de 1977 (en que se encomienda a la Comisión Interamericana la preparación de un estudio para establecer “la obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”); Asamblea General de la OEA, Resolución 371, AG/RES (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (en la que se reafirma su compromiso de “promover el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”); Asamblea General de la OEA, Resolución 370, AG/RES. 370 (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (que hace referencia a los “compromisos internacionales” de los Estados miembros de la OEA de respetar los derechos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre).

enfoques sobre estos sistemas, así como diferentes niveles de progreso respecto a la adopción y el funcionamiento de modelos y estructuras operativas para garantizar el pleno respeto y goce de los derechos de los NNA. Aunque en los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para reflexionar alrededor de la idea de lo que es un sistema de protección de los derechos de la niñez, lo que debería hacer, y cómo debería hacerlo, al momento de elaborar este informe se detecta la existencia de una diversidad de entendimientos al respecto, así como en lo relativo al grado de responsabilidad que en ello tienen el Estado, la familia, la comunidad y otras estructuras no- gubernamentales<sup>15</sup>.

22. En lo relativo a la terminología, la CIDH en este informe ha optado por utilizar el término “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” en atención a que se trata de una terminología ampliamente extendida en los países de la región y a la facilidad con la cual las autoridades, funcionarios, expertos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos de la niñez ubican con este concepto el significado y el alcance de lo que se está haciendo referencia.
23. Los Estados de la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”) en Declaraciones emitidas en sucesivas Conferencias Iberoamericanas de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia también se han referido a estas estructuras operativas para la realización práctica de las legislaciones en materia de niñez como “sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia”<sup>16</sup>. Por su parte, el

<sup>15</sup> En relación al concepto y la terminología pueden consultarse hallazgos y conclusiones en: Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, 2013, págs. 11 y 12; UNICEF, UNHCR, Save the Children y World Vision, “A better way to protect all children. Theory and practice of child protection systems”, Resumen de la Conferencia Internacional realizada los días 13-16 noviembre 2012, New Delhi, India, en la cual participaron más de 130 autoridades públicas con responsabilidades en formulación de políticas públicas, académicos, expertos y personal de organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la protección de los derechos de la niñez de más de 50 países de todos los continentes; y UNICEF, UNHCR, ChapinHall at the Chicago University y Save the Children, Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations

<sup>16</sup> En la Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) se destacó la importancia de “...promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de ciudadanía en el nivel regional y local como parte de una progresiva descentralización, en vistas de facilitar, el acceso de niños, niñas y adolescentes a los diversos servicios ofrecidos para su desarrollo en su medio territorial más cercano procurando la adecuación de estos servicios a las particularidades de cada territorio.” De igual manera en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) se afirmó que “los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes de la Organización de Estados Americanos (en adelante IIN-OEA) se refiere a los “Sistemas Nacionales de Protección de la Niñez” en su Plan de Acción al identificar las acciones estratégicas de apoyo a los Estados de la región en el marco de su mandato institucional<sup>17</sup>.

24. En base a lo que se acaba de referir, y considerando que existen diversas denominaciones existentes en la región con algunas variaciones (como “sistema nacional de protección de la niñez”, “sistema nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes” o “sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”), la CIDH advierte que la terminología utilizada en el presente informe debe considerarse solo a los efectos de referencia y no de forma taxativa o vinculante.

25. Así mismo, para referirse a las diversas instituciones y organismos que componen el sistema nacional de protección de los derechos de la niñez, la CIDH en el presente informe identifica las diversas denominaciones más extendidas y usuales con las cuales se conocen estas instituciones en la región y enumera las principales funciones que este tipo de instituciones deberían tener atribuidas. **A los solos efectos de facilitar la lectura del informe, en algunas oportunidades a lo largo del informe la CIDH opta por referirse a las denominaciones más usuales de estas instituciones, pero ello no conlleva una preferencia terminológica para referirse a las mismas siendo lo relevante las características, funciones y principios por los cuales éstas deben regirse y que la CIDH describe en el informe.**

## ***E. Metodología para la elaboración del informe***

26. Para la elaboración de este informe temático, la CIDH preparó un cuestionario con el objetivo de recopilar información relevante de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, de la sociedad civil y de otros actores relevantes<sup>18</sup>. La CIDH desea agradecer a

---

articulada y coordinada por entes suficientemente facultados, y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos”.

<sup>17</sup> Ver IIN-OEA, [Plan de Acción 2015-2019](#).

<sup>18</sup> La CIDH recibió respuestas al cuestionario de los Estados de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay, así como de las siguientes organizaciones, ANDHES (Argentina), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Fundación Sur (Argentina), Confederación General del Trabajo de la República de Argentina, Aldeas Infantiles SOS oficina en Argentina, Visión Mundial oficina en Bolivia, Corporación Opción (Chile), Colombia Diversa, Central Unitaria de Trabajadores de Colombia,



todos los Estados, organizaciones de la sociedad civil y otros actores que hicieron llegar sus respuestas a la CIDH, y destaca el interés y el compromiso con la temática que se desprende de todas las respuestas recibidas.

27. Asimismo, en el marco del 157º periodo ordinario de sesiones de la CIDH, el cual tuvo lugar del 2 al 15 de abril de 2016, la CIDH convocó a una audiencia de oficio bajo el título “Sistemas Nacionales de Protección de la Niñez en América”<sup>19</sup>. Esta audiencia le permitió a la CIDH conocer aspectos principales sobre el funcionamiento de estos sistemas en la región. Adicionalmente, también en el marco del 157º periodo ordinario de sesiones, se realizó una reunión de trabajo de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez con la Red Latinoamericana y Caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, REDLAMYC) y con otros integrantes del Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe, a quienes la CIDH quiere agradecer por su participación en la audiencia y por los intercambios técnicos y las sugerencias ofrecidas durante la posterior reunión de trabajo.
28. En adición, la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez realizó 3 visitas para observar directamente la organización y el funcionamiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez. Estas visitas se llevaron a cabo a Brasil (del 16 al 20 de noviembre de 2015, Brasilia y Rio de Janeiro), Bolivia (del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 2015, La Paz, Cochabamba, Sacaba y Viacha) y México (del 14 al 18 de noviembre, Ciudad de México, Ecatepec, Pachuca y Acatlán). En el marco de estas visitas la CIDH se reunió con autoridades de los tres poderes del Estado y con la oficina de las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos (Ombudsperson), organizaciones de la sociedad civil, UNICEF y otras agencias de las Naciones Unidas, así como con organizaciones de niños, niñas y adolescentes. La Comisión desea agradecer nuevamente a las autoridades y a todas las personas y organizaciones de la sociedad civil que se encontraron con la Relatoría por la valiosa información aportada y las sugerencias que fueron compartidas. La Relatoría desea hacer un reconocimiento muy especial a los niños, niñas y adolescentes que participaron en los diálogos con la Relatora; sus opiniones y experiencias

---

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Fundación Biopsicosis (Colombia), Fundación Acceso (Costa Rica), Visión Mundial oficina en El Salvador, Visión Mundial oficina en México, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (México), Aldeas Infantiles SOS oficina en México, CODENI (Nicaragua), CENIDH (Nicaragua), Global Infancia (Paraguay), CDIA (Paraguay), CUT-Autentica (Paraguay), Plan International oficina en Perú, Save the Children oficina en Perú, Paz y Esperanza (Perú), RENACSENIV y VIVA (Venezuela), Asociación Civil Red de Casas Don Bosco (Venezuela), y Plan International Oficina Regional para las Américas.

<sup>19</sup> CIDH, 157 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática, Sistemas nacionales de protección de la niñez en América, 7 de abril de 2016.

contribuyeron de modo destacado a desarrollar la visión y el enfoque de este informe respecto del rol que deben cumplir los SNP, y a identificar algunos de los principales vacíos y debilidades de éstos.

29. A su vez, la elaboración del presente informe se benefició enormemente de las valiosas presentaciones, paneles, diálogos y de la información compartida por 16 Estados de la región, miembros del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, expertos independientes, personal de UNICEF, del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes de la Organización de Estados Americanos (IIN-OEA), Visión Mundial, Save the Children, Plan Internacional, REDLAMYC y organizaciones de la sociedad civil de diversos países de la región, quienes participaron en el *Primer Foro Interamericano de Sistemas Nacionales de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes* realizado en la Ciudad de México, México, los días 24 a 26 de abril del 2017. El evento fue co-convocado por el Estado de México a través del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica (PANI), la CIDH, UNICEF, el IIN-OEA y REDLAMYC.
30. Cabe destacar además la existencia en la región de valiosos esfuerzos, que se traducen en estudios y guías, orientados a prestar apoyo y asistencia técnica a los Estados en la construcción y funcionamiento de sus SNP. En ese sentido, las iniciativas de UNICEF en este campo representaron contribuciones importantes para la elaboración del presente informe. Asimismo, la iniciativa impulsada por el *Grupo Inter-Agencial sobre los Sistemas Nacionales de Protección* --integrado por Plan Internacional, Save the Children, UNICEF y Visión Mundial-- de elaborar indicadores para evaluar el grado de avance en el funcionamiento de los SNP constituye también una herramienta de utilidad para identificar niveles de progreso y la existencia de retos. Esta herramienta y el resultado de la aplicación piloto de la misma en algunos Estados fueron compartidos por el Grupo Inter-Agencial con la Comisión para la elaboración del informe, constituyendo interesantes aportes.
31. Por último, la CIDH desea agradecer el importante y constante apoyo recibido por la organización Visión Mundial para la elaboración del presente informe. La CIDH agradece a la organización por haber compartido el voluminoso cuerpo de estudios e investigaciones que ha producido sobre el funcionamiento práctico de los SNP en los países de América Latina y por haber prestado su cooperación en la organización de las reuniones con los niños, niñas y adolescentes durante las visitas a los países. La CIDH también agradece la valiosa colaboración de los integrantes del *Grupo Inter-Agencial sobre los Sistemas Nacionales de Protección*, y sus

generosas contribuciones técnicas que contribuyeron a enriquecer el contenido del informe.

## ***F. Estructura del informe***

32. El presente informe se divide en cinco capítulos sustantivos y una sección final de Recomendaciones. El primer capítulo tiene un carácter introductorio a la temática, explica la necesidad de elaborar un informe sobre los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez, acota el objetivo, alcance y limitaciones del informe, presenta la metodología utilizada y realiza algunas precisiones terminológicas.
33. El segundo capítulo aborda las principales obligaciones contraídas internacionalmente por los Estados en materia de derechos de la niñez bajo la Convención Americana, la Declaración y la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular aquellas relacionadas con la creación de los SNP, así como el marco jurídico para su funcionamiento desde el derecho internacional de los derechos humanos. Se enumeran en este capítulo las dimensiones normativa, programática e institucional que componen los referidos sistemas, y se profundiza en las dimensiones programática e institucional. Específicamente, se analizan las obligaciones de adoptar una Política Nacional para la Niñez y sus principales características, y el deber del Estado de organizar el aparato estatal y todas las estructuras operativas para garantizar los derechos de la niñez, identificando los principales aspectos de la organización y funcionamiento de la institucionalidad de los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez.
34. En el capítulo tercero se analizan los aspectos económicos de estos sistemas y los alcances del deber de destinar los recursos económicos suficientes para garantizar de forma adecuada y efectiva los derechos de los NNA, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.
35. El capítulo cuarto pone un particular énfasis en el reconocimiento de la centralidad de los niños, niñas y adolescentes, y de sus derechos, al momento de adoptarse políticas y diseñar y poner en funcionamiento los SNP. Del mismo modo, se recuerda el rol que el derecho internacional de los derechos humanos le otorga a las familias en la protección de la niñez, como aspecto destacado que debe ser tomado en consideración en la toma de decisiones y la implementación de medidas destinadas a la protección de los NNA.

36. El capítulo quinto identifica los principales retos y desafíos que la CIDH observa existen en la práctica y que dificultan el correcto funcionamiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez.
37. El informe concluye con una serie de recomendaciones a los Estados de la región para mejorar y fortalecer sus sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

CAPÍTULO 2  
EL MARCO PARA LA  
CONSTRUCCIÓN DE LOS  
SISTEMAS NACIONALES DE  
PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS DE LA NIÑEZ



## EL MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

### ***A. El cambio de paradigma: los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y la garantía integral de sus derechos.***

38. Sin duda la transformación más profunda operada por la Convención sobre los Derechos del Niño fue el reconocimiento del niño y la niña como sujetos titulares de derechos, al igual que todas las personas, además de reconocerles el derecho a una protección especial, adaptada y reforzada, debido a su condición de personas en desarrollo y crecimiento. La Comisión y la Corte Interamericana han realizado el mismo reconocimiento con base en los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> El artículo 19 de la Convención Americana establece que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. De forma similar se pronuncia la Declaración Americana en su artículo VII el cual reconoce que “[t]oda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.” En relación a los pronunciamientos ver, CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párrs. 269 a 275. CIDH, Informe No. 83/10, Caso 12.584, Fondo, Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón, Argentina, 29 de noviembre de 2010, párr. 72. Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 54, 55 y 60; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 244; *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 152; y especialmente: Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrafo 147 y Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 113; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164; *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408; y *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 184; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia

39. Esta nueva visión supone dejar atrás el paradigma de la “situación irregular” y un modelo de protección tutelar, en el cual el Estado intervenía ante lo que consideraba como un “hecho antisocial” cometido por el niño o cuando éste se encontraba “en estado de peligro o abandono material o moral”. Este tratamiento jurídico de la niñez suponía considerar al niño como objeto de asistencia y de control, con intervenciones tutelares que desconocían los derechos del niño, y muy a menudo suponían arbitrariedades, abusos y falta de garantías por parte del Estado en su actuar<sup>21</sup>. Esta visión tampoco identificaba las responsabilidades del Estado por la creación de las condiciones necesarias para el goce efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos por todos los niños, niñas y adolescentes.
40. Por otra parte, los ordenamientos jurídicos anteriores a la CDN enmarcaban los aspectos relativos a la protección y el desarrollo del niño dentro del ámbito familiar. Las responsabilidades del Estado por el bienestar del niño se circunscribían principalmente a las intervenciones ante las situaciones excepcionales antes referidas de “estado de peligro o abandono material o moral”. Existía en los ordenamientos una falta de reconocimiento de los derechos del niño, entre ellos el reconocimiento a su autonomía progresiva y a su derecho a participar en las decisiones que les afecten, en función de su edad y madurez. Esta visión jurídica trataba principalmente al niño como “propiedad” de su familia, no como sujeto de derechos, y relegaba al Estado a intervenciones de carácter excepcional sin exigirle que invirtiera esfuerzos y recursos para asegurar su bienestar y goce de todos sus derechos.
41. La entrada en vigor de la CDN, y su rápida ratificación por los Estados de la región, supuso la introducción de una concepción sustancialmente nueva de la niñez para el derecho lo cual provocó que las legislaciones de los Estados de la región fueran modificadas con prontitud para adaptarse a la CDN y al nuevo paradigma. La CDN reconoce a los NNA como titulares de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y lo hace con una visión holística e integral de los derechos.

---

de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163-164, y 171; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126 y 134; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 146 y 185; y *Caso de la Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 172.

<sup>21</sup> La CIDH se ha referido a diversas situaciones de preocupación que suponen una rémora del anterior paradigma, y un desconocimiento de los derechos de los niños y las niñas, particularmente en el campo de la justicia juvenil y en el abordaje de la situación de niños y niñas sin cuidados parentales adecuados o en riesgo de perderlos. Puede consultarse en sus informes, [Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#) y [Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas](#).



42. Esta visión holística e integral se deriva de uno de los cuatro principios fundamentales en los cuales se basa la CDN, el principio del desarrollo integral del niño, el cual se refleja en todo el articulado de la CDN. El Comité de los Derechos del Niño interpreta el término "desarrollo" en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño, considerando que todos los derechos reconocidos en la CDN se interrelacionan y contribuyen al desarrollo integral del niño<sup>22</sup>. Las medidas que adopten los Estados deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños. En esta lógica, la CDN exige de los Estados que asuman un rol de garante de los derechos y que intervengan para asegurar las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio, disfrute y vigencia de todos los derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, para todos los niños, niñas y adolescentes.
43. En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte han sido claras en señalar que los niños y las niñas "poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos (...) y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado"<sup>23</sup>. Por consiguiente, el artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana deben entenderse que establecen un derecho adicional y complementario que el tratado establece para los niños, quienes por su estado de desarrollo necesitan de una protección especial<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 "Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)", CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párr. 12. El Comité interpreta así el alcance del artículo 6 de la CDN que establece el derecho intrínseco del niño a la vida y la obligación de los Estados Partes de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

<sup>23</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 54.

<sup>24</sup> CIDH, Informe N° 33/04 Jailton Neri Da Fonseca (Brasil), Caso 11.634,11 de marzo de 2004, párr. 80. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párrs. 54, 55 y 60; Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párrafo 244; Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrafo 152; y especialmente: Corte IDH, Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrafo 147 y Corte IDH, Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrafo 113; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164; Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408; y Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción

44. Esta protección especial, adaptada y reforzada, que reconoce el derecho internacional de los derechos humanos a los niños se fundamenta en su condición de personas en crecimiento y se justifica en base a las diferencias, respecto de las personas adultas, en cuanto a las posibilidades y los desafíos para el efectivo ejercicio, la plena vigencia y la defensa de sus derechos<sup>25</sup>. De esta manera, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH, se desprende la obligación para los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vigencia efectiva de los derechos de los NNA, removiendo para ello todos los obstáculos, y tomando en consideración las particulares condiciones y retos que enfrentan los niños en cada una de las etapas vitales en el goce de sus derechos<sup>26</sup>. Bajo estos preceptos, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a una vida digna para todos los NNA y su desarrollo personal integral<sup>27</sup>.

---

Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 184; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163-164, y 171; Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126 y 134; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 146 y 185; y Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 172.

<sup>25</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 51.

<sup>26</sup> CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 43, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>27</sup> El concepto de “vida digna” en relación a los NNA desarrollado por la Corte y la Comisión Interamericanas es coincidente con el concepto utilizado por la CDN, y por el Comité de los Derechos del Niño en sus decisiones, y supone una estrecha vinculación con los conceptos de “pleno y armonioso desarrollo de la personalidad” o “desarrollo integral de la personalidad” de los NNA, entendiendo que el “desarrollo del niño es un concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social” y por tanto la realización de todos su derechos. Por consiguiente, la protección especial de la cual son merecedores los NNA de parte del Estado debe tomar en consideración el contenido y alcances del derecho a una vida digna y el desarrollo integral de los niños como parámetros para su cumplimiento. Puede consultarse, Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 144 y 191; Corte IDH, Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 169; Corte IDH, Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 161; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 176; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 67, 80, 84 y 86. En relación a la interpretación que realiza el Comité de los Derechos del Niño, referida por la Corte en las decisiones citadas, se puede consultar Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Comentario General No. 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42

45. Ambos órganos del sistema interamericano han reconocido esta visión integral y holística de la protección de la niñez a la vez que han desarrollado ampliamente el concepto de *corpus juris* para establecer un marco de protección holístico y reforzado bajo los artículos 19 CADH y VII DADH, que integra los estándares internacionales de derechos humanos desarrollados en materia de niñez, y de modo destacado la CDN<sup>28</sup>.
46. Sin embargo, las transformaciones en la realidad diaria de los niños y las niñas han sido más lentas que el reconocimiento de sus derechos en la legislación. El reconocimiento legislativo no garantiza automáticamente que se respeten los derechos de los niños y las niñas ni que existan las condiciones para su goce. A fin de promover la plena aplicación de esos derechos es necesario adoptar disposiciones adicionales, legislativas, administrativas, prácticas, económicas, o de otra índole, que tomen en consideración las particulares condiciones de los niños, y las barreras y desafíos específicos que ellos enfrentan por encontrarse en desarrollo y crecimiento. Para ello existe una necesidad imperante de que los SNP impulsen el goce efectivo de todos los derechos y el cambio de paradigma real.

47. A la luz de la perspectiva holística de los derechos de la infancia promovida por la CDN, los Estados deben diseñar sus intervenciones de forma integral,

---

y párrafo 6 del artículo 44)”, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, 34 periodo de sesiones, párrafo 12.

<sup>28</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han referido en forma consistente en sus decisiones al *corpus juris* en relación a los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes, como el conjunto de normas fundamentales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), así como a las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos internacionales, que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes. Si bien el instrumento internacional por excelencia para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia es la Convención sobre los Derechos del Niño, estos derechos también se encuentran reconocidos y protegidos en otros tratados internacionales, por ello tanto la CIDH como el Comité de los Derechos del Niño recomiendan la ratificación de los principales tratados de derechos humanos para una adecuada protección de la niñez.

Puede consultarse, Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 192 a 194, y Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 57; asimismo los párrafos 259 a 268 del informe de la CIDH, Violencia, Niñez y Crimen Organizado, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, y CIDH, Informe No. 41/99, Caso 11.491, Menores detenidos en Honduras vs. Honduras, de 10 de marzo de 1999, párr. 72; CIDH, Informe N° 33/04 Jailton Neri Da Fonseca (Brasil), Caso 11.634, 11 de marzo de 2004, párr. 81.

considerando la interconexión y complementariedad de todos los derechos. Además, debe aplicarse un enfoque multifacético que considere: la promoción, difusión y sensibilización sobre derechos de la niñez; la prevención de violaciones; la protección frente a riesgos o injerencias ilegítimas; la restitución de derechos; la reparación y rehabilitación; y, la justicia a través de la investigación, enjuiciamiento y sanción a los responsables de violaciones de derechos.

48. No es suficiente con solamente intervenir para proteger a los NNA frente a violaciones a sus derechos una vez éstas han ocurrido, sino que deben garantizarse de modo efectivo y positivo todos los derechos de los NNA. Esta perspectiva impone ineludiblemente un modelo fuertemente basado en la articulación, coordinación y cooperación de diversos sectores y actores (multisectorialidad), así como de los diversos niveles de gobierno, y requiere considerar la perspectiva de diferentes disciplinas (interdisciplinariedad). Del mismo modo, las intervenciones deben considerar diversas perspectivas, como la de género y étnico-raciales, que inciden en los factores de riesgo y que deben ser tomados en cuenta oportunamente por los SNP.

49. La implementación de la CDN, y de su nuevo paradigma de la protección integral y del enfoque de derechos, implica un cambio de modelo y requiere de nuevos principios que guíen el actuar de las autoridades, una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de la CDN, así como una nueva institucionalidad, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de colaboración y articulación. La CDN promueve una aproximación sistémica en la que se involucran diversos sectores y disciplinas, niveles territoriales y actores, lo cual ha conllevado la creación de lo que conocemos como los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez.

## ***B. Los deberes de respeto, protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes***

50. El cumplimiento de las obligaciones de protección hacia la niñez derivadas de los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la CADH<sup>29</sup>, y en

---

<sup>29</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por

consonancia con las obligaciones contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, supone que el Estado ha asumido las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en la CDN a todos los niños sujetos a su jurisdicción, sin discriminación alguna<sup>30</sup>. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos o de limitarlos de modo ilegal e injustificado; la obligación de protegerlos exige que los Estados tomen las medidas razonables y necesarias para prevenir e impedir las violaciones a sus derechos por parte de terceros, impidiendo los abusos y las intromisiones ilegítimas cuando el Estado conoce o debería conocer de la existencia de un riesgo identificable; y la obligación de garantizar conlleva que los Estados deban adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para asegurar el ejercicio y el disfrute efectivo de los derechos contenidos en los tratados internacionales, para todos los NNA, en igualdad de condiciones y sin ninguna forma de discriminación.

51. Los Estados deben emplear todos los medios a su alcance para que las disposiciones de la CDN sean efectivas y adecuadas para todos los niños, niñas y adolescentes en su territorio. Es importante enfatizar que el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos de la niñez no se agotan con el solo reconocimiento por la legislación interna de estos derechos. Para garantizar la efectividad y el goce de los derechos, los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas, financieras, prácticas y de otra índole<sup>31</sup> necesarias para ello hasta el máximo de los recursos

---

motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>30</sup> La Comisión y la Corte han establecido en repetidas oportunidades que los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona humana, así como proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías y los medios idóneos para que aquéllos sean efectivos en toda circunstancia, de acuerdo con las obligaciones generales establecidas en el artículo 1.1. de la CADH. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 92. Por su parte la CDN en su artículo 2.1. establece 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 que pudiera suponer una forma de discriminación.

<sup>31</sup> En concordancia con el artículo 2 de la CADH.

disponibles<sup>32</sup>. A su vez, deberán organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de todos los derechos. Los Estados tienen además la obligación de establecer los mecanismos, y adoptar las acciones necesarias en cada caso, para proteger a los niños y niñas frente a riesgos concretos o vulneraciones a sus derechos, además de ofrecer una adecuada respuesta para restituir los derechos, rehabilitar, reparar y hacer justicia<sup>33</sup>.

52. Al respecto, la Corte y la CIDH han manifestado que las obligaciones derivadas los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH, en conexión con los deberes generales contemplados en los artículos 1.1 y 2 de la CADH, pueden ser cumplidas de diferentes maneras por los Estados, pero establecen el deber de diligencia del Estado en el cumplimiento de estas obligaciones y la necesidad de demostrar la idoneidad de las medidas adoptadas para el cumplimiento de sus obligaciones y para garantizar efectivamente los derechos<sup>34</sup>. Tal y como la propia Corte ha señalado al interpretar los alcances del artículo 2 de la CADH, son los Estados los que fijan las medidas concretas para hacer efectivos los derechos, sin embargo, lo anterior no exime del hecho que todo Estado debe ser capaz de justificar

<sup>32</sup> El artículo 4 de la CDN requiere a los Estados Partes, de modo similar a como lo hace el artículo 2 de la CADH, que adopten “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”, y agrega expresamente que “[e]n 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”.

<sup>33</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros vs. Estados Unidos, 21 de Julio de 2011, párrs. 122 a 125; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 236; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 62; y Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrafo 175.

<sup>34</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros vs. Estados Unidos, 21 de Julio de 2011, párrs. 122 a 125; CIDH, informe No.51/13, Caso 12.551, Paloma Angelica Escobar Ledezma y Otros, Fondo, párrs 72 y 78. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 236; Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 111 y 113; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 298, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 62.

la pertinencia del medio particular que haya elegido y demostrar que puede lograr el efecto y el resultado deseado<sup>35</sup>.

53. En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño también ha señalado que no puede prescribir en detalle las medidas concretas y específicas que cada Estado debe adoptar para cumplir con los contenidos de la CDN<sup>36</sup>. Sin embargo, a pesar de reconocer este punto, el Comité establece unos lineamientos o principios en el marco de los cuales este órgano considera que los Estados deberán dar cumplimiento a la obligación de proteger y de garantizar la vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas medidas generales que el Comité recomienda están contempladas principalmente en la Observación General número 5 del Comité de los Derechos del Niño sobre las “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.” Si bien estos lineamientos y principios no agotan las medidas que los Estados deben implementar, sí establecen criterios y pautas mínimas que orientan sobre el adecuado cumplimiento de la obligación de garantizar todos los derechos de la CDN.
54. El Comité ha dicho que “[l]as medidas generales de aplicación identificadas por el Comité y descritas en esta Observación general tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, **mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados**”<sup>37</sup>. En consonancia con las orientaciones del Comité contenidas en la Observación General

---

<sup>35</sup> Este criterio ha sido establecido por los diversos Comités de Tratados a la hora de analizar las obligaciones que se derivan de los artículos de contenido similar al artículo 2 de la CADH que contienen las obligaciones generales en materia de aplicación de los respectivos tratados. Ver Comentario General 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 4. Asimismo, la Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párrafo 23. Ver también, CIDH, El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 87.

<sup>36</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, 34 periodo de sesiones, párr. 26.

<sup>37</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, 34 periodo de sesiones, párr. 9. Énfasis no en el original.

No.5, el Comité solicita a los Estados presentar información periódica de seguimiento al cumplimiento a la CDN, respecto de los siguientes aspectos: a) la legislación, b) las políticas y estrategias integrales, c) la coordinación, d) la asignación de recursos, e) la reunión de datos, f) la vigilancia independiente, g) la difusión y sensibilización, y, h) la cooperación con la sociedad civil. La estructura de las observaciones finales que el Comité emite también se organiza alrededor de estos aspectos que el Comité considera estructurales y claves para garantizar la aplicación de la CDN, y que constituyen la base de los SNP.

55. Para garantizar los derechos de los niños se exige que los Estados adopten en primer lugar una legislación que reconozca estos derechos y que sea acorde con la CDN y el *corpus juris* de los derechos de la niñez. Complementariamente, para que efectivamente estos derechos se vean plasmados en la realidad, es necesario que el Estado adopte otras medidas en cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Entre ellas, el Estado debe desarrollar las políticas y las estrategias para el cumplimiento de cada uno de los derechos. Además es necesario que los Estados construyan todo el andamiaje institucional para que ello sea posible, es decir, establezcan los órganos o mecanismos responsables de la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas; creen la institucionalidad responsable por la ejecución de las mismas; y realicen acciones de protección ante casos concretos. **En base a estas consideraciones puede afirmarse que en la construcción de los SNP se destacan la dimensión normativa; la programática; y la institucional.**

56. **En lo tocante a la dimensión normativa**, tal y como se ha referido, la mayoría de los países de la región han adoptado normas específicas de niñez, con rango de ley, que transponen y adaptan al derecho interno los contenidos de la CDN; usualmente Códigos de Niñez o Leyes Especiales de Niñez. Estas legislaciones generalmente tienen un carácter integral por referirse a todos los derechos de los NNA, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y usualmente contemplan y aglutinan en un solo instrumento normativo aspectos jurídicos relativos a la niñez que anteriormente estaban dispersos en diversos cuerpos normativos, como temas relativos al derecho de familia o a la justicia penal juvenil.

57. **En lo relativo a la dimensión programática de los SNP**, para el cumplimiento por los Estados de las obligaciones de protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran reconocidos en la legislación, es imprescindible la adopción de políticas públicas, prácticas, programas y servicios que creen las condiciones para el goce y el ejercicio efectivo de los mismos y puedan responder también a las eventuales vulneraciones a estos derechos.



58. **En lo referente a la dimensión institucional**, se distinguen: i) los órganos o entes responsables, en los diversos niveles, para concertar y tomar decisiones sobre las normas, políticas, programas, prácticas y servicios; ii) los organismos, entes e instituciones responsables por la implementación de las políticas, prácticas, programas, y por la prestación de los servicios y la atención directa a los niños y niñas y a sus entornos; y iii) el ente u organismo responsable por la coordinación y la articulación de todos los órganos y actores que concurren en el SNP (también denominado en algunos casos ente rector). Un análisis más pormenorizado de las principales características de las estructuras institucionales de los SNP en la región se abordará en una sección posterior en este informe.
59. La CIDH considera que para que el SNP pueda lograr sus objetivos de promoción y protección integrales de los derechos de niños, niñas y adolescentes resulta imprescindible que cuenten con los siguiente medios: i) reglamentación del Código de Niñez o Ley Especial de Niñez; ii) una Política Nacional para la Niñez, y derivada de ella planes de acción, programas y regulaciones de creación y funcionamiento de servicios destinados a la niñez; iii) organismos administrativos y judiciales de protección y restitución de derechos; iv) recursos económicos suficientes provenientes de asignaciones definidas y estables; v) procedimientos, protocolos, guías y manuales operativos, como los protocolos de gestión de casos, protocolos de remisión, guías de funcionamiento de servicios, y códigos de conducta para personal en contacto directo con NNA; y vi) previsión en la norma de medidas de protección de derechos y de medidas excepcionales de protección de derechos (como el acogimiento alternativo). Asimismo debe contar con una definición clara de competencias, procedimientos de toma de decisiones y de protocolos de actuación, que guíen las prácticas concretas de los órganos y actores vinculados en la garantía integral de los derechos de la niñez.

### ***C. La obligación de adoptar una Política Nacional para la Niñez***

60. Respecto de la dimensión programática de los SNP, la CIDH ha indicado que “los Estados en su conjunto y en todos sus niveles han de promover, garantizar y respetar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para lo cual deben trabajar sobre la base de una Política Pública Nacional integral, fundada en un diagnóstico serio y exhaustivo de la realidad, y sus contenidos basarse en los derechos reconocidos en la Convención sobre los

Derechos del Niño y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”<sup>38</sup>.

61. La CIDH además ha puesto énfasis en que esta Política Nacional para la niñez “debe incluir objetivos concretos y asequibles en relación con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para todos los niños, niñas y adolescentes, preve[r] indicadores que permitan el seguimiento de su cumplimiento, así como estrategias y plazos temporales realistas para su consecución”, con miras a que sirvan efectivamente como instrumentos de planificación de acciones que conduzcan a la garantía efectiva de los derechos y a la transformación de la realidad de los niños y niñas<sup>39</sup>.

62. La Política Nacional para la Niñez<sup>40</sup>, es el documento marco que establece la dirección estratégica del Estado a mediano y largo plazo para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, debe guardar una relación directa con los instrumentos internacionales aplicables y los tratados ratificados por el Estado sobre niñez y adolescencia, y primordialmente la CDN, así como con las recomendaciones que los órganos internacionales de derechos humanos le formulen respecto del cumplimiento de estas obligaciones internacionales. El propio Comité de los Derechos del Niño subraya la necesidad de que exista una política de Estado para la niñez en cada uno de los países<sup>41</sup>.

63. Se trata de un **instrumento de planificación estratégica** que debe fijar de modo claro los fines a los cuales se dirige, tomando de base para ello un diagnóstico comprehensivo y realista de la situación de la niñez y de sus derechos en el país. Al tratarse de un instrumento de planificación que sirve a la gestión -administrativa, institucional y financiera-, la Política Nacional para la Niñez debe establecer los objetivos, resultados y metas, de modo real y asequible, presentando indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. Ello permite la organización de modo racional, coordinado y realista, de un conjunto de recursos materiales y humanos, estrategias y acciones, sostenidos en el tiempo, de diferentes sectores e

<sup>38</sup> CIDH, [CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes](#), 28 noviembre de 2016.

<sup>39</sup> CIDH, [CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes](#), 28 noviembre de 2016.

<sup>40</sup> Esta Políticas Nacionales de carácter integral destinada a la niñez recibe diversos nombres dependiendo de los países, en algunos casos se denomina Política Nacional de Protección Integral de la niñez y la Adolescencia o Planes Nacionales de Acción por la Infancia y la Adolescencia.

<sup>41</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párrafos 28 a 36.

instituciones, en pos de la consecución de los fines establecidos<sup>42</sup>. Idealmente deben utilizarse indicadores estandarizados e internacionalmente convenidos que permitan la comparación internacional y a lo largo del tiempo.

64. La Política Nacional para la Niñez debe considerar cómo será financiada e implementada, así como identificar las autoridades responsables por ello, en los diversos niveles.
65. Obviamente, transformar la realidad en la que viven los niños y las niñas y hacer frente a las causas estructurales que originan situaciones de violaciones a sus derechos, implica llevar a cabo una planificación de mediano y largo plazo para poder incidir sobre estas causas y revertirlas, a la vez que están en capacidad de ofrecer respuestas a las necesidades de protección inmediatas. Por ello, estas Políticas Nacionales de niñez usualmente tienen una proyección plurianual siendo lo usual que sea una política por decenios, aunque algunos países planifican por periodos más cortos (trienios o quinquenios), incluyendo revisiones periódicas para realizar los ajustes que fueran necesarios en función de las circunstancias. La Política Nacional requiere además ser desarrollada en mayor detalle en planes de acción.

66. La Política Nacional para la Niñez debe constituirse en la política de Estado en materia de niñez; de este modo también es menos vulnerable a las coyunturas políticas y a cambios de gobierno, lo cual proporciona una importante base de consenso y mayores posibilidades de continuidad de la política y de sostenibilidad de sus estrategias de implementación.

67. El ejercicio de planificación para la elaboración de la Política Nacional para la Niñez, debe realizarse sobre la base de un **diagnóstico y análisis de la situación de cada uno de los derechos de los NNA en el respectivo país**, además de identificarse los fenómenos y problemáticas que impactan negativamente el goce de los derechos de los NNA --como por ejemplo, la violencia sexual, la utilización y explotación de NNA por grupos organizados criminales, los embarazos adolescentes, el trabajo y la explotación laboral infantil, la migración, entre muchos otros fenómenos que impactan los derechos de los NNA-. Asimismo, se requiere identificar a los grupos de NNA en situación de mayor vulnerabilidad, que requieren de una atención focalizada para asegurar sus derechos, como los NNA con alguna discapacidad, los pertenecientes a determinados grupos étnicos, los

---

<sup>42</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 32.

NNA en situación de pobreza, los NNA sin cuidados parentales adecuados, los NNA migrantes, entre otros<sup>43</sup>.

68. Los **mecanismos amplios de consulta** contribuyen a facilitar una mejor comprensión de las diversas realidades que viven los NNA y sus condiciones, y a identificar los grupos más vulnerables y aquellos invisibilizados. Por ello el Estado debe articular los mecanismos para incluir del modo más amplio posible la participación de la sociedad y de los mismos NNA en la elaboración de esta política. Debe **consultarse con los niños, niñas y adolescentes** de diversas condiciones socio-económicas, geográficas, culturales, de sexo y orientación de género, discapacidad y étnicas, entre otras, que permita escuchar y registrar sus preocupaciones e inquietudes, así como sus propuestas. La CIDH recoge la experiencia positiva de algunos países de convocar amplias consultas y foros a nivel nacional y descentralizado en el proceso de elaboración de esta política nacional. Procesos igualmente serios, rigurosos y ampliamente participativos deben también ser garantizados para el monitoreo de la aplicación de la política y la evaluación de los resultados obtenidos.
69. Disponer además de **información completa, desglosada y confiable** es crucial para elaborar un buen diagnóstico, ajustado a la realidad, así como para poder realizar el seguimiento a la implementación de esta política nacional, monitorear y medir los avances, introducir ajustes y correcciones, así como evaluar los impactos y las transformaciones que esta política opere en la realidad. Para ello debe contarse con un sistema de generación y acopio de datos, así como de gestión de información, que responda a las necesidades de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la niñez.
70. Para su eficaz gestión, la Política Nacional para la Niñez deberá incluir disposiciones para el **monitoreo y el examen continuo**, que permitan una actualización periódica del estado de su implementación y guiar la introducción de variaciones y ajustes cuando sea necesario. Esta Política Nacional debe además ser objeto de una evaluación abierta, periódica, inclusiva y participativa, de los progresos logrados con explicaciones de las eventuales desviaciones y un plan para la superación de los obstáculos que permita alcanzar las metas fijadas. Las evaluaciones deben realizarse como mínimo a la mitad del periodo de vigencia de la Política, y una final coincidiendo con la conclusión de su vigencia. Deberá preverse la presentación de informes periódicos de desempeño al parlamento y a la

---

<sup>43</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párrs. 29 y 30.

población, como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas<sup>44</sup>. La información disponible para el público y los NNA debe ser ampliamente accesible y en un lenguaje comprensible.

71. Esta política nacional debería **adoptarse al más alto nivel**<sup>45</sup>, e idealmente tener rango de ley, constituyéndose en un plan de cumplimiento obligatorio en todo el país, para todos los niveles de gobierno, y para los diversos sectores implicados. Los gobiernos regionales y locales deben adoptar sus propias políticas para la niñez, en base a sus competencias y responsabilidades en la materia, alineando estas políticas a los objetivos propuestos por la política nacional. La política nacional para la niñez, por su rango de ley, debería configurarse como la política marco de todas aquellas políticas y programas vinculados a la niñez y adolescencia convirtiéndose así, en el eje articulador para su implementación.

72. Evidentemente, como parte imprescindible para asegurar la ejecución de la política nacional para la niñez, se requiere que ésta incluya las **previsiones financieras necesarias** para asegurar su implementación. Disponer de un mecanismo de financiamiento definido, estable y suficiente permite orientar, de manera planificada y oportuna, los recursos para la ejecución de las estrategias y programas que llevarán a la consecución de las metas planteadas. De otro modo, sin un mecanismo que efectivamente identifique y vincule los fondos que la Política Nacional para la Niñez requiere, esta política corre el riesgo de devenir simplemente en una declaración de buenas intenciones. Las obligaciones jurídicas de los Estados desde el punto de vista financiero se analizarán de modo más pormenorizado en un siguiente apartado.

## 1. **Carácter integral, multifacético, multisectorial y participativo de la Política Nacional de Niñez**

73. Los fenómenos y problemáticas que afectan a la niñez son complejos, multicausales y multifacéticos. Por ello, la Comisión entiende que la mejor manera de responder a estos fenómenos y problemáticas es a través de políticas públicas que tengan un carácter integral, holístico y sistémico, que tomen en consideración las diversas causas estructurales y sus interconexiones. Las intervenciones deben trabajar necesariamente en una

<sup>44</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 33.

<sup>45</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 31.

doble dimensión, por un lado mitigar los factores de riesgo, y por el otro, reforzar los factores protectores que existen e inciden en los NNA. La mayoría de estos fenómenos tienen además afectaciones sobre varios derechos, lo cual implica la respuesta articulada desde diversos sectores<sup>46</sup>. Esta perspectiva considera la interdependencia, indivisibilidad y complementariedad de los derechos.

74. El abordaje integral y sistémico implica que las políticas de niñez contemplen las facetas de: promoción (información, difusión y sensibilización); prevención de vulneraciones a los mismos; creación de condiciones para su efectivo goce por todos los NNA; detección y respuesta en caso de vulneraciones (protección); restitución de derechos, rehabilitación, acceso efectivo a la justicia y reparación.
75. Un abordaje efectivo de estas problemáticas implica que en el proceso de planificación y de respuesta necesariamente concurren y colaboren diversos sectores e instituciones. La **participación y la coordinación intersectorial e interinstitucional** es crucial, involucrando a los diversos Ministerios e instituciones con alguna responsabilidad en materia de derechos de la niñez. Usualmente los sectores llamados a formular conjuntamente la Política Nacional para la Niñez y a articular su accionar en la implementación de la misma son: desarrollo social y servicios sociales; planificación nacional; salud; educación; justicia; seguridad; familia; mujer; estadística; empleo y seguridad social; urbanismo; cultura, arte y deporte; y economía y finanzas<sup>47</sup>, entre otros, dado que son muchos los sectores que de una u otra manera se vinculan con los derechos de la niñez. La CIDH considera que la política de niñez deben ser elaborada e implementada con una amplia participación de todos los sectores involucrados en materia de niñez, buscando una visión integral y holística.
76. A su vez, la CIDH considera que en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política de niñez es imprescindible la participación permanente de la sociedad civil, así como el establecimiento de los canales y los mecanismos para integrar de modo adecuado y sostenido las visiones y las propuestas de los propios niños, niñas y adolescentes, en ejercicio de su derecho a participar en los asuntos que les

<sup>46</sup> CIDH Violencia, niñez y crimen organizado, párr. 117.

<sup>47</sup> La división ministerial varía dependiendo de cada país, recibiendo diferentes denominaciones y agrupando en un Ministerio diversos sectores, por ejemplo algunos países agrupan bajo un mismo Ministerio a Familia, Mujer y Niñez, otros tienen ministerios separados o subsumen estos temas bajo el Ministerio de Desarrollo Social. En el texto se identifican algunos de los sectores que de forma más habitual los Estados llaman a colaborar para la formulación y la implementación de las políticas de niñez.

afectan<sup>48</sup>. Para asegurar esta participación, es necesario que la norma legal que crea el SNP prevea e institucionalice los mecanismos para la participación de la sociedad civil y de los niños, niñas y adolescentes. La participación debe ser diversa e incluir a representantes de la academia y otros sectores sociales. Los principios y fundamentos aplicables a la participación serán analizados en detalle en una sección posterior.

77. Este carácter integral, multifacético, multisectorial y participativo que debe tener la Política Nacional para la Niñez —tanto en el momento de su formulación, como en el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la misma—, tiene evidentes implicancias en la dimensión institucional del SNP puesto que requiere determinadas condiciones de coordinación tanto horizontal (intersectorial) como vertical (entre niveles de gobierno), y a un ente responsable de la coordinación<sup>49</sup>, así como los mecanismos adecuados para ello, además de claridad sobre las funciones y las competencias de cada uno de los actores involucrados<sup>50</sup>. Precisamente esta coordinación permitirá que puedan adoptarse políticas integrales y complementarias, que incrementen la efectividad de las intervenciones públicas en la garantía y protección de los derechos de la niñez<sup>51</sup>.

## 2. Universalidad y focalización de las políticas

78. El cumplimiento de las obligaciones del Estado de respeto, protección y garantía implica que las políticas deban articularse en diferentes tipos de medidas, en función de las circunstancias particulares de vulnerabilidad, con el objetivo de asegurar efectivamente, y en igualdad de condiciones, el disfrute de los derechos por todos los niños, niñas y adolescentes<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> CIDH, [CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes](#), 28 noviembre de 2016. En el mismo sentido, Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 12.

<sup>49</sup> También denominado en algunas legislaciones internas como ente rector o ente coordinador.

<sup>50</sup> En el mismo sentido, Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, págs. 85 y ss.

<sup>51</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 27.

<sup>52</sup> Corte IDH, [Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño](#). Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 61. CIDH, [Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párr. 46, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

79. En la práctica ello ha conllevado a una clasificación de las diversas políticas: i) las **políticas sociales básicas, o políticas universales**, destinadas a todos los niños, niñas y adolescentes en su conjunto, como la educación y la salud, ii) las **políticas de desarrollo social, también denominadas de asistencia o bienestar social**, las cuales no tienen una cobertura universal sino que se dirigen a aquellas familias o NNA que requieren de apoyos del Estado para superar situaciones de vulnerabilidad o barreras relacionadas a la exclusión e inequidades, un ejemplo siendo las transferencias monetarias condicionadas a las familias, iii) las **políticas de protección especial**<sup>53</sup>, destinadas a aquellos NNA que debido a alguna condición especial, situación de riesgo concreto o violación a sus derechos requieren de servicios especiales para ser protegidos con el objetivo de preservar y de restituir sus derechos –incluidas las normas y políticas asociadas a la adopción de **medidas de protección de carácter excepcional** que implican la separación del niño de su familia; y iv) las **políticas de defensa jurídica, exigibilidad de derechos y de garantía de derechos en el marco de los procedimientos administrativos y judiciales**, que son aquellas destinadas a garantizar una justicia adaptada a los niños y las niñas, particularmente para garantizar el acceso a la justicia, la garantía de derechos en el marco de procedimientos administrativos y judiciales, y un tratamiento acorde con los estándares internacionales para los niños, niñas y adolescentes.

80. La Política Nacional para la Niñez debe considerar estas diversas políticas de forma complementaria, debiéndose formular e implementar tomando en consideración las diversas necesidades de protección de diversos grupos de niños y niñas.

81. En base al principio de igualdad y de no discriminación los Estados deben identificar activamente aquellos grupos de NNA que se encuentren en una situación de vulnerabilidad de sus derechos y que requieren de intervenciones focalizadas a sus necesidades de protección con el objetivo de dar efectividad a sus derechos. El principio de no discriminación no impide que se adopten medidas especiales para disminuir situaciones de desigualdad o discriminación y de hecho dicho principio puede requerir la

<sup>53</sup> Las terminologías varían, y no existen vocablos generalmente aceptados y consensuados. El informe destina este párrafo a realizar una enumeración de la tipología general de acciones y políticas con una breve descripción, pero advierte que las denominaciones pueden variar, aunque de modo general estas diversas tipologías de políticas e intervenciones públicas existen de modo generalizado. La CIDH se inclina por esta clasificación que busca detallar la diversidad de intervenciones, aunque algunas fuentes consultadas prefieren hacer la distinción sólo entre “medidas de protección integral” y “medidas de protección especial”, las primeras englobarían las mencionadas bajo i) y ii) y las segundas las enumeradas bajo iii), quedando por fuera de la clasificación las medidas bajo iv).



adopción de medidas proactivas para responder a tales situaciones. Para ello es imprescindible que la norma prevea los mecanismos para identificar cuáles son estos grupos y situaciones. Una de las medidas adecuadas para ello es que los datos que se reúnan se desglosen adecuadamente para poder identificar los grupos en particulares situaciones de vulnerabilidad, que no tienen sus derechos garantizados, así como las situaciones de discriminación. Otra medida que contribuye a esta identificación es la consulta directa con los NNA, con las organizaciones de la sociedad civil, y con expertos y la academia. Especialmente difícil es la tarea de identificar estos grupos vulnerables cuando éstos no son grupos tradicionalmente identificados como en situación de vulnerabilidad, y que por tanto se encuentran invisibilizados, como por ejemplo los NNA hijos de padres/madres privados de libertad.

82. En el sentido referido, la CIDH observa que a menudo los Estados formulan planes de acción específicos o focalizados que definen de modo más preciso las estrategias para abordar una determinada problemática o derecho, o para proteger a un determinado grupo de niños, como por ejemplo un plan de acción para enfrentar la trata de personas con fines de explotación sexual, o para proteger los derechos de los niños trabajadores y erradicar la explotación laboral infantil, o un plan sobre intervenciones en la primera infancia, o para proteger a la niñez migrante. En muchos países existen comités, comisiones y mesas de trabajo para abordar estas temáticas, y proponer políticas y estrategias de acción.
83. La CIDH reconoce la necesidad de prestar una atención especial a determinados grupos de niños por sus circunstancias, pero a la vez recuerda la importancia de que estas estrategias se articulen con la Política Nacional para la Niñez para evitar la fragmentación de las intervenciones y se puedan diseñar acciones integrales y coordinadas, más coherentes, eficaces y eficientes. Adicionalmente, la CIDH alerta de la precaución que debe tenerse en evitar crear condiciones adicionales de exclusión, estigmatización y re-victimización para estos niños y niñas a través de un tratamiento separado, a menos que ello sea necesario o redunde en su interés superior.
84. En definitiva, las políticas de protección especial orientadas a atender determinadas circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad, o destinadas a ciertos grupos de NNA, son uno de los elementos integrantes de la política nacional de garantía integral de los derechos de la niñez. Este tipo de políticas dirigidas a la protección y restitución de derechos deben encontrarse integradas en la política pública general de protección integral de la niñez.

### 3. Vinculación de la Política Nacional para la Niñez con el resto de políticas nacionales

85. Para que los SNP estén realísticamente en capacidad de garantizar integralmente todos los derechos, alcanzando a todos los NNA, es necesario que el SNP junto con otros sistemas, diseñen articuladamente todas aquellas políticas que contribuyen a garantizar los derechos de los NNA y a generar las condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas para la satisfacción de estos derechos.

86. La CIDH ha destacado la importancia que las Políticas Nacionales para la Niñez se vinculen con otros planes y políticas nacionales de carácter estratégico, para garantizar que la niñez no quede relegada de las grandes políticas de Estado, como las políticas de lucha contra la pobreza, los Planes Nacionales de Desarrollo, y las grandes políticas de protección social<sup>54</sup>. La Política Nacional para la Niñez debe considerarse como un elemento fundamental de estos planes y debe darse coherencia a todos los planes y estrategias nacionales. La CIDH recuerda que los planes de lucha contra la pobreza, los planes de desarrollo, y las políticas de protección social, y los programas y servicios que de ellos se derivan, forman parte de las políticas y estrategias nacionales de derechos humanos<sup>55</sup>.

87. Para ello, es esencial la previsión en la normativa de mecanismos que garanticen una adecuada articulación y cooperación entre los diversos sectores y Ministerios, no sólo al interior del SNP, sino también en los espacios y mecanismos propios de los otros sectores, como en el caso de los espacios de articulación que lidere el Ministerio de Desarrollo Social<sup>56</sup>.

88. Por ejemplo, algunas de las estrategias incluidas en los sistemas de protección social, en los Planes Nacionales de Desarrollo social o en los de lucha contra la pobreza, como son las transferencias condicionadas a las familias y otros programas de apoyo a las familias, tienen efectos en las capacidades materiales de las familias y en sus posibilidades de poder cuidar a sus hijos, y por tanto con impacto sobre el goce de los derechos de los niños. **El diseño de estas políticas, las prestaciones y los servicios que van dirigidos a la niñez y a sus familias, se realiza por distintos**

<sup>54</sup> CIDH, [CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes](#), 28 noviembre de 2016.

<sup>55</sup> CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párr. 101.

<sup>56</sup> En el mismo sentido, Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, pág. 87.

**actores de manera autónoma, y muchas veces desvinculados del resto, sin que el SNP necesariamente tenga un rol en la formulación y evaluación de esas políticas.**

89. Otro ejemplo claro de lo anterior es el sistema educativo. El diseño y funcionamiento del sistema educativo gravita alrededor de las políticas diseñadas por el Ministerio de Educación. El sistema educativo juega un rol importante en formar a los NNA sobre sus derechos y en empoderarlos para ejercerlos. Además la escuela es un espacio en el cual se puede dar la detección de situaciones de desprotección del niño y deben existir protocolos para esta identificación temprana y de actuación y remisión a las autoridades competentes. Sin embargo, aunque la escuela debiera ser un espacio protector, es frecuente que también se convierta en un contexto en el cual los NNA experimentan situaciones de acoso, abuso y violencia, por parte de sus pares o de adultos; por ello es imprescindible que las escuelas tengan planes para prevenir y responder a estas situaciones. Todas estas iniciativas son mejor abordadas y coordinadas si el sistema educativo y el SNP diseñan articuladamente estas intervenciones.
90. El ejemplo de los NNA con alguno de sus progenitores en prisión, es otro ejemplo en el cual es crucial el diseño articulado de las políticas y estrategias para la protección de los derechos de estos NNA. Ninguno de los tres sistemas –judicial, penitenciario y SNP- está en la posición por sí mismo y de modo aislado de poder ofrecer una garantía integral a este grupo de NNA a menos que trabajen de modo articulado los tres.

91. Adicionalmente, vinculado a lo que se acaba de referir, cabe destacar que **el artículo 3.1. de la CDN establece que debe otorgarse una consideración primordial al interés superior del niño en todas las medidas concernientes a la niñez. En consonancia con sus obligaciones internacionales y regionales, los Estados tienen el deber de integrar y aplicar este principio en todos los procedimientos legislativos, administrativos y judiciales que tengan una repercusión directa o indirecta en los niños**<sup>57</sup>. Ello representa no sólo realizar esta valoración respecto de las normas y las políticas orientadas directa y específicamente a garantizar los derechos de la niñez, sino en general respecto a todas las políticas del Estado, en todos sus niveles, que pueden afectar de modo directo o indirectamente a los NNA.

<sup>57</sup> Véanse las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 45; Observación general núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 6, 35 y 99, y [Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño \(art. 4\)”](#), párr. 47.

92. Concretamente, implica que en los procesos de análisis y debate de las normas y las políticas, antes de su adopción, se introduzca un apartado destinado a considerar específicamente los posibles impactos de éstas en la niñez. Políticas de todo tipo pueden tener efectos sobre la vigencia de los derechos de la niñez, y la CDN obliga a los Estados a considerar y valorar estos efectos. Este análisis y evaluación no se le exige sólo al SNP, sino a toda la institucionalidad del Estado.
93. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el cumplimiento del artículo 3.1. de la CDN requiere de un **proceso continuo de valoración** de los efectos sobre los derechos del niño de todas las decisiones que el Estado adopte, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación<sup>58</sup>, **además de en el momento de la formulación de la política.**
94. Los análisis de impacto pueden tener un carácter más superficial en aquellas decisiones en que no se prevea un impacto significativo, ni directo ni indirecto, en los derechos de los NNA. El Estado como mínimo debe adelantar un análisis de impacto más detallado de aquellas decisiones que puedan tener un efecto significativo en los NNA, incluidas las que tienen repercusiones directas en los NNA –como la justicia penal o las políticas migratorias—y aquellas que pueden tener un impacto más indirecto – como la política macroeconómica.
95. Este análisis del impacto en los derechos de la niñez debería ser incluida en cualquier proyecto de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otra decisión administrativa relevante destinadas directamente a la niñez y/o que se prevé tendrán impactos directos en los NNA, en todos los niveles de gobierno, contemplándose las repercusiones que puedan tener, y realizarse antes de ser adoptadas y a lo largo de toda su implementación en el tiempo. Ello permite por un lado, identificar posibles efectos negativos en los derechos de los niños y niñas y corregirlos. Por otro, la aplicación de esta metodología contribuye a una mejor articulación entre políticas que emanan de diferentes sectores dado que al realizarse esta evaluación se evidencian posibles interseccionalidades y complementariedades con otras.
96. El mismo Comité de los Derechos del Niño ha dicho que pueden aplicarse diferentes metodologías y prácticas al llevar a cabo el análisis de impacto. El Comité ha indicado que, como mínimo, se deben utilizar la CDN y sus

---

<sup>58</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 45 y Observación general núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 35.

Protocolos facultativos como marco para evaluar medidas, en particular para garantizar que las evaluaciones se basen en los principios generales de la CDN y tengan especialmente en cuenta los efectos diferenciados que tendrán en los NNA<sup>59</sup>. La CIDH entiende que la evaluación sirve tanto para asegurar la eficacia de las medidas adoptadas, como para asegurar su compatibilidad con las obligaciones internacionales, regionales y nacionales.

97. El análisis del impacto de estas políticas, normas, reglamentaciones, decisiones administrativas y otras medidas, sobre los NNA debe basarse en la visión de múltiples actores con el objetivo de obtener diversas perspectivas. Es importante considerar las aportaciones de los NNA y sus familias o cuidadores, la sociedad civil y los expertos en la materia, así como de los organismos públicos correspondientes, e incorporar investigaciones académicas relevantes y las experiencias similares documentadas en el propio país o en otros.
98. El análisis debería culminar en la formulación de recomendaciones de modificaciones, alternativas, mejoras y/o fortalecimiento de la complementariedad con otras políticas, y ponerse esta evaluación y sus recomendaciones a disposición del público<sup>60</sup>.

#### ***D. El diseño de la institucionalidad: La obligación de organizar el aparato estatal para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes***

99. Como parte de las obligaciones dimanantes de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH que reconocen los derechos de la niñez, el Estado debe crear y adaptar toda su institucionalidad y el aparato estatal para estar en condiciones de poder proteger, respetar y garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este andamiaje institucional representa lo que anteriormente se ha referido como la dimensión institucional del SNP.

**100. La aproximación holística e integral que demanda la CDN hacia los derechos de los NNA, sus realidades y respecto de las condiciones**

---

<sup>59</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 99.

<sup>60</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 99.

**necesarias para el efectivo disfrute de sus derechos, requiere articular un modelo sistémico que conecte y vincule a todos los sectores involucrados en temas relativos a la niñez y a todos los niveles territoriales del Estado.**

101. La protección adecuada de los derechos de la niñez requiere de la creación y el mantenimiento **de una institucionalidad específica y especializada para velar por la promoción y protección de los derechos de la niñez.** Es deseable que la norma de creación de la institucionalidad de niñez tenga el **más alto nivel jerárquico**, preferentemente con rango de ley, como un Código de Niñez o una Ley Especial de niñez. Ello en consideración a las ventajas de una mayor **jerarquía normativa del instrumento de su creación** en términos de la posibilidad de su sostenibilidad y estabilidad en el tiempo de esa institucionalidad --a mayor rango normativo más posibilidades de permanencia, mientras que si se trata de resoluciones administrativas éstas son fácilmente modificables lo cual implica un mayor riesgo para la continuidad de la institucionalidad. El rango jerárquico también refleja la voluntad y el compromiso político en materia de derechos de la niñez.
102. La mayoría de los países de América Latina con Códigos de Niñez y/o Leyes Especiales han creado nuevas instituciones o han reformado las existentes para adaptarse a las nuevas exigencias de la visión de integralidad de la protección de los derechos. Los SNP que se han creado en la región tienen en común la función esencial de articular y congregar a diferentes instancias y actores del nivel nacional, regional y local con competencias que inciden en los derechos de los NNA. Sin embargo, **las soluciones que aportan los países son muy variadas.** No existe un modelo único de SNP sino que cada Estado estructura su SNP en función de diferentes elementos o factores de contexto.
103. Aun reconociendo estas diferencias, de modo general, muchos países comparten la siguiente clasificación funcional de la institucionalidad que integra el SNP: i) órganos o mecanismos responsables, en los diversos niveles, por la formulación de las políticas y los programas destinados a la niñez, así como para el monitoreo y evaluación de su cumplimiento (órganos deliberativos y de formulación de las políticas – usualmente llamados Consejos, Comités o Comisiones de Niñez); ii) organismos responsables de la ejecución y la implementación de las políticas, programas y servicios, directamente o a través de coordinar y vigilar la implementación por parte de terceros (organismos implementadores)<sup>61</sup>; y

<sup>61</sup> Puede verse al respecto la investigación regional de carácter comparativo recogida en el estudio de Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013.

iii) órgano con funciones de gestión, coordinación y articulación de todo el sistema, denominado ente rector o ente coordinador del SNP.

104. Las principales diferencias se identifican, en particular, en el mandato y las competencias que las leyes asignan a cada institución u organismo, la estructura, el nivel administrativo, la composición, el funcionamiento, y los recursos asignados para poder operar. Así, la formulación de políticas y programas destinados a la niñez, su ejecución, y la coordinación del SNP, es ejercida en los diferentes países por una diversidad de instituciones, desde consejos nacionales, direcciones generales, ministerios, vice-ministerios, secretarías presidenciales e institutos especializados, todos con diferentes niveles jerárquicos y variados niveles de autonomía política, técnica y financiera<sup>62</sup>. Además, en un número significativo de países, una misma instancia tiene asignadas las funciones como ente rector o de coordinación, y de organismo implementador. En otros países, el órgano encargado de la formulación y aprobación de las políticas de niñez a nivel nacional tiene atribuidas también las funciones de ente rector o de coordinación del sistema.
105. Si bien los Estados tienen la potestad de organizar el aparato estatal para el cumplimiento de sus responsabilidades, existen una serie de aspectos y principios a ser considerados al momento de organizar la institucionalidad, sus funciones y competencias, nivel administrativo, composición, funcionamiento, y los recursos que se les asignan.

106. En cada uno de los niveles territoriales —el nacional, el estatal/departamental o regional, y el local/municipal, en función de la estructura del Estado y la distribución de competencias entre los diversos niveles—, deberían funcionar dos instancias, una que diseña políticas, formula las estrategias, delinea los planes y programas, y favorece la sinergia entre diferentes actores. Y otra, con carácter ejecutivo, que operacionaliza los programas, proyectos y servicios. Respecto de la función de coordinación o rectora, la CIDH ha observado los diversos modelos que existen en la región, y considera que en cualquier caso las características fundamentales deben ser la atribución de un mandato claro y un alto nivel jerárquico que permita la articulación horizontal y vertical, así como la atribución de recursos humanos, financieros y técnicos para poder desarrollar sus funciones.

---

<sup>62</sup> Puede consultarse el estudio de Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, pág. 71 a 73.

107. Por último, el SNP debe incluir **previsiones relativas a las medidas de protección, de defensa y exigibilidad, y de restitución de derechos, en casos de violación de los mismos**, lo cual deberá preverse, dependiendo de la institucionalidad de cada Estado, a través de **órganos administrativos de protección de derechos, juzgados especializados de niñez y defensorías especializadas (defensa legal)**. En algunos países se hace referencia a ello como *“medidas de protección especial”*<sup>63</sup> en el marco del *“sub-sistema nacional de protección de la niñez frente a la violencia, abuso, negligencia o explotación”*. La CIDH se referirá a estas medidas, dependiendo de su naturaleza, como: medidas de protección de carácter excepcional (como la separación de un niño de su familia por motivos de protección); medidas de exigibilidad y defensa judicial de derechos (en el marco de un proceso judicial); y medidas de restitución de derechos (programas de atención a NNA víctimas), todas ellas articuladas dentro del SNP.

## 1. Órganos o mecanismos de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas

108. En lo relativo a los **órganos o mecanismos de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas**, la ley debería prever la creación de éstos así como su composición multisectorial o interministerial y establecer los sectores que como mínimo deben hacer parte y participar de estos órganos, en los distintos niveles. Asimismo, la ley debe prever la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos de la niñez en estos órganos.

109. A nivel nacional la ley debería crear un órgano a cargo de la formulación y adopción de las políticas, que tienen entre sus principales funciones la concertación y aprobación de una Política Pública Nacional integral para la Niñez, la formulación de los planes, programas y estrategias de acción de ámbito nacional derivados de esta Política Nacional, así como la redacción de propuestas de leyes que conciernen a la niñez a ser presentadas ante el legislativo. Estos órganos también son responsables por el monitoreo de la implementación de la Política Nacional para la Niñez, y su evaluación. Cabe destacar que en el proceso de formulación de esta Política deben contemplarse mecanismos para la participación de representantes de los

<sup>63</sup> Terminológicamente, se suele denominar “medidas de protección especial” para referirse a medidas de protección frente a violaciones a derechos y de restitución de derechos, en contraposición a las “medidas de protección integral” para referirse al conjunto de medidas para la garantía y efectividad del goce de derechos y la prevención de situaciones de vulneración de los mismos.



niveles sub-nacionales debido a que esta política está destinada a todos los NNA del país.

110. **En lo relativo a la composición**, se integran en el órgano responsable por la formulación de las políticas los sectores llamados a formular conjuntamente la Política Nacional para la Niñez y a articular su accionar en la implementación de la misma, buscando una visión integral y holística. Tal y como se ha referido, son muchos los sectores que de una u otra manera se vinculan con los derechos de la niñez, los más destacados deben integrar estos órganos, y otros sectores pueden ser invitados o articularse con ellos en función de la temática. Los sectores que más comúnmente integran estos órganos son: desarrollo social y servicios sociales; planificación nacional; salud; educación; justicia; seguridad; familia; mujer; estadística; empleo y seguridad social; cultura, arte y deporte; y economía y finanzas. Suelen integrarse también, representantes del poder legislativo y del poder judicial, así como representantes de asociaciones de municipios y de las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos (Ombudsperson), aunque usualmente como observadores, pudiendo hacer aportes. La CIDH considera que esta participación y las contribuciones que pueden hacerse desde estos actores son relevantes para la mejor protección de los derechos de la niñez, aunque estos actores no tengan reconocida capacidad de decisión en los debates del órgano a cargo de adoptar la política, por ejemplo presentando informes o evaluaciones de la situación de la niñez o de aspectos de particular preocupación identificadas en base a sus mandatos institucionales respectivos.

111. Este tipo de órganos han de replicarse en los otros niveles territoriales, estatales (en los estados federales), regionales y municipales, en función del ámbito de competencias que les reconoce la legislación. Así, a nivel sub-nacional, las normas deberían prever órganos a cargo de la adopción de las políticas estatales o provinciales (en los Estados Federados), órganos a cargo de aprobar las políticas a nivel regional, y a nivel municipal<sup>64</sup> que deberán adoptar respectivamente las Políticas Estatales/Provinciales/Regionales y las Políticas Municipales de Niñez, en concordancia con la Política Nacional para la Niñez.

112. El **nivel jerárquico** en el cual se ubiquen estas estructuras, a nivel nacional, sub-nacional y local, y la autoridad que los preside, es clave a los efectos de garantizar la capacidad de toma de decisiones, y una adecuada

<sup>64</sup> Puede consultarse la descripción y comparación de estos órganos en varios países de la región que se hace en el estudio de Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013.

articulación entre sectores. El liderazgo de estos órganos al más alto nivel del ejecutivo representa no sólo un mensaje político claro sobre la importancia que se le otorga a los derechos de la niñez, sino que además facilita mejores condiciones de articulación, cooperación y eficacia de estos órganos, incluyendo la participación de ministros y viceministros, así como las autoridades que dirigen las instituciones autónomas claves. En ese sentido, la CIDH se complace en ver que en algunos países de la región el órgano a cargo de la aprobación de las políticas de niñez a nivel nacional es presidido por el Presidente de la República o por el Presidente del Consejo de Ministros, e integra a todos los titulares ministeriales pertinentes, y que los órganos a cargo de la adopción de las políticas de niñez a nivel estatal/regional son presididos por los Gobernadores, y los órganos responsables por las políticas de niñez a nivel municipal por los Alcaldes. En contraposición, otros países han optado por crear este tipo de estructuras deliberativas y de concertación de la política de niñez adscritas bajo un Ministerio o una Secretaría. La CIDH recomienda que a estos órganos se les otorgue el mayor nivel jerárquico, y sean liderados por las más altas autoridades del ejecutivo.

113. En lo concerniente a la **participación ciudadana en la gestión pública**, la CIDH considera imprescindible la participación en estos órganos de formulación y de monitoreo de las políticas de representantes de la sociedad civil que realizan acciones en el campo de los derechos de la niñez, así como de otros sectores sociales como la academia.

114. La sociedad civil que trabaja en la defensa de los derechos de los NNA cumple el importante rol de aportar de manera activa en la generación e implementación de políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia, así como de monitorear y evaluar las políticas del Estado. Para que la participación activa de la sociedad civil pueda darse, se requiere del fomento por parte del Estado de mecanismos para su participación. La participación de la sociedad civil debe generarse de manera voluntaria, independiente y autónoma, reconociendo a estas organizaciones como interlocutores válidos. La ley debe prever esta participación en los órganos de aprobación de las políticas de niñez en los diversos niveles.

115. **Esta representación de la sociedad civil además de ser amplia, diversa, legítima e inclusiva, debe tener capacidad de incidencia real en la formación de las políticas, y no ser sólo simbólica.** Para ello, la CIDH identifica que algunos países de la región **han establecido en la ley la participación paritaria de la sociedad civil** en los órganos a cargo de adoptar las políticas de niñez. La igualdad en el número de representantes del Estado y de organizaciones de carácter social facilita un debate y diálogo plural y diverso que incorpora diversas miradas, experiencias y

realidades que afectan a la niñez. Esta visión se inserta en la lógica de la necesidad de considerar las políticas de protección de la niñez como políticas de Estado, guiadas y enmarcadas por los derechos de los NNA reconocidos en la CDN, que sean lo más incluyentes y participativas posibles.

116. La CIDH considera que el principio de participación en los asuntos públicos debe ser entendido como un derecho de las personas y como un principio asociado a la democracia, el buen gobierno y la gestión adecuada y efectiva de los asuntos públicos<sup>65</sup>.

117. El órgano a cargo de la adopción de las políticas de niñez a nivel nacional, a nivel regional y a nivel municipal, deben estar vinculados a **mecanismos de consulta de NNA**, especialmente con mecanismos formales e institucionales, como los **consejos consultivos de NNA**, y tomarse en consideración las opiniones y propuestas emanadas de estos consejos consultivos de NNA. Los principios y obligaciones aplicables son analizadas de modo más pormenorizado más adelante en este informe.

118. La CIDH celebra las experiencias de **convocatorias periódicas de Foros o Conferencias Nacionales**, con una participación social amplia, tanto para el diseño como la evaluación de la Política Nacional para la Niñez, que nutren el accionar y el cumplimiento del mandato del órgano a cargo de la adopción de las políticas de niñez. La realización de modo descentralizado de estos Foros o Conferencias permite la inclusión amplia y diversa de la sociedad en su conjunto con el objetivo de informar las políticas de niñez y evaluarlas. Los foros municipales y los foros sub-nacionales (regiones/departamentos, provincias/estados/regiones) son también de suma utilidad para incorporar la participación de sus habitantes en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas de niñez.

119. La CIDH considera además importante que la ley también prevea un **espacio o mecanismo de cooperación y articulación entre los entes territoriales**, con el objetivo de coordinar las políticas de niñez en todo el territorio y de asegurar el principio de igualdad y un piso mínimo de prestación de servicios y de calidad. Estos espacios son especialmente importantes para los Estados con estructuras federativas, o con una fuerte descentralización de competencias hacia las regiones. Por lo común, la

<sup>65</sup> Ver, [Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública](#), aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa").

norma prevé un espacio o mecanismo de coordinación de los representantes de los diversos órganos a cargo de adoptar las políticas de niñez estatales/provinciales y regionales/departamentales de la niñez para esos fines. Es importante que estos espacios de cooperación también se creen respecto del nivel municipal.

120. La **situación particular de los Estados Federales** implica que los estados (o provincias, en el caso de Argentina) tienen cierta autonomía en la adopción de normativas en el ámbito de sus competencias que, si bien deben respetar la Constitución Federal, en los temas reservados o no delegados al gobierno central o nacional tienen autonomía legislativa, reglamentaria y política, incluyendo la instalación de la institucionalidad de niñez<sup>66</sup>. En lo que respecta a los órganos de formulación y a los de ejecución de las políticas de la niñez, su forma y jerarquía, la suele determinar cada estado. Conectado a ello, la CIDH recuerda que de acuerdo con el artículo 28 de la CADH<sup>67</sup>, en conexión con el artículo 2 del mismo instrumento, las obligaciones internacionales derivadas de tratados son de obligado cumplimiento en todos los niveles del Estado, y el Gobierno Nacional está obligado a tomar medidas para asegurar este cumplimiento.
121. **Las características federales presentan un desafío adicional en términos de la armonización de las normas federales y estatales/provinciales en materia de derechos de la niñez.** En la práctica, la adecuación normativa de los estados/provincias a la legislación federal puede ocurrir de modo más lento en algunos estados/provincias, así los avances en la legislación federal pueden no verse reflejados en avances en todos los estados/provincias del país. Pueden existir disparidades y niveles de heterogeneidad en el reconocimiento, garantía y protección de derechos entre los diversos estados/provincias, lo cual implica que en determinados estados/provincias los NNA tengan sus derechos mejor garantizados y protegidos que en otros. El Comité de los

<sup>66</sup> Los Estados Federales que existen en el hemisferio tienen estructuras y modelo de funcionamiento diversos, y por lo tanto, los aspectos referidos en este informe relativos a los Estados Federales deben ser contextualizados a la estructura, competencias y funcionamiento concreto de cada uno de ellos.

<sup>67</sup> Artículo 28. Cláusula Federal:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Derechos del Niño ha manifestado su preocupación respecto a la complejidad que representan las múltiples competencias en los Estados federativos cuando esto pueda conducir a situaciones en que no se apliquen a todos los niños las normas mínimas consignadas en la CDN, debido a las diferencias jurídicas, políticas y financieras en los planos federal y estatal<sup>68</sup>.

122. En el caso de los Estados Federales, las decisiones de los estados son cruciales para la efectividad del SNP, al ser los responsables de crear los órganos de formulación y los de implementación de las políticas en sus territorios, y aportar una parte considerable de los recursos para su financiamiento. Pero asimismo, en los Estados Federales la descentralización implica que la Política Nacional para la Niñez debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones del Estado Nacional/Federal y las de los estados/provincias.
123. Por lo mencionado anteriormente, es importante que exista un nivel federal de concertación; para ello la legislación federal debería crear un **órgano de niñez a nivel federal** integrado por los representantes de los órganos de formulación de las políticas existentes en cada uno de los estados/provincias, a ser posible al más alto nivel (Gobernadores), para así poder articular y concertar la formulación y la ejecución de la legislación y las políticas de niñez con un cierto nivel de homogeneidad que permita avanzar en la equidad territorial y en garantizar un mínimo de paridad.
124. Estados no-federales pero con un fuerte nivel de descentralización a regiones, departamentos u otras divisiones territoriales sub-nacionales que agrupan un conjunto de municipios, se podrán beneficiar también de la creación de este tipo de órganos de concertación entre niveles territoriales políticos y administrativos, a través de esta **articulación vertical**.
125. La CIDH ha sido informada que las funciones y actividades de los órganos federales de concertación en materia de políticas niñez, y de otros mecanismos de articulación vertical en Estados no-federativos, han demostrado un potencial de contribuir positivamente en los siguientes aspectos: i) en lo económico, a gestionar la distribución de fondos presupuestarios para el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Niñez en todo el territorio del Estado Federal, contribuyendo a acercar (aunque no siempre se consigan equiparar) las condiciones de protección de la niñez en todo el territorio, facilitando transferencias a las zonas con menores capacidades financieras; ii) a nivel jurídico, a acelerar las adecuaciones normativas y a un mayor nivel de homogeneidad en las

---

<sup>68</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: Brasil. CRC/C/15/Add.241. 3 de noviembre de 2004, párr. 13.

políticas de niñez y en los estándares jurídicos, en los programas, servicios y prácticas, en los protocolos de actuación, y en las guías para la gestión y tratamiento de casos; y, iii) en la práctica, la creación de un órgano federal en materia de niñez ha contribuido a acelerar los procesos de creación de la institucionalidad del SNP en los estados y ha dado mayor jerarquía, especialización y visibilidad política al área de niñez en los diversos estados, además de contribuir a la transferencia de conocimientos y a incrementar las capacidades de los equipos técnicos. Por ejemplo, en el marco de estos órganos federales de niñez pueden proponerse mecanismos de asistencia técnica y financiera para la organización y funcionamiento del SNP en los niveles estatales y municipales. Aunque también se advierte que estos logros dependen del nivel de la representación en estos órganos, por lo cual se recomienda que sea al más alto nivel, con la participación de los titulares de los órganos estatales/provinciales de niñez. Espacios similares que convoquen a los titulares de los órganos a cargo de las políticas de niñez a nivel local junto con el titular del estado o región respectiva pueden tener el potencial que ha mostrado la experiencia de los órganos federales de niñez.

126. Además de la adopción de las políticas, programas y servicios destinados a la niñez, los órganos a cargo de la adopción de las políticas de niñez, en los diversos niveles, deberían tener atribuidas como mínimo las siguientes funciones: i) evaluar anualmente la inversión que se ha realizado en niñez y los resultados logrados; ii) elaborar el presupuesto para el próximo año; iii) monitorear el cumplimiento de la Política para la niñez y el resto de programas y servicios y evaluar periódicamente su cumplimiento; iv) recopilar y analizar la información relacionada con la situación de los derechos de los NNA; v) identificar y proponer las transferencias económicas a nivel vertical que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del SNP; y vi) rendir anualmente un informe sobre el estado de la niñez y la adolescencia al Parlamento, o a los órganos legislativos estatales y a los Alcaldes, en función del nivel territorial. Todos estos documentos deberán ser de acceso público, elaborados en un lenguaje comprensible, y se promoverá su difusión.

## 2. Institucionalidad implementadora de las políticas y de atención directa de casos

127. La norma también debe prever **la institucionalidad responsable de la implementación y de la ejecución** de las políticas y programas. A su vez, el Estado debe organizar la institucionalidad y los dispositivos operativos para la prestación de los servicios directos a los NNA y a sus familias, así

como para la gestión de casos y de las medidas de protección especiales ante la vulneración de derechos y la necesidad de restituirlos.

128. La institucionalidad implementadora de las políticas y programas de niñez, y la institucionalidad responsable de la prestación de los servicios de protección y restitución de derechos a los NNA, tienen una particular importancia y trascendencia en el nivel local debido a la proximidad con los NNA y sus familias. Es en este nivel que debe ponerse un énfasis prioritario en garantizar la calidad y la igualdad en el acceso a estos servicios para todos los NNA en todo el territorio.

129. Respecto a la institucionalidad que los Códigos de Niñez y las Leyes prevén para la atención directa y para la gestión de casos y la adopción de medidas de protección y restitución de derechos, la CIDH nota que las competencias, naturaleza, dependencia jerárquica y composición son muy variadas, dependiendo de las previsiones legales en cada país. Algunos son órganos de mayor autonomía administrativa y funcional como los Consejos Tutelares del Brasil aunque tienen un nivel de dependencia financiera de los municipios. En otros casos dependen o están adscritas al órgano rector como es el caso en Costa Rica de las Juntas de Protección que están adscritas al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), o en El Salvador donde las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA). En otros casos están adscritas a los municipios, como en el caso de Paraguay donde las municipalidades determinan la creación de las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENIS). En todos estos países la legislación dispone la creación y funcionamiento de estos servicios en cada uno de los municipios, con las excepciones de El Salvador donde la ley establece solamente la obligación de crear y financiar al menos una Junta de Protección por Departamento más allá que deja abierta la posibilidad que según las necesidades el CONNA pueda crear nuevas Juntas de Protección, y en el caso de México donde la ley establece la creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y de las Procuradurías estatales, a la vez que prevé la posibilidad que las entidades federativas creen Procuradurías Locales de Protección y áreas especializadas de primer contacto municipales<sup>69</sup>.

130. Si bien las leyes de los Estados son variadas en el diseño de estos dispositivos operativos, en lo fundamental se trata de servicios locales de

---

<sup>69</sup> Respecto a la tipología puede consultarse Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, págs. 72 y 77.

atención directa a los niños y niñas, sus familias y entornos, capaces de proporcionar respuestas integrales y coordinadas entre diversos actores frente a situaciones de riesgo o de vulneraciones a derechos, y para la restitución de los mismos. Es decir, tienen competencia para la adopción de una medida especial de protección de carácter administrativo frente a situaciones de riesgo, de vulneración de derechos y para su restitución. Usualmente son servicios con personal especializado y equipos multidisciplinarios que pueden atender aspectos sociales, psicológicos y legales, y/o están en capacidad de remitir los casos a otros servicios y autoridades (salud, policía, justicia). Estos servicios a nivel local también pueden tener encomendadas funciones de promoción y difusión de derechos, proporcionando información, orientación y asesoría entre otros, tal y como se analizará al abordar el análisis del SNP a nivel local. Sobre estos servicios se profundizará en mayor detalle al analizar el funcionamiento del SNP en el nivel local.

131. Adicionalmente a esta institucionalidad, se identifican otros organismos que están encargados de implementar las políticas y los programas de nivel nacional, con estructuras diversas dependiendo de la regulación de los Códigos y la Leyes en cada país. En algunos casos se trata de institutos autónomos adscritos a un Ministerio, como el PANI en Costa Rica, o bien una Secretaría dentro de un Ministerio como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) en Paraguay. La SNNA en Paraguay, por ejemplo, implementa programas específicos como “Fono Ayuda 147”, el cual ofrece atención telefónica gratuita para niños y adolescentes víctimas de maltrato, o el programa “Abrazo” para proteger a los NNA en situación de calle incluyendo una red de centros para la atención directa de los NNA en esta situación. Esta institucionalidad puede desconcentrarse en oficinas para tener presencia en los niveles sub-nacionales.

### 3. Órgano o ente coordinador o rector

132. El Comité de los Derechos del Niño ha sido enfático en requerir a los Estados la creación de un **órgano o ente coordinador** (también denominado ente rector), responsable por la articulación de los diversos actores y de velar por el funcionamiento integral del SNP<sup>70</sup>.

133. Se debe tratar de una instancia con autoridad y competencias suficientes que incluyan la facultad de coordinar efectivamente el SNP en su totalidad, así como que articule con otros sistemas como los de protección social,

<sup>70</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párrs. 37 a 39.



salud, justicia, entre otros, relevantes para la promoción y protección de los derechos de toda la infancia y adolescencia.

134. La naturaleza, nivel jerárquico y atribuciones concretas que la norma le confiere a esta dependencia u organismo administrativo varían de un Estado a otro; se puede tratar de institutos autónomos, o una Secretaría o Dirección en un Ministerio. En algunos países el órgano a cargo de la adopción de las políticas de niñez a nivel nacional ejerce además la función de organismo coordinador o entidad rectora.

135. En un grupo de países, como Brasil, El Salvador, República Dominicana y México, la ley atribuye las funciones de órgano coordinador o rector a los órganos a cargo de la aprobación de las políticas de niñez. La CIDH valora este modelo por el que han optado estos países, y encuentra coherencia en este diseño por cuanto el mismo órgano que asume la formulación de la Política Nacional para la Niñez, programas y servicios, y hace seguimiento a su cumplimiento, es también la instancia que coordina el funcionamiento de todo el SNP y ofrece los direccionamientos técnicos necesarios para el cumplimiento de las políticas, programas y servicios, aunando así la dimensión programática con la institucional del SNP. Sin embargo, la CIDH también nota que en la práctica puede ser contraproducente sobrecargar el órgano nacional encargado de la adopción de las políticas de niñez con funciones que son propiamente ejecutivas y de gestión, a menos que se le dote de recursos suficientes para poder realizar las funciones propias de un ente coordinado o rector, por ejemplo a través de una secretaría ejecutiva bien dotada de medios humanos, financieros y técnicos.

136. En varios países las leyes y códigos asignan la rectoría del SNP a Secretarías, Direcciones, e Instituciones autónomas de niñez que dependen de Ministerios. En estos casos es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica de estas instituciones y su relación de dependencia y situación jerárquica dentro del organigrama administrativo del Ministerio que pueden potenciar o debilitar la capacidad de rectoría. Esto es particularmente importante cuando se trate de direcciones o departamentos cuya jerarquía y falta de autonomía pueda comprometer la capacidad para ejercer sus funciones rectoras, de articulación, y coordinación de las políticas y programas de infancia y adolescencia.

137. La CIDH considera clave que el Ente Coordinador/Rector disponga de un **elevado nivel jerárquico** político-administrativo y de competencias claras que le permitan una capacidad efectiva de rectoría, coordinación y articulación de la institucionalidad de infancia, además de contar con los recursos humanos, financieros y técnicos. Adicionalmente, tiene que tener la capacidad para coordinar con otros Ministerios y entidades públicas las

políticas públicas universales destinadas a generar condiciones sociales y económicas para la satisfacción de los derechos de todos los NNA.

138. El ente coordinador o rector debería elaborar una propuesta de **lineamientos técnicos que permitan la efectiva implementación, funcionamiento y coordinación de la totalidad del SNP en todos los niveles, así como elaborar los lineamientos técnicos para la implementación de los planes de acción para la aplicación de la Política Nacional para la Niñez y coordinar que se ejecuten.**
139. Se le suelen atribuir además **competencias de carácter técnico** en la formulación de propuestas de lineamientos operativos, estándares técnicos, y guías y protocolos de actuación y de remisión de casos para las autoridades y funcionarios, y para organizaciones públicas y privadas que trabajan directamente con NNA. En su calidad de especialización técnica puede prestar asesoría al órgano a cargo de la adopción de la política de niñez a nivel nacional y preparar proyectos de normas y políticas para su análisis y discusión en este órgano.
140. El Ente Coordinador o Rector también debería elaborar el **plan estratégico para apoyar la implantación del SNP en todos los niveles y asistir técnicamente a los municipios en la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Niñez.** Además debe poder proporcionar apoyo técnico y asesoría a los servicios municipales de atención directa de casos, así como estructurar y mantener un mecanismo de **capacitación** e intercambio permanente para autoridades y funcionarios públicos. A su vez es importante que elabore e implemente **lineamientos técnicos para promover la conformación y el funcionamiento de los mecanismos o consejos consultivos de NNA,** especialmente promoviendo la capacitación de los representantes que los integran, a nivel nacional y sub-nacional, asegurando que los mismos dispongan de todo el apoyo humano, material y técnico para poder operar.
141. Este ente u organismo suele tener encomendada la responsabilidad de llevar el **registro de entidades y organismos que prestan servicios directos a la niñez,** como los centros de acogimiento y albergues para niños y niñas sin cuidados parentales o víctimas de violencia, públicos y privados; emitir las autorizaciones de funcionamiento de estos centros; supervisar el cumplimiento de las regulaciones de operación y fiscalizarlos; e investigar posibles irregularidades o incumplimientos de la norma y en su caso imponer medidas correctivas y sanciones, pudiendo implicar incluso el cierre del centro afectado. Se le suele también atribuir **funciones de monitoreo y supervisión de la calidad y el cumplimiento de estándares por parte de los servicios locales de atención directa a los NNA.**

142. A su vez, entre sus principales funciones se encuentran **impulsar y efectivizar el despliegue e instalación de los sistemas de información y datos, así como los sistemas de monitoreo y evaluación previstos en la ley**, asegurando que existan los mecanismos, instrumentos, metodologías y guías necesarias para ello, además de velar para que la información se colecte y se encuentre disponible. Debería también **establecer una estrategia de transparencia y rendición de cuentas de todo el SNP**, que incluya velar por la publicación y difusión de diversos informes y evaluaciones que se produzcan.

143. A pesar de su importancia, en algunos de los países no es claro cuál es la institución que ejerce esta función de articulación/rectoría, o si las competencias que le otorga la ley son suficientes para ejercer la misma y para poder articular el funcionamiento del SNP en los niveles nacional y sub-nacionales, lo cual de por sí ya denota una debilidad del sistema.

#### 4. Estructuras participativas de niñas, niños y adolescentes

144. La CIDH destaca de modo principal que, derivado de las obligaciones internacionales en materia de derechos de la niñez y especialmente del derecho de los NNA a participar y a ser escuchados, el Estado debe **crear las estructuras formales o espacios institucionales para la amplia y representativa participación de los NNA en el marco del funcionamiento del SNP en los diversos niveles**. Su creación debería preverse por la misma norma legal que constituye el SNP, en atención a la importancia y trascendencia de la participación de los NNA y con miras a garantizar las condiciones de permanencia y continuidad de estos espacios.

145. La CIDH sin embargo observa que éste es un aspecto que no siempre se garantiza de modo adecuado, aunque la Comisión reconoce los esfuerzos realizados por varios Estados de la región para incluir de forma seria, permanente e institucionalizada, la participación de los NNA. Algunos Estados han creado, en los diversos niveles nacional y sub-nacionales, los mecanismos consultivos de NNA, usualmente denominados **consejos consultivos de NNA**, como espacios para la participación institucional y permanente de los NNA en el marco de los SNP, especialmente en los procesos de elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas del Estado en materia de niñez. Los consejos consultivos de NNA informan la toma de decisiones de los órganos a cargo de la adopción de la política de niñez, en los diversos niveles, canalizando las opiniones y recomendaciones de los NNA.

146. **Los mecanismos de participación deben ser serios y estar adaptados a las diferentes edades**, para hacerlos efectivamente accesibles, poniendo a disposición información y materiales que faciliten la participación activa y relevante en el proceso<sup>71</sup>. **La participación además debe ser amplia, plural, diversa e inclusiva, asegurando que NNA de diversa procedencia, edades y grupos sociales, entre otros, estén representados.**
147. El Estado además debe articular los mecanismos y procedimientos para asegurar que la participación de los NNA en los consejos consultivos de NNA a nivel nacional, regional y local, garanticen **un nivel de representatividad suficiente y en ese sentido reflejen la diversidad de realidades de la niñez**. Es decir, el funcionamiento de los consejos consultivos de NNA ha de estar orientado a determinar unas opiniones que sean representativas. Ello implica, como pre-requisito, apoyar los procesos previos de los propios NNA --ya sean diálogos, audiencias, consultas, foros- - y los procesos organizativos infanto-juveniles --grupos y asociaciones--, para que los NNA que participen en los consejos consultivos de NNA lo hagan como voceros que recojan las voces de otros NNA.

148. Respecto de este aspecto, **la CIDH recomienda a los Estados que adopten en la Política Nacional para la Niñez una estrategia para promover la participación social de NNA y destinen recursos para ello**. El Estado, a su vez, debe proporcionar apoyo en el proceso de formación de organizaciones de NNA mediante las que puedan participar en diversos espacios sociales, no sólo en los consejos consultivos<sup>72</sup>.

149. Los medios para garantizar la representatividad, los **requisitos para integrar** los consejos consultivos de NNA y el **número de representantes**, deben estar previstos adecuadamente en la norma, debiendo considerarse, entre otros aspectos, la distribución geográfica, edades, género, condiciones socio-económicas, minorías, diversidad cultural y lingüística, origen étnico, y condición de discapacidad.

150. La norma también debe prever expresamente la obligación de que las opiniones y las recomendaciones de los NNA sean tomadas debidamente en cuenta y rendir cuentas sobre el cumplimiento de este aspecto para que pueda decirse que la participación es seria y no meramente simbólica. Ello

<sup>71</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 29.

<sup>72</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.20 (2016), sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, CRC/C/GC/20, 6 diciembre 2016, párr. 24 y 45.

implica que se explique cómo se ha integrado la opinión de los NNA en el diseño de las políticas, programas y servicios y otras decisiones y, cuando no fuera así, se justifique adecuadamente las razones que motivan tal decisión.

151. Con miras a facilitar la participación, toda la **documentación** relativa a la Política Nacional debe ser ampliamente accesible a ellos y ellas en un lenguaje comprensible, así como también las evaluaciones y otros documentos de rendición de cuentas, y la información perteneciente al presupuesto.
152. La experiencia demuestra que escuchar a los niños, niñas y adolescentes contribuye a una mejor comprensión de sus diversas realidades y de las circunstancias que les rodean, puede ayudar a evidenciar problemáticas ocultas o sobre las que se tiene poca información, y sus propuestas y opiniones contribuyen a adaptar las intervenciones de modo que sean más pertinentes.

153. El SNP debe no solamente integrar la participación en sus estructuras y procesos (como los consejos consultivos de NNA), sino que a la vez debe promover la participación como un derecho de los NNA en los diferentes ámbitos en los que los NNA se desarrollan, contribuyendo así a avanzar en el reconocimiento de este derecho en la familia y en la sociedad.

154. La CIDH celebra que algunos Estados hayan creado consejos consultivos de NNA a nivel nacional y sub-nacional (regional y municipal), además de funcionar consejos consultivos o comités asesores de otras instituciones estatales con competencias en el monitoreo del cumplimiento de los derechos de los NNA, como en el caso de la Institución Nacional Independiente de Derechos Humanos (Ombudsperson). La CIDH también ha identificado casos en que uno o varios representantes de los NNA integran el órgano de adopción de las políticas de niñez a nivel nacional o local, ya sea sólo con voz, o con voz y voto; sin embargo, la experiencia de los consejos consultivos parece proporcionar una mejor oportunidad para la participación de un mayor número de NNA. A pesar de estos avances prometedores, la CIDH expresa, de modo general, su preocupación por la calidad de las prácticas, por la ausencia de formalización de esta participación en las estructuras orgánicas previstas en la ley que conforman los SNP, y por los importantes vacíos a nivel local (con escasa implantación de los consejos consultivos a este nivel).

155. Por último, la CIDH nota que con frecuencia los Estados justifican la ausencia de espacios institucionalizados y permanentes de participación

social de los NNA, o de otros mecanismos y medios para ser consultados y manifestar sus opiniones, debido a la **falta de recursos** para implementar estas medidas, fomentar la participación y apoyarla. Al respecto, la CIDH recuerda, al igual que lo hace el Comité de los Derechos del Niño, que **la inversión en el ejercicio del derecho del niño a participar y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación de carácter inmediato**. Ello supone la existencia de una responsabilidad por parte de los Estados de disponer las medidas jurídicas y los fondos para lograr la participación significativa de los NNA en todas las decisiones que los afectan, y específicamente en el funcionamiento de los SNP<sup>73</sup>.

### ***E. El sistema de protección de los derechos de la niñez a nivel local***

156. La ampliación de la democracia a nivel local ha supuesto un incremento de las responsabilidades de los municipios en materia de provisión de servicios públicos y de garantizar los derechos y el bienestar de sus habitantes. Los municipios tienen atribuidas competencias en un importante número de cuestiones que inciden en la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Otros niveles descentralizados de gobierno, como las regiones o los departamentos, suelen tener también reconocidas competencias en materia niñez. Estas atribuciones a los gobiernos descentralizados se disponen no sólo en los Códigos de Niñez, sino también en las leyes relativas a la estructura política y a la ordenación del territorio, como la ley relativa a las municipalidades.

157. Precisamente un aspecto característico de los SNP es la descentralización político-institucional que traslada a los ámbitos regionales, departamentales y especialmente municipales (niveles sub-nacionales) parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de niñez, su ejecución y monitoreo, y para la adopción de medidas de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA y la prestación de servicios. En ese sentido, en los Estados se establecen diversos niveles de descentralización, con variados niveles de

<sup>73</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, CRC/C/GC/19, de 21 de julio 2016, párr. 53 y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 137.

responsabilidad para la institucionalidad regional/departamental y municipal en materia de niñez<sup>74</sup>.

158. De modo general, en lo que respecta a la institucionalidad, en el nivel municipal debería preverse la existencia de: un órgano deliberativo que determina la política municipal de niñez y monitorea su cumplimiento; y la institucionalidad o servicios responsables por la ejecución de las políticas, por la atención directa a los NNA y a sus familias, y la gestión de casos.

159. Respecto a los **órganos municipales a cargo de la política de la niñez**, éstos tienen la importante misión de discutir, diseñar, aprobar, monitorear y evaluar la **Política Municipal para la Niñez**, la cual debería formularse tomando en consideración la Política Nacional sobre este tema. La formulación de la Política Municipal para la Niñez permite adaptar las prioridades y las estrategias de la Política Nacional de acuerdo con la realidad y a la situación específica de cada municipio, pero sin perderse de vista que deben contribuir, guiarse y enmarcarse en la Política Nacional para la Niñez y la consecución de sus objetivos, resultados y metas.

160. Respecto a los servicios municipales para la promoción, protección y defensa de derechos de la niñez, éstos son diversos en sus competencias, naturaleza, dependencia jerárquica y composición. Algunos son órganos de mayor autonomía administrativa y funcional, en otros casos dependen o están adscriptas a una institución autónoma central, dependen del municipio o del órgano nacional a cargo de adoptar la política de niñez. De modo general, en los países de América Latina, la legislación mandata la creación y funcionamiento de servicios de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA en el nivel municipal, con algunas excepciones en las que estos servicios se encuentran previstos en el nivel regional/departamental con los desafíos propios de la falta de inmediatez y limitada accesibilidad.

161. Los servicios de atención directa deben tener carácter permanente y gratuito, y asegurar que los niños, niñas, adolescentes y sus familias accedan a atención especializada en materia de sus derechos en sus comunidades. Son servicios que cumplen funciones de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA a nivel municipal. Tienen carácter administrativo, y no jurisdiccional, aunque pueden remitir casos a los tribunales y articular intervenciones con ellos en función de las

<sup>74</sup> Puede consultarse, Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, págs. 74 a 78.

acciones de protección que tengan que adelantar (por ejemplo la adopción de una medida de protección excepcional que implique la separación del niño de su familia).

162. Entre las funciones que las leyes les faculta a realizar se encuentran:

- i. Acciones de difusión de derechos de los NNA con campañas sociales de sensibilización y acciones de formación dirigidas a los NNA y a sus familias, pudiendo coordinar con las escuelas, grupos comunitarios y vecinales, organizaciones locales, centros de salud, y otras entidades;
- ii. Brindar orientación especializada y apoyo a las familias contribuyendo a fortalecer sus capacidades y a reducir situaciones de riesgo para los derechos de los NNA;
- iii. Promover conciliaciones familiares y otros métodos de resolución alternativa de conflictos familiares que afecten a los NNA (como por ejemplo alimentos), favoreciendo la negociación entre las partes, y evitando cuando sea posible la judicialización;
- iv. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de un NNA;
- v. Intervenir preventivamente en caso de amenaza o vulneración de los derechos de un NNA;
- vi. Realizar diagnósticos del contexto familiar y de las condiciones del NNA a través de los equipos multidisciplinarios;
- vii. Decidir sobre la aplicación de una medida de protección de carácter administrativo aplicando un plan de apoyo familiar y de restitución de derechos del NNA, realizando un acompañamiento al grupo familiar, y la supervisión del cumplimiento de la medida;
- viii. Elaborar y acompañar el plan de restitución de derechos y coordinar la ejecución de las medidas a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada;
- ix. Derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia, de acuerdo a lo dispuesto por la ley, así como solicitar el otorgamiento de medidas excepcionales de protección de carácter urgente (como la separación de la familia por motivos de protección);
- x. Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de NNA;
- xi. Inspeccionar a las entidades públicas y privadas dedicadas a desarrollar programas de cuidado alternativo y conocer de la situación de los NNA que se encuentran en ellas, así como hacer



- seguimiento a la situación de los NNA en una modalidad de cuidado alternativo familiar;
- xii. Apoyar la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal, en coordinación con el juez;
  - xiii. Realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones a favor de la promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA, con el fin de difundirlos entre las autoridades competentes y los sectores público, social y privado para su incorporación en los programas respectivos;
  - xiv. Asesorar a las autoridades competentes en el cumplimiento del marco normativo relativo a la protección de los derechos de los NNA y en la elaboración de la Política Municipal de Niñez;
  - xv. Promover la coordinación con los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones a favor de la atención, defensa y protección de NNA, entre ellas con otras dependencias municipales, centros de salud, escuelas, policía, oficina del registro civil, asociaciones vecinales y organizaciones de base, juzgados, y organizaciones no gubernamentales incluidas las organizaciones de niños, niñas y adolescentes; y
  - xvi. En algunos casos estos centros también ofrecen servicios de representación jurídica a los NNA en procesos judiciales o de coadyuvación, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público.
163. El tipo de servicios que se prestan suelen estar muy vinculados al sub-sistema de protección especial frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia, y a la gestión de casos, aunque la CIDH considera que deberían reforzarse los elementos de promoción de derechos y de prevención.
164. Asimismo, estos servicios municipales deben llevar un **registro electrónico** de los casos que atienden y gestionan, inclusive las consultas, respetando las normas de confidencialidad. Para ello deberían aplicar una metodología estandarizada en todos los municipios, que permita las comparaciones y registre los datos de forma desglosada de modo que sirva para realizar un perfil del tipo de casos que llegan a estos servicios. Esta información debe servir para alimentar la formulación de las políticas públicas municipales de protección de la niñez. Asimismo, deberían presentar ante las autoridades municipales **informes periódicos**, y uno anual, sobre sus actividades y los resultados de sus intervenciones así como las estadísticas de casos, los cuales deberían ser públicos y de fácil acceso y consulta.

165. La composición de estos servicios municipales se prevé sea **multidisciplinaria**, con un equipo de profesionales de diferentes especialidades, para llevar a cabo su tarea. Usualmente la ley identifica a profesionales del derecho, la psicología, el trabajo social y otras disciplinas para integrar estos servicios, además del personal de apoyo administrativo.
166. Los Estados deben **garantizar la efectiva accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y calidad de los servicios y programas a nivel local**, acercando los servicios y su gestión a las familias, los niños y sus comunidades. Los servicios deben además ser culturalmente pertinentes, ofrecidos en las diversas lenguas que se hablen en el país, y ser fácilmente accesibles físicamente en términos de su ubicación y en relación a la remoción de barreras arquitectónicas. También deben ser adaptados para los NNA de diferentes edades, sin discriminación. El acceso debe ser fácil y seguro para todas las personas. Estos servicios deben regirse por normas de calidad, guiarse por protocolos y procedimientos claros, y tener una cobertura adecuada.
167. El local debe contar con instalaciones físicas adecuadas y accesibles, que garantice espacios seguros, un ambiente no intimidatorio para los NNA, y que aseguren la privacidad y la confidencialidad del servicio que se presta a cada persona. Las oficinas o centros donde se prestan estos servicios, como lugar de referencia de la promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA en la comunidad, deben contar con las mejores condiciones posibles de atención.
168. Muchos niños simplemente no saben a dónde recurrir para pedir ayuda o no pueden hacerlo debido a su edad o tienen temor o reservas especialmente cuando el perpetrador es un miembro de la familia, cuidador, maestro o cualquier otra persona responsable de su protección y bienestar, o en una posición de superioridad. Por ello, para la realización de sus funciones, es importante la **difusión del servicio** dentro del municipio, tanto entre los mismos NNA como entre los miembros de la comunidad, para que cualquier persona se pueda acercar a presentar una denuncia, a formular una preocupación, o hacer una consulta<sup>75</sup>. Estos servicios deben

---

<sup>75</sup> *Mutatis mutandi*, la Comisión ha reconocido que “la posibilidad de presentar quejas o denuncias debe ser amplia. Así, esta posibilidad de presentar quejas o denuncias no puede ser restringida a determinadas personas, deben poder hacerlo el propio personal de los centros o de las instituciones, miembros de la familia del niño, organizaciones de la sociedad civil, así como toda otra persona que tome conocimiento de una situación que lo amerite. Tampoco deberían limitarse las temáticas sobre las cuales es posible presentar una queja o denuncia, y deberían existir mecanismos que posibiliten la presentación de quejas y peticiones en forma anónima”, ello en atención al principio del interés superior del niño y al deber de protección especial derivado del artículo 19 de la CADH. CIDH El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 407.

generar confianza en los NNA y en la comunidad en general. Los NNA, especialmente, deben ser tratados con respeto y sus consultas o las informaciones, quejas o denuncias que presenten deben ser tomadas con seriedad y dar un curso de acción apropiado, poniendo en su conocimiento las opciones y las medidas a adoptar, y manteniéndolos informados. La elaboración y difusión de materiales, carteles, afiches y gráficos que sean comprensibles para los NNA de diversas edades debería ser parte de la estrategia de difusión de estos servicios. La difusión de estos servicios a través de las escuelas es también una buena estrategia (por ejemplo con presentaciones sobre el servicio), al igual que la cooperación entre la escuela y estos servicios para la identificación temprana de casos de desprotección y su remisión, lo mismo que con los servicios de salud.

169. La CIDH recuerda que todos los profesionales que están en contacto con NNA, como maestros, educadores, profesionales de la salud, trabajadores sociales, entre otros, cuando tengan conocimiento de una posible situación de desprotección o violación de los derechos de un NNA deberían tener la obligación, establecida en la normativa, de poner esta situación en conocimiento de la autoridad competente, como por ejemplo estos servicios municipales de atención a la niñez<sup>76</sup>.
170. La CIDH también considera muy relevante la **existencia de protocolos y lineamientos** claros de actuación que tomen en cuenta los derechos del niño y su interés superior, así como de **códigos de conducta** para los profesionales que se desempeñan en estos servicios, y **sanciones** adecuadas en caso de incumplimiento.
171. La CIDH ha observado el importante rol que el Ente Coordinador/Rector puede realizar en apoyar a los servicios locales en miras a incrementar la calidad del servicio que prestan, a través de la emisión de lineamientos y protocolos, y de la elaboración de estándares mínimos de calidad y

---

<sup>76</sup> *Mutatis mutandi*, la Comisión ha manifestado, en atención al principio del interés superior del niño y al deber de protección especial derivado del artículo 19 de la CADH, que “el personal de los centros e instituciones [de protección] debería tener la obligación de notificar los casos y las circunstancias que lleguen a su conocimiento que puedan suponer una vulneración a los derechos de los niños en el marco de la atención que reciben en la institución o el centro, además de regularse las sanciones adecuadas, de carácter disciplinario o de otra índole, si se comprueba el incumplimiento de esta obligación”, CIDH El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 408. En el mismo sentido de establecer mecanismos de notificación obligatoria se han pronunciado: Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 13, Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 49 y en el Informe conjunto de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, A/HRC/16/56, 7 de marzo de 2011, párrafo 55.

cobertura, además de monitorear su cumplimiento. En adición, también puede desarrollar acciones como la producción de manuales y guías prácticas, organizar cursos y capacitaciones, y crear espacios de intercambio de metodologías, materiales, y de transferencia de conocimientos y experiencias. Todo ello con miras a fortalecer el SNP a nivel local, transformando las prácticas institucionales de manera que se garantice mejor la protección de los derechos de los NNA.

172. Los espacios de articulación entre los representantes de los órganos municipales a cargo de la política de niñez y las autoridades regionales también pueden representar una oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de los SNP. La inclusión de la temática de niñez en la agenda de los mecanismos de articulación entre municipios, o bien en la agenda de las asociaciones de municipios, genera un mayor nivel de compromiso político con esta temática e incide en la capacidad de los municipios de poder diagnosticar sus principales desafíos en materia de cumplimiento con sus obligaciones en derechos de la niñez, y buscar soluciones comunes y en cooperación con el nivel central.

173. La CIDH resalta que es importante que la ley sea clara en prever de modo obligatorio la conformación de los órganos municipales a cargo de la política de niñez y de los servicios municipales de atención directa, estableciendo la autoridad responsable por su creación. La CIDH observa que en relación a la instalación del SNP en el nivel municipal el proceso ha sido lento, tanto en relación a la creación de los órganos municipales responsables por la política de niñez, y especialmente de los servicios municipales de atención directa, con una preocupante falta de voluntad política en algunos casos y la falta de mecanismos legales para exigir su cumplimiento.

174. Por último mencionar que, dependiendo de la estructura institucional del país, en el nivel local también pueden operar oficinas desconcentradas de la institución u organismo autónomo de niñez nacional o del Ministerio respectivo responsable de los temas de niñez para operar y ejecutar programas concretos y específicos. Por otro lado, los centros de acogimiento alternativo están ubicados en diversas partes del territorio y dependiendo de la institucionalidad de cada Estado dependen del nivel municipal o de la institución nacional u organismo autónomo de niñez.

## ***F. El sub-sistema de protección frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia***

175. La CIDH nota que en la región se suele hacer referencia a un sub-sistema nacional de protección de los NNA frente a la violencia, abuso, explotación, negligencia, abandono y falta de cuidados parentales adecuados (en adelante “sub-sistemas de protección frente a la violencia” o “sub-sistema”). Este sub-sistema no se trata, o no debería tratarse, de un sub-sistema desvinculado del SNP. La CIDH observa que el proceso de construcción y transformación de la visión de la niñez y de las obligaciones que se derivan para el Estado, adoptando las políticas y creando la institucionalidad para ello, fue un proceso que fue evolucionando a partir de la entrada en vigor de la CDN. Durante este proceso, inicialmente la noción de crear un sistema para la protección de los derechos de la niñez se empezó a fraguar alrededor del concepto de protección de los NNA frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia. Las intervenciones alrededor de la protección frente a los diversos fenómenos de violencia y a la negligencia o la falta de cuidados parentales adecuados fueron y han continuado siendo hasta la actualidad las intervenciones que aglutinan la mayor parte de los esfuerzos de los Estados y ha supuesto que la institucionalidad se organice y opere sobre la base de estas prioridades.

176. Más recientemente, esta concepción se ha cuestionado puesto que el tipo de intervenciones de un sistema de estas características llegan una vez la violación o vulneración a los derechos ya se había producido, estando la lógica de intervención muy centrada en las medidas de protección especial ante la violación y el resarcimiento de los derechos.

177. Este modelo tenía importantes debilidades. Por un lado no cumplía con ser un verdadero sistema de garantía integral del goce de la totalidad de los derechos de todos los NNA tal y como preceptúa la CDN. Por otro lado, el mismo modelo de intervención descuidaba el abordaje de las causas de la violencia y la dimensión de la prevención, lo cual exige un abordaje multisectorial.

178. La CIDH observa que en la actualidad en todos los SNP se sigue dando un peso específico importante a la protección especial frente a los fenómenos de violencia, abuso, explotación, negligencia, abandono y ausencia de cuidados parentales adecuados -- a lo que se sigue denominando como el “sub-sistema de protección frente a la violencia”--. Sin embargo se ha operado una evolución hacia un verdadero SNP, sin negar o minimizar los desafíos que la plena implantación del modelo de sistema integral todavía enfrenta.

179. Actualmente, los servicios de atención directa del nivel municipal incluyen por ejemplo acciones preventivas de orientación y apoyo a las familias, o acciones de difusión sobre los derechos de la niñez entre los mismos NNA, sus familias y la comunidad, y existe una mejor coordinación con las políticas sociales, lo cual representa una visión de carácter más holística e incluye acciones preventivas.
180. El hecho que varios de los SNP de la región en la práctica se estructuren y operen direccionados fuertemente hacia la lógica de la protección frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia en parte es debido a la envergadura del fenómeno de la violencia contra los NNA y a sus múltiples manifestaciones y ámbitos en los que ésta ocurre, así como a los efectos que tiene en el desarrollo integral de los NNA y en el ejercicio de otros derechos. Todo esto sin lugar a dudas exige la atención del Estado.

181. Al respecto, la CIDH enfatiza que el conjunto de políticas, programas y servicios que se engloban bajo los denominados sub-sistemas de protección frente a la violencia deben integrarse por completo dentro del SNP, y alerta sobre los desafíos de una visión excesivamente centrada sobre estos sub-sistemas sin tomar en consideración la integralidad que debe tener un SNP. Una mirada restrictiva del SNP que se centre fundamentalmente en el sub-sistema de protección frente a la violencia presenta importantes desafíos incluso para enfrentar y prevenir la misma violencia, puesto que para ello es crucial articular acciones holísticas, multisectoriales y multifacéticas que respondan a fenómenos complejos.

182. La CIDH también ha manifestado que es común que la sociedad actual siga manifestando niveles de **tolerancia y permisibilidad hacia determinadas formas de violencia** contra la niñez, como el castigo corporal el cual es justificado como método de “disciplina”<sup>77</sup>. La ausencia de una adecuada legislación que prohíba expresa y claramente todas las formas de violencia y de políticas públicas que promuevan cambios sociales contribuye a este estado de cosas<sup>78</sup>. La Comisión, se ha referido con preocupación a la **ausencia de un marco normativo adecuado que prohíba de modo expreso todas las formas de violencia contra la niñez, a la vez que garantice políticas, programas y servicios para prevenirla y erradicarla.**

---

<sup>77</sup> Ver CIDH, Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, 2009, y en especial párr. 35.

<sup>78</sup> CIDH, Violencia, Niñez y Crimen Organizado, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 121.

183. A juicio de la Comisión, entre las medidas tendientes a garantizar el derecho a una vida libre de violencia para los niños, resulta fundamental impulsar la modificación de las condiciones estructurales e institucionales así como las normas sociales y los patrones culturales que sirven para legitimar y reproducir las formas de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes, así como garantizar la efectiva aplicación de las leyes vigentes en la materia y luchar contra los elevados niveles de impunidad de los delitos contra la integridad de los NNA<sup>79</sup>. Es por ello que la visión holística, multisectorial y multifacética de los SNP, que promueva el empoderamiento y la participación de los NNA, así como el trabajo directo con las familias y la comunidad es crucial para hacer frente a la violencia.

184. En lo relativo a las situaciones de abandono y negligencia, la CIDH también ha manifestado la importancia de vincular las intervenciones con las políticas sociales de protección a la familia y de desarrollo social, y ha alertado de que persisten en la región visiones y respuestas del Estado más propias del modelo tutelar y asistencialista con un fuerte componente de institucionalización y separación del NNA de su familia<sup>80</sup>. Al respecto la CIDH ha recomendado la necesidad que se adopte una aproximación integral desde un robusto SNP basado en una visión holística y multisectorial de las problemáticas que afectan a la niñez.

## 1. Adopción de medidas de protección

185. Los Estados deben establecer los mecanismos para ofrecer una protección adecuada e idónea a los NNA en situación de riesgo o que han sido víctimas de violencia, abuso, explotación o negligencia. En función de las circunstancias, estas medidas de protección pueden incluso tener un carácter excepcional y suponer la separación temporal o permanente del niño o la niña de su familia por motivos de protección.

186. La CIDH ha señalado la importancia de ofrecer respuestas especializadas a las diversas situaciones de desprotección que afectan a los NNA, que consideren y sean respetuosas de los derechos de los NNA, promuevan la efectiva vigencia de sus derechos, y aborden las causas socio-económicas y de carácter estructural que subyacen a las situaciones de desprotección a través de políticas y servicios sociales. En la medida de lo posible, y de

<sup>79</sup> CIDH, Violencia, Niñez y Crimen Organizado, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 293.

<sup>80</sup> CIDH El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, resumen ejecutivo.

acuerdo con la ley, se debería evitar judicializar los problemas sociales subyacentes a la situación de vulneración de derechos cuando estos problemas puedan ser abordados de modo más eficiente y adecuado a partir de políticas sociales de protección y apoyo a la familia, en particular cuando el telón de fondo de muchas de las medidas de protección es la pobreza, la exclusión social, y sus consecuencias en las familias<sup>81</sup>.

187. A su vez, la CIDH ha enfatizado que debe imperar el **principio de legalidad** en lo relativo a la regulación del procedimiento en el marco del cual se adopten decisiones que afecten los derechos del niño. Tal y como han indicado la Corte y la Comisión, los procedimientos, ya sean de naturaleza judicial o administrativa, que tengan por objetivo la definición de derechos, deberán estar regulados por ley, además de garantizar los derechos procesales y las garantías reconocidos por la Convención Americana<sup>82</sup>. En adición, **cualquier actuación que afecte al niño debe basarse en la evaluación de los profesionales de los equipos multidisciplinarios, hallarse motivada conforme a la ley de forma objetiva, suficiente y de acuerdo al interés superior del niño, y quedar sujeta a verificaciones sobre su idoneidad y legitimidad a través de un seguimiento por parte de los equipos de expertos**<sup>83</sup>.
188. La CIDH ha abordado en su informe “El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas” los principios y garantías aplicables para la determinación, aplicación y revisión de una medida de protección de carácter excepcional que implique la separación de un niño de su familia y su cuidado en ámbitos familiares alternativos o en centros especializados de protección, teniendo en cuenta que la separación del ámbito familiar debería ser siempre una medida de último recurso y en lo posible por el menor periodo

---

<sup>81</sup> CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párrs. 231 y 232.

<sup>82</sup> CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párrs. 231 y 232. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, párrs. 94, 103 y 107, y, *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234. párrs. 116 a 119. Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 105; Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69 a 71.

<sup>83</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 113. En el mismo sentido la directriz 57 de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños establece que: “[l]a toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño debería formar parte de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño en cualquier proceso judicial.”



de tiempo, en consonancia con los estándares internacionales e interamericanos. La CIDH también ha destacado la necesidad de que la medida sea adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley y con los procedimientos aplicables, con estricto respeto a las garantías del debido proceso, y estar sujeta a revisión judicial<sup>84</sup>.

189. En base a lo señalado, los servicios de protección deben contar con **protocolos claros para la gestión de los casos** que se reciban de NNA que requieran de una medida de protección. Estos protocolos deberían incluir como mínimo: los lineamientos para la identificación temprana de violaciones a derechos; los medios para la determinación de la situación del niño y de su familia por los equipos multidisciplinarios; los requisitos para proceder a la remisión a otras instancias (como salud, servicios sociales) cuando se requiera o para poner el caso en conocimiento de las autoridades judiciales; y contemplar los trámites necesarios para determinar e implementar la intervención que sea más acorde con el interés superior del niño en base al diseño de un plan integral de restitución de derechos que esté coordinado con otras instancias o entidades.

190. Un mecanismo de gestión de casos implica la existencia de procedimientos, protocolos y asignación de responsabilidad en la provisión de los servicios de protección, que estén establecidos en una regulación normativa. Debe existir un circuito institucional y protocolos de actuación predeterminados y claros para la adopción de medidas tanto de carácter integral como de carácter excepcional, y debe asegurarse el debido registro de todas las intervenciones realizadas respecto a los niños que sean atendidos dentro de los servicios del SNP.

191. Las medidas de carácter integral pueden consistir en la prestación de apoyo a la familia, a través de trabajadores sociales y psicólogos, o por medio de ayudas materiales como subvenciones, que contribuyan a un mejor cumplimiento de las responsabilidades parentales y a la protección y bienestar del niño<sup>85</sup>. Las medidas de carácter excepcional implican que en base a las evaluaciones realizadas por los equipos multidisciplinarios, y de acuerdo a los supuestos taxativamente previstos en la ley, se identifique la necesidad de separar al niño o la niña de su familia, temporal o definitivamente, por motivos de protección. En la evaluación inicial y la

---

<sup>84</sup> CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 65 a 75.

<sup>85</sup> Puede consultarse CIDH [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párr. 76 y ss.

decisión de abrir el caso debe existir un procedimiento para la determinación del interés superior del niño que incluya escucharlo directamente. Deben también existir protocolos para la referencia de casos a otras entidades o servicios, y establecerse los criterios que deben cumplirse para el cierre de un caso. A su vez la norma debería prever reglas sobre la gestión confidencial de los casos.

192. La CIDH considera importante que la norma también prevea mecanismos de revisión o auditoría periódica del modo como se gestionan los casos, a realizarse por el Ente Coordinador/Rector u otras instancias administrativas, en su rol de garantizar el adecuado funcionamiento del SNP de acuerdo a los protocolos, lineamientos y normas aplicables, y adoptar las acciones correctivas que sean procedentes. Asimismo, debería preverse la posibilidad de que la oficina del Instituto Nacional Independiente de Derechos Humanos pueda revisar si la gestión de los expedientes de protección de modo general sigue los protocolos y está de acuerdo con la normativa, y formular recomendaciones al respecto.

### ***G. El sistema de justicia y su relación con el sistema de protección de la niñez***

193. El derecho al acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a sus derechos humanos se encuentra reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos, entre ellos en la Convención y en la Declaración Americanas. Este es un derecho reconocido a todas las personas, y por consiguiente también a los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, la edad y el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, y su dependencia de los adultos para el ejercicio de sus derechos en función de su edad y madurez, supone que el Estado deba adoptar garantías especiales para asegurar el acceso a la justicia para este grupo.

194. Los NNA enfrentan desafíos y barreras particulares debido a su condición que pueden suponer obstáculos que en la práctica impidan el efectivo acceso a la justicia, dejando las violaciones contra sus derechos impunes y afectando su derecho a obtener una reparación adecuada.

195. El Estado tiene el deber de garantizar el acceso a una justicia efectiva a los NNA derivado de los artículos 8 y 25 de la CADH, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, debiendo adoptar todas aquellas medidas adecuadas, tomando en especial consideración las particulares condiciones

de los NNA y el deber de protección especial hacia ellos y ellas en atención al artículo 19 de la CADH, para garantizar efectivamente el acceso a la justicia.

196. Respecto a esta temática, la CIDH ha observado la necesidad de fortalecer la articulación entre el SNP y el sector justicia con el objetivo de asegurar el acceso efectivo a la justicia para los NNA que han visto sus derechos vulnerados, disminuir los elevados niveles de impunidad que actualmente existen en relación a las violaciones a los derechos de los NNA que contribuya a evitar su repetición, y articular las medidas integrales e integradas de reparación y restitución de derechos.
197. Algunas de las **barreras y elementos disuasorios** que la CIDH ha identificado en el acceso a la justicia para los NNA se vinculan a: la falta de conocimiento por los NNA de sus derechos y sobre la posibilidad de interponer denuncias y de cómo hacerlo y a dónde acudir; limitación en la legitimación activa de las personas que pueden interponer acciones ante la justicia frente a violaciones a los derechos de los NNA, puesto que en algunos casos se limita a los padres y/o tutores legales sin que el NNA pueda ejercer el derecho por sí mismo; ausencia de una asesoría jurídica y una representación legal independiente y especializada de carácter gratuito para el niño, que permita defender sus intereses y derechos de modo efectivo; los plazos breves de prescripción para algunos delitos cometidos contra los NNA; la escasa adaptación de los procedimientos judiciales a los NNA y la falta de especialización de los juzgados en materia de derechos de la niñez; el temor a la re-victimización en el marco de los procedimientos judiciales; y la falta de confianza en las autoridades para investigar y enjuiciar los delitos contra los NNA.
198. Respecto del derecho al acceso a la justicia y a la posibilidad de invocar los derechos ante los tribunales, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que:

Para que los derechos cobren sentido, se debe disponer de recursos efectivos para reparar sus violaciones. Esta exigencia está implícita en la Convención, y se hace referencia a ella sistemáticamente en los otros seis principales instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. La situación especial y dependiente de los niños les crea dificultades reales cuando los niños quieren interponer recursos por la violación de sus derechos. Por consiguiente, los Estados deben tratar particularmente de lograr que los niños y sus representantes puedan recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta las circunstancias de los niños. Ello debería incluir el suministro de información adaptada a las necesidades del

niño, el asesoramiento, la promoción, incluido el apoyo a la autopromoción, y el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con la asistencia letrada y de otra índole necesaria. Cuando se comprueba que se han violado los derechos, debería existir una reparación apropiada, incluyendo una indemnización, y, cuando sea necesario, la adopción de medidas para promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración, según lo dispuesto en el artículo 39 [de la CDN]<sup>86</sup>.

199. La articulación entre SNP con el sistema de justicia es de vital importancia para identificar, abordar y superar estas barreras, y garantizar efectivamente el derecho a la justicia para los NNA. Asimismo, se observan carencias en la coordinación entre ambos sectores, el SNP y el sector justicia, para garantizar el acceso a la justicia de los NNA y para asegurar que tengan acceso una atención integral, integrada y adecuada a su condición de NNA y de víctimas de violaciones a sus derechos.

200. Al respecto la CIDH considera necesario que el SNP y el sector justicia articulen conjuntamente una estrategia para garantizar el acceso efectivo de los NNA a la justicia. Entre las acciones que la CIDH considera necesario revisar se encuentran asegurar que los NNA tengan **acceso a información** sobre sus derechos, incluido su derecho al acceso a la justicia, y sobre dónde acudir para interponer una denuncia o demanda. **Los mecanismos de denuncia deben ser accesibles y seguros, eliminando las formalidades u otras limitaciones y/o exigencias que restrinjan injustificadamente la capacidad de los NNA de acceder a la justicia.** La CIDH considera importante otorgar competencias amplias y claras a los servicios de atención directa del SNP que existen a nivel local para examinar las denuncias formuladas por NNA que acuden a esos servicios, y proveerles orientación jurídica, y apoyarlos en el acceso al sistema judicial.

201. La CIDH también considera importante establecer normativamente el deber que tienen los profesionales que tienen contacto o trabajan con NNA de denunciar casos de sospecha o riesgo de que sean víctimas de alguna situación que conculque sus derechos.

202. **Los procedimientos judiciales deben adaptarse para que sean ágiles, accesibles, apropiados y comprensibles para los NNA,** asegurando que los NNA tienen información suficiente sobre los procedimientos que se

<sup>86</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 24.

sigan que les afecten, en un lenguaje comprensible. Asimismo, es necesario **disponer todos los mecanismos para facilitar el derecho de los NNA a ser escuchados en el marco de los procedimientos que se sigan que les afecten y establecer mecanismos para evaluar su interés superior**. La CIDH también ha señalado que los Estados deben asegurar el acceso a **asesoría y representación jurídica gratuita y de calidad a los NNA** y garantizar la existencia de **juzgados especializados de niñez**. Además es importante organizar capacitaciones periódicas para jueces, fiscales, abogados, oficiales de policía, maestros, trabajadores sociales, personal de salud y otros profesionales, en relación con los derechos de los NNA incluido su derecho al acceso a la justicia. La tramitación de los casos debe ser ágil y diligente, asegurándose una pronta tramitación y resolución de sus casos, asimismo debe garantizarse el acceso a una indemnización adecuada a los NNA víctimas, y las medidas que sean necesarias para la recuperación, rehabilitación, y la restitución integral de sus derechos.

203. En el marco de los procedimientos judiciales debe asegurarse que se **proteja la privacidad y el bienestar de los niños víctimas y testigos en todas las etapas del proceso de justicia penal**. Los NNA no deben sufrir revictimización como resultado de su participar en procesos penales, por ejemplo limitando el número de entrevistas o utilizando grabaciones de video. En ese sentido, la CIDH considera importante elaborar protocolos para la obtención de pruebas y para su valoración que sean respetuosos y tomen en consideración el interés superior del niño, por ejemplo adaptando los medios de obtención y valoración del testimonio de un niño pequeño o los protocolos para la obtención de pruebas cuando se trata de NNA víctimas de violencia sexual (en articulación con el sector salud).
204. La CIDH considera de utilidad la elaboración de protocolos u “hojas de ruta” que orienten a los funcionarios y autoridades desde la recepción de la denuncia, durante el proceso judicial, y en lo referido a la atención y tratamientos requeridos, que involucre tanto a las autoridades del SNP como del sector justicia, y si es pertinente también del sector salud, para una visión integral. Adicionalmente, **el Estado debería diseñar servicios integrales e integrados para la atención de NNA víctimas de delitos, que comprendan los aspectos jurídicos, psico-sociales y médicos, entre otros, evitando en la máxima medida de lo posible que tengan que acudir a diferentes instancias para obtener diferentes componentes de la atención integral que requieren**.
205. La CIDH también recomienda que el Estado **elabore indicadores de acceso a la justicia de NNA** que incluyan datos como el número de casos detectados por los servicios de atención a la niñez; el número de denuncias interpuestas; el número de resoluciones judiciales y su signo (condena o absolucón); y la tasa de impunidad de delitos contra NNA, por tipo de

delito. Para un análisis completo es importante cruzar los datos del sector justicia con los producidos por otros sectores como los del SNP, salud, policía, así como con las encuestas de victimización realizadas con NNA e información de las organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación. Periódicamente el Estado debería evaluar el cumplimiento del derecho al acceso a la justicia para los NNA, identificar los obstáculos que persisten, y adoptar un plan de medidas para superarlos.

## **H. Prestación de servicios por entidades privadas**

206. La ley puede prever que algunas de las funciones y servicios que tiene atribuidos el SNP sean prestados por entidades privadas y/o organizaciones no gubernamentales debidamente registradas, en una modalidad de contrato de prestación de servicios. La ley suele incluir una mención expresa sobre el tipo de servicios que pueden ser contratados a entidades privadas, la obligación de registro y habilitación administrativa, además de quedar sujetas a las normas de funcionamiento y de calidad aplicables al servicio que prestan, así como a inspecciones y supervisiones.

207. Estas entidades privadas prestadoras de servicios es usual que en algunos países gestionen los centros de acogimiento e instituciones que albergan a niños sin cuidados parentales o que han sido víctimas de violencia.

208. La Comisión se ha referido de forma expresa a las entidades prestadoras de servicios de protección y cuidado a los NNA que pueden tener carácter público o privado. Los Estados de la región han optado por diversos modelos de prestación de estos servicios de protección de la niñez. En algunos países estos servicios y centros tienen carácter público y son gestionados y financiados directamente por el Estado, mientras que otros países prevén la posibilidad de que estos servicios sean prestados por entidades de carácter privado gestionadas por particulares, o bien por entidades de carácter mixto, de titularidad privada pero que reciben fondos públicos para su funcionamiento total o parcial<sup>87</sup>.

209. Al respecto, la Comisión y la Corte han establecido que, derivados de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH, el derecho a la protección, bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes se constituye en un asunto de interés público y que, como tal, implica el deber del Estado de desarrollar una adecuada regulación de todas las entidades

<sup>87</sup> Para esta sección pueden consultarse, CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrafos 323 y ss.

prestadoras de servicios, públicas y privadas (aunque no tengan un contrato de prestación de servicios con el Estado), las cuales prestan una serie de servicios básicos y fundamentales de atención a la niñez vinculados directamente a la vigencia de sus derechos<sup>88</sup>. En el mismo sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño exige que los Estados “se asegur[en] 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”<sup>89</sup>.

210. La Comisión, por tanto, considera que los Estados tienen el deber de regular y supervisar el establecimiento y el funcionamiento de todos los servicios de atención, cuidado y protección, como centros de acogimiento y albergues, independientemente de su carácter público, privado o mixto<sup>90</sup>. La regulación del establecimiento y funcionamiento de estos centros y la prestación de servicios por ellos debe regirse por el principio del interés superior del niño y referirse a aspectos relacionados con la calidad y los

<sup>88</sup> CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrafo 328. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 78. Ver también, Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 90, 96 y 97.

<sup>89</sup> Artículo 3.3 de la CDN. Ver también, Naciones Unidas, Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz número 5, y, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párrafo 43. Véase también: Comité de los Derechos del Niño, informe sobre el 31º período de sesiones, septiembre a octubre de 2002, Día de Debate General sobre “El sector privado como proveedor de servicios y su función en la realización de los derechos del niño”, párrafo 630 a 653. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006, párrafo 32.

<sup>90</sup> CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrafo 328. La Comisión ha subrayado que estas obligaciones de regulación y supervisión tienen una importancia fundamental cuando se trata de los servicios que brindan los centros de acogimiento y las instituciones públicas o privadas que tienen a su cargo la protección, guarda y cuidado de las niñas y los niños separados de sus familias, dado que concurren el deber de protección especial a la niñez derivado del artículo 19 de la Convención y las particulares necesidades de protección que estos niños tienen. En relación a estos supuestos, el Estado tiene el deber de garante reforzado debido a la situación de desprotección en la cual se hallan los niños separados de sus familias lo cual implica, tal y como ha recordado la Corte, que el Estado “debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño”.

estándares del servicio para la efectiva protección de los derechos de los NNA.

211. A su vez, forma parte de las obligaciones de los Estados la regulación de: i) los requisitos y el procedimiento para la habilitación, autorización previa de funcionamiento y registro de los centros de acogimiento, ii) la vigencia de la autorización de funcionamiento, así como la revisión y extensión de la misma, y, iii) los supuestos de revocación de la autorización. Las entidades que prestan servicios de protección y cuidado a los NNA deben contar con la acreditación y autorización necesarias para su funcionamiento y estar inscritas en el registro correspondiente. A estos efectos, los Estados deben crear un registro de entidades prestadoras de servicios destinadas al cuidado y protección de los NNA<sup>91</sup>.
212. Por último, los Estados tienen la obligación de **establecer un mecanismo o proceso permanente de supervisión, control y fiscalización** para velar por que todos los proveedores públicos y privados de servicios efectivamente cumplan y respeten la normativa, independientemente de que exista un convenio o contrato de prestación de servicios y/o financiamiento público. En muchos Estados se reserva esta función de inspección al ente rector o coordinador del SNP. La norma debe prever las sanciones civiles, administrativas y penales, según sea procedente, en caso de incumplimiento en las condiciones de la prestación del servicio y/o violaciones a derechos<sup>92</sup>.

## ***I. Actores no-estatales y estructuras comunitarias***

213. Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a los derechos de la niñez incluyen referencias al rol de la sociedad y la comunidad en la protección y el bienestar de los NNA. El

<sup>91</sup> CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrafo 334.

<sup>92</sup> CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrafos 334 y 342. Ver también la opinión del Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párrafo 43. Véase también: Comité de los Derechos del Niño, informe sobre el 31º período de sesiones, septiembre a octubre de 2002, Día de Debate General sobre "El sector privado como proveedor de servicios y su función en la realización de los derechos del niño", párrafo 630 a 653. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006, párrafo 32.



artículo 19 de la CADH establece que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Si bien es importante enfatizar que las obligaciones de respeto, protección y garantía que se derivan de los derechos reconocidos en los tratados, convenios y otros instrumentos internacionales se refieren a los Estados, existe también un reconocimiento al lugar que ocupa la sociedad, la comunidad y los entornos cercanos al niño en su desarrollo y protección.

214. Al respecto, el Comité de los Derechos el Niño señala que “[e]l Estado es quien asume obligaciones en virtud de la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños”<sup>93</sup>.
215. Existe por tanto un reconocimiento al rol que diversos actores tienen en el desarrollo de los NNA, en el ejercicio de sus derechos y en su protección frente a cualquier vulneración a sus derechos o forma de violencia o negligencia, de modo particular de aquellos actores que se encuentran en los entornos cercanos del niño donde crece y se desarrolla.
216. En varios Códigos de la Niñez y las Leyes Especiales se encuentran referencias a actores que no son autoridades o agentes del Estado, reconociéndoles un rol en la protección de los derechos de la niñez y en el funcionamiento de los SNP, como las organizaciones comunitarias o de base, asociaciones de padres y madres, organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de la niñez, organizaciones de los propios NNA, juntas vecinales, asociaciones comunales, iglesias y congregaciones religiosas, asociaciones civiles, redes de voluntarios, y redes de promotores, entre otros. La naturaleza es muy variada, pero comparten la cercanía que mantienen con los entornos donde se desenvuelven los NNA y por su capacidad para hacer contribuciones positivas para promover y defender sus derechos.
217. Las estructuras comunitarias a las que nos referimos pueden ser una red o un grupo de individuos que trabajan de manera coordinada en su comunidad, usualmente de modo voluntario, en favor de la promoción y protección de la niñez. Tales mecanismos pueden ser más o menos formales en su estructura, funcionamiento y responsabilidades, y algunas

---

<sup>93</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), párr. 1. Asimismo, el Comité en la observación número 13 sobre Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, reconoce la importancia de los niveles comunitarios sean incluido en un marco de coordinación de la lucha contra la violencia.

de ellas se han constituido en organizaciones con personalidad jurídica. Los niveles de organización, capacidad operativa, sostenibilidad y formalidad son por tanto diversos.

218. Estas estructuras comunitarias de apoyo a la niñez tienen en la región un arraigo histórico en movimientos sociales de solidaridad, comunitarios y emancipadores, a veces vinculados a las pastorales sociales de las iglesias. Más recientemente, muchos de los mecanismos comunitarios enfocados específicamente en la promoción y protección de los derechos de la niñez han sido promovidos por organizaciones no gubernamentales internacionales o nacionales (ONGs) y la cooperación internacional en coordinación con la comunidad, y en muchos casos han recibido algún nivel de apoyo del Estado. Suelen tener una implantación en las zonas más pobres y remotas, áreas rurales y periurbanas, y surgen ante la ausencia o limitada implantación de servicios formales del SNP. En la actualidad, las ONGs y la cooperación internacional cumplen un rol de facilitador, formador de capacidades, asesor técnico y de apoyo económico, entre otros, pero no son los implementadores directos de estos mecanismos comunitarios.

219. El desarrollo de los mecanismos comunitarios y su articulación con el SNP ha significado algunos logros valiosos en materia de: sensibilización y movilización social en las comunidades y en las familias para que asuman un rol más activo en la protección de la niñez; promoción del conocimiento de derechos; estrategias de prevención implementadas desde los miembros de las redes y con las familias; contribución a disminuir la violencia contra los NNA y prácticas violentas arraigadas socialmente (como el castigo corporal); implementación y mejora de los sistemas de detección, notificación y derivación a las instancias formales del SNP de NNA víctimas de violencia u otras vulneraciones a sus derechos; transmisión de conocimientos a los NNA sobre sus derechos y temáticas diversas de auto-protección; promoción de la participación y reconocimiento de los NNA como actores sociales; movilización social para la incidencia política; y el diseño de estrategias de respuesta y modelos de intervención frente a vulneraciones, entre otros.

220. El empoderamiento de los NNA en el conocimiento de sus derechos y la promoción de su participación social y su liderazgo es una de las fortalezas con las que cuentan varios de los mecanismos comunitarios en la región. Los NNA se movilizan en torno a sus derechos, contando con actividades de

difusión y capacitación específicas para NNA sobre sus derechos<sup>94</sup>; realizan acciones participativas de diagnóstico de las problemáticas; y se les empodera para la incidencia y la participación en la formulación de propuestas para las políticas públicas de niñez y su monitoreo.

221. En algunos Códigos de Niñez y Leyes Especiales se prevén los mecanismos de coordinación y colaboración formal entre las estructuras comunitarias con las estructuras de los SNP. El nivel en el cual se identifica una mayor interrelación y simbiosis entre las estructuras comunitarias y las estructuras formales del SNP es principalmente en el nivel local. El nivel local es donde el funcionamiento del SNP debería tener mayor capacidad operativa para adelantar acciones directas y estar en capacidad de dar cobertura a todos los NNA, sus familias y comunidades, pero sin embargo es donde adolece de mayores debilidades, especialmente en las zonas más marginadas y las más aisladas. Es por ello que la articulación entre el sistema formal y las estructuras comunitarias ha tenido una especial transcendencia e importancia en este nivel, y de modo particular en las zonas con menor nivel de implantación del SNP.
222. **Los marcos de colaboración de estas estructuras comunitarias con el SNP suelen ser variados en función del país y de los actores de quien se trate.** En general, el elemento de conexión más usual es la integración de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de estructuras comunitarias en los órganos municipales a cargo de la política de niñez para participar en el funcionamiento del SNP a través de la formulación de la política pública local de niñez y su monitoreo. Se observa por ejemplo representación de estas organizaciones sociales y estructuras comunitarias en mesas de trabajo, comités y otros espacios que a nivel local se crean para articular los esfuerzos de las instancias públicas con las acciones que actores no-estatales y estructuras comunitarias vengán adelantando (por ejemplo Mesa contra la Trata de personas, Comité de prevención de la violencia). Es decir, se trata de espacios de deliberación, y planteo de acciones y estrategias en los que participan representantes de instituciones que integran el SNP y referentes comunitarios.
223. En otros países, sin embargo, el nivel de interrelación es mayor. En estos países el Código de Niñez o la Ley Especial prevén la posibilidad de que se incorporen mecanismos comunitarios de protección como parte del SNP. En estos casos, la norma posibilita que grupos de base social o comunitaria puedan registrarse y constituyan una unidad/centros/oficinas de

---

<sup>94</sup> Usualmente existen acciones específicas de formación y sensibilización que fomentan la identificación de los casos de violencia, la expresión sin miedo, la capacidad para pedir ayuda, el reconocimiento del propio cuerpo o la visibilización de la violencia psicológica, o de género, entre otros.

promoción, protección o asesoría sobre los derechos de los NNA, que preste servicios a su comunidad. Este es el caso por ejemplo de algunas de las Defensorías del Niño y del Adolescente (DEMUNAS) del Perú.

224. Los integrantes y promotores en estos centros suelen ser madres, profesores, líderes comunitarios, y en general personas que usualmente de modo voluntario se vinculan al funcionamiento de estos centros o programas de atención directa. En algunos casos la persona a cargo de la oficina recibe pago, o bien los que se vinculan pueden recibir algún tipo de compensación, pero en muchos casos son personas voluntarias. Estas personas reciben capacitación y entrenamiento por parte de personal que integra el SNP, y cuentan con protocolos de actuación, gestión y remisión de casos, códigos de conducta, y quedan sujetos a supervisiones del Estado.

225. Estas estructuras comunitarias que se vinculan formalmente al SNP suelen centrar sus actividades en aspectos vinculados a: la promoción y difusión de derechos; asesoramiento sobre el acceso a servicios; algunas intervenciones de carácter preventivas y acciones de protección; movilización social y participación social de los NNA; así como la detección temprana, la notificación y la remisión de casos a los servicios formales del SNP u otras autoridades competentes. Sus acciones suelen limitarse a aquellas intervenciones que requieren menor nivel de profesionalización y especialización, y se encuentran más vinculadas a aspectos informativos, preventivos, detección temprana y remisión de casos.

226. En las zonas con menor implantación del SNP estos mecanismos representan la “puerta de entrada” al SNP, el primer punto de contacto con el SNP. Sin embargo, estos servicios comunitarios deben contar con un vínculo adecuado y el apoyo de las estructuras formales del SNP, especialmente de los servicios locales de atención directa a los NNA y de otras instituciones públicas con mandato en la protección de la niñez (salud, educación, policía), a los efectos de poder remitir oportunamente casos que lo ameriten para un tratamiento adecuado.

227. De modo general, los mecanismos comunitarios de promoción y protección de los derechos desempeñan una valiosa labor de sensibilización social y de promoción de una cultura de mayor respeto hacia los NNA y existen en muchísimas comunidades a lo largo de todos los países de la región. La articulación del SNP con estas estructuras comunitarias puede encontrar legitimación en diferentes aspectos culturales, históricos, institucionales y jurídicos que presentan la pluralidad de países y de sociedades. Al respecto la CIDH considera imprescindible que un SNP esté basado y fundamentado en una legislación marco de protección de la niñez que determine de forma clara los límites formales del SNP, sus funciones, competencias así como su

capacidad para articular con las estructuras comunitarias definiéndose con claridad los alcances y los límites de esta coordinación con las estructuras comunitarias, a los efectos de determinar las responsabilidades del Estado derivadas de ello.

228. Esta articulación no puede suponer crear dos sistemas de atención de la niñez que cree diferencias en la atención; el Estado es responsable por la promoción, la protección y la defensa de los derechos de todos los NNA en todo el territorio, así como por el funcionamiento del SNP, su calidad y cobertura. Por ello es importante que la ley defina con claridad los alcances y límites de esta coordinación entre el SNP y las estructuras comunitarias, para garantizar que esta coordinación suponga complementariedad y no represente un incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en determinadas zonas del país.
229. Estas situaciones difieren jurídicamente de la contratación y prestación de servicios por parte de entidades privadas, que pueden ser organizaciones de la sociedad civil (ONGs), dado que en esos casos existe un contrato de prestación de servicios o un convenio.
230. La CIDH subraya la importancia de que cuando se establezca una cooperación formal entre las estructuras comunitarias con el SNP la ley prevea: los alcances y los límites de esta cooperación; establezca un mecanismo de registro y de supervisión por parte del Estado; se regule de modo adecuado el carácter de la relación con las personas que se vinculan a estas iniciativas para evitar que dé lugar a formas contractuales encubiertas u otras situaciones contrarias a la legislación laboral y a los derechos de los trabajadores; y proporcione capacitaciones, establezca códigos de conducta y produzca lineamientos y guías de actuación, identificación, notificación y remisión de casos a los mecanismos formales del SNP.



CAPÍTULO 3  
ASPECTOS ECONÓMICOS DE  
LOS SISTEMAS NACIONALES  
DE PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS DE LA NIÑEZ





## ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

### A. *Obligaciones jurídicas en lo relativo a los aspectos económicos*

231. Entre las medidas que el Estado está obligado a adoptar para promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentran las medidas de carácter económico. El cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de derechos de la niñez conlleva invertir los recursos necesarios para la realización de los mismos. Cuando los instrumentos internacionales se refieren a la obligación de “adoptar todas las medidas necesarias” para la garantía de los derechos (artículos 1.1 y 2 de la CADH y artículo 4 de la CDN) se refieren también a las medidas de carácter económico para financiar las acciones necesarias para asegurar el respeto, la protección, y la garantía de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>95</sup>.

232. Específicamente, el Estado debe asignar recursos presupuestarios para garantizar la instalación y el funcionamiento anual de la institucionalidad y las estructuras operativas del SNP, así como para garantizar la

---

<sup>95</sup> En relación a esta temática puede consultarse: Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, CRC/C/GC/19, de 21 de julio 2016; la **resolución 28/19 del Consejo de Derechos Humanos** que propugna una mejor inversión en los derechos del niño, y el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que precedió a la resolución, titulado “Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño” (A/HRC/28/33). Ambos documentos abordan la función de las políticas nacionales, la movilización de recursos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la asignación y el gasto, además de los sistemas de protección de la infancia, la cooperación internacional y el seguimiento de las inversiones en la infancia; y la **resolución 67/218 de la Asamblea General sobre la promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales**, que pone de relieve la necesidad de mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas fiscales y alienta a los Estados Miembros a que intensifiquen los esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.

implementación de la legislación, las políticas, los programas, y servicios destinados a la niñez.

233. Respecto de lo que se acaba de señalar, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha indicado que al examinar los informes que le presentan los Estados, el Comité de modo habitual se ve en la necesidad de expresar en sus observaciones finales su preocupación con respecto al volumen insuficiente de recursos destinados a hacer efectivos los derechos de los niños<sup>96</sup>. Por su parte, la explicación más usual que los Estados facilitan al Comité ante las dificultades a nivel de implementación de las políticas y de funcionamiento del SNP, es la falta de recursos económicos. Sin embargo, la protección de los derechos de la niñez, reconocidos en los tratados internacionales y en la legislación interna, no pueden llevarse a cabo sin los recursos económicos suficientes para ello.

234. La CIDH coincide con el posicionamiento del Comité de los Derechos del Niño al manifestar que los derechos de los niños no serán efectivos “si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible”<sup>97</sup>, previéndose la inversión necesaria tanto para el funcionamiento de la institucionalidad como para la implementación de la Política Nacional para la Niñez.

235. En materia presupuestaria, “dar efectividad a los derechos del niño” significa que el Estado tiene la **obligación de movilizar, asignar y gastar recursos públicos** atendiendo a sus obligaciones de aplicación de la CDN, en todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial<sup>98</sup>. Las medidas a considerar, a la luz de los principios establecidos en la CDN, son tanto aquellas relativas a **la recaudación de ingresos públicos; a la asignación de partidas presupuestarias; y aquellas relativas al gasto y a su eficacia.**

236. Al respecto, de acuerdo con el mandato del artículo 3 de la CDN, “en todas las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes, deberá

<sup>96</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 11.

<sup>97</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 11.

<sup>98</sup> En el mismo sentido, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 27.

atenderse al interés superior del niño como una consideración primordial”, a la vez que el artículo 4 de la CDN prevé que deberán asignarse el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos en la CDN, y el artículo 2 de la CDN exige que estos principios se conjuguen con el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos humanos de los NNA. La CDN claramente establece la prioridad que debe otorgarse a la asignación de recursos públicos destinados a atender los derechos de los NNA. Estos principios deben considerarse **en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que afecten a los NNA.**

237. Esta obligación contenida en el artículo 3 de la CDN es crucial cuando los Estados sopesan prioridades concurrentes de asignación y gasto presupuestarios. **Los Estados han de ser capaces de demostrar que se ha tenido en cuenta el interés superior del niño en la toma de decisiones sobre presupuestos, y también cómo se ha tenido en cuenta ese principio frente a otras consideraciones<sup>99</sup>.**

238. El cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de inversión en los derechos de la niñez debe considerarse en relación a cada una de las etapas del proceso presupuestario, es decir: **en la fase de planificación y aprobación del presupuesto público; en el proceso de ejecución del mismo; y en el seguimiento y evaluación de cómo se realiza la inversión, y de sus resultados en relación al cumplimiento de los derechos de los NNA.**

239. En primer lugar, por tanto, las obligaciones del Estado en materia presupuestaria suponen que el Estado **disponga de datos e información oportuna, completa, suficiente y fidedigna para poder tomar las decisiones de carácter presupuestario destinadas a dar efectividad a los derechos de los NNA.**

240. El nivel de recursos debe ser adecuado para poder cumplir con los objetivos, resultados y metas que la Política Nacional para la Niñez haya fijado, así como para garantizar la operación de la institucionalidad que integra el SNP, lo cual aplica respecto de todos los niveles territoriales del Estado. Al respecto, la CIDH recomienda a los Estados que **hagan estimaciones de gastos de los proyectos de legislación, políticas, programas y servicios que afectan a los NNA, así como del costo del funcionamiento de la institucionalidad;** ello a fin de determinar el nivel

<sup>99</sup> En el mismo sentido, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párrs. 45 y 46.

de recursos financieros necesarios y facilitar que los planificadores de presupuestos y los responsables de adoptar las decisiones pertinentes en los poderes ejecutivo y legislativo puedan tomar decisiones informadas sobre los recursos necesarios.

241. La CIDH considera que los Estados deben movilizar todos sus recursos disponibles de una manera que sea compatible con sus obligaciones de protección especial de la niñez (artículos 19 CADH y VII DADH) y de atención a su interés superior. Para ello, deberán como mínimo tomar en consideración<sup>100</sup>:

- a) **Valorar los efectos que la legislación y las políticas asociadas a la movilización de recursos tienen sobre los derechos de los niños** – por ejemplo no todas las políticas de generación de ingresos para el Estado tienen los mismos efectos en los NNA, así los ingresos tributarios por impuestos indirectos tienen mayores repercusiones en la capacidad adquisitiva de las familias con menores niveles de recursos, y por tanto con potenciales efectos negativos para los NNA en mayor situación de vulnerabilidad;
- b) **Examinar y asegurar que las políticas y las fórmulas de división de los ingresos públicos entre las diversas entidades del Estados, tanto verticales (entre los distintos niveles del Estado) como horizontales (entre sectores del mismo nivel), favorezcan y mejoren la garantía de sus derechos y la igualdad entre los NNA de distintas localizaciones geográficas;**
- c) **Introducir y aplicar en la normativa presupuestaria los principios presupuestarios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, rendición de cuentas, participación, y en general se adhieran a los principios de la buena gestión de los asuntos públicos (buena gobernanza), además de articular medidas contra la corrupción, en todos los niveles.** La ausencia o deficiente aplicación de estos principios puede generar ineficiencias, una mala gestión de las finanzas públicas y corrupción. Esto, a su vez, puede suponer que no haya suficientes recursos disponibles para invertir en los derechos del niño.
- d) **Asegurar mecanismos que favorezcan la articulación y cooperación intersectorial e interinstitucional, al interior del SNP**

---

<sup>100</sup> Varias de las consideraciones que siguen son en un sentido similar a lo que ha expresado el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párrs. 76, 77 y 66.

**y de otros sistemas, para un gasto más eficiente y articulado.** Este postulado incluye también la identificación de oportunidades de cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, la academia, asociaciones profesionales, medios de comunicación, y el sector privado en general, entre otros.

e) **Introducir en los presupuestos una justificación sobre el nivel concreto de recursos que han sido asignados a la niñez, tomando en consideración los compromisos asumidos por el Estado al fijar los objetivos, resultados y metas en la Política Nacional para la Niñez vigente al momento de adoptarse el presupuesto, indicando si se considera que ese monto será suficiente para conseguir esas metas.**

f) **Asegurar que la recaudación y la transferencia de recursos se realice a tiempo para garantizar que puedan efectivamente ser gastados.** Asimismo, asegurar que existe la capacidad de gasto. Estos aspectos son especialmente sensibles en los niveles locales y en los municipios con mayores retos de recaudación y de gasto, y que son receptores de fondos y de transferencias del nivel central para poder implementar todas sus políticas, programas y servicios.

242. Complementariamente a lo anterior, es necesario que los Estados **analicen las repercusiones que las decisiones presupuestarias efectivamente han tenido sobre los NNA**, para lo cual es importante que lleven a cabo auditorías, evaluaciones y estudios de las repercusiones que tuvieron sobre los NNA las actividades de recaudación de ingresos públicos, de asignación presupuestaria y de gastos. Esta información debe hacerse ampliamente accesible al público en un lenguaje claro y de fácil comprensión. Los Estados además deben disponer de información sobre los impactos que los presupuestos de años precedentes han tenido sobre la niñez --en términos de cumplimiento de las metas de la Política Nacional para la Niñez-- que sirva para tomar decisiones en el ciclo presupuestario presente.

243. El Estado debe asegurar que se **publique información** y datos fiables y desglosados sobre hasta qué punto los NNA tienen garantizados todos sus derechos en todo el territorio del Estado, así como el nivel de inversión realizado por el Estado en materia de niñez<sup>101</sup> en relación al presupuesto

<sup>101</sup>

Clasificación tradicional que se hace según el grado de especificidad de los recursos destinados a la niñez: i) Gasto Específico o Directo: gasto en programas e iniciativas dirigidos específicamente a NNA (Ej. comedores escolares); ii) Gasto Indirecto: proporción del gasto que beneficia a NNA, a partir de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes con clara repercusión sobre el bienestar de los niños (Ej. transferencias de ingreso a las familias); iii) Gasto Ampliado: proporción del gasto dirigido a NNA a través de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio (Ej. acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida); iv)

total del Estado y comparado con el nivel de inversión en otros sectores. Debe publicarse oportunamente la información relativa a los ingresos movilizados, las asignaciones presupuestarias a la niñez y los gastos efectivamente realizados, comprendiendo los diversos niveles del Estado. Esta información deberá mostrar y explicar las posibles desviaciones que se hayan producido.

244. En consonancia con lo señalado, **el Estado tiene la obligación de mostrar cómo y hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos que decide adoptar contribuyen a mejorar la situación de la niñez.** Se debe analizar la información en relación, entre otros, al nivel de cumplimiento de cada derecho y a la disponibilidad, calidad, accesibilidad y distribución equitativa de los servicios destinados a la niñez. Para ello **deberá demostrar los resultados concretos alcanzados.** Para satisfacer los artículos 1.1 y 2 de la CADH y el 4 de la CDN, no basta con mostrar que se han destinado montos económicos a la niñez, sin aportar pruebas de los resultados conseguidos en materia de derechos con esa determinada inversión de recursos<sup>102</sup>. Para poder cumplir con lo anterior, es necesario que los recursos destinados específicamente a la niñez estén adecuadamente **etiquetados y clasificados** a efectos de poder rendir cuentas.

245. De esta manera, el Estado debe **disponer de información precisa sobre la cantidad de recursos que se han destinado a los NNA anualmente, y tenerla además desagregada,** como mínimo, por la cantidad que se han invertido en los NNA de cada una de las diversas zonas geográficas del país, por edades, género, etnicidad, y por diversas condiciones de vulnerabilidad previamente identificadas en el diagnóstico situacional que sirve de base a la elaboración de la Política Nacional para la Niñez (como discapacidad, sin cuidados parentales, migrantes, en situación de calle, NNA LGBTI<sup>103</sup>, etc.). La información debe mostrar el nivel de inversión destinada específicamente a estos grupos de NNA y los Estados deben evaluar continuamente los resultados en grupos diferentes de NNA para

---

Gasto en Bienes Públicos: proporción destinada a la niñez del gasto en la provisión de bienes públicos no contemplados en las restantes clases (Ej. Servicios urbanos).

<sup>102</sup> En el mismo sentido, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 24.

<sup>103</sup> Las siglas LGBTI son utilizadas en este informe para referirse a los NNA gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales.

determinar dónde se necesita una promoción más eficaz, mayor inversión y el resultado concreto que se consigue con ella<sup>104</sup>.

246. Asimismo debe considerarse, tal y como lo ha señalado el Comité de los Derechos del niño, que “gastar fondos de manera equitativa no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero en cada niño, sino tomar decisiones de gasto que contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre los niños. Los recursos han de destinarse de manera justa para favorecer la igualdad”<sup>105</sup>.
247. Para lo anterior, además de utilizarse datos cuantitativos, **deben incluirse consultas con NNA, sus familias y cuidadores, y con las personas que trabajan directamente con NNA o en favor de sus derechos, para conocer mejor cómo les han afectado a los NNA las medidas de carácter presupuestario.** Los resultados de estas consultas y de las evaluaciones indicadas anteriormente, deben tenerse debidamente en cuenta en las subsiguientes decisiones presupuestarias, justificando expresamente el modo cómo se están tomando en cuenta esas opiniones, resultados y evaluaciones en las subsiguientes decisiones presupuestales<sup>106</sup>.
248. La CIDH considera esencial que el Estado facilite entornos propicios para la **participación significativa de los interesados en el proceso presupuestario**, incluida la sociedad civil y los propios niños, niñas y adolescentes. La participación debe asegurarse durante todo el ciclo presupuestario (planificación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación), y para ello debe promover la creación de mecanismos y espacios permanentes, como los consejos consultivos de NNA, así como otros medios, como consultas, audiencias, foros, y debates de carácter amplio e inclusivo, además de utilizar las nuevas tecnologías<sup>107</sup>. El Estado tiene además la obligación de establecer **mecanismos públicos de rendición de cuentas transparentes que permitan a la sociedad civil, incluidos los NNA, supervisar los resultados del gasto público.**

---

<sup>104</sup> Ver también, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 27.

<sup>105</sup> Ver también, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 61.

<sup>106</sup> De modo similar, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 69.

<sup>107</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 69.

249. Para ello, y como prerrequisito, la CIDH y el Comité de los Derechos del Niño consideran necesario que el Estado promueva iniciativas adecuadas de **educación y sensibilización** sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias, en un lenguaje fácil y comprensibles, a través de medios fácilmente accesibles<sup>108</sup>.

250. La CIDH reconoce que la **transparencia presupuestaria** es un principio fundamental para la buena gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la corrupción, además de ser un requisito básico para una participación significativa de la sociedad civil y de los NNA. La transparencia implica garantizar que se publique oportunamente información de fácil consulta, completa, y en un lenguaje comprensible y adaptado, en relación con la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento de los presupuestos, a nivel nacional, sub-nacional y local.

251. Considerando que la asignación de recursos es una obligación que emana del deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la niñez, la CIDH considera que debe existir una **previsión legal expresa sobre el deber de los Estados de invertir los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de la niñez**. La ley debe fijar claramente los **parámetros mínimos que el Estado debe observar en el proceso de asignación de recursos para la niñez**, tomando en consideración para ello el contenido de la CDN y sus principios generales. La previsión normativa respecto del presupuesto destinado a la niñez, debe referirse a los diferentes niveles, es decir, el nivel nacional, sub-nacional y local.

252. Además, el Estado debe considerar la **sostenibilidad de la inversión financiera** en los derechos de la niñez **para evitar retrocesos** en los niveles de cumplimiento de los derechos y mantener los niveles de bienestar y satisfacción de los derechos entre todos los NNA bajo la jurisdicción del Estado<sup>109</sup>. Los Estados sólo podrán adoptar medidas regresivas en relación con los derechos del niño con arreglo a los principios que el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado como criterios objetivos y vinculantes, los cuales se describen en la siguiente sección de este informe.

<sup>108</sup> En el mismo sentido, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párrs. 16, 52 a 56, 62.

<sup>109</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 63.



253. Lo más usual es que el tema relativo al presupuesto destinado al funcionamiento de la institucionalidad y a la implementación de las políticas de niñez se mencione en el Código de la Niñez o en la Ley Especial de Niñez, o en otra ley, como **una simple remisión al presupuesto ordinario** para la determinación de los recursos que anualmente se destinen a la niñez, sin ningún tipo de previsión adicional. En algunos casos, sin embargo, no se encuentra ni siquiera una mención al presupuesto en estas normas.
254. En otros casos, la CIDH ha observado que la **legislación va más allá e introduce algún tipo de especificación con el objetivo de garantizar un piso mínimo o un determinado nivel de recursos para la niñez**. Algunos de los modelos identificados prevén:
- i. la determinación de algún tipo de porcentaje de asignación presupuestaria específico destinado al cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y al funcionamiento del SNP, el cual puede ser del presupuesto nacional o del presupuesto del sector correspondiente al que se vincule (por ejemplo del Ministerio de Desarrollo Social); ello además se puede combinar con la determinación de porcentajes concretos en otros sectores vinculados a la niñez (por ejemplo, porcentaje del presupuesto total destinado a la educación obligatoria o en salud para combatir la mortalidad neonatal e infantil);
  - ii. la creación de un fondo nacional para la niñez que se conforma con aportes públicos y privados usualmente provenientes de tasas o de algunos impuestos indirectos, contribuciones voluntarias y de la cooperación internacional, y con ese fondo se financia anualmente el funcionamiento del SNP y el cumplimiento de las políticas, programas y servicios destinados a la niñez;
  - iii. se introduce el principio de progresividad, estableciéndose que la inversión económica del año en curso no podrá ser inferior a la de ejercicios anteriores, y
  - iv. en algunos, casos la ley prevé el principio de intangibilidad de los fondos destinados a la niñez, o de una parte de ellos, en el presupuesto nacional<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Puede consultarse el estudio de Alejandro Morlachetti, CEPAL y UNICEF, [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#), 2013, págs. 80 y 81.

255. Para asegurar la instalación y el funcionamiento normal del SNP y su institucionalidad, en condiciones que permitan su sostenibilidad, se requiere que **se garantice un nivel mínimo de inversión necesaria**. La CIDH considera clave darle una mayor previsibilidad a la garantía de mínimos presupuestarios para el funcionamiento de los SNP. Específicamente, la CIDH recomienda que la **ley establezca un mecanismo concreto para asegurar un nivel mínimo específico para el funcionamiento del SNP, y se incluya la mención expresa en la ley de los principios de no regresividad y progresividad en la protección de los derechos de la niñez** que se reconocen en las normas del derecho internacional relativas a los derechos humanos.

256. La CIDH además recomienda que la legislación pertinente **proteja el presupuesto para la niñez** contra las perturbaciones externas o internas, como las situaciones de crisis económica, los desastres naturales u otras situaciones de emergencia, a fin de mantener la sostenibilidad de las inversiones, como mínimo en los programas básicos o considerados estratégicos, y en la institucionalidad de niñez. Un mecanismo para ello puede ser la constitución de un fondo que asegure la **intangibilidad del presupuesto para programas básicos o estratégicos destinados a la niñez, y el mantenimiento de la institucionalidad que asegure las condiciones operativas para garantizar los derechos de los NNA**.

257. La CIDH entiende como **programas básicos o estratégicos** aquellos que se orientan, entre otros, a garantizar la vida, la integridad personal, los programas de salud y a enfrentar la desnutrición de los NNA, cuya disrupción podría poner en grave riesgo el bienestar y la integridad de los NNA con impactos duraderos, incluso irreversibles, en los NNA. A su vez, programas básicos o estratégicos son aquellos dirigidos a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad quienes ante una situación de crisis económica y recortes en las prestaciones sociales se verían enfrentando sus efectos con mayor intensidad que el resto de la población, en detrimento de sus derechos más fundamentales como la vida, la integridad personal y la salud.

258. La CIDH recomienda que todos los Estados identifiquen, de modo participativo, estos **programas básicos o estratégicos para la niñez**, y creen las medidas para protegerlos frente a situaciones de recesiones, crisis económicas, desastres naturales, y otras eventualidades excepcionales.

259. Por último, la CIDH destaca la necesidad que el Estado prevea los **mecanismos institucionales y financieros para superar las desigualdades e inequidades en el territorio** de un mismo Estado. Estas

diferencias se dan a partir de la conjunción principalmente de: la capacidad de generación de ingresos del ente territorial; las competencias (responsabilidades) que el nivel territorial tiene atribuidas; y el grado o nivel de derechos insatisfechos en la población. Esta heterogeneidad da lugar a diversas realidades y niveles de protección y garantía de los derechos de los NNA. En atención al principio de igualdad, el Estado deberá articular los mecanismos para calcular y efectuar las transferencias entre los diversos niveles territoriales y explicar al público en qué consisten y cómo se vinculan específicamente con la consecución del goce de los derechos de los NNA en todo el país, la superación de condiciones de desigualdad de oportunidades, y de la capacidad del Estado para prestar protección.

260. El Estado debe asegurar el nivel de **formación y preparación técnica** de los tomadores de decisiones en materia presupuestaria y de fiscalidad para analizar y debatir el impacto sobre los derechos de la niñez de las propuestas presupuestarias y de la fiscalidad, en el nivel nacional y subnacional. Asimismo, éstos deben disponer de información de fácil comprensión y uso sobre la situación de la niñez que les ayude a tomar las decisiones.

## ***B. Progresividad y no-regresividad***

261. La obligación del Estado de asignar fondos para la realización de los derechos de los NNA se vincula también con los conceptos de la **asignación hasta el “máximo de los recursos disponibles” y de la “realización progresiva” de los derechos económicos, sociales y culturales**. Lo anterior, en particular es relevante en lo concerniente al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>111</sup>, por considerarse que los

---

<sup>111</sup> A pesar de la distinción que se suele trazar entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos, es importante recordar que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y que se debe proceder con cautela al distinguir entre estas dos categorías de derechos. Ambos sistemas de derechos humanos, el interamericano y el universal, defienden que no existen categorías jerárquicas de derechos y han afirmado la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. La efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con frecuencia repercutirá en la capacidad de los niños para ejercer plenamente sus derechos políticos y civiles, y viceversa. Para esta sección puede consultarse, Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 17, Derechos del Niño (Art. 24), 07/04/1989, CCPR/C/35, párr. 3 y 6; la misma posición ha sido sostenida reiteradamente por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990. En el ámbito del SIDH, Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101. CIDH,

Estados no disponen de una sola vez de todos los recursos necesarios para garantizar plenamente todos estos derechos para todos los NNA, sino que el Estado requiere hacer esfuerzos sostenidos en el tiempo para poder lograr esa meta. La realización completa de estos derechos, en general, no puede darse rápidamente y por ello se requiere de un proceso durante el cual cada país, tomando en cuenta su grado de desarrollo, avance de modo decidido y sostenido, con distintos tiempos, hacia ese logro. Estos principios invalidan las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifican la inacción<sup>112</sup>.

262. El artículo 4 de la CDN expresamente establece que el Estado está obligado a “adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan” en relación al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de “manera progresiva”, el pleno ejercicio de estos derechos. Con formulaciones similares se expresan respecto del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 26 de la CADH<sup>113</sup> y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>114</sup>.
263. Tanto el sistema interamericano como el sistema universal de derechos humanos se han pronunciado sobre los alcances y el contenido de la obligación de cumplir “de forma progresiva” con los derechos económicos, sociales y culturales, junto con la obligación de carácter inmediato de “adoptar medidas”, y con el deber correlativo de “no regresividad” en la garantía de estos derechos. Ambos sistemas entienden que aunque la plena

---

Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales y CIDH, El Trabajo, la Educación, y los Recursos de las Mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 48 y ss. Ver también el preámbulo del “Protocolo de San Salvador”.

<sup>112</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 9. CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, párr. 6.

<sup>113</sup> Artículo 26 de la CADH establece lo siguiente: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

<sup>114</sup> Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

realización de estos derechos debe ser cumplida de forma progresiva, **pasos hacia esta meta deben ser tomados sin dilaciones y deben ser deliberados, concretos, constantes, y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción** de estos derechos. El carácter progresivo de la obligación de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo, y se deriva además una prohibición *prima facie* de adoptar medidas que sean deliberadamente regresivas (**“prohibición de regresividad” o “prohibición de retroceso”**)<sup>115</sup>.

264. Al respecto, la Comisión ha sostenido que en virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos o vayan en detrimento de los avances “progresivos” que se han ido realizando en el país en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en este caso de la niñez<sup>116</sup>. Así, el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos y al avance en su disfrute, y simultáneamente asume la prohibición de reducir los derechos vigentes, y los niveles de acceso, goce y protección conseguidos, sin una justificación suficiente y fundamentada. La obligación de “adoptar medidas” supone que el inmovilismo y la inactividad no son aceptables.

<sup>115</sup> Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

[e]l pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños se ha relacionado a las posibilidades del Estado obligado (artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño), el cual **debe realizar el mayor esfuerzo, de manera constante y deliberada, para asegurar el acceso de los niños a esos derechos, y el disfrute de los mismos, evitando retrocesos y demoras injustificadas y asignando a este cumplimiento los mayores recursos disponibles**”. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 81, ver también párr. 64. El resaltado no es del original.

La CIDH ha establecido que “[e]l carácter progresivo del deber de realización de algunos de estos derechos, según lo reconocen las propias normas citadas, no implica que [el Estado Miembro] pueda demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, [el Estado Miembro] **tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en dichas normas. Bajo ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que [el Estado Miembro] puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización**”. CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. III, párr. 6. Ver también, CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 29 a 58. El resaltado no es del original.

Ver también: Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 1.

<sup>116</sup> CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, párr.6.

265. Sin embargo, la CIDH ha establecido que no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana, y dicha obligación de “progresividad” no es excluyente de que un Estado, **en determinados contextos excepcionales, imponga ciertas restricciones al ejercicio de esos derechos, pero éstas deben estar objetiva y suficientemente fundamentadas y quedar sujetas al escrutinio** de las autoridades competentes en materia de defensa de los derechos humanos<sup>117</sup>.

266. El Comité de los Derechos del Niño además considera necesario que, durante tiempos de crisis económica, al adoptarse medidas regresivas, el Estado debe haber evaluado antes todas las demás opciones para no deteriorar el nivel de disfrute de los derechos de la niñez, por ser uno de los grupos más sensibles a los impactos negativos de las medidas regresivas. El Estado debe **demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminadoras, temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible**. En particular, **el Estado debe demostrar que los niños y niñas más vulnerables serán los últimos en verse afectados por las medidas de recortes**<sup>118</sup>.

267. Sin embargo, **ni siquiera en tiempos de crisis económica, las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos humanos no podrán verse comprometidas por ningún tipo de medida regresiva**<sup>119</sup>. Concretamente, el Comité DESC ha indicado al respecto que:

(...) el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte **una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos**. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el

<sup>117</sup> CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párrs. 139 y 140.

<sup>118</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 31. Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 12.

<sup>119</sup> Véanse las obligaciones fundamentales que figuran en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en la núm. 13 (1999) sobre el derecho a la educación, núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social. Por ejemplo, la citada Observación General 13 en su párrafo 51 establece que “[l]a obligación de proporcionar instrucción primaria a todos es un deber inmediato de todos los Estados Partes”.

que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser (...) <sup>120</sup>.

268. Por su parte, en los Principios Rectores Sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos se establece que “la normativa de derechos humanos exige que **en todo momento se garanticen por lo menos los niveles esenciales mínimos de todos los derechos**”<sup>121</sup>. La obligación de los Estados de garantizar el contenido mínimo y esencial de cada derecho social sirve como línea de base para iniciar la medición de la progresividad y la obligación de no regresividad.

269. La expresión “los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan” implica que se espera que los Estados **demuestren que han hecho todo lo posible para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de todos los NNA**<sup>122</sup>. **Para poder demostrar ello, es necesario contar con información que permita la medición de la inversión y de los avances conseguidos con esta inversión.**

270. Los avances deben poder medirse en relación a objetivos, resultados y metas concretos, y emplearse indicadores cualitativos y cuantitativos claros y coherentes, para ilustrar la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de los NNA, hasta el máximo de los recursos disponibles. Estas mediciones deben hacerse, entre otros, en el marco del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez, y en relación

<sup>120</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 10. También pueden consultarse las obligaciones mínimas respecto a la satisfacción de los niveles esenciales en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no. 13, sobre El derecho a la educación, no. 14 El derecho a la salud y no. 19 El derecho a la seguridad social.

<sup>121</sup> Naciones Unidas, Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012 en la Resolución 21/11. Párr. 48.

<sup>122</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 30.

a los resultados y mediciones de las Políticas Nacionales para la Niñez anteriores<sup>123</sup>.

271. Hay que considerar además que de los derechos económicos, sociales y culturales se deriva también la obligación de carácter inmediato de garantizar el ejercicio de estos derechos en condiciones de igualdad y libre de discriminación así como la posibilidad de su justiciabilidad<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> En ese sentido, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 32. Además existe la obligación asumida por los Estados de informar periódicamente al Comité de los Derechos del Niño sobre el nivel de cumplimiento de los contenidos del a CDN; así, el artículo 44 de la Convención obliga a los Estados Partes a que informen con regularidad de sus avances en la promoción de todos los derechos de los niños en su jurisdicción, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Un mecanismo de seguimiento basado en informes periódicos también se establece para el Protocolo de San Salvador, lo cual permite examinar el progreso realizado por los Estados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El sistema de indicadores de progreso y el procedimiento de informes periódicos del artículo 19 del Protocolo de San Salvador, sirve no sólo para la supervisión internacional, sino también para la evaluación que los propios Estados y la sociedad civil realizan de la implementación doméstica del Protocolo. Ver, OEA, Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, 2nda. Edición, 2015.

<sup>124</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 1.



CAPÍTULO 4  
LA CENTRALIDAD DE LAS  
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



## LA CENTRALIDAD DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

272. La CDN exige que el abordaje de la temática de la niñez por los Estados se realice desde un enfoque integral y amplio que gire en torno al niño y a todos sus derechos tal y como están reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El fin último de los SNP es garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes el pleno y efectivo goce y ejercicio de todos sus derechos.
273. Los SNP deben cimentarse en los cuatro principios rectores de la CDN<sup>125</sup> que guían todo el articulado de la CDN: i) el principio (y derecho) al desarrollo integral, armonioso y holístico de los NNA que tome en consideración todos sus derechos (art. 6 CDN); ii) el principio de igualdad y no discriminación (art. 2 CDN); iii) el principio del interés superior del niño (art. 3 CDN); y, iv) la participación de los NNA en todos los asuntos que les afecten (art. 12 CDN).

274. Otorgar centralidad a los niños, niñas y adolescentes en el funcionamiento de los SNP implica entre otras cosas: reconocerlos titulares de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y partir de la lógica del desarrollo integral de los NNA; entender la protección de sus derechos como un continuum y no como intervenciones aisladas y desconectadas; asumir la existencia de necesidades diferentes en función de la evolución de sus capacidades y de su crecimiento, las cuales llevan aparejadas responsabilidades de diferente naturaleza e intensidad por parte del Estado, la familia y la sociedad en cada etapa de desarrollo; respetar la autonomía que progresivamente adquieren los NNA para el ejercicio autónomo de sus derechos, en función de su edad y madurez; reconocer y promover su derecho a participar y a que su voz y opiniones sean debidamente escuchadas y tomadas en consideración en todas las decisiones que les afecten; poner especial atención en aquellos grupos de NNA que enfrentan desafíos especiales o particulares en el goce de sus derechos con el objetivo de promover condiciones para asegurar sus derechos; e introducir el principio del interés superior del niño como una consideración principal en todas las decisiones que se adopten que afecten

<sup>125</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 12.

a los NNA, así como adoptar las medidas necesarias para velar que este interés sea efectivamente valorado y justificado objetivamente.

## A. Titulares de derechos

275. La CDN hace un reconocimiento inequívoco de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y subraya su dignidad como personas. Por su parte el Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado que los NNA están en una etapa vital de gran importancia por el proceso de evolución de sus capacidades y desarrollo progresivo físico, psicológico, emocional, mental, moral, cognitivo y social<sup>126</sup>. La CIDH reconoce que durante las diversas etapas de la infancia y posteriormente en la adolescencia, los NNA desarrollan progresivamente su autonomía personal, social y jurídica, que se da en consonancia con su crecimiento y el desarrollo de sus facultades. La infancia y la adolescencia son por tanto etapas vitales en la existencia de la persona de trascendental importancia y que tienen valor en sí mismas y no deben ser consideradas jurídica y socialmente como un simple tránsito hacia la edad adulta.

276. Los NNA son sujetos plenos de derechos, cuyos derechos deben ser reconocidos, respetados, protegidos y garantizados. Hoy los NNA no son considerados ni menores, ni incapaces, ni carentes sino personas totales, seres humanos completos y con dignidad, poseedores de facultades y potencialidades a desarrollar y titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que les deben ser reconocidos por el solo hecho de existir.

277. El artículo 6 de la CDN establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados garantizarán la supervivencia y el desarrollo del niño. En su observación general núm. 5, el Comité afirma que **el desarrollo del niño es un “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño”** y que **“las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños”**<sup>127</sup>, en función de sus necesidades vinculadas a su crecimiento, tomando en consideración cuales son concretamente en

<sup>126</sup> Por ejemplo, puede consultarse Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 septiembre 2006, y Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, CRC/C/GC/20, 6 diciembre 2016.

<sup>127</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 12.

cada etapa. El Comité reconoce que las necesidades de los niños varían a lo largo de sus distintas fases de desarrollo, así como también incrementan y evolucionan sus capacidades de ejercicio autónomo de sus derechos<sup>128</sup>. En todo caso, el reconocimiento de los derechos debe hacerse de modo integral, considerando la indivisibilidad y la interdependencia de los mismos.

278. Estas consideraciones han sido consagradas en el artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana que, tal y como se ha indicado, **reconocen una protección especial, adaptada y reforzada para los NNA**, la cual se fundamenta en su condición de personas en crecimiento que por su condición de desarrollo enfrentan desafíos específicos en cuanto a sus posibilidades para el efectivo ejercicio, la plena vigencia y la defensa de sus derechos<sup>129</sup>, a la vez que representa “deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”<sup>130</sup>.
279. Si bien se reconoce la titularidad de derechos a todas las personas menores de 18 años, **la capacidad para el ejercicio de los derechos depende del grado de desarrollo y de madurez del niño o la niña**. Conforme crecen y se desarrollan, los NNA desarrollan habilidades y capacidades para tomar decisiones autónomas sobre los temas que les afectan y para ejercer por sí mismos sus derechos. Es claro que un niño de meses no tiene la misma capacidad que un adolescente de 17 años para tomar decisiones, y que existe un mayor nivel de dependencia del bebé con los adultos para su bienestar, protección y cuidado, que la relación que el adolescente tiene con los adultos. De ello se desprenden obligaciones diversas, tanto para el Estado, la familia como la comunidad.
280. Se reconoce, por tanto, **la autonomía progresiva de los NNA para ejercer los derechos por sí mismos**, en función de su edad y la madurez, y los Estados están obligados a adaptar las normas, las políticas y las prácticas para reconocer y apoyar a los NNA en el ejercicio autónomo de sus derechos y a tomar decisiones
281. Todos los NNA tienen el mismo **derecho a crecer y desarrollarse en condiciones de igualdad**, a expandir sus potencialidades y a contribuir al desarrollo de la sociedad. Los Estados deben respetar los derechos enunciados en la CDN y asegurar su aplicación a cada NNA sujeto a su

---

<sup>128</sup> Véase la observación general núm. 7 (2005) sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, y la observación general núm. 20, relativa a los derechos de los adolescentes.

<sup>129</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 51.

<sup>130</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 54.

jurisdicción, sin distinción alguna. Ello implica el deber de los Estados de identificar a los NNA en especiales condiciones de vulnerabilidad en el goce de sus derechos y a adoptar medidas específicas para promover y garantizar sus derechos en condiciones de igualdad al resto de NNA.

282. Cabe recordar además que en base al **principio de universalidad de los derechos humanos**, los SNP deben atender a todos los NNA bajo la jurisdicción del Estado, dado que los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos de todos los NNA que se encuentran en su territorio. Así, por ejemplo, los SNP deben asegurar que los NNA migrantes verán todos sus derechos garantizados sin discriminación alguna por su estatus migratorio. La Corte, la CIDH y el Comité de los Derechos del Niño enfatizan que el estatus migratorio no puede ser una excusa para no atender y prestar servicios de salud, educación, alimentación, alojamiento digno, y los demás derechos reconocidos por la CDN, a los NNA migrantes<sup>131</sup>.
283. Por otro lado, el **empoderamiento y el conocimiento por parte de los NNA de sus derechos** es de crucial importancia. Para el ejercicio y la defensa por parte de los niños de sus derechos existe un requisito previo de conocimiento y comprensión de los mismos. Por ejemplo, gran parte de los actos de violencia cometidos contra niños y niñas no se enjuician, tanto porque ciertas formas de conducta abusiva son vistas por los niños como prácticas sociales “normales” y aceptadas, como por la falta de mecanismos de denuncia adaptados a ellos o por el desconocimiento de su existencia<sup>132</sup>.
284. El conocimiento y el empoderamiento de los NNA en sus derechos se vincula con la educación y el ámbito educativo. De acuerdo con el artículo 29 de la CDN entre los **objetivos de la educación**, además de la formación técnica y de transmisión de conocimientos, se encuentra el fomento en los NNA del conocimiento de sus derechos, el desarrollo de habilidades para la vida y para una participación responsable en la sociedad <sup>133</sup>. El

<sup>131</sup> Puede verse, CIDH, informe temático, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (2016); Corte IDH., Opinión Consultiva OC21-14, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional, 19 agosto 2014; Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, 1 septiembre 2005.

<sup>132</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 120.

<sup>133</sup> CIDH, Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado, párrs. 531 a 541. La Convención sobre los Derechos del Niño destina el artículo 28 a reconocer el derecho de los niños y niñas a la educación y el siguiente, el artículo 29, a indicar cuáles deben ser los objetivos y fines de la educación. En relación a los objetivos y fines de la educación ver también Comité de los

cumplimiento del contenido del derecho a la educación, en articulación con el deber de protección reconocido en el artículo 19 de la CADH, suponen el deber de los Estados de garantizar que estas temáticas estén comprendidas en el currículo académico desde edades muy tempranas, adaptado el contenido a las diversas edades.

285. De los deberes de garantía para el Estado se desprende la creación de **mecanismos de queja, denuncia y exigibilidad de derechos**. En el caso de los NNA éstos enfrentan barreras y desafíos particulares, por su misma condición, en el acceso a mecanismos de queja, denuncia, y a la justicia. A pesar del reconocimiento de la titularidad de derechos a los NNA, los aspectos relacionados a la **exigibilidad y al acceso a la justicia** siguen presentando desafíos, en todos los países de la región, que exigen una evaluación y su fortalecimiento.
286. Por ello, la Comisión entiende que para la adecuada protección de los NNA, se requiere que el Estado asegure que todos los NNA en general, y en particular aquellos en situación de particular vulnerabilidad, como los niños migrantes, en cuidado residencial o aquellos en el sistema de justicia juvenil, entre otros, conozcan y tengan acceso a información sobre sus derechos y sobre los mecanismos de presentación de quejas y denuncias<sup>134</sup>.

## ***B. Principio de igualdad y no-discriminación***

287. El principio de igualdad y no-discriminación se considera como una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos y uno de los pilares de cualquier sistema democrático<sup>135</sup>. Tanto la Declaración como la Convención Americanas fueron inspiradas en el ideal de que “todos

---

Derechos del Niño, Comentario General No. 1, “Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la Educación”, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001.

<sup>134</sup> CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párr. 405. En el mismo sentido se ha manifestado el Comité de los Derechos del Niño en diversas Observaciones Generales, en particular se pueden consultar la Observación General número 5, párrafos 53, 66 y 68, y la Observación General número 13, párrafo 48.

<sup>135</sup> Véase, *inter alia*, CIDH Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, Capítulo VI. Lo mismo puede afirmarse, en general, en el ámbito de la ONU, conforme a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos: “La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos” (ONU. Comité de Derechos Humanos. Recomendación General No. 18. *No discriminación*. CCPR/C/37, 10 de noviembre de 1989, párr. 1). La igualdad y no-discriminación se encuentran reconocidos en los artículos 1 y 24 de la CADH, y II de la DADH.

los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”<sup>136</sup> y la CDN considera este principio como uno de los 4 principios fundamentales sobre los que se cimienta la CDN.

288. El artículo 2 de la CDN establece la obligación de los Estados de respetar los derechos enunciados en la Convención y de asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna.

289. La CIDH ha precisado una doble concepción del derecho a la igualdad y a la no discriminación: una relacionada con la prohibición de diferencia de trato arbitraria; y otra relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real y efectiva frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados<sup>137</sup>. Es decir, el sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas de diversa naturaleza que busquen la equiparación en el acceso a derechos y a la igualdad de oportunidades<sup>138</sup>.

290. El Estado está obligado a promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes provenientes de los grupos más excluidos y desfavorecidos, y aquellos en situación de vulnerabilidad o en desventaja en el ejercicio de sus derechos, tanto los civiles, políticos como los económicos sociales y culturales<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Declaración Americana, Preámbulo. Los principios generales de no discriminación e igualdad están reconocidos en los artículos 1 y 24 de la CADH, y II de la DADH.

<sup>137</sup> CIDH. La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 89, 90-95, citando, *inter alia*, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

<sup>138</sup> De lo anterior se desprende concretamente que los Estados están obligados a abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación y a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, con fundamento en la noción de igualdad y el principio de no discriminación. CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres víctimas de Violencia en las Américas*, párrs. 89-99.

<sup>139</sup> OEA, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 44, véase también párrafo 63. Ver análisis relacionado a este tema asimismo en CIDH, Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48, véase también párrs. 53 y 55.



291. Vinculado con lo anterior, la Corte Interamericana ha entendido que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón del cumplimiento por parte del Estado de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte señala que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la **adopción de medidas positivas**, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre<sup>140</sup>.
292. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado la importancia de que la intervención del Estado tome en consideración aquellos grupos de NNA que se encuentren en una situación de vulnerabilidad de sus derechos: “[s]erá necesario concentrarse especialmente en determinar los grupos de niños marginados y desfavorecidos y darles prioridad. El principio de no discriminación enunciado en la Convención exige que todos los derechos garantizados por la Convención se reconozcan para todos los niños dentro de la jurisdicción de los Estados, (...) el principio de no discriminación no impide que se adopten medidas especiales para disminuir la discriminación”<sup>141</sup>. El Comité de Derechos Humanos a su vez ha subrayado la importancia de adoptar medidas especiales para reducir o eliminar las condiciones que llevan a la discriminación<sup>142</sup>.
293. **La lucha contra la discriminación puede exigir que se modifique la legislación, que se introduzcan cambios en la administración, en las políticas, programas y servicios, que se altere la asignación de recursos y que se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes y percepciones sociales.** Hay que poner de relieve que la aplicación del principio de no-discriminación y de igualdad en el

<sup>140</sup> Corte CIDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149, párr. 104.

<sup>141</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”, párr. 30. Ver también II Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptada del 14 al 25 de junio de 1993, Viena, Austria, pág. 69 párrafo 21: “[d]eben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle y los niños explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución infantil o la venta de órganos, los niños víctimas de enfermedades, en particular el SIDA, los niños refugiados y desplazados, los niños detenidos, los niños en situaciones de conflicto armado y los niños víctimas del hambre y la sequía o de otras calamidades”.

<sup>142</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev. 7 at 168 (1989), párr. 10. Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 12.

acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico a todos los NNA<sup>143</sup>. La CIDH recuerda a los Estados que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es alcanzar un propósito legítimo en virtud de la Convención<sup>144</sup>.

294. Más aun, la obligación de no discriminación exige que los **Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales**. Para poder identificar a estos grupos de NNA, implica para los Estados, entre otras cosas, la necesidad de que **los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales**.
295. Algunos de los grupos de NNA usualmente identificados son: los NNA en situación de pobreza; los NNA de grupos sociales tradicionalmente excluidos y discriminados; los NNA en situación de calle; los NNA con discapacidad; los NNA indígenas y los pertenecientes a algún grupo minoritario; los NNA migrantes; los NNA sin cuidados parentales; las niñas y las adolescentes en base a su género; y los NNA LGBTI, entre otros.
296. Sin embargo, es importante notar que la identificación de "grupos en situación de vulnerabilidad" o "grupos en situación de discriminación histórica" puede variar en cada sociedad y en cada momento histórico. Cada Estado debe definir cuáles son esos grupos para formular políticas de inclusión apropiadas que les garanticen el ejercicio pleno de todos sus derechos<sup>145</sup>. Asimismo, hay grupos de NNA que no están incluidos en los grupos tradicionalmente excluidos pero que se encuentran en situación de vulnerabilidad y su situación no se encuentra visibilizada (ya se ha referido el ejemplo de los hijos/as de personas privadas de libertad).

297. La CIDH considera muy pertinente resaltar los principios de igualdad y no discriminación dado que todos los países de la región, sin excepción, tienen brechas sociales profundas, y condiciones estructurales que favorecen las desigualdades, la exclusión social y la discriminación. Esta región ostenta

<sup>143</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5 "Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño", párr. 12.

<sup>144</sup> CIDH, [Acceso a la Justicia para Mujeres víctimas de Violencia en las Américas](#), párrs. 89-99. Véase también la observación general núm. 18 (1989) sobre no discriminación, del Comité de Derechos Humanos, párr. 147.

<sup>145</sup> CIDH, [Acceso a la Justicia para Mujeres víctimas de Violencia en las Américas](#), párr. 118.

actualmente el primer puesto a nivel mundial en términos de niveles de inequidad y desigualdad económica al interior de los países<sup>146</sup>. La CIDH por ello considera imprescindible que todos los Estados incluyan en sus Planes Nacionales para la Niñez políticas y estrategias para promover la igualdad de estos grupos, con metas claras e indicadores, y además realicen evaluaciones de estas políticas y publiquen los resultados concretos obtenidos con las mismas en términos de transformación de la realidad de estos NNA.

298. La CIDH recomienda que las políticas sociales focalizadas en la niñez en condiciones de vulnerabilidad no tengan un carácter meramente asistencialista, sino que busquen transformar las condiciones estructurales que subyacen a ese estado de cosas, además de atender las necesidades básicas e inmediatas de los NNA. A esos efectos los objetivos, resultados y metas que se tracen deben considerar ambos aspectos: la cobertura de las necesidades inmediatas y la transformación estructural. Los indicadores y las evaluaciones deben centrarse no sólo en el nivel de inversión realizado, o el número de NNA cubiertos, sino en elementos que permitan medir el cambio en las condiciones estructurales, y hacerlos públicos.

299. **La falta de vigencia efectiva de los principios de igualdad y no discriminación impacta una amplia variedad de otros derechos.** La CIDH, por ejemplo, ha destacado las condiciones generalizadas de discriminación y exclusión social que enfrentan los NNA gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), exacerbadas por prejuicios, estereotipos y patrones cisnormativos arraigados en las sociedades de la región, lo cual tiende a conducir a situaciones generalizadas de discriminación, estigmatización, intimidación, acoso, abuso, maltrato y violencia física, psicológica, sexual, y en casos extremos incluso la muerte. Estas situaciones se registran en todas las esferas -en su propia familia, en la escuela, en el sistema de salud, en el sistema de protección, en su comunidad y la sociedad, entre otros-. Suelen verse excluidos de la enseñanza, por ausentismo o abandono de los estudios, consecuencia de la discriminación y la violencia que sufren en las aulas. La

<sup>146</sup>

Entre 2008 y 2010, 8 de los 10 países del mundo con mayor índice de desigualdad en el ingreso se encontraban en América Latina, donde una enorme proporción del ingreso es captado por una pequeña fracción de la población: el 10% más rico acumula el 32% del ingreso, mientras que el 40% más pobre solamente concentra el 15%. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 22. Para una aproximación general al contexto regional descrito puede verse el informe del Banco Mundial, *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean* y el informe anual del LATINOBAROMETRO correspondiente al 2013. CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 38.

carencia de niveles educativos adecuados repercuten en las oportunidades que tendrán en el futuro, lo cual los relega a círculos de exclusión y pobreza que los hace aún más vulnerables a la violencia y a la explotación. En ocasiones se les imponen “tratamientos” mediante los que se pretende cambiar su orientación sexual, y los NNA intersexuales son sometidos a intervenciones quirúrgicas o tratamientos forzados para “normalizar” su sexo. Algunos de estos NNA son expulsados de sus hogares por la familia, lo cual los expone a situaciones de calle, a la pobreza, deterioro de su salud, y a ser víctimas de violencia y explotación. Estas experiencias impactan negativamente sobre la calidad de vida y han sido asociadas a la baja autoestima, el aumento de las tasas de depresión, y el suicidio<sup>147</sup>. Este ejemplo da medida del amplio elenco de derechos que se pueden ver vulnerados a raíz de situaciones de discriminación.

300. A su vez, la CIDH ha señalado que pueden darse **afectaciones a la igualdad de modo indirecto**, consistente en que se realicen distinciones arbitrarias o desproporcionadas en la aplicación de normas, acciones, prácticas o políticas que a primera vista parecen neutrales pero que, sin embargo, ocultan el impacto perjudicial que éstas tienen sobre grupos en situación de vulnerabilidad<sup>148</sup>.
301. En relación a lo anterior, el examen de las normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación abarca también el **posible impacto discriminatorio** de estas medidas, aun cuando parezcan neutrales en su formulación o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado<sup>149</sup>. Así lo entendió la Corte Interamericana por ejemplo respecto a las normas y trámites establecidos para otorgar la inscripción tardía en el registro civil de niños y niñas, que por la vía de requisitos excesivos y trabas burocráticas provocaban en los hechos el aumento de niños sin documentación y sin nacionalidad, en especial en el caso de los hijos de padres inmigrantes en situación irregular, lo cual determinaba un

---

<sup>147</sup> CIDH, informe temático, Violencia contra personas LGBTI, 2015. CIDH, comunicados de prensa, En el día de la visibilidad trans, la CIDH urge a los Estados a garantizar la inclusión plena de las personas trans y a combatir de raíz las causas que exacerbaban la discriminación y exclusión, 31 marzo 2017; CIDH expresa preocupación por retrocesos en las protecciones federales a estudiantes trans y no conformes con el género en los Estados Unidos, 15 marzo 2017; Día de la Visibilidad Intersex - Poner fin a la violencia y a las prácticas nocivas en contra de los niños y los adultos intersex, urgen expertos regionales y de la ONU, 24 octubre 2016; Patologización: ser lesbiana, gay, bisexual y/o trans no es una enfermedad, 12 mayo 2016; Ante discriminación y vulneración de sus derechos, jóvenes LGBT e intersex necesitan reconocimiento y protección, 13 mayo 2015; CIDH expresa preocupación por la violencia generalizada contra personas LGBTI y la falta de recopilación de datos por parte de Estados Miembros de la OEA, 17 diciembre 2014.

<sup>148</sup> CIDH, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, párr. 89.

<sup>149</sup> CIDH, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, párr. 90.

claro agravamiento de su situación de exclusión, al privarlos del acceso a los beneficios y derechos sociales<sup>150</sup>.

302. Por consiguiente, el examen de las normas y las políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación abarca el estudio del *impacto* discriminatorio de estas medidas —aun cuando parezcan neutrales en su formulación o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado. Aquí se persigue privilegiar los factores objetivos —entre ellos, el efecto o resultado discriminatorio— por sobre la *intención* declarada de discriminar<sup>151</sup>.

303. La CIDH enfatiza también la interrelación entre los principios de igualdad y de participación. Ello en un doble sentido: la consulta amplia a los NNA y su participación en el diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de las normas, políticas, programas y servicios permite evidenciar posibles situaciones de desigualdad y discriminación; y, la promoción en los NNA del conocimiento de sus derechos, su empoderamiento y la facilitación de diversos canales y mecanismos para su participación social, genera condiciones para la exigibilidad de sus derechos y para la consecución de la igualdad.

304. La Política Nacional para la Niñez y todo el funcionamiento del SNP deben basarse en un enfoque inclusivo y de equidad que asegure una efectiva igualdad ante la ley de todos los NNA, y revertir o cambiar las situaciones discriminatorias, de *iure* o de *facto*, en perjuicio de determinados grupos<sup>152</sup>.

### ***C. Derecho a ser escuchado y a la participación significativa y protagónica***

305. Tal y como lo ha dicho el Comité de los Derechos del Niño, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño es una disposición sin precedentes en un tratado de derechos humanos. Apunta a la condición jurídica y social del niño, que, por un lado, carece de la plena autonomía del adulto pero, por el otro, es sujeto de derechos. En el párrafo 1 del artículo 12 CDN se garantiza a todo niño que esté en condiciones de formarse un

<sup>150</sup> Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.

<sup>151</sup> CIDH, [Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas](#), párr. 92.

<sup>152</sup> Corte CIDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencias de 8 de Septiembre de 2005, Serie C. No. 130, párr. 141.

juicio propio el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le conciernan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de la edad y madurez. El párrafo 2 reconoce, en particular, que debe otorgarse al niño el derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte<sup>153</sup>.

306. El derecho de todos los NNA a ser escuchados y a que sus opiniones sean debidamente tomadas en cuenta “es uno de los cuatro principios generales de la CDN, lo cual pone de relieve que este artículo no sólo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos”<sup>154</sup>. En opinión del Comité “[e]l artículo 12 establece como principio general que los Estados Partes deben esforzarse por lograr que la interpretación y la observancia de todos los demás derechos incluidos en la Convención estén guiados por lo que ese artículo dispone”. Es más, el Comité de manera expresa ha destacado la relación que existe entre la determinación de cuál sea en cada caso el interés superior del niño con el derecho del niño a ser escuchado<sup>155</sup>.
307. El derecho del niño a ser escuchado tiene una **dimensión individual y una dimensión colectiva**; existe por tanto un derecho a ser escuchado de cada niño individualmente y el derecho a ser escuchado aplicable a un grupo de niños (por ejemplo, los alumnos de una clase, los niños de una ciudad o de un país, los niños con discapacidades o las niñas)<sup>156</sup>. En la presente sección prestaremos mayor atención a la dimensión colectiva y al derecho a la participación social de los NNA<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009. Por su parte, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño señala: 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 en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que 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.

<sup>154</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 2.

<sup>155</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 17.

<sup>156</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 9.

<sup>157</sup> Para el análisis de ambas dimensiones puede consultarse Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado; para el aspecto concreto del derecho de los NNA a participar y ser escuchados en los procedimientos administrativos y

308. La CIDH recuerda que los NNA han de ser considerados como personas titulares plenos de derechos, cuyo ejercicio debe ser garantizado e incorporado de manera progresiva, incluidos los espacios para su participación, de acuerdo con el desarrollo de sus facultades, considerando su edad y madurez. De conformidad con ello, **el Estado debe adoptar medidas efectivas y adaptadas para garantizar el derecho de los NNA a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, facilitando los mecanismos y los medios para ello de manera acorde a su desarrollo, y velar para que estas opiniones sean debidamente tenidas en cuenta**, por ejemplo, en las políticas y las decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, seguridad, cultura, vida familiar, y a los procedimientos judiciales y administrativos, entre otros. Este principio se extiende a todas las esferas donde se desenvuelven los NNA, como el ámbito familiar, educativo, comunitario, político, administrativo, judicial, y en el marco de la prestación de servicios destinados a ellos/ellas<sup>158</sup>.
309. En esta sección el informe no se refiere sólo a la participación de NNA en los consejos consultivos de NNA dentro de la estructura institucional de los SNP, sino en general a la participación en todos los diversos entornos y espacios en los que se desarrollan.

310. La CIDH destaca que no debe tratarse de cualquier tipo de participación, sino de una **participación significativa y protagónica**. Ello comprende la posibilidad de expresarse libremente y a ser escuchado por quienes toman decisiones que afectarán sus derechos, su desarrollo y el curso de su vida. Ello implica, por un lado, que el Estado debe asegurarse de que los NNA reciban toda la información y el asesoramiento necesarios para que puedan formarse una opinión libre y tomar una decisión informada, autónoma y que favorezca su interés superior. Por otro lado, implica que las normas deben asegurar y promover, como mínimo: la existencia de espacios y procesos adecuados y adaptados para que los NNA ejerzan su derecho a participar y a ser escuchados; prever procedimientos y mecanismos para ello de carácter sostenido y estables; facilitar apoyos para los NNA en estos procesos; establecer los mecanismos que garanticen que dichas opiniones están siendo escuchadas y que se dará a las mismas una consideración seria en la toma de decisiones; y, prever el deber de tener que dejar constancia de modo razonado del modo en que se han considerado las opiniones de los NNA en la decisión final, así como de comunicar los resultados a los NNA. Deben evitarse meros ejercicios simbólicos sin

judiciales, puede verse también CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 247 a 264.

<sup>158</sup> En el mismo sentido puede consultarse, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, especialmente el párrafo 19.

trascendencia que no garanticen la capacidad real de influenciar el debate y la formación de la decisión.

311. En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que los **procesos de participación deben ser serios, genuinos, respetuosos y sostenidos**. El concepto de participación pone de relieve que incluir a los niños no debe ser solamente un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de perspectivas y opiniones entre niños y adultos sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes de la vida de los niños. Por ello alienta a que **la participación se dé en el marco de estructuras de carácter permanente**. El Comité también destaca la importancia de que los Estados establezcan una relación directa con los niños, y no simplemente un vínculo por conducto de organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y organizaciones de la sociedad civil<sup>159</sup>.
312. Específicamente, el Estado debe asegurarse que los NNA sean consultados y participen activa y directamente en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de todas las leyes, políticas, programas y servicios pertinentes que afecten su vida, en la escuela y en los ámbitos comunitario, local, nacional, entre otros. Tal y como se ha referido antes, las opiniones expresadas por los NNA pueden aportar perspectivas y experiencias muy útiles al diagnosticar la situación de la niñez en el país o el municipio, al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación<sup>160</sup>. Se destaca asimismo la importancia de conocer la opinión de determinados grupos de NNA sobre cuestiones concretas; como por ejemplo, la opinión de los adolescentes que tienen experiencia con el sistema de justicia penal juvenil sobre las propuestas de modificación de las leyes aplicables en esta esfera, o la opinión de NNA que fueron adoptados sobre las leyes y las políticas en materia de adopción, o los NNA migrantes sobre la legislación y las políticas y prácticas migratorias, o los NNA que estuvieron en una medida de cuidado alternativo, sobre las reformas en las normas y las prácticas respecto a los NNA sin cuidados parentales, entre otros.
313. **La participación de los NNA debe extenderse a las dimensiones normativa, programática e institucional de los SNP**. A su vez, Además de los consejos consultivos de NNA, deban facilitarse diversos medios y mecanismos para ello, como foros, consultas, grupos focales, encuestas de

<sup>159</sup> En el mismo sentido ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 12 y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 3 y 13.

<sup>160</sup> De modo coincidente, véase la observación general núm. 12, párrs. 12 y 27.



opinión y encuestas de autopercepción, entre otros, que recaben directamente la opinión y las experiencias de los NNA.

314. Por ejemplo, la CIDH ha encontrado las encuestas de autopercepción y las encuestas de victimización, cuando se combinan con otras fuentes, tienen la ventaja de aportar información de primera mano sobre las circunstancias en las que se encuentran los NNA y los desafíos que enfrentan en la vigencia de sus derechos, niveles de prevalencia de determinados fenómenos, y posibles políticas y acciones a ser adoptadas que sean más efectivas para la prevención y en la respuesta<sup>161</sup>. Las encuestas de opinión periódicas dirigidas a todos los NNA en el país, que algunos Estados de la región conducen, son una herramienta valiosa para obtener un diagnóstico sobre la situación de la niñez en el país y conocer las opiniones de los NNA, pero es importante que la información que se recolecte informe de modo serio la formulación y la evaluación de las políticas públicas. Las consultas y foros que se realizan durante el proceso de formulación de la Política Nacional para la Niñez, o al evaluarla, son también de gran valor para recabar las opiniones de un amplio número de NNA y para captar sus diversas realidades. Estos medios deben ser complementarios a los espacios de carácter más permanente e institucionalizados, puesto que por sí solos son limitados para cumplir con la obligación de garantizar el derecho de participación de todos los NNA en las políticas de niñez y en el SNP.
315. Complementariamente, el Estado debe invertir en medidas que ayuden a los NNA a comprender y a ejercer sus derechos. Tal y como se ha referido previamente, para ello la escuela es crucial al cumplir un importante rol en fomentar en los NNA el conocimiento de sus derechos, el desarrollo de habilidades para la vida y para una participación responsable en la sociedad<sup>162</sup>. Adicionalmente, la escuela es uno de los espacios en los que el Estado debe promover y garantizar la participación de los NNA en su gestión y funcionamiento<sup>163</sup>; además la escuela puede servir como medio

---

<sup>161</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 510 a 512.

<sup>162</sup> Ver, Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 28 y 29 y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 1, “Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la Educación”, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001.

<sup>163</sup> El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado que “[l]a participación permanente de los niños en los procesos de adopción de decisiones debe lograrse mediante, entre otras cosas, los consejos de aula, los consejos de alumnos y la representación del alumnado en los consejos y comités escolares, en que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y aplicación de las políticas y los códigos de conducta de la escuela. Es necesario consagrar esos derechos en la legislación en lugar de depender de la buena voluntad de las autoridades escolares, la escuela o el director para hacerlos respetar”. Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de

para recabar la opinión de los NNA a través de mecanismos como la aplicación de encuestas sobre diversos aspectos relativos al goce de sus derechos. Ello sin embargo no debe ser óbice para que se incluya a los NNA no escolarizados en consultas y mecanismos de participación. Asimismo, los Estados deben tomar en cuenta que en la actualidad los medios en línea y las nuevas tecnologías ofrecen numerosas oportunidades novedosas para intensificar y ampliar la participación de NNA, aunque no debe limitarse sólo a este medio<sup>164</sup>.

316. Del mismo modo, la comprensión y la **toma de conciencia por parte de los adultos del derecho de los NNA a la participación** es importante para que estos últimos disfruten de ese derecho. En consonancia, la CIDH llama a los Estados a que inviertan en iniciativas de formación y sensibilización en aspectos relativos a la participación infanto-juvenil, en particular para los padres y otros cuidadores, los profesionales que trabajan con y para los NNA, los encargados de formular políticas y los responsables de tomar decisiones. Se requiere formar a facilitadores y personal capacitado que puedan apoyar la participación de los NNA, de diversas edades y condiciones, en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y servicios, prestando apoyo para la adecuada comprensión de todos los aspectos derivados de su participación, y de ese modo garantizar adecuadamente su derecho<sup>165</sup>.
317. El Comité de los Derechos del Niño ha indicado que el artículo 12 de la CDN no impone ningún límite de edad al derecho de los NNA a expresar su opinión y desaconseja a los Estados que introduzcan por ley, o en la práctica, límites de edad que restrinjan el derecho de los NNA a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan<sup>166</sup>. Más aun, los Estados “no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones”; al contrario, los Estados deben articular las medidas adecuadas para favorecer y apoyar la participación de los diversos grupos de NNA, especialmente aquellos con mayores desafíos para ello, acomodando las metodologías dirigidas a los NNA de distintas edades y condiciones, y adaptando los mecanismos y procedimientos para hacerlo

---

julio de 2009, párrafo 110. CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párrs. 521 a 526.

<sup>164</sup> Al respecto pueden verse algunas recomendaciones en Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrs. 48 y 49.

<sup>165</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.20 (2016), sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, CRC/C/GC/20, 6 diciembre 2016, párr. 25. CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 254.

<sup>166</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 21.

posible, sin discriminación<sup>167</sup>. Por otro lado, el niño tiene derecho a no ejercer ese derecho; para el niño, expresar sus opiniones es una opción, no una obligación<sup>168</sup>.

318. La CIDH entiende que las particularidades relacionadas con las formas de comunicación de los NNA, propias de su edad, lengua, así como los requerimientos y necesidades especiales de apoyo que precisen para formar su opinión y expresarla, no deben suponer en la práctica un impedimento u obstáculo para asegurar el derecho de los niños a ser oídos. Al contrario, derivado de los artículos 19 de la CADH y 12 de la CDN, se deducen obligaciones adicionales para los Estados en la regulación de los procesos y mecanismos adaptados a los NNA a los efectos de garantizar la participación efectiva de todos los NNA, sin discriminación, y en atención a la evolución de las capacidades y al principio de autonomía progresiva. Debe considerarse que algunos grupos de NNA, como los niños y las niñas de corta edad, los NNA con discapacidad, los NNA migrantes o los que pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos, y los de minorías étnicas, culturales y lingüísticas, experimentan mayores dificultades y obstáculos para ejercer su derecho a participar.

319. Entre los medios que permiten y facilitan la expresión de la opinión de los NNA se encuentran los intérpretes, así como otro personal especializado, por ejemplo para trabajar con niños pequeños o con alguna discapacidad<sup>169</sup>. Los espacios deben ser seguros y conducentes para que los NNA se expresen libremente y sin temor a la represión o al ridículo, ni se sientan intimidados o se vean influenciados o manipulados por terceros.

320. Asimismo, y consecuente con el objetivo de promover una participación real y seria, la norma debe prever la obligación de los tomadores de decisiones en los diferentes niveles (nacional y sub-nacional) de informar a los NNA de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en consideración. Ello posibilita la rendición de cuentas acerca del

<sup>167</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 20 y 21.

<sup>168</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 16.

<sup>169</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafos 20 y 21; Comité de Derechos del Niño, Comentario General No. 9, Los derechos de los niños con discapacidad, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, 43º período de sesiones, párr. 32: “es fundamental que los niños con discapacidad sean escuchados en todos los procedimientos que los afecten y que sus opiniones se respeten de acuerdo con su capacidad en evolución”.

cumplimiento del deber de garantizar y respetar el derecho a la participación de los NNA.

321. La CIDH recomienda que además de la previsión normativa de los mecanismos institucionalizados y permanentes de participación, se adopten directrices, lineamientos, protocolos y guías prácticas sobre la participación de NNA para promover y garantizar adecuadamente este derecho y establecer las condiciones para ello, de acuerdo a lo que se ha indicado<sup>170</sup>.

322. En definitiva, la participación es un derecho y un proceso que les permite a los NNA ser actores de su desarrollo personal y social. Ello implica el ejercicio del derecho a ser informado, a emitir opinión, a ser escuchado, a organizarse, y a incidir en las decisiones que se adoptan en temas que le involucran o interesan, teniendo en cuenta siempre los principios de no discriminación, la autonomía progresiva y el interés superior del niño.

323. Este derecho se vincula estrechamente con otros artículos de la CDN que facilitan su garantía: el artículo 13 CDN sobre la libertad de expresión, que incluye a su vez la libertad para buscar, recibir y difundir información; el artículo 14 que estipula la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el artículo 15 que reconoce el derecho a la libertad de asociación; el artículo 17 que garantiza el acceso a la información y a los medios de comunicación nacionales e internacionales; y, finalmente, el artículo 31 que se refiere al reconocimiento del derecho a participar libre y plenamente en la vida cultural y en las artes.

## ***D. El interés superior del niño***

324. La CDN en su artículo 3.1. establece el interés superior del niño como el criterio o parámetro fundamental para tomar decisiones que afecten los derechos de los NNA, y el mismo reconocimiento han hecho de este principio ambos órganos del sistema interamericano, vinculándolo con el artículo 19 de la CADH y VII de la DADH.

325. El Comité de los Derechos del Niño ha determinado que el artículo 3.1. enuncia uno de los cuatro principios fundamentales en los cuales se basa e inspira toda la CDN, su interpretación y aplicación, y que el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y

---

<sup>170</sup> El IIN-OEA ha publicado diversos estudios y herramientas destinadas a los Estados para promover este derecho que pueden ser consultadas en el siguiente [link](#).

efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño<sup>171</sup>.

326. Así, en todas las medidas concernientes a los NNA, de índole legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias, entre otras, deberá atenderse al interés superior del niño como una consideración primordial. Ello no significa la exclusión de los derechos de las demás personas, sino priorizar las intervenciones que favorezcan la realización de los derechos de los NNA. La consideración al interés superior de los NNA debe realizarse tanto respecto a las decisiones que se adopten que les afecten individualmente, como aquellas que les conciernan como colectivo o grupo.

327. **El principio del interés superior del niño implica que el desarrollo integral de los NNA y el ejercicio pleno de todos sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y políticas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida de niños y niñas**<sup>172</sup>. Este principio tiene un impacto directo en la adopción de normas y de políticas públicas así como en el tipo, calidad y oportunidad de los programas y servicios que se brindan a la infancia y adolescencia, y establece una prioridad en la asignación de recursos públicos a la niñez. Es decir, el interés superior del niño debe regir el funcionamiento del SNP en todos sus aspectos e integralidad.
328. Este principio otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada, y debe aplicarse como un **concepto dinámico que debe evaluarse adecuadamente en cada contexto**<sup>173</sup>.
329. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño hay que considerar que el interés superior del niño tiene tres dimensiones: es un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento<sup>174</sup>:

---

<sup>171</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 4. Comentario General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, de 20 de septiembre de 2006, párrs. 1 y 4.

<sup>172</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, párrs. 53 y 137.2.

<sup>173</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 1.

<sup>174</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6.

**Como un derecho sustantivo:** el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión que le afecte. Es aplicable tanto si la decisión afecta a un niño, a un grupo de niños concreto o genéricamente a los niños en general. Es de aplicación directa o de efecto inmediato, y puede invocarse ante los tribunales.

**Como un principio jurídico interpretativo fundamental:** si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño, considerando todos los derechos contenidos en la CDN.

**Como una norma de procedimiento:** la evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales para garantizar que se tome en consideración de forma seria, y no se aplique este principio de modo arbitrario o subjetivo. Como parte del procedimiento, se deberá dejar justificación de la decisión adoptada que razone explícitamente cómo se ha tenido en cuenta el interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

330. Por consiguiente, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños o a los niños en general, ya sean decisiones en el marco de procedimientos administrativos o judiciales, o la aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, y directrices que rigen el actuar de las personas que trabajan con los NNA, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados<sup>175</sup>. Asimismo, el Estado tiene la obligación de garantizar que el interés del niño sea evaluado y constituya una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por los proveedores de servicios destinados a la niñez, ya sean públicos o

<sup>175</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 10, 13 y 14.

privados, además de recogerse en las normas que rigen su funcionamiento<sup>176</sup>.

331. Esta obligación jurídica se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños. Por lo tanto, la expresión "concernientes a" se refiere, en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos. Tal y como lo indica el Comité de los Derechos del Niño, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud, sistemas de guarda o escuelas), así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte). Así pues, la expresión "concernientes a" debe entenderse en un sentido muy amplio. De acuerdo al Comité, ello no significa que cada medida que adopte el Estado deba prever un proceso completo y oficial para evaluar y determinar el interés superior del niño. Sin embargo, cuando una decisión vaya a tener repercusiones importantes en uno o varios niños, es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior<sup>177</sup>.
332. El Estado debe examinar y, en su caso, modificar, la legislación nacional y otras fuentes del derecho para incorporar el interés superior del niño. **La legislación debe incluir explícitamente el interés superior como un principio rector, así como establecerse un procedimiento para su determinación.** Además el Estado debe proporcionar información y capacitación sobre el principio del interés superior, y su aplicación efectiva, a todos los responsables de la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente al niño, entre ellos los profesionales y otras personas que trabajan para los niños y con ellos<sup>178</sup>.

333. Se requiere asimismo un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos del niño, ello a fin de prever no sólo las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o decisión presupuestaria en los niños y el disfrute de sus derechos antes de que sea adoptada, sino también para evaluar los efectos sobre los derechos del niño

<sup>176</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 14.c) y 25.

<sup>177</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 19 y 20.

<sup>178</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 15.a) y f).

que una determinada legislación, política o presupuesto ha tenido en la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación<sup>179</sup>, y formular las recomendaciones para la introducción de las modificaciones necesarias.

334. La valoración del impacto en los derechos del niño puede prever las repercusiones de cualquier proyecto de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otra decisión administrativa que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos, y debería complementarse con el seguimiento y la evaluación permanentes del impacto real y efectivo de las medidas en los derechos del niño<sup>180</sup>. La evaluación del impacto debe considerar las opiniones y aportes de los NNA, la sociedad civil y los expertos en la materia, así como de los organismos públicos correspondientes, las investigaciones académicas, y las experiencias documentadas en el propio país o en otros. El análisis debería culminar en la formulación de recomendaciones de modificaciones, alternativas y mejoras, y ponerse a disposición del público<sup>181</sup>.

335. En consonancia con la interpretación holística de la CDN, la realización del interés superior del niño debe considerarse a la luz de la autonomía progresiva del niño en la toma de decisiones que le afecten y en el ejercicio de sus derechos. Existe una íntima relación entre la realización del interés superior del niño, con el reconocimiento de su autonomía progresiva y de su derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en consideración en todos los asuntos que le afecten, teniendo la oportunidad de influenciar en estas decisiones. Al determinar el interés superior, deben tenerse en cuenta las opiniones del niño o los niños que se verán afectados, en consonancia con la evolución de sus facultades tomándolas en consideración debidamente en función de la capacidad de comprensión y la madurez. A medida que el niño madura, sus opiniones deberán tener cada vez más peso en la evaluación de su interés superior. Si la decisión difiere

<sup>179</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 35. Observación general Nº 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párrs. 35 y 45.

<sup>180</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 35. Observación general Nº 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 99.

<sup>181</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 99.



de la opinión del niño, se deberá exponer con claridad la razón por la que se ha tomado<sup>182</sup>.

336. A fin de demostrar que se ha respetado el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, **cualquier decisión sobre el niño o los niños debe estar motivada, justificada y explicada**. En la motivación se debe señalar explícitamente todas las circunstancias de hecho referentes al niño, los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación de su interés superior, el contenido de los elementos en ese caso en concreto, y la manera en que se han ponderado para determinar el interés superior del niño. Si, excepcionalmente, la solución elegida no atiende al interés superior del niño, se deben indicar los motivos a los que obedece para demostrar que el interés superior del niño fue una consideración primordial, a pesar del resultado. No basta con afirmar en términos generales, que hubo otras consideraciones que prevalecieron frente al interés superior del niño; se deben detallar de forma explícita todas las consideraciones relacionadas con el caso en cuestión, y se deben explicar los motivos por los que tuvieron más peso en ese caso en particular<sup>183</sup>.

### ***E. Principio de autonomía progresiva***

337. El deber de protección hacia la niñez con carácter especial, adaptado y reforzado, reconocido en los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH, y en la CDN, se fundamenta en el reconocimiento de las condiciones especiales del niño quien, debido a su desarrollo progresivo en todas sus facetas personales - a nivel físico, cognitivo, emotivo, psicológico y social -, depende de los adultos para el efectivo acceso y disfrute de todos sus derechos, así como para el ejercicio de las acciones jurídicas tendientes a exigir los mismos.
338. Sin embargo, esta dependencia de los adultos, y su intensidad, se ve modificada de acuerdo con la evolución de las capacidades del niño y grado de madurez. Así, en el período correspondiente a los primeros años de vida del niño, cuando la dependencia de los adultos es mayor para la realización de sus derechos, la vinculación del derecho a la familia con los derechos a la vida, el desarrollo y la integridad personal del niño, es particularmente

<sup>182</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 70 a 74, 84 y 85; Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrs. 43 y 44.

<sup>183</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 14 (2013) del sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 97, ver también 38 y 39.

importante. Mientras que, conforme el niño y la niña crecen y desarrollan sus habilidades y capacidades, esta dependencia de los adultos para el ejercicio y goce de sus derechos se atenúa<sup>184</sup>.

339. El artículo 5 de la CDN<sup>185</sup> dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en virtud de la evolución de sus facultades, y que a los padres, a la familia y demás responsables les corresponde impartir orientación y dirección apropiada para que el niño ejerza esos derechos. Este principio se fundamenta en que el niño y la niña tienen derecho a desarrollar progresivamente el ejercicio autónomo de sus derechos, superando el argumento tradicional que indica que los padres tienen poderes sobre los niños debido a que éstos carecen de capacidad y autonomía.

340. Este principio reconoce la condición especial y única de los NNA basada en su crecimiento y desarrollo. Pone de relieve la función de cada niño, niña y adolescente como participantes activos en la promoción, protección, vigilancia y exigibilidad de sus derechos, hacedores y decisores de sus propias vidas, a la vez que reconoce su derecho a medidas especiales y adaptadas para garantizar sus derechos.

341. Precisamente, este principio apunta al hecho que los niños, niñas y adolescentes, quienes son sujetos de derechos, pueden ejercerlos progresivamente por sí mismos en consonancia con la adquisición de habilidades y competencias, lo cual ocurre de la mano con la evolución de sus facultades, su edad y madurez, dejándose así atrás la concepción del niño entendido como simple objeto y recipiente de asistencia y atención<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 271. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40 período de sesiones, U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006. párr. 17.

<sup>185</sup> El artículo 5 de la CDN establece: “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”.

<sup>186</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[e]n el caso de los niños y niñas, si bien son sujetos titulares de derechos humanos, aquéllos ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal”. Corte IDH, Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 129. CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 44. Observación General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 84 y 85 y Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.

342. Específicamente, a la luz de la autonomía progresiva, la CIDH considera que el Estado debe adoptar como mínimo las siguientes medidas: el reconocimiento legal de la capacidad de acción de los NNA; el establecimiento de políticas públicas orientadas al empoderamiento de los NNA en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; las políticas de apoyo a los padres y madres, cuidadores, educadores y otras personas en contacto directo con los NNA sobre el desarrollo evolutivo y respeto a la autonomía progresiva de los NNA; el fomento de la participación de los NNA en los procesos normativos y en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y servicios destinados a ellos/ellas; y, garantizar el acceso directo de los mismos NNA a servicios accesibles y adaptados a las diversas edades.

343. La CIDH recomienda que los Estados revisen, en consulta directa con los NNA, toda la legislación relativa a la capacidad jurídica y para el ejercicio autónomo de derechos y el acceso a servicios en el caso de los NNA, a la luz del principio de la autonomía progresiva, y de modo compatible con el derecho a la protección y el principio del interés superior del niño. La fijación de diversas edades en la legislación, u de otros medios de evaluación de la madurez para la toma de decisiones autónomas, debe considerar la prohibición de toda discriminación por motivos de género; los límites de edad u otras consideraciones que atiendan a la madurez para el ejercicio de derechos deben ser iguales para las niñas y los niños<sup>187</sup>.

344. La CIDH observa que los Estados de la región han procedido a introducir algunas modificaciones legislativas que superan la tradicional visión de incapacidad jurídica de las personas menores de 18 años para el ejercicio autónomo de sus derechos, previendo diversas consideraciones en relación a la edad y la madurez para el ejercicio de diversos derechos<sup>188</sup>. En ese

7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 17. CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 273.

<sup>187</sup> En el mismo sentido puede consultarse la opinión del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 20, *Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, párr. 38.

<sup>188</sup> El Comité de los Derechos del Niño también se ha referido a este aspecto en diversas Observaciones Generales, por ejemplo pueden consultarse, Observación General No. 20, *Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*; Observación General No. 18 de carácter conjunto *Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño *sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta*; Observación General No. 15 *Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)* y Observación General No. 7 *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, así como el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, *Derecho a la salud de los adolescentes*, A/HRC/32/32, de 4 de abril del 2016.

sentido, debe existir en cada momento un reconocimiento amplio de las capacidades de los NNA, a menos que de este reconocimiento se desprendan riesgos inaceptables para su protección e integridad. Tal y como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, “la evolución de las facultades debería considerarse un proceso positivo y habilitador y no una excusa para prácticas autoritarias que restrinjan la autonomía del niño y su expresión y que tradicionalmente se han justificado alegando la relativa inmadurez del niño”<sup>189</sup>.

345. La función parental necesariamente ha de disminuir al tiempo que el niño adquiere durante la adolescencia un papel cada vez más activo en el ejercicio de su capacidad electiva, como por ejemplo en el ejercicio de la libertad de religión, acceso a la información, libertad de pensamiento y expresión, libertad de asociación, la planificación de su salud, y en el acceso a la información y a servicios relativos a la salud sexual y reproductiva, entre otros<sup>190</sup>. Adicionalmente, los Estados deberían adoptar todas las medidas legislativas y de otra naturaleza adecuadas para intensificar y garantizar el respeto a la privacidad de los NNA y el carácter confidencial de la información, de modo conforme a su desarrollo evolutivo, con un especial énfasis en la etapa de la adolescencia<sup>191</sup>.

346. Complementariamente, la CIDH subraya que el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de autonomía y de responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los NNA, no anula las obligaciones que incumben a

<sup>189</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 17 y Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 18, ver también párrs. 39 y 40.

<sup>190</sup> CIDH, Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párrs. 603 a 624. En el ámbito del Sistema Universal, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párrs. 99 y 100; Comité de los Derechos del Niño; Comentario General No. 15, Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, de 17 de abril de 2013; Comentario General No. 4, “La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, CRC/GC/2003/4, 21 de julio de 2003, párrs. 26 y 28. Asimismo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 23 y Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Derecho a la salud de los adolescentes, A/HRC/32/32, de 4 de abril del 2016. En lo relativo al ejercicio del derecho a la salud puede consultarse: CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61, 22 noviembre 2011, en particular párrs. 32, 38, 48, 59, 60, 90, y 91.

<sup>191</sup> Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 46.

los Estados de garantizar su protección. Debe por tanto asegurarse un equilibrio adecuado entre el respeto al desarrollo evolutivo de los adolescentes y unos niveles de protección apropiados<sup>192</sup>. Así, los Estados deben reconocer el derecho de las personas menores de 18 años a que se les proteja continuamente frente a toda forma de explotación y abuso; por ejemplo, fijando la edad mínima por encima de los 18 años para contraer matrimonio, ser reclutado en las fuerzas armadas, y para realizar trabajos peligrosos o en condiciones peligrosas para su integridad.

347. En consonancia con el reconocimiento de la evolución de las capacidades y la autonomía progresiva, el Estado debe promover un **mayor empoderamiento de los NNA en el conocimiento de sus derechos, desde edades tempranas y de modo acorde con su desarrollo, para así poder ejercerlos como alertar sobre vulneraciones a los mismos**. Debe difundirse información accesible a los NNA de todas las edades sobre sus derechos y sobre cómo ejercerlos a través de, entre otras cosas, los planes de estudio y los medios de difusión, incluidos los digitales y los materiales de información pública, adaptando los contenidos y los medios a las diversas edades, y poniendo especial empeño en que esa información llegue hasta los NNA que sufren situaciones de marginación.
348. En relación al **deber del Estado de promoción del conocimiento de los derechos entre los NNA, aunado a los fines que la CDN atribuye a la educación en esta importantísima función**<sup>193</sup>, la CIDH muestra su preocupación por la ausencia de una amplia inclusión de los derechos de los NNA, y de estrategias pedagógicas de promoción y difusión de esos derechos, en los planes de estudio, y aun más, por los debates que se observan en la región que proponen retrocesos en el campo de la educación en derechos humanos y en el empoderamiento de los NNA en el ejercicio de sus derechos en el ámbito educativo<sup>194</sup>.

<sup>192</sup> En el mismo sentido, Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 19, 20, 39 y 40.

<sup>193</sup> Ver artículos 28 y 29 de la CDN y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 1, “Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la Educación”, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001.

<sup>194</sup> La CIDH ha hecho seguimiento a estas situaciones a través de solicitudes de información a los Estados bajo el artículo 41 de CADH y 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a través de información aportada en las audiencias temáticas. Puede consultarse, por ejemplo, CIDH, 161 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática, Situación de los derechos humanos de las personas jóvenes en Guyana, 22 de marzo 2017; CIDH, 150 periodo de sesiones, audiencia temática Políticas públicas para la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes LGBTI en Paraguay, 28 marzo 2014; CIDH, 149 periodo ordinario de sesiones, audiencia temática, Derechos humanos de las niñas en América Latina y el Caribe, 28 de octubre 2013.

349. Asimismo, se desprende para el Estado la responsabilidad de **prestar apoyo a las familias en el desarrollo de habilidades para la crianza de los hijos/as**, lo cual implica contemplar el desarrollo evolutivo de los NNA y su autonomía progresiva para el ejercicio de sus derechos, en atención a los artículos 19 de la CADH y VII de la DACH en relación con los enunciados de los artículos 5 y 18 de la CDN<sup>195</sup>. Los servicios de atención directa a nivel local podrían desarrollar un papel en esta materia, en coordinación con los servicios de salud y de apoyo a las mujeres embarazadas/familias y a través de espacios vinculados a las escuelas como las asociaciones de padres. Sin embargo, la CIDH ha encontrado limitadas evidencias de este tipo de trabajo, aunque cabe destacar los impactos positivos que han tenido las campañas para poner fin al castigo corporal en la familia, como una buena práctica.
350. Además, el Estado debe impartir capacitación sobre los derechos de los NNA a todos los **profesionales que trabajen directamente con ellos/ellas**, y en particular sobre la adquisición de las competencias necesarias para trabajar con ellos/as de modo conforme a su desarrollo evolutivo. El Estado debe también **adoptar las guías y protocolos para orientar con claridad a los profesionales** que están en contacto con los NNA y les prestan servicios, en especial modo con el objetivo de promover la comprensión y el respeto del desarrollo evolutivo de los NNA y sus consecuencias, en los planos personal, social y jurídico, para hacer efectivos sus derechos, eliminando los obstáculos injustificados para el ejercicio de derechos y el acceso a los diversos tipos de servicios.
351. Asimismo, los **servicios destinados a los NNA** deberán estar adaptados a sus diversas edades, garantizando su accesibilidad y una atención en consonancia con el respeto a su autonomía progresiva y protección. Este acceso debe facilitarse incluso sin estar acompañados de un adulto, especialmente si se trata de servicios de información y asesoría.
352. La CIDH ha identificado que a pesar que las normas han avanzado en reconocer el ejercicio de derechos por los propios NNA, éstos siguen

---

<sup>195</sup>

El artículo 18 de la CDN establece: 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.

enfrentando obstáculos importantes de forma habitual. Especialmente, la CIDH está preocupada por la información que se le ha referido en relación a los prejuicios y falta de reconocimiento de las capacidades de los y las adolescentes en la región, quienes a menudo tienen dificultades para hacer valer sus derechos y acceder por ellas y por ellos mismos a servicios. El Estado debe velar para que existan las condiciones para que todas las personas, incluidos los NNA en función del desarrollo de sus capacidades, puedan conducirse de forma autónoma y puedan desarrollar su propio proyecto de vida.

## ***F. La protección como un continuum y la interrelación de derechos***

353. El objetivo de la protección de los NNA y de sus derechos debe entenderse en un sentido amplio y como un continuum; debe comprenderse no sólo como la protección frente a las vulneraciones a los derechos, sino también como las estrategias de prevención para evitar que esas violaciones sucedan, además de considerar la interrelación entre los derechos.

354. Las necesidades de protección varían en función del ciclo vital en el que se encuentra el niño, es decir su edad y su nivel de desarrollo biológico, psicológico, emocional, social y cognitivo, y de su entorno familiar y social<sup>196</sup>. Ello implica adaptar las intervenciones en función de las necesidades de protección que van asociadas con el ciclo vital y el desarrollo progresivo de sus capacidades y su autonomía. Tal y como se ha referido, los niños y las niñas a edades más tempranas son totalmente dependientes de los adultos para su supervivencia, bienestar, desarrollo y cuidados básicos; esta situación evoluciona y se modifica conforme los niños y las niñas van creciendo, asumiendo un mayor nivel de autonomía conforme llegan a la adolescencia.

355. Estudios longitudinales muestran la importancia de intervenciones desde fases muy tempranas, incluso desde el embarazo, con la familia, y a lo largo de todas las etapas de crecimiento del niño, ya que todas ellas se encuentran interrelacionadas e influyen en el resultado final del nivel de protección y de disfrute de derechos por el niño. Lo que suceda en los

<sup>196</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40 período de sesiones, U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006, y Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia.

primeros años de vida del niño o la niña tiene impactos en el adolescente o la adolescente, y en el futuro como adultos.

356. Las evaluaciones de las intervenciones tempranas, o en la primera infancia, han ayudado a comprender la importancia de la protección como un continuum y no como intervenciones aisladas y desconectadas que responden sólo en función de los riesgos que surgen en determinadas etapas o ciclos de la vida del niño. Este enfoque de la protección y la garantía de derechos está basado en el **curso de la vida**<sup>197</sup>, y por tanto se concibe como un continuum.

**357. El enfoque basado en la protección como un continuum es la visión más acorde con la protección que demanda la CDN. Esta visión busca garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, tal y como lo exige el artículo 6 de la CDN, atendiendo a las características propias de cada etapa del ciclo de vida a la vez que integra una mirada longitudinal sobre la vida y sus etapas. Esta mirada considera las diferentes fases de desarrollo del niño y la niña, y sus necesidades de protección y los riesgos en cada una de ellas, como aspectos interrelacionados y vinculados.**

358. Incorporar el enfoque de la protección como un continuum, permite comprender cómo las primeras experiencias de vida de un niño y niña pueden influir a lo largo de su vida y en su futuro, con incidencia en la salud, la educación, su desarrollo, y el resto de derechos. Este enfoque parte de considerar que un determinado factor en la vida del niño o la niña afecta negativamente el goce de un determinado derecho en el presente y restringe otros en etapas posteriores de la vida del niño y niña; o por el contrario, un determinado factor promueve el goce de un determinado derecho en el presente y propicia el goce de otros en el futuro.

359. Por ejemplo, situaciones de desnutrición agudas en la primera infancia pueden afectar negativamente la salud y el desarrollo del niño en los primeros años de vida, y además acarrear secuelas y tener impactos negativos posteriormente para su educación, oportunidades futuras, generar discapacidad, problemas de salud y en la calidad de vida, reproducir círculos de pobreza, y hacer a los NNA más vulnerables a situaciones de violencia y explotaciones. **Algunos factores como la exclusión, la discriminación, la pobreza y la violencia intrafamiliar**

<sup>197</sup> Se suele utilizar el término “curso de vida” en contraposición a “etapas vitales o de la vida” para evidenciar precisamente el elemento de continuidad, superposición e interrelación de todas las experiencias de las personas desde el inicio hasta el final de sus vidas.



**pueden incluso afectar a la siguiente generación, transmitiéndose intergeneracionalmente.**

360. El desarrollo bio-psicosocial de los seres humanos es un proceso sistemático de continuidad y cambio de las personas que se produce entre el nacimiento y la muerte. Es un proceso de cambios, desarrollo de capacidades, relacionamiento con su entorno y de aprendizajes en base a experiencias y vivencias acumuladas. Este proceso de maduración de los NNA es crucial. Las evidencias han mostrado sistemáticamente que en la primera infancia existen oportunidades de desarrollo que no se repiten en momentos posteriores del ciclo vital. La desigualdad en el acceso a oportunidades de desarrollo entre niños y niñas de diversos orígenes socioeconómicos, especialmente en las primeras fases de la vida, tiende a reproducir intergeneracionalmente la desigualdad de origen.
361. Las teorías del desarrollo desde la psicología, también muestran que el empoderamiento para el ejercicio de derechos y las libertades de las que gozan los adultos están en gran medida condicionadas por sus experiencias, y por el goce de derechos o la falta de acceso a ellos, durante la niñez y la adolescencia. Este vínculo se expresa, por ejemplo, en que una infancia segura y con los apoyos adecuados a nivel familiar y comunitario aumenta la seguridad de la persona en sí misma y sus oportunidades para desarrollarse en su futuro con plenitud. Las oportunidades a las que se accedió como niño/a contribuyen en la formación y el desarrollo de las habilidades y las oportunidades como adultos. Del mismo modo, los aspectos negativos que se aprenden durante la niñez en el contexto donde crecen los niños y las niñas, como las formas de relacionamiento violento o discriminatorias, tienden a ser reproducidas en la adolescencia, exponiéndolos a entrar en contacto con la ley penal, y más tarde como adultos<sup>198</sup>.
362. El Comité de los Derechos del Niño también reconoce que invertir en el desarrollo del niño en la primera infancia tiene un efecto positivo en la capacidad de los niños para ejercer sus derechos, rompe los ciclos de pobreza y genera una elevada rentabilidad económica. La falta de inversión suficiente en la primera infancia puede ser perjudicial para el desarrollo cognitivo del niño y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes<sup>199</sup>. Por tanto tiene profundas

---

<sup>198</sup> En el mismo sentido, CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 129 y 130 y *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*, pág. 285 y 287.

<sup>199</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”*, párr. 50.

consecuencias, no sólo para el desarrollo óptimo de la persona, sino también para el desarrollo social y económico de la sociedad y el país.

363. Lo expuesto coincide con los resultados de numerosos estudios empíricos que muestran que invertir en programas de apoyo a las familias y de desarrollo de la primera infancia, en particular los dirigidos a las familias en situación de vulnerabilidad, ha sido una de las formas más rentables y eficientes de reducir posteriormente las conductas de riesgo entre los jóvenes<sup>200</sup>. Más específicamente, las intervenciones orientadas a la familia para cambiar los estilos de crianza y mejorar las relaciones dentro de la familia, han mostrado resultados en la reducción del riesgo de que los niños se involucren en comportamientos antisociales y violentos. Cuanto más temprano estos programas se administran en la vida de un niño, mayores serán los beneficios<sup>201</sup>.
364. Los economistas también han encontrado evidencias de ello desde una cuantificación monetaria de los costos de una intervención temprana en comparación con los costos de una intervención más tardía. La inversión que se hace en una etapa, repercute positivamente en la siguiente.
365. Lo anterior sin embargo no implica desconocer la importancia que cada una de las etapas vitales tiene, e implica además reconocer que los factores de riesgo en la adolescencia no son los mismos que los que existen durante la infancia, como tampoco lo son los factores de protección<sup>202</sup>, y por tanto las intervenciones debe ajustarse acorde con ello. La CIDH coincide con el Comité sobre la importancia de prestar mayor atención al periodo de la adolescencia.

366. Adicionalmente a lo ya referido, existen evidencias que las vulneraciones a los derechos de la niñez y las diversas formas de violencia contra ellos usualmente guardan vinculación y se superponen, teniendo como consecuencia una victimización sucesiva de los niños más expuestos a estas vulnerabilidades<sup>203</sup>, de allí la necesidad de una aproximación a la protección como un continuum.

<sup>200</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 318.

<sup>201</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 462.

<sup>202</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrs. 2 y 3. CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 128 a 132.

<sup>203</sup> Sobre la temática de referencia ver por ejemplo, ver el *Comunicado de Prensa No. 26/04*, CIDH y UNICEF expresan preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados a pandillas o maras en El Salvador, Guatemala y Honduras, 4 de diciembre de 2004.

367. Por ejemplo, los niños que sufren reiteradamente violencia en el seno de su familia tienen mayores probabilidades de abandonar sus hogares escapando de esas situaciones de violencia, abuso o negligencia, pudiendo terminar en condiciones de extrema precariedad y vulnerabilidad, en situación de calle, en instituciones residenciales y, en general, enfrentando mayores riesgos de ser abusados y explotados, de ser captados y utilizados por grupos u organizaciones criminales, y de entrar en contacto con la justicia juvenil<sup>204</sup>. Por ello la prevención de la violencia en el seno familiar es un factor de protección no sólo en el presente sino frente a riesgo de vulneraciones de otros derechos en el futuro. Y desde otra perspectiva, las intervenciones para proteger a los niños en situación de calle serían más eficaces si se trataran las causas fundamentales de ese fenómeno, entre otras la violencia intra-familiar, que tienen lugar con mucha anterioridad al abandono del hogar. Por ello es importante considerar la protección del niño de modo integral y como un continuum, y no como episodios aislados de intervenciones de protección para proteger un determinado derecho o frente a una determinada circunstancia, por un determinado sector o institución.
368. Tomando en consideración lo que se ha referido, la Comisión ha enfatizado que, específicamente en lo relativo a la prevención de la violencia en la adolescencia, considera necesario que las medidas para prevenir la victimización de los adolescentes, así como limitar comportamientos violentos de su parte, sean adoptadas tanto en la infancia como durante la adolescencia y tomen en adecuada consideración el papel que la familia y la sociedad tienen en la vida del niño. Las medidas de prevención deben tener un carácter holístico y contemplar, entre otros aspectos, la incidencia que las normas de socialización y los patrones de comportamiento sociales tienen en los niños y las niñas<sup>205</sup>.

369. Es necesario no perder de vista que los derechos están interconectados y son complementarios; y, del mismo modo, las diversas formas de vulneraciones a derechos y de violencias no pueden verse de modo independiente y aisladamente<sup>206</sup>. La CIDH considera que las intervenciones que se circunscriben a un solo ámbito, o una determinada manifestación de violencia o vulneración a un derecho, tienen una efectividad limitada para cumplir con su propósito. Además, la CIDH también ha indicado que las iniciativas para enfrentar los fenómenos más extremos de violencia deben considerar los aspectos señalados de superposición e interconexión de las violencias, e iniciar la prevención en los niños y las niñas pequeños y con

<sup>204</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 126.

<sup>205</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 130.

<sup>206</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 200.

sus familias, además de considerar los aspectos subyacentes relacionados con la tolerancia o aceptación social de todas las formas de violencia y de discriminación. Y no sólo centrarse en abordar las formas más graves de violencia con intervenciones centradas únicamente en el NNA sin considerar a su familia, comunidad y entorno social<sup>207</sup>.

370. En conclusión, la visión holística de los niños, las familias y las comunidades es un sello distintivo del enfoque sistémico de la protección de la niñez e implica que se necesite un continuo de servicios en el marco del SNP que se adapten a la diversidad de necesidades de los NNA a lo largo del tiempo, considerando a sus familias, comunidades y entorno social. La Política Nacional para la Niñez en la formulación de sus objetivos, y especialmente en el diseño de las estrategias de intervención, deben poner especial énfasis a lo referido sobre la protección como un continuum y la interrelación entre todos los derechos.

## ***G. Perspectiva de género***

371. Un SNP basado en derechos debe considerar necesariamente los principios de igualdad y no discriminación y cómo éstos son aplicables a asuntos de género. Este enfoque apunta a identificar y modificar el conjunto de estereotipos, creencias, prácticas, normas y valores sociales que se construyen a partir de la diferencia sexual y de los roles de género, los cuales han sido empleados de forma histórica para discriminar en contra de las mujeres. La consideración de este enfoque es fundamental para que puedan tomarse medidas para superar las desigualdades y la discriminación estructural, basadas en el género y en el sexo, y moverse hacia una igualdad más real entre todos los niños, niñas y adolescentes<sup>208</sup>.

372. El enfoque de género debe permitir que se pongan en evidencia las desigualdades sociales y las condiciones de discriminación estructural hacia las niñas y las adolescentes, las cuales están presentes en las sociedades de todos los países del hemisferio. En la práctica, estas desigualdades estructurales basada en el género han supuesto que, especialmente las niñas y las adolescentes, enfrenten constantes desafíos en el ejercicio de sus derechos y en el nivel de violencia y de discriminación contra ellas. También limita su participación lo cual tiene incidencia en

<sup>207</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 127.

<sup>208</sup> Los aspectos terminológicos “género” y “sexo” pueden ser consultados en el informe de la CIDH, *Violencia contra personas LGBTI*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2, doc. 36, de 12 de noviembre de 2015.

temas sociales y pertinentes al ejercicio de sus derechos. La CIDH ha llamado a los países de la región a que presten mayor atención a los diversos retos que enfrentan las niñas y las adolescentes, teniendo en cuenta los diferentes factores de riesgo a que se ven expuestas y la mayor prevalencia de algunas formas de violencia hacia ellas, y otras vulneraciones de derechos, precisamente por ser niñas. **Para ello ha exhortado a los Estados a que fortalezcan la perspectiva de género en el funcionamiento de los SNP y a que consulten directamente y de forma periódica a las niñas y a las adolescentes sobre su realidad y sus propuestas para mejorar sus circunstancias, empoderándolas y haciéndolas partícipes del diseño de políticas públicas, y de su evaluación, para garantizar sus derechos**<sup>209</sup>.

373. Asimismo, es primordial que exista una conceptualización y aplicación amplia del enfoque de género, donde se incluya la identificación y el análisis de las desigualdades, discriminación, estigmatización y prejuicios por motivos de sexo, de identidad y expresiones de género diversas, de orientación sexual de las personas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. Situaciones preocupantes existen hacia diversos grupos basadas en la identidad de género, en la orientación sexual y en sus cuerpos, como hacia los NNA LGBTI. El SNP está llamado a identificar estas situaciones y a implementar políticas orientadas al logro de la igualdad de todos los NNA en el ejercicio de sus derechos, libre de discriminaciones basadas en características biológicas, estereotipos de género, por la identidad de género o por la orientación sexual.

374. Reformas jurídicas son necesarias para hacer frente a la discriminación directa e indirecta contra las niñas y contra los NNA LGBTI, además de la adopción de políticas, programas, servicios, esfuerzos de sensibilización y educativos, e inversión de recursos, entre otras medidas<sup>210</sup>.

<sup>209</sup> CIDH, comunicado de prensa, CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región, 12 de octubre 2016. Ver también el preámbulo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará").

<sup>210</sup> En ese sentido la CIDH ha reconocido que para alcanzar la igualdad de género, no es suficiente con la igualdad de jure. Además, hace falta eliminar las prácticas y conductas que generan y perpetúan la posición de inferioridad que tienen las mujeres en la sociedad. No obstante, la Comisión no subestima la importancia de la igualdad formal y destaca la importancia del derecho para alcanzar el cambio social: "aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho", CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998, cap. IV. CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres víctimas de Violencia en las Américas, párr. 98.

375. La CIDH y la Corte han señalado con especial preocupación, en múltiples oportunidades, la existencia de un estrecho vínculo entre los estereotipos sociales asociados con el género, la identidad de género, las características biológicas y la orientación sexual, con la violencia y la discriminación<sup>211</sup>.
376. Los Estados deben trabajar en cooperación con todos los interesados, incluida la sociedad civil, los líderes comunitarios y religiosos, la comunidad en general, y los niños y las niñas, los y las adolescentes, las mujeres y los hombres, para cambiar la visión social y lograr una transformación en la realidad. Los Estados deben reconocer la importancia de colaborar con todas las personas – con los niños y los hombres, así como con las niñas y las mujeres-, en todas las medidas adoptadas para lograr la igualdad entre los géneros.

377. El enfoque de género debe ser transversal y aplicarse en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas, así como en el establecimiento y el funcionamiento de los servicios destinados a la niñez, en la formación del personal y profesionales, y en las estrategias de difusión y sensibilización social. La Política Nacional para la Niñez debe incluir transversalmente este enfoque, pero además, la CIDH recomienda que se incluyan objetivos concretos y metas específicas para avanzar en la superación de esta forma de discriminación considerando la preocupante realidad existente en todos los países de la región y la necesidad de promover proactivamente transformaciones en la sociedad.

378. Todos los servicios destinados a la niñez deben contemplar la dimensión de género, y explicitar en sus protocolos de funcionamiento cómo están aplicando esta dimensión y evidenciar las acciones emprendidas y su justificación. Se requieren medidas explícitas en todas las leyes, las políticas y los programas para garantizar que las niñas disfruten de sus derechos en pie de igualdad con los niños, y del mismo modo respecto de los NNA LGBTI. A su vez, implica la prestación de servicios y atención especializada que contemple las especiales necesidades y acciones

<sup>211</sup> Corte IDH., Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Corte IDH., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 236 y 258. CIDH, Comunicados de prensa, [Es hora de incrementar acciones para terminar y prevenir violencia contra mujeres y niñas](#), 2 de diciembre 2016 y [CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región](#), 12 de octubre 2016. CIDH, informe temático, [Violencia contra personas LGBTI](#), 2015. CIDH, comunicados de prensa, [Ante discriminación y vulneración de sus derechos, jóvenes LGBT e intersex necesitan reconocimiento y protección](#), 13 mayo 2015 y [CIDH expresa preocupación por la violencia generalizada contra personas LGBTI y la falta de recopilación de datos por parte de Estados Miembros de la OEA](#), 17 diciembre 2014.

necesarias para asegurar plenamente sus derechos, atendiendo a las diferencias. Las medidas adoptadas y los resultados logrados deben ser recopilados, evaluados y medidos, y ponerse a disposición del público.

379. Las opiniones y las experiencias de los NNA son fundamentales para la identificación de problemáticas asociadas a la discriminación y a la estigmatización por razón de las características biológicas, estereotipos de género, la identidad de género o la orientación sexual.

380. Por otra parte, el enfoque de género también implica la identificación y el reconocimiento de la existencia de conceptos sociales arraigados de masculinidad y de normas de socialización masculina vinculadas al género que se asocian con la violencia y a la dominación masculina, tanto entre pares como hacia las mujeres<sup>212</sup>. La CIDH considera que obviar o negar la vulnerabilidad de los niños y los adolescentes varones a estos estereotipos sociales, normas de conducta socialmente imperantes y expectativas sobre ellos en cuanto a sus actitudes y formas de relacionarse con los otros, también suponen obstáculos considerables y generalizados a que los niños y los adolescentes varones puedan desarrollarse integral y armónicamente, y no queden expuestos a la violencia, ni la ejerzan ellos mismos con las consecuencias que ello acarrea.

381. Las normas de socialización vinculadas a las relaciones de género, así como el recurso a la violencia como forma de resolución de conflictos y como instrumento de poder y dominación en las relaciones interpersonales inciden en los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes, lo cual incrementa las probabilidades de que ellos reproduzcan las mismas lógicas. Se observa, por ejemplo, que la violencia es mayor cuando se alienta a los niños varones a desarrollar una masculinidad agresiva, relaciones interpersonales de poder y sumisión, y relaciones con las adolescentes y las mujeres marcadas por el abuso y la dominación sexual<sup>213</sup>.

382. La falta de un reconocimiento adecuado de este entorno marcado por estereotipos de género y concepciones sobre la masculinidad también genera un déficit de políticas y servicios de prevención y protección destinados a enfrentar y responder a esta problemática específica, y ofrecer una adecuada protección también a los niños y a los adolescentes varones.

<sup>212</sup> CIDH Violencia, niñez y crimen organizado, párrs. 129, 240 y 241.

<sup>213</sup> CIDH Violencia, niñez y crimen organizado, párr. 129 y Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 287.

383. La CIDH insta a los Estados a aplicar el enfoque de género al diseñar una estrategia para hacer frente a esta problemática, promoviendo masculinidades positivas, erradicando los valores culturales machistas y fomentando el reconocimiento de que muchos de los malos tratos que sufren los niños y los adolescentes varones también tienen una dimensión de género<sup>214</sup>. Este enfoque debe contemplar acciones enfocadas a modificar el modo en que se relacionan los niños, niñas y adolescentes entre ellos y ellas, así como a sensibilizar a los padres, educadores, cuidadores y a la sociedad en general sobre esta temática.

## ***H. Perspectiva intercultural***

384. La perspectiva intercultural supone un respeto por las diferencias, reconoce y respeta el derecho a la diversidad y fomenta la interacción entre culturas de una forma equitativa, donde se concibe que ningún grupo cultural se encuentre por encima del otro, y reconoce y valora los aportes de todos ellos en la sociedad. El enfoque intercultural alude al reconocimiento de la diversidad cultural, otorgando legitimidad a las representaciones, concepciones y prácticas culturalmente distintas, y promueve el conocimiento y el respeto mutuo entre culturas.

385. Ello implica promover que el niño, niña o adolescente que pertenezca a pueblos indígenas, grupos religiosos, lingüísticos, migratorios u otros grupos, a preservar su propia cultura, a profesar y practicar su religión o creencias, y a emplear su propio idioma. A la vez debe favorecerse la tolerancia, el respeto, el conocimiento mutuo y la interrelación entre NNA de diversas culturas.

386. En esta perspectiva, además, deben tenerse presentes las desigualdades sociales, económicas y políticas existentes en la sociedad en detrimento de determinados grupos culturales, las cuales pueden tener consecuencias de discriminación y exclusión, agudizadas por la falta de reconocimiento y

<sup>214</sup>

Los estudios y estadísticas muestran que en el periodo de la adolescencia, usualmente a partir de los 15 años, se produce un aumento notable de las tasas de victimización violenta así como de la autoría de actos violentos por parte de los adolescentes varones, enmarcándose la mayor parte de esta violencia en el ámbito comunitario o espacios públicos. CIDH Violencia, niñez y crimen organizado, párr. 129. UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 28 a 30 y PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 53. UNICEF, Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 34. Ver también Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.20 (2016), sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, CRC/C/GC/20, 6 diciembre 2016, párrs. 29 y 30.



valoración de las diferencias étnico-culturales, o por minusvalorar a una determinada cultura o grupo étnico. El enfoque intercultural debe permitir identificar estas desigualdades estructurales basadas en la pertenencia a un determinado grupo lingüístico, religioso, cultural o étnico, y diseñar medidas para su superación a través de objetivos concretos, medibles, y cuyo cumplimiento sea monitoreado. Supone, por ejemplo, reconocer que los NNA de origen indígena y migrantes, por ejemplo, necesitan medidas especiales para el cumplimiento de sus derechos individuales y colectivos sin discriminación y en igualdad de condiciones que el resto de la población.

387. Este enfoque busca promover condiciones para construir una sociedad más inclusiva e igualitaria, y debe aplicarse de manera transversal en la acción de los diversos sectores que integran el SNP, especialmente en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Del mismo modo, deben fijarse objetivos concretos y metas en la Política Nacional para la Niñez que permitan medir avances y poder rendir cuentas a la sociedad sobre las acciones y los resultados obtenidos en este campo. Esta información debe hacerse de público acceso, y en diversas lenguas, como las lenguas indígenas y de otras minorías lingüísticas. Los servicios que presta el SNP deben ser adaptados para respetar las diferencias culturales, lingüísticas, de cosmovisiones, creencias e ideologías, además de facilitar y favorecer el acceso de todos los grupos.

## ***I. La protección de la familia como elemento destacado de la protección de los derechos de la niñez***

388. La Declaración y la Convención Americanas y la CDN, reconocen a la familia como el núcleo central de protección de la infancia y la adolescencia atribuyendo a la familia un papel preponderante en la garantía del cuidado, bienestar y protección de los NNA por ser el espacio natural para su crecimiento y desarrollo, particularmente en sus primeras etapas de vida<sup>215</sup>. Se reconoce asimismo el derecho del niño a vivir con sus padres y a ser cuidado por ellos, así como el deber de los Estados de apoyar a la familia para que ésta pueda cumplir cabalmente con sus funciones. De estos derechos se deriva la obligación del Estado de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias para que éstas puedan cumplir con sus

<sup>215</sup> Ver, Convención Americana, artículo 17.1; Declaración Americana, artículo VI; CDN, preámbulo y artículos 3.2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 18, 20, 21 y 27.

responsabilidades parentales en el cuidado y la crianza de los hijos, y de ese modo garantizar la protección de los niños y de sus derechos<sup>216</sup>.

389. El derecho a la familia reconocido en el artículo 17.1 CADH y VI DADH se relaciona estrechamente con la efectiva vigencia de los derechos del niño y, por tanto, con el artículo 19 de la CADH y VII de la DADH, debido al lugar que ocupa la familia en la vida del niño y su rol de protección, cuidado y crianza<sup>217</sup>. La Corte y la Comisión han señalado que “[e]n principio, la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños (...). Y el Estado se halla obligado no sólo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”<sup>218</sup>.
390. Como ya se ha referido con anterioridad, los NNA requieren de un entorno familiar seguro que satisfaga sus necesidades emocionales, de bienestar, seguridad, cuidado y desarrollo integral. El entorno familiar debe ofrecer

<sup>216</sup> Al respecto puede consultarse, CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.54/13, 2013, en particular los párrs. 49 a 64. Ver especialmente también los artículos 18.2 y 27 de la CDN: Artículo 18.2 CDN: “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”; Artículo 27 CDN: 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. En la misma lógica se pronuncian varias de las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño que han abordado temáticas conectadas con la relevancia de los cuidados de la familia y el deber de apoyo de parte del Estado.

<sup>217</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 57.

<sup>218</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 66. Ver también, CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrs. 42 y 53. En el ámbito del sistema universal el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha vinculado expresamente la protección de la que es merecedora la familia reconocida en el artículo 23.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos con el cumplimiento del deber de protección de los niños por su especial condición, reconocido en el artículo 24.1 del mismo Pacto Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 17, Artículo 24 - Derechos del niño, 35º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (1989). Y Observación General No. 19, Artículo 23 - La familia, 39º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (1990).

las condiciones apropiadas para que los NNA alcancen un nivel de vida óptimo, y desarrollen sus capacidades y su pleno potencial, reconociendo que los propios NNA desempeñan un papel protagónico como responsables de su propio proceso de desarrollo, evolucionando y ampliándose su autonomía personal en función de su edad y madurez<sup>219</sup>.

391. Sin embargo, la CIDH también observa que las personas más cercanas a los niños, que deberían protegerlos y cuidarlos, pueden en algunos casos exponerlos a situaciones que atenten contra su integridad personal y desarrollo integral. Para prevenir violaciones a los derechos de los niños, los Estados deben fortalecer el entorno familiar y comunitario del niño con el fin de garantizar la efectiva protección de sus derechos, a la vez que prever medidas de carácter excepcional para proteger al niño cuando la propia familia se constituye como el factor de desprotección y vulneración de derechos.

392. De acuerdo a lo referido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas, de carácter normativo, administrativo, económicas y de otra índole, que prioricen el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado del niño, y para reducir los factores de riesgo<sup>220</sup>. El Estado se halla obligado a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección del niño<sup>221</sup>. De lo anterior se infiere la necesidad que el Estado cuente con un SNP que incluya políticas, programas y servicios de apoyo, fortalecimiento y asistencia familiar, que tengan en cuenta el rol de las familias como ámbito natural en el cual se desarrollan los niños y donde se les proporciona el cuidado y la protección necesaria para su desarrollo integral y armonioso, además de articular mecanismos de detección temprana de situaciones de violencia, abuso y negligencia.

<sup>219</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 42.

<sup>220</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párrs. 53, 71, 72, 73 y 76. En igual sentido, Comité de los Derechos Humanos Observación General 17, Derechos del Niño (Art. 24), 07/04/1989, CCPR/C/35, párrs. 2, 3 y 6. Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño sobre la temática de los Niños sin cuidados parentales, 2005, Reporte de la 40 Sesión del Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/153, párr. 645.

<sup>221</sup> Véase Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 66; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 125; y Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 157. CIDH, Informe No. 83/10, Caso 12.584, Fondo, Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón, Argentina, 29 de noviembre de 2010, párr. 105.

393. La CIDH ha enfatizado que las políticas sociales de protección a las familias son cruciales para la protección, cuidado y bienestar de los niños y niñas y deben ser una prioridad para los Estados en cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección de los derechos de la niñez<sup>222</sup>.
394. En la actualidad, todavía en varios países de la región, una parte considerable del funcionamiento de los SNP y de los programas y servicios que implementan están centrados en proteger al niño frente a situaciones, que ya se han dado, de abandono o negligencia por parte de sus progenitores o ante la violencia de la que son víctimas en el ámbito familiar, generalmente interviniendo para separar al niño de su núcleo familiar con el fin de garantizar su seguridad y ofrecer una modalidad de cuidado alternativo temporal o permanente. Aun reconociendo la importancia de las acciones que se acaban de referir, los SNP deben tomar en mayor consideración las estrategias de prevención para evitar que los niños se vean privados de su derecho a vivir y crecer en su entorno familiar, a la vez que se garantiza su derecho a una vida digna y libre de toda forma de violencia.
395. Por otro lado, las estrategias de lucha contra la pobreza y los programas de protección social consideran a las familias y sus condiciones materiales a la hora de diseñar y aplicar políticas, programas y servicios, con el objetivo de garantizar los medios económicos y el acceso a los servicios que contribuyan a la realización de los derechos de todos los integrantes de la familia y a promover condiciones de inclusión social. Sin embargo, la CIDH observa que en la práctica la articulación entre las políticas de niñez y las políticas referidas es más débil de lo que cabría esperar considerando todo lo que anteriormente se ha señalado sobre la intrínseca relación existente entre la protección de los derechos de los NNA y las capacidades de la familia para cuidar y criar a los NNA.
396. La pobreza y la ausencia de medios de las familias para proporcionar un nivel de vida adecuado, tienen repercusiones profundas y a menudo irreversibles en los NNA y en todos sus derechos. El limitado acceso a alimentos nutritivos y la desnutrición, la falta de acceso a servicios de salud, a agua potable, servicios de saneamiento y a una vivienda digna impactan en la integridad física, desarrollo y salud de los NNA, y tienen efectos negativos en otros derechos. Como estrategias para hacer frente a la pobreza, los NNA abandonan los estudios para trabajar, corren el riesgo de ser víctimas de explotación laboral o de trabajos peligrosos, de ser víctimas de violencia y explotación sexual o de la trata, tienen más probabilidades de entrar en matrimonios infantiles o forzados, o de ser

---

<sup>222</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 4.

captados por las “maras” o por un grupo dedicado a actividades criminales, y a migrar en busca de nuevas oportunidades. La pobreza es también uno de los motivos principales por los cuales los progenitores toman la decisión de renunciar a la guarda de los hijos, entregarlos en adopción, abandonarlos o para que las autoridades decidan separar a los hijos de sus padres e internarlos en instituciones o declararlos en estado de adoptabilidad<sup>223</sup>.

397. A pesar que los motivos económicos no pueden ser una justificación para separar al niño de sus padres, en la práctica la CIDH ha identificado que la pobreza sigue siendo el gran telón de fondo de la separación de los niños de sus familias. La CIDH y la Corte han establecido que la pobreza no puede ser por sí sola la causa de la separación del niño de sus padres, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención, sino que ha de considerarse un indicio de la necesidad de tomar medidas para apoyar a la familia<sup>224</sup>.
398. La situación de vulnerabilidad de las familias se agrava cuando interseccionan dos o más factores de vulnerabilidad. El Estado a través del SNP debe estar en capacidad de poder identificar a las familias en mayor situación de vulnerabilidad para prestarles una atención especial, como las familias pobres, indígenas, de un grupo étnico tradicionalmente discriminado, mono-parentales, aquellas conformadas por padres-madres adolescentes, y las familias en la que alguno de sus integrantes –ya sea el niño o los progenitores- tenga alguna discapacidad.

399. La CIDH y el Comité de los Derecho del Niño han recordado a los Estados el derecho de todo NNA a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, psicológico, mental, cognitivo, social y moral y se les insta a que establezcan niveles mínimos de protección social que proporcionen a los NNA y a sus

<sup>223</sup> La Comisión ha destacado la necesidad de profundizar en la evaluación de la situación de los NNA en situación de pobreza y el impacto que tiene en el ejercicio de sus derechos humanos. La Comisión a la vez señala que la medición de la pobreza infantil requiere un enfoque multidimensional, basado en una visión que abarque el acceso de los NNA a un nivel adecuado de servicios que permitan su pleno desarrollo físico, social, mental, espiritual y moral, y les ofrezca la posibilidad de disfrutar de todos sus derechos, alcanzar su pleno potencial y participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. CIDH, [Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas](#), 2016, párrs. 279 y ss. CIDH, [Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 6, 95, 96 y ss.

<sup>224</sup> CIDH, [Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 6 y 96. Corte IDH. [Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño](#). Opinión Consultiva OC-17/02, párr. 76.

familias una seguridad de ingresos básicos y acceso a los servicios sociales que garanticen sus derechos<sup>225</sup>.

400. La CIDH reconoce los valiosos esfuerzos que los Estados en la región vienen realizando en invertir mayores recursos en políticas, programas y servicios destinados a mejorar las condiciones materiales de vida de las familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o pobreza, así como en programas y servicios destinados a sensibilizar y formar a los padres en aspectos relacionados con la crianza y el cuidado de sus hijos y para la prevención y detección temprana de la violencia en el ámbito familiar. Sin embargo, también ha observado que, en términos generales, es necesario robustecer el carácter integral y complementario de las medidas, su cobertura y financiamiento, así como realizar revisiones y evaluaciones periódicas de su eficacia en relación a los objetivos que se proponían<sup>226</sup>.

401. La CIDH observa que particularmente en este campo se hace necesario la articulación con las políticas, programas y servicios de diversos sectores, de modo destacado del SNP con las políticas de protección social y las estrategias de superación de la pobreza, los servicios de salud y los servicios de asistencia social. Varios sectores buscan objetivos complementarios, y cuya articulación es necesaria para fortalecer su funcionamiento, y su eficacia y efectividad para conseguir dichos objetivos. **La CIDH considera que la planificación de modo articulado de las políticas, el diseño de servicios y programas integrados, y las evaluaciones de impacto son cruciales para conseguir el mayor nivel de eficacia.**

402. Asimismo, vinculado con las políticas del Estado destinadas a la familia, la CIDH ha establecido que los Estados tienen el deber de prevención y protección de los NNA frente a la violencia en el hogar, con el objetivo de preservar tanto el derecho a la integridad personal del niño como el derecho mismo a vivir en su familia. La violencia en el seno familiar es uno de los factores habituales de desprotección de los NNA y puede ocasionar la separación de los niños y niñas de sus familias, para ser ubicados en acogimiento alternativo o, como ocurre todavía con frecuencia en la práctica, para ser institucionalizados, con los riesgos para otros muchos derechos que la institucionalización implica para los NNA. La CIDH ha definido las obligaciones de los Estados en materia de prevención de la

<sup>225</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrs. 96 a 114. Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 20, *Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, párr. 67.

<sup>226</sup> CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 530.

violencia en el hogar y de protección de los NNA, en base a los artículos 1.1 y 2 de la CADH en conexión con los artículos 17 y 19 del mismo instrumento, lo cual conlleva la responsabilidad de articular políticas, programas y servicios destinados a las familias en el marco de los SNP, en articulación especialmente con los servicios de salud y educación, que apoyen a las familias en la crianza positiva y sin violencia, cuidado y bienestar de los hijos e hijas<sup>227</sup>.

403. En ese sentido, en relación al cumplimiento de la obligación de adoptar las medidas internas de toda índole que sean apropiadas para proveer el apoyo y fortalecimiento a las familias, la Comisión ha recomendado, por ejemplo: hacer accesibles servicios de guardería que permitan compatibilizar la vida laboral con las responsabilidades parentales; servicios de apoyo y asesoría a las familias desde la fase pre-natal y durante el proceso de crianza de sus hijos; programas de orientación y formación a las familias en derechos de la niñez y en crianza positiva y sin violencia; y, prestaciones o asistencia material directa y transferencias condicionadas, entre otros<sup>228</sup>.
404. Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos Humanos, en el marco del seguimiento al cumplimiento por los Estados de los respectivos tratados, coinciden en expresar su preocupación sobre el tipo y la calidad de la información que reciben de los Estados sobre el cumplimiento de esta obligación, sobre la idoneidad de las medidas para conseguir su finalidad y sobre el nivel de cobertura de las mismas<sup>229</sup>.

405. La CIDH resalta que si bien son los Estados los que fijan las medidas concretas que consideren oportunas para hacer efectivo el derecho a la protección de la familia (artículo 17.1 CADH), sin embargo, lo anterior no exime del hecho que todo Estado debe ser capaz de justificar la pertinencia

<sup>227</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrs. 6, 7, 94, 95 y 115 a 129.

<sup>228</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, conclusión numeral 6, 7 y 9.

<sup>229</sup> Documento “Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes en virtud del artículo 44, párrafo 1 b), de la Convención sobre los Derechos del Niño”, aprobadas por el Comité en su 55º período de sesiones (13 de septiembre a 1º de octubre de 2010), CRC/C/58/Rev.2. El Comité solicita a los Estados Partes que en relación con el grupo de artículos comprendidos bajo la sección “Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (artículos 5, 9 a 11, 18 (párrafos 1 y 2), 19 a 21, 25, 27 (párrafos 4) y 39)”, aporten la información sobre las medidas de apoyo a las familias bajo el acápite 1. Ver también, Observación General No. 19, Observaciones generales adoptadas por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 23 - La familia, 39º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 171 (1990), párrafos 1 y 3.

del medio particular que haya elegido y demostrar que puede lograr el efecto y el resultado buscado<sup>230</sup>. En consecuencia, existe un deber inmediato de actuación por parte del Estado para regular y dar efectividad al contenido de este derecho en base a la función social de la familia, en el marco de los SNP y en estrecha articulación con otros sectores.

406. La CIDH recomienda a los Estados que al diseñar la Política Nacional para la Niñez, así como las políticas de protección social, de desarrollo nacional y de lucha contra la pobreza, implementen **mecanismos para recoger las opiniones y las experiencias de las familias y de los profesionales que trabajan prestándoles servicios, con el objetivo de obtener una mejor representación y comprensión de las diversas realidades y de los desafíos que enfrentan, y que tipo de apoyos y servicios serían relevantes**. Asimismo, los Estados deben contar con datos sobre las condiciones de las familias con el objetivo de poder formular políticas mejor adaptadas a ellas. También se debe mejorar el acceso a la información sobre los servicios destinados a las familias, asegurando que la información alcance especialmente a las familias más vulnerables a las que van destinados los servicios, fortaleciendo así los mecanismos de transparencia activa que faciliten el acceso a los servicios. Las evaluaciones periódicas de los servicios y sus impactos deben permitir el ajuste de las políticas.
407. Por último, en cuanto a los tipos de familia y a la protección que todas ellas merecen, de acuerdo a la Corte Interamericana, **el concepto de familia no debe reducirse únicamente al vínculo matrimonial ni a un concepto unívoco e inamovible de familia**. La Corte, sostiene que el concepto de vida familiar “no está reducid[o] únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio”<sup>231</sup>. En otra de sus decisiones, la Corte Interamericana, de modo más específico, ha constatado que “en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo “tradicional” de la misma”, a la vez que la Corte rechaza “una percepción limitada y estereotipada del concepto de familia que no tiene base en la Convención al

<sup>230</sup> CIDH, *Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 87. Este criterio ha sido establecido por los diversos Comités de Tratados a la hora de analizar las obligaciones que se derivan de los artículos de contenido similar al artículo 2 de la CADH que contienen las obligaciones generales en materia de aplicación de los respectivos tratados. Ver Observación General 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 4.

<sup>231</sup> Corte IDH., “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”. Opinión Consultiva OC-17/02, citando una decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos, párr. 69.



no existir un modelo específico de familia (la “familia tradicional”)<sup>232</sup>. Es más, la Corte considera la posible existencia de injerencias arbitrarias contra el derecho a la vida privada, reconocido en el artículo 11.2 de la Convención, en la imposición de una determinada visión de familia por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar<sup>233</sup>.

408. Por su parte, la Comisión ha mostrado su preocupación por la lectura limitada y estereotipada del concepto de familia, que desconoce los estándares internacionales vigentes en la materia y excluye arbitrariamente las familias diversas, como las formadas por parejas del mismo sexo, las cuales son merecedoras de igual protección bajo la Convención Americana. La CIDH señala que este tipo de interpretación genera un ambiente propicio para el desarrollo de discursos y actitudes discriminatorias en relación a las personas LGBTI. El concepto de familia no puede limitarse solamente a los estereotipos basados en los conceptos binarios de género - hombre y mujer, ni en orientaciones sexuales heteronormativas. **El concepto de familia debe ser comprendido en su más amplio espectro para garantizar el reconocimiento de los vínculos afectivos diversos y respetar la orientación sexual y la identidad de género de las personas, así como la protección de las niñas y niños pertenecientes a estas familias.** La Comisión ha instado a los Estados de la región a adoptar todas las medidas para reconocer los derechos de los distintos tipos de familia dentro de sus jurisdicciones y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de todos sus integrantes<sup>234</sup>. La Comisión utiliza en este informe el término familia en consonancia con la jurisprudencia del sistema interamericano, esto es, en el sentido amplio que se ha descrito.

---

<sup>232</sup> Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrs. 142 y 145.

<sup>233</sup> Corte IDH., Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 175. La Corte Interamericana constata que, “en el marco de las sociedades contemporáneas se dan cambios sociales, culturales e institucionales encaminados a desarrollos más incluyentes de todas las opciones de vida de sus ciudadanos, lo cual se evidencia en la aceptación social de parejas interraciales, las madres o padres solteros o las parejas divorciadas, las cuales en otros momentos no habían sido aceptadas por la sociedad. En este sentido, el Derecho y los Estados deben ayudar al avance social, de lo contrario se corre el grave riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación violatorias de los derechos humanos”, Corte IDH., Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, párr. 120. Ver también Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242. párr. 98.

<sup>234</sup> CIDH, Violencia contra personas LGBTI, OAS/Ser.L/V/II.rev.2, doc. 36, de 12 de noviembre de 2015, párrafo 330 y recomendación 83. CIDH, CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay, 15 de diciembre, 2017.



CAPÍTULO 5  
PRINCIPALES RETOS  
Y DESAFÍOS



## PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS

409. Toda la información recabada por la CIDH durante el proceso de elaboración de este informe conduce a identificar una serie de desafíos principales que influyen en la capacidad del Estado para poder dar cumplimiento adecuado a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
410. La primera observación que casi indefectiblemente ha recibido la CIDH es que “existen importantes brechas entre el reconocimiento jurídico de los derechos de la niñez en la ley, y la realidad en la que viven muchísimos niños y niñas”, así como brechas “entre el mandato legislativo de creación de los SNP y las responsabilidades que la norma les otorga, con su implantación efectiva y funcionamiento real”. Estas brechas además parecen hacerse más profundas a nivel local, y en determinados municipios y zonas geográficas.
411. La CIDH destaca que a pesar que los Estados de la región han alcanzado avances normativos, programáticos e institucionales también ha de reconocerse que persisten importantes retos para una garantía plena de todos los derechos para todos los NNA. Aunque en algunos países todavía están pendientes adopciones legislativas para la creación de un verdadero SNP con las características descritas en los capítulos precedentes, o bien existe una necesidad de adaptar y/o ajustar la legislación vigente, en general el problema principal y más común radica en la efectiva puesta en marcha y la operatividad del SNP una vez creado por la norma. A continuación se describen los principales retos y desafíos identificados en el funcionamiento de los SNP, compartidos por los países de la región.

### ***A. Retos en el proceso de transformación de la administración pública y la buena gobernanza***

412. El reconocimiento de la centralidad de los derechos humanos y los deberes de garantía que se derivan para el Estado, ha traído consigo transformaciones profundas jurídicas, políticas, así como en la estructura y la organización del Estado, y en los procesos y los métodos de actuación de la administración pública, para poder cumplir con ese deber de garantía hacia los derechos humanos. Se modifica la visión y la función del Estado

respecto de las personas bajo su jurisdicción. Se asienta sólidamente la concepción jurídica, política y social que la centralidad de la noción de Estado es la búsqueda de la garantía de los derechos y la seguridad para todas las personas, organizando las políticas, las estructuras y los recursos para ello.

413. Más recientemente, se ha impulsado una modernización de la administración y el funcionamiento del Estado asociado al concepto de una **“buena gobernanza”**. Se destacan los principios de **transparencia; participación ciudadana; eficacia y eficiencia en la gestión pública; calidad en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; indicadores de desempeño y resultados en la gestión pública; profesionalización y creación de protocolos de actuación y estándares de calidad; rendición de cuentas; vigilancia independiente; y lucha contra la corrupción, entre otros.**
414. Se ha dicho que la buena gobernanza es el proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos y el bienestar de todas las personas, de una manera esencialmente libre de abuso, discriminación y corrupción, respetando el Estado de Derecho y los principios democráticos.

415. **La CIDH identifica que un número significativo de los desafíos que enfrentan los SNP en su funcionamiento se vinculan a la necesidad de seguir mejorando y profundizando en los procesos de gestión de los asuntos públicos. Entre ellos, aspectos relativos a los procesos políticos e institucionales de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; sistemas de información y de medición; participación social y de los propios niños, niñas y adolescentes; capacidad técnica y profesionalización; transparencia y rendición de cuentas; vigilancia independiente; y financiamiento eficaz, eficiente, sostenido, equitativo y transparente.** A continuación se detallarán los principales desafíos detectados.

## 1. Métodos de planificación de las políticas

416. La CIDH observa, que de modo generalizado, si bien se han mejorado los sistemas de planificación de la política pública destinada a la niñez, uno de los principales problemas que se sigue encontrando en la raíz de los actuales retos en el funcionamiento de los SNP es la deficiente planificación de la Política Nacional para la Niñez y de las políticas y programas que de

ella se derivan. Ello da lugar a problemas de ineficacia e ineficiencia, puede dar pie a la corrupción, y erosiona la confianza de la población en las instituciones del Estado y en la capacidad de la administración pública de poder cumplir con los compromisos asumidos en las leyes y en las políticas en materia de derechos humanos de los NNA.

**417. Existe la necesidad de que las instituciones públicas sigan profundizando en el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica. Los sistemas de planificación deberían constituirse como herramientas básicas de gobierno y de gestión.**

418. Tal y como se ha referido anteriormente, la Política Nacional para la Niñez debería incluir los objetivos y los resultados esperados, las estrategias para conseguirlo, así como las metas a lograr en el periodo establecido en la planificación. La CIDH nota que es necesario aumentar la calidad del método de planificación, siendo más precisos en la identificación de las intervenciones y las actividades necesarias para lograr efectivamente los objetivos buscados, así como un costeo preciso de los costos de los programas, con el fin de poder hacer un cálculo realista de los costos de la Política Nacional y asegurar que se destinaran los recursos humanos y financieros necesarios para que sea viable. En esta forma los Estados pueden planificar de forma más adecuada, mejorar su gestión y verificar el grado de cumplimiento de sus obligaciones internacionales. De lo contrario, se crea una disociación entre los objetivos fijados en las políticas, con lo que en la realidad se logra efectivamente alcanzar.

419. Como prerequisite, se requiere de sistemas de acopio de datos y de sistematización de la información que permitan una comprensión completa y confiable de las realidades de los NNA. Este aspecto es particularmente débil en la gran mayoría de los países de la región y requieren de esfuerzos para ser robustecidos. Sin información fiable y comprehensiva es difícil que pueda construirse una Política Nacional para la Niñez con capacidad para responder adecuadamente a los desafíos que enfrentan los NNA. Asimismo sin un sistema de información fuerte tampoco es posible adelantar acciones de monitoreo, medición de avances y de resultados, realizar evaluaciones y la rendición de cuentas.

## **2. Sistemas de recopilación de datos y análisis de información**

420. Tal y como se ha referido, la CIDH detecta una importante debilidad de los sistemas de recopilación de datos y de análisis de la información, con importantes vacíos en la disponibilidad y la precisión de datos y

estadísticas, lo cual representa un desafío nodular para mejorar las políticas, entre otros en términos de: la elaboración de diagnósticos técnicamente sólidos, completos y ajustados a la realidad sobre la situación de los derechos de los NNA sobre los cuales basar la Política Nacional para la Niñez; conocer el nivel de cumplimiento de los diversos derechos, identificar cuáles son los derechos que se ven vulnerados con mayor frecuencia y los motivos de ello; identificar qué grupos de niños y niñas están más expuestos a violaciones a sus derechos o no los ven garantizados así como evidenciar contextos estructurales de discriminación y exclusión social e identificar las causas y las consecuencias de estas situaciones; y medir el nivel de prevalencia de los diversos fenómenos que afectan negativamente a la niñez así como identificar las zonas más afectadas (mapas geo-sociales).

421. Las falencias son principalmente debidas a la ausencia de sistemas fiables de recolección de datos; la falta de capacidad suficiente a nivel institucional; y la carencia de recursos humanos capacitados para recolectar y analizar los datos relevantes. Los sistemas de información son costosos y los Estados deberían asignar recursos suficientes para su creación y funcionamiento, dado que ello forma parte de “las medidas necesarias” que el Estado debe adoptar para la consecución de los derechos de los NNA. El Estado debe invertir de modo sistemático en generar información constante y evidencias a través de diversos métodos.

422. Esta información es indispensable para que los Estados puedan tomar decisiones informadas en lo relativo al diseño de políticas públicas. Es decir, permite el diseño de estrategias más efectivas de intervención sobre la base de las evidencias, permite hacer seguimiento y ajustar en lo necesario estas políticas, así como evaluar su eficacia, eficiencia e impacto y registrar buenas prácticas y lecciones aprendidas. Asimismo, la información ha de contribuir a facilitar la toma fundamentada de decisiones sobre el nivel de recursos económicos necesarios para financiar adecuadamente estas políticas<sup>235</sup>.

423. Los sectores salud y educación son usualmente la principal excepción a esa situación. De modo casi generalizado, en estos sectores se han realizado avances sustantivos en torno a los sistemas de información y a la recolección de datos relativos a indicadores de cumplimiento de derechos. La adopción de **indicadores estandarizados** a nivel mundial en salud y educación ha contribuido decisivamente a estos logros.

<sup>235</sup> En el mismo sentido puede verse el informe de la CIDH [Violencia, niñez y crimen organizado](#), párrs. 505 y ss, y CIDH [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 80 -90 y 554 y ss.



424. **Los servicios de atención directa a los NNA a nivel local cumplen una importante misión en recolectar datos relativos al tipo de casos, consultas e intervenciones que realizan, llevando estadísticas de los mismos.** Esta información es de gran valor para tener un panorama de qué tipo de situaciones están llegando más al sistema, por municipio. Para ello es importante que estos servicios/oficinas/centros de atención dispongan de un sistema informatizado para registrar y compartir en tiempo real esta información. Esta información **permite alimentar los procesos de toma de decisiones del órgano municipal a cargo de aprobar la política local de niñez**, por ejemplo sobre el tipo de intervenciones de carácter preventivo que habría que fortalecer o sobre la necesidad de establecer una estrategia para enfrentar determinados fenómenos con alta prevalencia en el municipio.
425. La CIDH además ha notado que los **esfuerzos de coordinación intersectorial** en la recolección de datos y estadísticas para el diseño de políticas públicas son cruciales dado que en la actualidad la información existe de modo disperso en diversos sectores e instituciones. Por ello, se hace necesario un dialogo constante y un sistema de información que cruce los datos de las diversas instituciones, como los ministerios de seguridad, justicia, salud, trabajo, desarrollo social, planificación y educación, entre otros<sup>236</sup>. La existencia de un **sistema único e integrado** que aglutine toda la información estadística sobre niñez disponible por los diversos sectores e instituciones contribuiría decisivamente a mejorar la gestión de la información.
426. La obligación de producir información estadística implica la producción de datos e información **debidamente desagregada**. La desagregación debe ser idónea y relevante para servir al fin de vigilar y fortalecer la realización de la totalidad de los derechos humanos de todos los NNA. Asimismo la información debe desagregarse de manera que sea útil para conocer y monitorear la situación de las **personas, grupos y colectividades en situación de vulnerabilidad** en el ejercicio de sus derechos o históricamente discriminados, excluidos o en desventaja socio-económica<sup>237</sup>. La información debería desagregarse como mínimo por: edad, género, origen étnico o grupo social, ubicación geográfica, situación socioeconómica, estatus migratorio, discapacidad, y otras características pertinentes a los contextos nacionales.
427. Tal y como ya advirtió la CIDH en su informe “Violencia, Niñez y Crimen Organizado”, el proceso de comprender y responder adecuadamente a

<sup>236</sup> CIDH *Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 505 y ss.

<sup>237</sup> CIDH. *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)*, párr. 58.

fenómenos complejos y multicausales que afectan a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, seguirá presentando desafíos, pero en la medida que se profundicen los esfuerzos para mejorar los sistemas de generación y recolección de datos y de análisis de la información, será más fácil obtener evidencias y pruebas para comprender estos fenómenos, los factores de riesgo y de protección, y las estrategias de intervención que han funcionado para incrementar la prevención y para mejorar las respuestas frente a violaciones. En este sentido, la CIDH ha destacado la importancia que, junto con los datos cuantitativos, se cuente con datos cualitativos, investigaciones y estudios longitudinales, entre otros<sup>238</sup>. En este sentido, las alianzas con la academia y los centros de investigación pueden resultar muy valiosos.

428. El sistema de datos también deberá reunir **información sobre el número de casos de violaciones a los derechos de los NNA denunciados**, los enjuiciamientos, las sentencias y las medidas de reparación ofrecidas a las víctimas, desglosados por tipo de delito, perfil del responsable y de la víctima. Los datos deberán incluir a todas las víctimas menores de 18 años y deberán ponerse a disposición del público de forma periódica. Este tipo de información no siempre se recoge y resulta imprescindible para evidenciar niveles de impunidad y comprender mejor el tipo de delitos contra los NNA y sus características.
429. Donde existen **observatorios de los derechos de la niñez** se identifica una mayor capacidad para la recolección de datos, cuantitativos y cualitativos, para el cruce de datos provenientes de diversos sectores y fuentes, y para la interpretación de los mismos. Se aplican metodologías diversas y estandarizadas, y evaluaciones de impacto de las políticas. Los observatorios a veces representan interesantes alianzas entre el Estado y la academia. Por otra parte, la utilización de nuevas tecnologías debería explorarse más en este campo.
430. La CIDH también señala que es imprescindible **introducir la participación de los niños, niñas y adolescentes en la generación de esta información**. Las voces y las opiniones de los niños y niñas son cruciales para comprender las diversas realidades en la que diferentes grupos de niños y niñas viven, visibilizar problemáticas ocultas, e identificar soluciones, tal y como se ha referido en numerosas oportunidades en este informe. Al respecto, en la región se empiezan a detectar experiencias innovadoras y prometedoras que deben ser mantenidas y fortalecidas. Las **encuestas de autopercepción**, por ejemplo, han demostrado ser muy valiosas para recabar información directamente de los NNA así como la

---

<sup>238</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 6.

experiencia de las **encuestas realizadas en las escuelas** en diversos países de América Latina y el Caribe, aunque la CIDH advierte que deben también encontrarse mecanismos para recabar información sobre la situación de los NNA que no están dentro del sistema educativo, escuchando su voz.

431. Complementariamente, la disponibilidad de información supone **incentivar un debate informado de la ciudadanía y puede representar un estímulo a la actividad de las autoridades públicas** en el cumplimiento de sus responsabilidades, además, al crear conciencia sobre determinadas problemáticas, puede servir como **catalizador de acciones y cambios normativos, políticos y sociales**.

432. La CIDH reconoce que existen esfuerzos de los Estados dirigidos a mejorar los sistemas de datos e información existentes, aunque éstos requieren seguir profundizándose, entre otros en los aspectos referentes a: el establecimiento de una instancia a nivel nacional que centralice la información y la creación de un sistema de información integrado que se encuentre a disposición del público para facilitar la vigilancia y escrutinio de las políticas públicas; el establecimiento de un sistema de indicadores estandarizados en diversos sectores; metodologías y protocolos que aseguren la calidad de los datos; la introducción de aspectos relativos a los derechos de la niñez en las encuestas poblacionales; estudios longitudinales; la inclusión de la participación de los NNA; así como estudios e investigaciones de carácter cualitativo.

### 3. Sistemas de medición, monitoreo y evaluación

433. Conectado con lo que se acaba de referir, la CIDH también ha identificado la necesidad, en todos los países de la región, de crear y fortalecer sistemas de medición que permitan un monitoreo eficaz y transparente, introduciendo metas medibles y creando indicadores para medir los avances, resultados e impactos de las políticas.

434. La creación de sistemas de monitoreo y evaluación se vinculan al cumplimiento adecuado de las obligaciones internacionales de los Estados, y a los principios relativos al buen gobierno, y en particular el principio de transparencia y de rendición de cuentas. La realización de un **monitoreo constante**, tanto del funcionamiento del SNP como de la Política Nacional para la Niñez, permite una adecuada, eficaz y eficiente implementación así como poder identificar a tiempo problemas, vacíos o desviaciones e introducir las corrección o ajustes que sean necesarios a fin de superar

dichas situaciones y avanzar hacia los resultados propuestos. El monitoreo permite a los responsables de la aplicación de la Política Nacional para la Niñez tener información del progreso en la consecución de los resultados esperados y por lo tanto de sus objetivos y metas.

435. La Política Nacional para la Niñez con un horizonte de implementación de mediano y largo plazo, necesita de **evaluaciones intermedias** que permitan identificar las eventuales necesidades de ajustes y actualizaciones que pueda requerir. La **evaluación final** al concluir el periodo de vigencia de la Política Nacional para la Niñez, sobre su eficacia, sus estrategias y los resultados que se han obtenido, así como del funcionamiento del SNP en sus diversos niveles, supone que ésta evaluación pueda informar de forma oportuna las decisiones futuras sobre las políticas públicas y el funcionamiento de la institucionalidad de niñez, formular recomendaciones y extraer lecciones aprendidas. Los mecanismos de evaluación deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación. Además de contribuir a la transparencia, la rendición de cuentas a la sociedad, desalienta la corrupción, e incrementa la idoneidad de estas políticas y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos.
436. Adicionalmente, se debería elaborar un **informe anual que el Gobierno presente ante el Parlamento de seguimiento a la Política Nacional para la Niñez** y sobre los avances obtenidos, que se vincule al **reporte sobre la ejecución del presupuesto** destinado a los NNA. **Este informe debería estar formulado en un lenguaje accesible y difundirse ampliamente entre el público y los mismos NNA.**
437. La **construcción de indicadores** es crucial para el monitoreo, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas, a la vez que ponen de manifiesto la eficacia y la efectividad de las políticas y los servicios, así como para evidenciar si cumplen con los principios de igualdad y equidad, al poder desagregar la información por diversos grupos de NNA. Es importante además que los sistemas de medición incorporen indicadores estandarizados que permitan la comparación internacional y la comparación a lo largo del tiempo; aunque los indicadores estandarizados internacionalmente son interesantes por los motivos referidos, es importante también complementarlos con otros adaptados a la realidad de cada Estado.
438. Usualmente los sectores que disponen de más indicadores, muchos de ellos además estandarizados, son salud y educación, seguidos por seguridad y justicia. Otros sectores sin embargo requieren del desarrollo de estos instrumentos de medición. Es importante que otros sectores desarrollen

sus indicadores y recopilen los datos para alimentar estos indicadores y medir los logros alcanzados.

439. La CIDH considera que también debe ampliarse la participación de la sociedad civil y de los NNA en los procesos de monitoreo y de evaluación de tal modo que se garantice que sus opiniones serán escuchadas.

#### 4. Transparencia y acceso a la información

440. La transparencia es un principio que debe orientar la relación del Estado con todas las personas bajo su jurisdicción en el manejo de la gestión pública. El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública.

441. La Comisión considera necesario que **se fortalezca el debate de los asuntos de interés público** sobre la base del principio de transparencia activa, es decir, de difundir proactivamente información objetiva, adecuada, suficiente, actualizada, ampliamente accesible, comprensible y confiable a la sociedad, y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos por las políticas que están siendo aplicadas. El **principio de transparencia activa** implica que el Estado deba poner a disposición del público, sin que necesariamente medie solicitud de información, datos sobre la ejecución y resultados de las políticas públicas y sobre el nivel de inversión en niñez, así como información relativa a los servicios y prestaciones que el Estado ofrece y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos. Ello permite realizar una **vigilancia del cumplimiento de los compromisos** que los Estados han asumido con la niñez y **permite evaluar el desempeño institucional y mejorar la gestión pública y el funcionamiento de los servicios.**

442. El principio de transparencia activa y el derecho al acceso a la información son cruciales en una sociedad democrática al permitir la participación, la vigilancia y la fiscalización de la actuación del Estado. Además permiten superar la barrera del acceso a la información como un obstáculo para el acceso a los servicios para los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, o que la información sea utilizada como una forma de ejercer poder, discriminar, hacer proselitismo o dar lugar a corrupción. Debe proporcionarse asimismo información sobre el procedimiento para formular consultas y para interponer quejas. Dicha información debe proporcionarse al público de forma rutinaria y proactiva.

443. La CIDH ha identificado la necesidad de desarrollar la transparencia y la rendición de cuentas como parte de la cultura institucional de la administración pública, especialmente en materia de derechos de la niñez, y en particular: dar mayor visibilidad a la Política Nacional para la Niñez y al presupuesto destinado a la niñez; y, difundir ampliamente los informes de avances y logros, así como los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones formuladas, además de cómo el Estado planea cumplir con las mismas. Los medios de comunicación, las nuevas tecnologías y los portales de transparencia (o de gobierno abierto) son instrumentos útiles para esa función. La CIDH considera que debería otorgarse un rol más preeminente a la escuela en la transmisión de información a los NNA sobre sus derechos, la Política Nacional para la Niñez, la inversión que el Estado realiza en sus derechos, y los avances y logros concretos obtenidos.

## 5. Participación de la sociedad civil y de las niñas, niños y adolescentes

444. La CIDH si bien reconoce que la **participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos** relacionados con la niñez ha progresado sustantivamente desde la entrada en vigor de la CDN, también observa que esta participación debe ser fortalecida. Lo mismo aplica para la participación social de los NNA, aunque el reconocimiento de la importancia de su participación y su efectiva promoción ha llevado incluso más tiempo debido a las preconcepciones y estereotipos sobre la capacidad de los NNA de participar y la necesidad de articular medidas especiales para facilitar la participación de los NNA de diversas edades.

445. La participación social cumple un papel central en la vida democrática al canalizar y expresar algunas de las demandas sociales y al vigilar la aplicación de los derechos mediante su participación en el propio sistema político gubernamental. Es preciso que estos colectivos ejerzan una vigilancia permanente de la implementación de la Política Nacional para la Niñez y del funcionamiento del SNP y de sus servicios. Asimismo, deben tener la oportunidad de aportar constructivamente con propuestas de mejoras presentadas ante los órganos a cargo de adoptar las políticas de niñez, pero también a través de otros mecanismos participativos como foros, audiencias, debates y consultas. Un movimiento social por la infancia fuerte ayudaría a avanzar de modo más acelerado en la protección de los derechos de los NNA.

446. La CIDH ha observado diversos niveles de reconocimiento a la participación de la sociedad civil en el funcionamiento de los SNP. En particular, la CIDH considera que los Estados deberían revisar su

legislación con el objetivo de reconocer legalmente la participación de la sociedad civil en las principales instituciones que integran el SNP, en especial en los órganos a cargo de adoptar las políticas de niñez, asegurando que esta participación sea amplia, diversa, legítima e inclusiva y tenga la capacidad de incidir efectivamente en los debates y la toma de decisiones.

447. Vinculado a lo que se ha referido, la CIDH ve con preocupación que algunas organizaciones o grupos asuman niveles de representación que no se correspondan con la visión plural, diversa e inclusiva que se requiere para el funcionamiento de este tipo de órganos, y solicita a los Estados que revisen las normas y las prácticas para garantizar efectivamente esta pluralidad, diversidad e inclusividad de visiones y puntos de vista. La igualdad y el pluralismo requieren ser asegurados, por ello, una vez abiertos los canales de participación ciudadana, es preciso evitar que sean controlados por intereses organizados que reproduzcan la exclusión social<sup>239</sup>. A la CIDH también le preocupan los casos en que se prevé que la representación social sea decidida por el mismo ejecutivo, recomendando que se modifique esta situación y se creen mecanismos y procesos de selección de representantes de organizaciones de la sociedad civil que sean democráticos, transparentes, consensuados y participativos. Respeto a la diversidad y no discriminación deberán respetarse las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.
448. Asimismo, la creciente provisión de bienes y servicios públicos a través de entidades mercantiles y de organizaciones sociales, puede generar riesgo de conflicto de intereses cuando estas mismas organizaciones prestadoras de servicios contratadas por el Estado participan en los órganos a cargo de adoptar las políticas de niñez, pues su independencia puede verse afectada y su rol de monitoreo y vigilancia ponerse en duda. En aquellos Estados con una fuerte tercerización de los servicios destinados a la niñez hacia las ONGs, esta situación puede generar desafíos en cuanto al rol que idealmente deberían cumplir las organizaciones de la sociedad civil a través de su participación en los órganos deliberativos y de toma de

---

<sup>239</sup> En el mismo sentido se pronuncian los artículos 10.e) y 33 de la [Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública](#), aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa").

decisiones sobre la política pública, programas y servicios destinados a la niñez. El Estado debe articular los mecanismos necesarios para ampliar la representatividad de la sociedad civil en estos espacios y evitar que los eventuales conflictos de intereses desvirtúen su funcionamiento.

449. En lo relativo a la participación de NNA, la CIDH nota que progresivamente se han instalado los consejos consultivos de NNA a nivel nacional, mientras que a nivel local existen vacíos considerables con la falta de implementación de los mismos. Por otro lado, los procesos de promoción y apoyo del Estado para la participación de los NNA en los consejos consultivos de NNA es también limitada a nivel local, lo cual dificulta la participación. Estos aspectos requieren de mayor atención por parte de los Estados para dar cumplimiento con el derecho a la participación de los NNA en los asuntos que les afectan.

450. La CIDH considera que los Estados deberían establecer una evaluación sobre el estado actual de la participación infantil en el país, incluyendo el reconocimiento que se hace desde la legislación así como la identificación de espacios y mecanismos existentes destinados a los NNA para participar en las diseño, monitoreo y evaluaciones de las políticas públicas que les afecten, en los diversos niveles. Este documento debería identificar las principales brechas en la instalación de los consejos consultivos de NNA, o figuras afines, y establecer un plan de acción a corto plazo para conseguir garantizar efectivamente este derecho, estableciendo metas y estrategias para ello, y rindiendo cuentas de cuanto se ha logrado anualmente.

451. La CIDH no ha encontrado evidencias suficientes, de la información proporcionada, de que los Estados estén cumpliendo con otros aspectos como: la producción sistemática de materiales destinados a NNA con información sobre la Política Nacional para la Niñez y el presupuesto destinado a la niñez, así como los informes de seguimiento y las evaluaciones; el apoyo de los Estados a los procesos organizacionales de los NNA; previsiones sobre cómo se debe tomar en consideración la opinión de los NNA en los procesos de formulación de políticas públicas y en lo relativo al funcionamiento del SNP; la inclusión en la Políticas Nacional para la Niñez de un objetivo destinado a la promoción de la participación de los NNA en los diversos ámbitos, como la familia, escuela, comunidad, y en los consejos consultivos de NNA, entre otros; y evaluaciones sobre el cumplimiento del deber de promoción del derecho a la participación de los NNA.



## 6. Profesionalización y especialización

452. La CIDH identifica como obstáculos destacados en la implantación y correcto funcionamiento de los SNP la necesidad de **asegurar la profesionalización y especialización del personal que integra los SNP**, especialmente aquellas personas que están en contacto directo y que atienden a los NNA<sup>240</sup>. Esta carencia es más marcada en los niveles locales, especialmente en algunas zonas y municipios rurales o aislados geográficamente, debido a la ausencia de recursos humanos calificados y entrenados en estos lugares, y a las limitaciones presupuestarias para la contratación de personal con las calificaciones requeridas y en número adecuado.
453. La aplicación de los principios de especialidad y profesionalización implica la necesidad de contar con **unidades especializadas y multidisciplinarias en los servicios locales de atención directa**, integradas por personal capacitado, y disponer de protocolos adaptados a la niñez en los sectores y entidades con responsabilidades en materia de derechos de la niñez.
454. La CIDH considera que deben incrementarse y fortalecerse los **planes de capacitación y los cursos de formación profesional continuada** así como los talleres de intercambio de experiencias entre profesionales para aumentar la calidad de la atención que se presta a los NNA. Además del personal contratado en el ámbito de los servicios del SNP, profesionales de otros sectores como los maestros, la policía, los jueces especializados en niñez, y el personal del sector salud, deben recibir formación en materia de derechos de la niñez y conocer los protocolos de identificación de NNA víctimas de violencia, abuso o negligencia, gestión de casos y remisión. La formación sobre derechos de la niñez debe estar dirigida no sólo al personal en contacto directo con los NNA, sino también a los tomadores de decisiones, en el legislativo y el ejecutivo, para una mejor comprensión de los derechos de la niñez en la toma de decisiones.
455. Los procesos de **selección y contratación** del personal que trabaje directamente con y para los NNA, han de preverse en la norma y realizarse cuidadosamente basándose en las calificaciones académicas, los méritos y

---

<sup>240</sup> Tanto la CIDH, la Corte como el Comité de los Derechos de los Niños se han referido repetidamente a la importancia de los principios de profesionalización y especialización en materia de niñez Ver por ejemplo CIDH. *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrs. 201 y ss., OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013. CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, párrs. 502 a 504, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, párrs. 78 y 79.

las referencias y antecedentes profesionales de los candidatos, muy especialmente de quienes tengan contacto directo con los NNA, para descartar antecedentes de abuso, negligencia o cualquier otra forma de violencia contra los niños. Debería también velarse por que las **condiciones laborales y la remuneración** del personal guarden relación con sus responsabilidades y fomentar así al máximo la vinculación y el mantenimiento de personal idóneo y capacitado, su motivación y continuidad y estabilidad en el trabajo, ofreciendo posibilidades de desarrollo profesional y formación continuada. La CIDH ha notado que en los países que experimentan una alta rotación del personal dedicado a prestar servicios de atención directa y protección, la calidad de la atención disminuye, y por ello deben destinarse mayores esfuerzos en promover la **estabilidad y la profesionalización** de estos puestos.

456. Existen países en la región en los que la legislación prevé que los servicios de promoción y protección a nivel local estén integrados por personal que es electo en votación popular, con un mandato determinado en el tiempo (p.ej. 4 años con posibilidad de reelección), finalizado el cual deben dejar sus cargos y nuevos candidatos deben ser electos (es el caso de los Consejos Tutelares en Brasil). En estos casos también es fundamental que se establezcan los requisitos y criterios mínimos para garantizar el nivel de profesionalismo, especialización y multidisciplinariedad de los equipos que trabajan directamente con NNA. El reto de la rotación que un sistema de las características descritas conlleva, podría ser solucionado con personal técnico de apoyo que integren equipos multidisciplinarios de carácter permanente junto con las personas electas; lo anterior además supondría un avance considerando que el número de personal electo es muy reducido si se toma en cuenta el nivel de cobertura y la ratio profesional/población que se suele establecer en la legislación y que la protección integral exige la intervención de profesionales de diversas disciplinas.
457. Asimismo, es decisivo contar con **guías, procedimientos y protocolos de actuación, gestión de casos y de remisión, así como códigos de conducta, que aseguren la calidad, oportunidad e idoneidad, así como la consideración del interés superior del niño, en todas las actuaciones propias del mandato de los SNGIDDNA**. En la medida de lo posible los Estados deben ofrecer **respuestas integrales e integradas en un solo servicio**, a través de equipos multidisciplinarios, para evitar la necesidad de acudir ante diversas instancias para lograr una atención completa (un ejemplo de ello son los servicios integrales e integrados para las víctimas de violencia sexual que incluyan la atención médica, jurídica, psicológica, social y familiar). Estos protocolos, guías y procedimientos deben ser ampliamente conocidos por el personal en contacto con NNA, promoviendo capacitaciones periódicas sobre los mismos, así como **evaluaciones sobre su eficacia e idoneidad**.

458. Existen varias experiencias en la región que buscan cubrir las deficiencias de personal en las áreas con mayores desafíos para la contratación de profesionales calificados e idóneos, para poder asegurar la cobertura. Entre ellas la **firma de convenios con universidades** para que estudiantes de los últimos niveles realicen prácticas profesionales en centros o servicios para la niñez, reforzando así las posibilidades de estos servicios de ampliar sus recursos humanos con personal de diversas disciplinas, a la vez que supone un aprendizaje para los estudiantes. En cualquier caso, debería haber siempre un profesional experto que guíe la labor de los estudiantes y llevarse a cabo a través de convenios de cooperación, a fin de formalizar la modalidad de prácticas profesionales y el perfil idóneo requerido además de contar con un plan adecuado de formación.
459. La **integración de estructuras comunitarias en la estructura del SNP** puede también plantear algunos retos en términos de garantizar los principios de profesionalismo y especialidad. Estas organizaciones sociales de base o estructuras comunitarias constituyen un elemento valioso de conexión de las estructuras del SNP con las comunidades y con los entornos más cercanos a los NNA lo cual contribuye positivamente a fortalecer los entornos de protección de los NNA. La coordinación con estas estructuras ha supuesto la posibilidad de superar desafíos de cobertura de los servicios de los SNP a nivel local. En estos casos, tal y como se ha referido previamente, además de la definición por la ley de los alcances y límites de esta cooperación, es importante que los Estados garanticen la **transferencia de conocimientos, capacitación y entrenamiento a las personas que forman parte de estas estructuras comunitarias las cuales se integran como parte en el SNP**. Además el Estado debe proporcionar **guías y protocolos de actuación, prestar apoyo técnico y supervisar su funcionamiento**. Asimismo, estas estructuras comunitarias deben tener acceso y proximidad a los servicios formales integrados por profesionales y equipos multidisciplinarios dentro de la estructura del SNP a los cuales puedan remitir aquellos casos que lo requieran.

## 7. Sistemas de vigilancia independiente

### Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos

460. Las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos (en adelante INIDH) tienen un importante mandato en vigilar que el Estado

cumpla con sus obligaciones internacionales y aquellas bajo la legislación interna, en relación a los derechos de los NNA<sup>241</sup>.

461. Al respecto la CIDH observa que la mayoría de países de América Latina, con algunas excepciones, cuentan con una INIDH que cumple con las directrices establecidas por las Naciones Unidas para estas instituciones (los denominados Principios de París)<sup>242</sup>. Estas INIDH tienen atribuidas, además de sus funciones generales, un mandato específico para la protección de los derechos de la niñez y para ello disponen de una área/unidad/adjuntía especializada responsable por esta materia. Estas áreas en algunos casos son a su vez responsables de otros grupos poblacionales como mujeres o personas con discapacidad. En el caso de Argentina, la ley prevé la creación de un Defensor de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes dedicado exclusivamente a la promoción, protección y defensa de los derechos de este grupo poblacional.

462. En función del mandato que les atribuya la legislación de cada Estado las INIDH podrían, entre otros: vigilar que la implementación de las leyes, las políticas y las prácticas sean acordes con los derechos de los NNA; evaluar el nivel de cumplimiento de los derechos que tienen reconocidos los NNA; velar por el efectivo respeto a los derechos y garantías legales asegurados a los NNA; llevar adelante investigaciones; promover medidas extrajudiciales y judiciales, pudiendo someter en nombre propio casos ante los tribunales e intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de relativas a los derechos de los NNA; facultad de prestar apoyo a los NNA para acudir a los tribunales de justicia; proporcionar asesoría jurídica; supervisar las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención directa de los NNA; recibir todo tipo de reclamo formulado por los NNA o que se efectúe por cualquier persona con relación a los NNA; propiciar la exigibilidad de derechos a través de la recepción de denuncias; controlar las acciones y decisiones de las autoridades del Estado conforme a la ley; redactar y publicar informes sobre temáticas relativas a los derechos humanos de los NNA; emisión de recomendaciones destinadas a las instancias del Estado para un mejor cumplimiento de sus obligaciones; y, dar cuenta anualmente al Parlamento de la labor realizada en un informe público.

<sup>241</sup> Sobre este tema puede consultarse, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General número 2 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002.

<sup>242</sup> Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción De Los Derechos Humanos. Aprobados por Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

463. La CIDH destaca el importante mandato de las INIDH, representando un elemento eficaz para la implementación de los derechos que resguardan, ya que monitorean la relación entre los niños y el Estado y proponen modificaciones institucionales, de las prácticas sociales, de las políticas de infancia y reformas legislativas. Sin embargo, la CIDH observa como principal desafío los limitados recursos económicos asignados a estas instituciones lo cual limita su capacidad para poder cumplir a cabalidad con su mandato y asegurar su cobertura en todo el territorio. Asimismo, la CIDH recomienda que los Estados otorguen las más amplias competencias a estas INIDH, revisando los mandatos que se les asigna en la legislación.

464. La CIDH identifica además el valor de que las INIDH elaboren planes de seguimiento e indicadores en relación las recomendaciones realizadas por los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, como la CIDH y el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

465. Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados que en la formulación y seguimiento al cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez se incluya específicamente una referencia a las recomendaciones formuladas por la INIDH y por los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos contemplando las acciones concretas y necesarias para darles cumplimiento, y rendir cuenta de este cumplimiento.

## 8. Mecanismos para presentar quejas y denuncias

466. La adecuada protección de los derechos de los NNA requiere que existan mecanismos de exigibilidad de sus derechos. Al respecto, la Comisión considera imprescindible que los Estados establezcan mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre el trato recibido por los NNA en el marco del funcionamiento de los SNP, es decir respecto de las acciones de los organismos y entidades que lo conforman y de aquellas que prestan servicios directos a los NNA, de carácter público o privado. Estos mecanismos de queja y denuncia deben ser conocidos, accesibles, adaptados a los NNA, seguros, confiables, ágiles y efectivos<sup>243</sup>.

<sup>243</sup>

Para esta sección pueden consultarse: CIDH, informe [El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#), párrs. 402 y ss.; Informe conjunto de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, A/HRC/16/56, 7 de marzo de 2011; Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, párr. 46 y 120; Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General número

467. Los mecanismos para presentar quejas y denuncias deben estar previstos por la norma de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y tener al menos las siguientes características: ser simples, ampliamente conocidos y estar diseñados pensando en los NNA; ser fácilmente accesibles a los NNA y a los adultos bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación de ningún tipo, adecuándose a la edad, ser sensibles al género, lengua, discapacidad y otras condiciones; asegurarse que estén disponibles para los NNA en una especial situación de dependencia del Estado o vulnerabilidad, como los NNA en centros e instituciones residenciales de cuidados alternativos, NNA privados de libertad y NNA migrantes, entre otros; estar guiados por el interés superior del niño e informados por las experiencias y perspectivas de los niños; respetar los derechos a la intimidad, privacidad y confidencialidad; promover la creación de una línea telefónica gratuita de 24 horas de atención directa; evitar cualquier riesgo de daño, intimidación, represalia o revictimización por la presentación de una queja; tramitar la queja con prontitud y tomar las medidas que se consideren apropiadas; disponer de recursos financieros, profesionales y técnicos adecuados para la tramitación de quejas; y someterse regularmente a un seguimiento sistemático de los mecanismos para determinar si son adecuados para los niños, dicha supervisión debería incluir consultas y las opiniones de NNA que hayan utilizado este tipo de procesos<sup>244</sup>.
468. La Comisión estima que en atención al principio del interés superior del niño y al deber de protección especial derivado del artículo 19 de la CADH, vinculados con el artículo 25 de la CADH, la posibilidad de presentar quejas o denuncias debe ser amplia. Así, esta posibilidad de presentar quejas o denuncias no puede ser restringida a determinadas personas, deben poder hacerlo los propios NNA, miembros de la familia del niño, organizaciones de la sociedad civil, así como toda otra persona que tome conocimiento de una situación que lo amerite. Tampoco deberían limitarse las temáticas sobre las cuales es posible presentar una queja o denuncia, y deberían existir mecanismos que posibiliten la presentación de quejas y peticiones en forma anónima en todos los centros, instituciones y entidades que prestan servicios directamente a los NNA<sup>245</sup>. La CIDH ha identificado que la existencia de estos mecanismos de queja no siempre están disponibles en todos los servicios, con los requisitos citados.

---

5, Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), párr. 24; Informe del Experto Independiente de las Naciones Unidas para el Estudio sobre la Violencia contra los Niños, A/61/299, 29 de agosto de 2006, párr. 112, d).

<sup>244</sup> CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párrs. 402 a 421.

<sup>245</sup> CIDH. *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 604.

## ***B. Debilidades de la institucionalidad, limitaciones en el liderazgo político y fragmentación de las intervenciones***

469. La CIDH ha identificado que si bien la mayoría de los países de la región disponen de un marco legislativo y conceptual para el enfoque sistémico en la garantía de los derechos de la niñez, en la práctica existen desafíos para el funcionamiento del SNP. Entre los principales desafíos y debilidades la CIDH nota: debilidades en el funcionamiento de la institucionalidad que se asocian a una falta de liderazgo que podría traducirse como falta de voluntad política; la permanencia de la institucionalidad anterior de carácter tutelar y asistencialista, así como de prácticas y procedimientos propios del anterior paradigma de protección a la niñez; la necesidad de desarrollar nuevas capacidades, métodos de trabajo, habilidades y procesos desde la lógica sistémica; y la asignación insuficiente de recursos, aspecto que se analizará en la siguiente sección. Las debilidades de la institucionalidad propias del nivel local se detallarán en una sección posterior.

470. La CIDH ha identificado que en la mayoría de ocasiones no existe un **liderazgo político de alto nivel que otorgue la necesaria relevancia política e impulse el funcionamiento del SNP y la implementación de la Política Nacional para la Niñez**. Si bien la CIDH se congratula que en algunos países la presidencia del SNP la ostente el Presidente del país (o el Gobernador en caso de los estados que integran una Federación), en otros casos se trata del Ministro encargado de los temas de niñez quien preside, mientras que en otros países la estructura administrativa del SNP se ubica por debajo del nivel ministerial lo cual en la práctica resta liderazgo y capacidad operativa al SNP.

471. La CIDH considera que sólo un liderazgo político de esta naturaleza permitirá al Estado acelerar los avances en materia de derechos de la niñez, articular la gestión gubernamental a nivel interministerial, trabajar coordinadamente con gobiernos regionales/estatales y municipales/locales, y promover una asignación presupuestaria que permita cumplir con los objetivos de la Política Nacional para la Niñez. Este liderazgo al más alto nivel permite comprometer a todos los actores de gobierno y movilizar a otros actores como la sociedad civil, la academia, el sector empresarial, los medios de comunicación y a la sociedad en general debido a la prominencia que asume la temática en la agenda política.

472. La **escasa articulación intersectorial** que se observa en las instituciones públicas es uno de los obstáculos mayores para la aplicación de la visión sistémica. A menudo, los sectores/ministerios funcionan como

compartimentos estancos, cuando el éxito de las políticas públicas para la niñez requiere, precisamente, de intervenciones concertadas y complementarias entre los distintos organismos del Estado. Junto a la articulación horizontal, resulta indispensable la articulación de los diversos niveles territoriales. La envergadura que de por sí tiene la Política Nacional para la Niñez exige una coordinación permanente entre sectores y los niveles de gobierno.

473. **Los órganos a cargo de adoptar la política de niñez** responden precisamente a esta necesaria articulación intersectorial y entre los niveles del Estado. Las principales dificultades observadas en su funcionamiento son las siguientes: i) composición de los estos órganos no es lo suficientemente amplia y comprehensiva; ii) el nivel jerárquico no otorga a este órgano la suficiente capacidad de convocatoria y los funcionarios que lo integran no están investidos para tomar decisiones; iii) las personas que participan de los diversos sectores no disponen de una formación mínima en materia de derechos de la niñez lo cual dificulta poder discutir políticas desde el enfoque de derechos de los NNA y avanzar en una formulación en conjunto de las políticas; iv) las convocatorias de reunión del órgano no tienen la suficiente periodicidad; v) estos órganos no disponen de los recursos necesarios para operar adecuadamente y de modo sostenido; vi) no se han desarrollado métodos de trabajo ni capacidades que faciliten una verdadera articulación intersectorial y una construcción conjunta y de modo integrado de las políticas destinadas a la niñez; vii) el funcionamiento de estos órganos opera más desde una lógica de intercambio de información que de efectiva articulación, persisten las pugnas de intereses entre sectores y las resistencias a ceder decisiones a estos órganos y/o parte de sus presupuestos para sufragar un política articulada. Se observa una necesidad de seguir profundizando en el cambio de cultura organizacional y en los métodos y procesos de administración y gestión de acuerdo con el nuevo paradigma de integralidad en la garantía de derechos y con los principios de buena gobernanza.

474. **La CIDH también ha identificado falta de claridad en la ley en las atribuciones competenciales a las diversas instancias que integran el SNP, debilidades en la previsión y funcionamiento de mecanismos de articulación a nivel vertical, así como demora en la instalación de los SNP tal y como están previstos en la ley, especialmente en el nivel local.**

475. Otro aspecto identificado son los **recurrentes cambios** en varios países respecto de la institucionalidad que integra el SNP. Estos cambios en la institucionalidad están usualmente asociados con cambios en el gobierno, con la entrada de un nuevo Presidente/Primer Ministro y su gabinete, y a la



reorganización de los organigramas ministeriales, sin que se suela llevar a cabo una evaluación de eficacia que guíe la toma de la decisión. En los casos observados, se suele modificar la jerarquía y el carácter de las diversas instituciones que integran el SNP, se subsumen estas estructuras del SNP a un ministerio diferente, o se elimina la institución existente y se transforma la institucionalidad.

476. **Estos cambios periódicos asociados a la entrada de un nuevo gobierno dejan en una situación precaria la estabilidad y la solidez del SNP y de las principales instituciones y órganos que lo integran.** Esta inestabilidad repercute en el personal técnico que apoya el funcionamiento del SNP cuando, por ejemplo, se pasa la institucionalidad del SNP de un Ministerio a otro, o de una sección o dirección a otra distinta dentro de un mismo Ministerio, perdiéndose inversión en capital humano y nivel de especialización. Estos cambios recurrentes también dificultan la evaluación de los SNP a los fines de analizar su eficacia y eficiencia y en su caso introducir los ajustes que sean pertinentes para mejorar su funcionamiento puesto que no transcurre suficiente tiempo de funcionamiento del sistema para realizar este tipo de evaluaciones e introducir los cambios que fueran necesarios.
477. En algunos países no estamos en realidad en presencia de un verdadero “sistema” de garantía integral de los derechos de los NNA, más allá de las denominaciones que pueda atribuirle la norma. En otros casos, si bien formalmente la ley prevé un verdadero “sistema”, en la práctica todavía no se ha logrado operativizar.
478. Tradicionalmente la protección de la niñez, las políticas y el financiamiento se han centrado casi exclusivamente en problemáticas específicas y en determinados grupos de niños y niñas que se consideraban eran los más excluidos socialmente. Sin embargo, esta aproximación limitada solamente a tratar temas o grupos específicos, con **programas focalizados**, tiene serias limitaciones y ha llevado a descoordinación, fragmentación y superposición de esfuerzos. Si bien hay que reconocer que estas intervenciones han producido resultados positivos en la protección de estos grupos particulares, y en el desarrollo de metodologías de intervención y generación de conocimientos, este enfoque a menudo resulta en una respuesta compartimentarizada a la protección de la niñez, marcada por numerosas ineficiencias, ausencia de una visión integral de los derechos y de su interconexión, limitaciones en cuanto al abordaje de la prevención, y problemas de sostenibilidad<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> UNICEF, UNHCR, ChapinHall at the Chicago University and Save the Children, [Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations](#)

479. La Comisión ha observado la tendencia a construir la política pública de protección de los derechos de la niñez sobre la base de un **agregado de diversos programas**, iniciativas e intervenciones dispersos, sin que exista una suficiente visión de conjunto, complementariedad y articulación de todos ellos. Por otro lado, la CIDH también nota, como lo ha señalado al inicio del presente informe, que existe una tendencia a enfatizar y sobredimensionar el enfoque del SNP hacia los temas relacionados con la violencia, el abuso, la explotación, la negligencia y el abandono. Es preciso que los Estados completen este proceso de transición hacia el nuevo paradigma de una verdadera garantía integral de la totalidad de los derechos para todos los NNA, y **centren mayores esfuerzos en las políticas de prevención, en la promoción de los derechos humanos y en las políticas sociales de garantía de derechos.**
480. Los motivos de los aspectos que se han referido son principalmente: la inercia del pasado y de la estructuración de las intervenciones desde la lógica de estos programas desde hace varios años; la persistencia de la anterior institucionalidad basada en un enfoque tutelar y que no cuenta con el mandato, las capacidades, los recursos humanos y la infraestructura para asumir un abordaje holístico y sistémico de la garantía integral de los derechos de los NNA; los recursos de la cooperación internacional y las fundaciones quienes se interesan por una determinada temática y solicitan programas específicos centrados exclusivamente en el tema objeto de financiamiento; la debilidad del Ente Coordinador/Rector para la articulación del SNP y para la coordinación con otros sectores e instancias estatales; y la limitación de recursos económicos que se ponen a su disposición lo cual hace que esos recursos se centren en las problemáticas más acuciantes y en los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.
481. La CIDH también nota una **relegación y aislamiento de las políticas de niñez**. Las políticas destinadas a la niñez con frecuencia no tienen el nivel de relevancia y prioridad que las normas legales declaran que deberían tener en base al cumplimiento del principio del interés superior del niño y del deber de especial protección y atención preferente hacia los NNA, sus derechos y bienestar, reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y en las legislaciones de los Estados. Es usual que las políticas destinadas a la niñez queden relegadas a un segundo plano, lo cual en tiempos de crisis económica ha supuesto que se vean muy afectadas por las políticas de recortes. Este relegamiento también se hace visible cuando los niveles de asignaciones presupuestales son notoriamente insuficientes e inadecuados para cumplir con los contenidos de las leyes y los códigos de la niñez.
482. Asimismo, es necesario que las políticas destinadas a la niñez se vinculen más estrechamente con el resto de políticas del Estado, especialmente con

los Planes Nacionales de Desarrollo y otras políticas estructurales del Estado. La falta de priorización de las políticas de niñez no sólo contraviene las normas y los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos, sino que ha demostrado ser ineficiente al incrementarse las evidencias sobre los retornos positivos que tiene invertir en los derechos de la niñez y en la prevención de violaciones a sus derechos<sup>247</sup>.

### ***C. Asignación insuficiente de recursos económicos y limitaciones en la gestión presupuestaria***

483. Si bien la inversión económica adecuada y sostenible forma parte de las medidas que el Estado está obligado a adoptar para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de derechos de la niñez, precisamente uno de los principales escollos con los que se enfrenta el funcionamiento del SNP y la aplicación de las políticas, programas y servicios destinados a los NNA es un **inadecuado financiamiento** de los mismos.

484. A pesar que abundan las manifestaciones políticas sobre la prioridad que la niñez y sus derechos tiene, o debería tener, en la agenda pública, la realidad parece apuntar a menudo a lo contrario. Con demasiada frecuencia pareciera **no existir una voluntad política real de priorizar la temática de la niñez, lo cual se vuelve más evidente durante los tiempos de recesión o crisis económicas, siendo usual que las políticas de niñez y los programas sociales vinculadas a la niñez sufran recortes.**

485. Influyen en la problemática de la insuficiencia de recursos económicos diversos factores, entre ellos la **necesidad de modernizar la administración pública y sus sistemas de gestión. Existen sistemas de gestión administrativa y financiera deficientes que generan ineficacias e ineficiencias en la asignación, gestión y gasto de los recursos.**

<sup>247</sup>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 50. Se pueden ver también las declaraciones de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños enfatizando los retornos positivos de invertir en la prevención de toda forma de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, Viewpoint : The Economic Costs of Violence against Children.

486. En lo relativo a la gestión de los recursos financieros, la CIDH, a partir de la información proporcionada por los Estados, identifica que se han logrado avances interesantes y prometedores pero que deben ser profundizados. Los avances se han dado en lo relativo a: i) la implantación de mejores metodologías en los procesos presupuestarios en la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento, y ii) en la disponibilidad de mayor información sobre la realidad de los NNA y para el cálculo de los costos de las actividades destinadas a la niñez. Estos avances han permitido mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, una mayor capacidad de evaluación de los resultados obtenidos con las decisiones presupuestarias, más control y más transparencia. Aun así, la CIDH también nota que existen desniveles muy acusados entre los Estados de la región en ambos aspectos.

487. Específicamente, la CIDH observa que los Estados que aplican los **métodos de “presupuesto por programa” y de “presupuesto por resultados”** indican haber alcanzado un mejor, más eficiente y transparente nivel de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los recursos destinados a niñez, y que lo han hecho en consonancia con el cumplimiento de los objetivos, resultados y metas fijados en la Política Nacional para la Niñez. Estos métodos presupuestarios se basan en el costo que supone la programación y la consecución de los objetivos, resultados y metas incluidos en el Plan Nacional para la Niñez, y por tanto se alinean con este Plan tomando en consideración las acciones y actividades necesarias para su consecución y su costo, transformando así el Plan Nacional para la Niñez en una verdadera herramienta de programación y de gestión administrativa y financiera. El método de “presupuesto por resultados” además enfatiza el desarrollo de indicadores de desempeño, de resultado y de impacto, que contribuyen a poner en evidencia las desviaciones y las insuficiencias económicas y de otra índole para alcanzar los objetivos, resultados y metas.<sup>248</sup> El objetivo que se persigue es mejorar las decisiones públicas y modernizar la gestión de la Administración Pública, introduciendo mayor eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

488. La CIDH, en base a la información recabada, considera que a pesar de los importantes avances todavía no se ha logrado una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos económicos necesarios para que sean acordes al mandato de garantía de

<sup>248</sup> Puede consultarse el capítulo V, “El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes”, Gabriel Filc y Carlos Scartascini, en [Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?](#), CEPAL, CIDOB y Secretaría General Iberoamericana, 2012.

todos los derechos de los NNA, y que se apliquen plenamente los principios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad en los presupuestos.

489. Entre los hallazgos encontrados por la CIDH, se destaca que si bien las nuevas metodologías para la elaboración de los presupuestos han logrado mayor eficacia, eficiencia y transparencia, las mismas conviven con criterios y con prácticas tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos que limitan los avances, ya sea por: inercia; falta de capacidad técnica en la administración pública en materia de programación y presupuestación; existencia de intereses políticos; pugnas de poder entre sectores y niveles territoriales por la asignación y uso de recursos públicos; corrupción; ausencia de mecanismos de acopio de datos que permitan generar información completa y confiable sobre la cual poder planificar la política y diseñar y monitorear el presupuesto; y la lentitud en operar las transformaciones necesarias para una buena gestión de los asuntos públicos, entre otros factores.
490. De modo particular, la CIDH nota que existe una necesidad de **fortalecer los sistemas de planificación** que orienten y enmarquen las decisiones sobre asignación de recursos presupuestarios. Del mismo modo, los avances en materia de definición de indicadores y de mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria han sido limitados, lo cual a la vez ha entorpecido la capacidad de poder fortalecer la programación presupuestaria futura.
491. Adicionalmente, la CIDH ha notado que si se aplica el método del “presupuesto basado en resultados” sin crear los mecanismos y las capacidades técnicas necesarias, y sin **modificar los patrones de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración** -- donde se suele privilegiar el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines--, la reforma hacia un modelo más acorde con los principios de la buena gobernanza seguirá encontrando desafíos para su aplicación. En la práctica implica que todavía perviva un modelo de asignación de recursos constantes a través del tiempo a determinadas instituciones, programas y servicios, lo cual va en contravía de lo que debería ser un modo de asignación de recursos con base en la planificación y a la definición de resultados a alcanzar, fijados previamente y de modo concreto en la política pública de niñez, y evaluados periódicamente para introducir las modificaciones necesarias.
492. La **coordinación intersectorial** también es clave en materia de presupuesto. Es relevante que los Ministerios de Economía y Hacienda que diseñan los presupuestos (y las autoridades competentes a nivel subnacional) lo hagan en cooperación intersectorial para que puedan disponer

de la información necesaria para formular una propuesta de financiamiento que se adapte a los objetivos que se ha fijado la Política Nacional para la Niñez. Debería afianzarse la coordinación y el diálogo hacia el interior del poder ejecutivo, especialmente el Ministerio de Economía y Hacienda con los Ministerios y las áreas vinculados con las políticas públicas de niñez, con un rol destacado del ente rector o coordinador en esta coordinación.

493. Resulta además importante asegurar que los legisladores de instancias nacionales y sub-nacionales tengan acceso a información detallada y de fácil consulta sobre la situación de los NNA y que entiendan bien de qué manera aspiran las propuestas presupuestarias a mejorar el bienestar de éstos y a fomentar sus derechos. El proceso presupuestario, debido entre otros aspectos a su nivel de complejidad técnica y extensión, no siempre es objeto de análisis y de debate a profundidad en los Parlamentos en el sentido, por ejemplo, de analizar si el presupuesto va a poder cumplir con los objetivos que se han fijado para la garantía de los derechos de la niñez. **El Parlamento debería fortalecer su rol en la asignación de recursos públicos realizando un control sobre la propuesta de presupuesto del Ejecutivo para confirmar que el presupuesto en niñez contribuya efectivamente a cumplir con el marco normativo y con las políticas públicas sobre niñez.** De modo similar, el Comité de los Derechos del Niño ha realizado las siguientes recomendaciones:

Los Estados Partes deben contribuir a que los miembros de los órganos legislativos estén debidamente preparados para analizar y debatir los efectos de las propuestas presupuestarias sobre todos los niños antes de promulgar legislación en materia presupuestaria, observando que los órganos legislativos nacionales y sub-nacionales, incluidos los comités legislativos pertinentes: a) Tengan acceso a información sobre la situación de los niños que resulte fácil de entender y utilizar; b) Hayan recibido explicaciones claras del poder ejecutivo sobre cómo la legislación, las políticas y los programas que afectan directa o indirectamente a los niños se traducen en partidas presupuestarias; c) Dispongan de tiempo suficiente dentro del proceso presupuestario para recibir la propuesta presupuestaria, examinarla y debatirla, y proponer enmiendas relacionadas con la infancia antes de la aprobación del presupuesto; d) Tengan la capacidad para llevar a cabo o encargar análisis independientes que pongan de relieve las implicaciones de las propuestas presupuestarias sobre los derechos del niño; e) Puedan celebrar audiencias sobre las propuestas presupuestarias con las partes interesadas del Estado, entre ellas la sociedad civil, los defensores de la

infancia y los propios niños; f) Dispongan de los recursos necesarios (por ejemplo, a través de la oficina presupuestaria del órgano legislativo) para llevar a cabo actividades de supervisión como las descritas en los apartados a) a e)<sup>249</sup>.

494. Asimismo, los Estados deben establecer y mantener unos sistemas y prácticas de gestión financiera y presupuestaria transparentes y eficientes, que estén abiertos a examen. La información debe ser clara, adecuada y suficiente sobre los recursos públicos disponibles (ingresos públicos), los asignados y los efectivamente gastados en cada política, programa y servicio, información ésta que sea de fácil acceso y comprensión, y esté oportunamente disponible para la sociedad. La transparencia contribuye a la eficiencia y frena la corrupción y es requisito básico para hacer posible la participación significativa en el proceso presupuestario.

495. Para mejorar la eficacia y la eficiencia de la inversión en la niñez y evitar la corrupción, la CIDH ha identificado que los Estados deben poner mayor atención en: i) los sistemas de información sobre el vínculo entre el nivel de cumplimiento de los derechos de los NNA y el nivel de inversión en niñez; ii) establecer sistemas de clasificación y etiquetación presupuestaria que identifiquen los recursos destinados a niñez; iii) establecer un sistema de indicadores de desempeño, resultado e impacto; iv) incrementar las capacidades técnicas en materia de presupuestación y en el método de “presupuesto por programas” y “presupuesto por resultados”; v) fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil y de los NNA en el ciclo presupuestario; vi) mejorar los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios que garantice la calidad y evite la corrupción en las contrataciones; vii) evitar las transferencias retrasadas que no permiten una correcta ejecución a tiempo; incrementar la capacidad de gestión y de absorción de los recursos asignados; viii) mejorar el control y la supervisión (interna y externa) de los resultados de los gastos/inversión realizada en la niñez; ix) cumplir con presentar un informe anual sobre la inversión destinada a la niñez, desagregado y de fácil consulta y comprensión, destinado al público en general y para los NNA, que además de presentar la información financiera ponga de relieve el nivel de cumplimiento de la Política Nacional para la niñez y de sus programas; y x) hacer públicas las evaluaciones y auditorías de años anteriores.

<sup>249</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)”, párr. 90.

496. Los **sistemas de información presupuestaria** son especialmente débiles y consisten en una de las principales trabas para una efectiva aplicación de los nuevos métodos de presupuestación (presupuesto por programas y presupuesto por resultados) debido a la insuficiente información para la planificación, la medición a través de un sistema de indicadores y para la realización de las evaluaciones.
497. Los **sistemas de clasificación y etiquetación** deberían también ser fortalecidos. La CIDH recomienda que los Estados se adhieran a los sistemas de clasificación presupuestaria internacionalmente acordados.
498. La implantación de robustos **sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y evaluación** permitirían el seguimiento del desempeño de la gestión pública así como identificar los resultados y los impactos obtenidos con el nivel de inversión asignado y ejecutado, permitiendo identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas, incrementando así la eficacia y la eficiencia y disminuyendo las oportunidades para la **corrupción**. La presentación pública de **evaluaciones y auditorías** de los años anteriores fomenta la transparencia; contribuye a favorecer el mejoramiento de las políticas públicas y la inversión en el futuro en base a las lecciones aprendidas y a las recomendaciones; y permite un escrutinio social del cumplimiento de las políticas y del nivel de inversión que el Estado realiza en la niñez, facilitando el debate y el control social sobre estos temas.

## ***D. Debilidades a nivel local***

499. Muchos países de la región tienen reconocidos amplios niveles de descentralización de competencias en materia de niñez, por lo cual las decisiones, recursos y gestión de las acciones y de los servicios se disponen crecientemente en los niveles de gobierno sub-nacionales (regiones/departamentos y principalmente municipios). Los actores locales además están en contacto cercano con los niños y pueden desarrollar acciones ajustadas al contexto y que tengan impactos directos sobre su vida. Sin embargo, el establecimiento y el funcionamiento de los SNP son particularmente débiles en el nivel local. Existen además profundas disparidades en las capacidades de actuación y respuesta de los SNP precisamente en este nivel. Por un lado, hay un dinámico proceso de descentralización en el cual, de manera creciente, las decisiones, los recursos y la gestión se manejan en el nivel municipal, y por otro lado debilidades de los sistemas y de sus capacidades y recursos a nivel local, lo cual origina diferencias en términos de igualdad de acceso a servicios y goce de derechos.



500. Las disparidades en los servicios destinados a la promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA, y su calidad, pueden llegar a ser muy marcadas entre municipios. Esta heterogeneidad no favorece el cumplimiento del principio de igualdad y presenta importantes desafíos. En la actualidad, por el hecho de nacer en determinadas zonas de un país hace que los niños y niñas no puedan disfrutar del mismo nivel de atención y apoyo para su bienestar y desarrollo integral y armónico, ni tendrán las mismas posibilidades que otros niños de ejercer y ver asegurados los derechos que las normas les reconocen. **Existe una necesidad de fortalecimiento de los SNP a nivel local respecto de lo cual la CIDH ha recomendado que de modo decidido e impostergable se destinen los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para revertir estas situaciones que se detectan en todos los países de la región**<sup>250</sup>. Esta situación se evidencia usualmente con mayor intensidad al comparar los municipios urbanos con los municipios rurales y las localidades aisladas geográficamente, pero son contrastes que también se observan al comparar sectores y barrios con niveles de desarrollo e inversión dispares dentro de una misma ciudad, especialmente en las grandes urbes.
501. Es de destacar sin embargo que las autoridades municipales, por su cercanía con sus habitantes, se encuentran en una posición privilegiada para adelantar acciones de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA y para la identificación temprana de situaciones de riesgo y de desprotección. Cada municipio y localidad tiene su propio contexto y realidad, y la experiencia muestra que las respuestas son más eficaces y propicias cuando tienen en cuenta estas particularidades y se abordan los problemas a nivel comunitario. Asimismo, los municipios por su cercanía con sus habitantes pueden integrar más fácilmente la participación ciudadana y la de los propios niños, niñas y adolescentes en la gestión de los asuntos públicos, en la identificación de problemáticas y de posibles soluciones<sup>251</sup>. Sin embargo, la CIDH advierte que, con pocas excepciones, no se invierte suficiente en movilizar esta participación y en instrumentarla en política.
502. **Las demoras más considerables en el despliegue e implantación del SNP se dan en el nivel de las municipalidades** donde la creación de los órganos municipales a cargo de adoptar la política local de niñez y de los servicios de atención directa ha ocurrido lentamente, no siendo operativos en todas las municipalidades. Ello a pesar de que la ley suele establecer expresamente que éstos órganos y los servicios deben ser creados en el nivel municipal.

<sup>250</sup> CIDH, comunicado de prensa, CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes, 28 noviembre de 2016.

<sup>251</sup> CIDH, Violencia, Niñez y Crimen Organizado, párr. 430.

503. La CIDH ha observado la **ausencia de políticas de niñez municipales** que se articulen y contribuyan al cumplimiento de la política nacional, así como de servicios de atención directa a los NNA, de calidad y con capacidad de cobertura suficiente y con los medios humanos, técnicos y financieros adecuados para poder actuar.

504. Los factores que están dificultando esta descentralización efectiva de competencias y responsabilidades en materia de niñez son varios, entre los cuales se identifican: i) el escaso conocimiento y compromiso político de muchas autoridades locales en la realización de los derechos de los NNA; ii) limitaciones presupuestarias asociadas a las capacidades financieras propias de determinados municipios y a las demandas de inversión social que requieren hacer debido a las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes, factores que varían dependiendo de las características socio-económicas de los municipios; iii) insuficiencia de personal especializado, calificado y capacitado en materia de derechos de la niñez en el nivel local; iv) deficiencias en la planificación y la articulación (horizontal y vertical) y la falta de datos; y v) la falta de estándares e indicadores sobre la implantación y el funcionamiento de los SNP a nivel local que permitan su monitoreo e identificar deficiencias (por ejemplo, indicadores de cobertura y de accesibilidad).

505. Se observa una **baja capacidad técnica** de algunos municipios para diseñar e implementar políticas públicas integrales, intersectoriales y multidimensionales, y se observa un accionar más centrado frente a las vulneraciones de los derechos, pero los problemas estructurales y sociales no son abordados estratégicamente y por tanto tampoco se asigna recursos para ello. Existe escasa especialización y conocimientos técnicos en materia de derechos de los NNA en los gobiernos municipales, así como una falta de recursos humanos especializados en el nuevo paradigma de la protección integral, sobre todo en las áreas más alejadas de los centros urbanos y donde es más difícil encontrar profesionales especialistas.

506. Sería importante además que **se precisaran los parámetros de cobertura y de calidad** en relación a la conformación y funcionamiento de los servicios municipales de atención a la niñez que tomen en consideración el número de población y las necesidades existentes. Llama la atención que algunas legislaciones prevean para todos los municipios por igual un sólo servicio de atención a la niñez, sin tomar en consideración las dimensiones del municipio y el nivel de cobertura para garantizar la calidad de la atención y la gestión de los casos.

507. La **falta de recursos humanos especializados** en los servicios que atienden directamente a los NNA y a sus familias, y las **limitaciones**

- materiales**, de espacios físicos, de recursos para gestionar y operar (por ejemplo para realizar visitas domiciliarias para las evaluaciones y seguimiento), como el número insuficiente de personal para atender a la población, suponen que los servicios que pueden prestarse se restrinjan a la función de identificación de casos y a proceder a su derivación a otras instancias institucionales (salud, policía, justicia), sin poder cumplir efectivamente todas las funciones que tienen asignadas por ley a nivel local.
508. Por otro lado la CIDH ha identificado medidas positivas que buscan superar estos retos, como: la firma de convenios y acuerdos entre municipalidades para prestar conjuntamente algunos de los servicios (por ejemplo en municipios pequeños en áreas rurales); el apoyo técnico del nivel central por medio de capacitación, establecimiento de guías y protocolos, certificaciones y mecanismos de evaluación a nivel nacional (usualmente adelantado por el Ente Coordinador/Rector del nivel nacional); las transferencias económicas de carácter vertical; los convenios de cooperación con Universidades para pasantías profesionales; o los vínculos de cooperación que se establecen con mecanismos comunitarios para que funcionen como “primer punto de entrada” al SNP formal.
509. Sobre la existencia de **mecanismos de transferencia de recursos presupuestarios a nivel vertical**, a pesar de su importancia, éstos mecanismos no están tampoco exentos de problemas en la práctica, como la llegada tardía de los recursos, lo cual limita las posibilidades de poder ser gastados tal y como había programado (por ejemplo la llegada de los recursos al final del ciclo de ejecución presupuestaria), o bien el hecho que el nivel de las transferencias tengan que ser negociado anualmente y por tanto quede expuesto a diversos vaivenes políticos y económicos.
510. En algunos de los Estados Federales de la región se observa que, debido a las atribuciones competenciales, los estados/provincias tienen competencias para decidir sobre la conformación y las competencias otorgadas a los órganos locales. Ello ha creado **asimetrías y heterogeneidad** entre las estados/provincias en materia de la institucionalidad específica del SNP a nivel local. Este aspecto, que si bien podría ser considerado una riqueza en la construcción del sistema, genera en la práctica brechas de calidad en la atención de los niños, niñas y adolescentes dado que cada estado/provincia puede definir la conformación de los órganos de protección con diferentes parámetros y competencias, dando lugar a diferencias en los grados de cobertura, profesionalización, interdisciplinariedad y en la integralidad de las medidas.

511. De modo general, es importante que los Estados articulen las medidas idóneas para que la descentralización no configure un obstáculo para la protección de los derechos de los NNA, sino una mejor instancia de protección para cada uno de ellos. En ese sentido, todos los Estados deberían desarrollar un programa de acción, destinado al fortalecimiento de los sistemas locales, a través de capacitación, asistencia técnica, recursos, definición de estándares mínimos y protocolos de actuación. El Estado debe encontrar los mecanismos para asegurar la garantía de los derechos de los NNA en igualdad de condiciones, y evitar las disparidades en el cumplimiento de los derechos y en los servicios que el Estado les presta, en todo el territorio.

512. Uno de los ejemplos de las consecuencias negativas que representa la ausencia o débil implantación del SNP a nivel municipal, y que se ha puesto reiteradamente en conocimiento de la CIDH, es el caso de los programas para implementar medidas alternativas a la privación de la libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal. Este tipo de programas basados en la comunidad y la familia deben ser desarrollados en el nivel local, próximo a los NNA, y es así como lo prevén la mayoría de las legislaciones que regulan este tipo de medidas. Sin embargo, en la práctica, las debilidades de las políticas municipales de niñez que no prevén este tipo de programas ni los financian, como la falta de los servicios técnicos especializados para acompañar su implementación y hacer su seguimiento, limitan su disponibilidad. Ello implica que, a pesar de que la legislación prevé supuestos en los que aplicaría una medida alternativa a la privación de la libertad, indicando incluso un catálogo de las mismas, en la práctica éstas no se encuentran siempre disponibles lo cual deja al juez sin opciones de imponer medidas de responsabilización de carácter educativo que promuevan la integración social del adolescente y trabajen los factores de riesgo para evitar la reincidencia. Todavía más preocupantes son las situaciones que se han descrito a la CIDH donde ello ha dado lugar, por falta de otras opciones, a que los jueces sigan aplicando de modo excesivo la privación de la libertad de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

## ***E. Falta de centralidad de los NNA***

513. Los actuales SNP todavía adolecen de una falta de centralidad real y protagonismo de los propios NNA a pesar de que se les reconoce su titularidad de derechos, su autonomía progresiva para la toma de decisiones, acorde con su edad y madurez, y su derecho a participar y a que sus opiniones sean oportunamente tomadas en consideración en todos los asuntos que les afecten. Los SNP, en su funcionamiento, necesitan otorgar un rol más protagónico a los niños y a las niñas y crear los mecanismos

para ello. Es imprescindible empoderar a los niños, niñas y adolescentes en el conocimiento de sus derechos, en la identificación de situaciones de riesgo y vulneradoras de los mismos, así como en fortalecer su participación en la búsqueda de soluciones y en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a ellos y a ellas. Este tipo de estrategias no sólo son más acordes con la visión del niño y la niña como titulares de derechos, sino que incrementa las capacidades de prevención, de detección temprana y la auto-protección frente a situaciones vulneradoras de derechos, así como a visibilizar problemáticas ocultas, y a encontrar soluciones más efectivas. La CIDH considera oportuno que en las Políticas Nacionales para la Niñez se establezca un objetivo concreto destinado a incrementar la centralidad de los NNA en el funcionamiento de los SNP y a elaborar indicadores para su medición debiendo rendir cuentas sobre los avances logrados.

## ***F. Relegación de la Prevención***

514. Tal y como se ha referido, la CIDH ha observado que en general persiste en la práctica la inercia del funcionamiento de los sistemas desde una lógica principalmente centrada en responder a las violaciones de los derechos una vez éstas han ocurrido. A pesar que las legislaciones reconocen la obligación del Estado de tomar todas las medidas adecuadas para prevenir las vulneraciones a los derechos de los NNA, particularmente de aquellos en especial situación de vulnerabilidad, es habitual que el funcionamiento de los servicios y los programas se centren de modo principal en atender a NNA que ya han visto sus derechos vulnerados o que están en una situación concreta de riesgo, quedando relegadas las políticas de prevención primaria.
515. De acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados éstos deben diseñar las políticas públicas, programas y servicios, y destinar los recursos necesarios, para garantizar el efectivo ejercicio, disfrute y vigencia de todos los derechos, para todos los NNA, y la prevención de las vulneraciones a los mismos. Sin embargo la CIDH ha constatado que las políticas y programas destinados a la prevención primaria, o para tratar las causas estructurales que se encuentran en el origen de las situaciones de vulneración de los derechos, sigue siendo un campo que requiere de mayor atención y recursos. Este tipo de políticas precisan de estrategias articuladas de carácter multisectorial que requieren de un adecuado funcionamiento de los órganos a cargo de la política de niñez, lo cual, tal y como se ha indicado todavía adolece de debilidades, especialmente en el nivel local.

## ***G. La necesidad de promover transformaciones sociales y culturales***

516. La efectiva realización de los derechos de los NNA supera el abordaje y el tratamiento que se hace desde el derecho y la norma. La transformación de la condición jurídica del niño que trajo aparejada la CDN ha sido fundamental para el reconocimiento de sus derechos y para que el Estado articule todas aquellas medidas necesarias para respetar, proteger y garantizar sus derechos. Sin embargo, una parte considerable de la brecha existente entre las normas que reconocen los derechos de los NNA y su realidad se explica debido a esta falta de transformación social y cultural en los modos de relación con los NNA.

517. La divulgación de los derechos de la niñez, la **promoción de su conocimiento** entre los mismos NNA y la sensibilización a la sociedad sobre los desafíos particulares que enfrentan los NNA en el ejercicio de sus derechos y sobre los efectos que las diversas formas de violencia, discriminación y otras vulneraciones a sus derechos tienen en ellos y ellas, tiene una importancia destacada para avanzar en estas transformaciones sociales. Para poder evidenciar ello, **se requiere de mejores sistemas de información y de datos cualitativos y cuantitativos, y de estrategias comunicacionales.**

518. La CIDH destaca que el conocimiento y la sensibilización de la sociedad contribuye a incrementar el rechazo social de las diversas formas de violencia y otras vulneraciones a los derechos de los NNA e incrementa las posibilidades de que se denuncien estas vulneraciones y no queden en la impunidad, contribuyendo así a entornos más protectores para la niñez. La denuncia por terceros de situaciones de vulneración de derechos es mucho más relevante para proteger a los NNA de lo que pueda serlo para los adultos debido precisamente a su condición de desarrollo y a los desafíos que enfrentan para poder acceder por ellos mismos a mecanismos de protección y a la justicia.

519. Los SNP deben considerar seriamente este factor y centrar esfuerzos en promover esta transformación social. En esta lógica, los Estados deberían crear los mecanismos para recabar información y hacer seguimiento a las percepciones sociales sobre los NNA y sus derechos. Particularmente, es importante conocer la visión social y las percepciones existentes respecto a: i) los NNA pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos, discriminados y en situación de vulnerabilidad, como los niños en situación de calle o los pertenecientes a determinados grupos étnicos; ii) al ejercicio de determinados derechos que presentan mayor resistencia por la sociedad

para que sean ejercidos por los NNA, como los derechos sexuales y reproductivos o el derecho a la participación social; iii) y sobre determinados fenómenos que afectan a la niñez y que son tolerados o aceptados socialmente, como el castigo corporal. Los retos que se identifiquen deben informar las estrategias comunicacionales y el diseño de políticas públicas orientadas a sensibilizar y cambiar las percepciones existentes.

520. Los CIDH considera que la Política Nacional para la Niñez, y los programas y planes derivados de ésta, deberían incluir una estrategia comunicacional y de promoción y difusión de los derechos de la niñez. La CIDH ha identificado que estos esfuerzos no se realizan de modo permanente y sostenido, con una estrategia clara y medición de los resultados e impactos conseguidos. Usualmente este tipo de estrategias se vinculan a programas concretos a través de campañas por tiempos definidos para generar conciencia sobre un determinado tema (como los programas para enfrentar la trata de NNA), o bien coincidentes con la conmemoración de una determinada fecha (por ejemplo el día internacional para la erradicación del trabajo infantil o el día del niño).

521. La estrategia comunicacional y las campañas de difusión y educación social deben ser sostenidas y estar destinadas al público en general y a los mismos NNA. A la vez, algunas estrategias de promoción y sensibilización deberían considerar y estar focalizadas en los entornos más cercanos a los NNA, como la familia. Estrategias de sensibilización con futuros padres y madres han demostrado resultados muy positivos para este cambio de percepciones, actitudes y prácticas hacia los NNA, y se han articulado con el sector de salud.

522. **Los NNA deberían incluirse en estas estrategias de comunicación y sensibilización**, en su diseño y como protagonistas para la transmisión de los mensajes a través de sus propias voces y en sus palabras. Deben considerarse además medios de comunicación adecuados que permitan la amplia difusión, utilizando diversos soportes que lo hagan accesible a un público muy diverso, además de realizarse de acuerdo a la diversidad cultural y lingüística del país. En la programación presupuestal de la Política Nacional para la Niñez debería incluirse el componente comunicacional para la ejecución de las estrategias planteadas. Los resultados de las estrategias de comunicación deberían ser monitoreados y evaluados para medir el cambio de percepciones y conocimientos conseguido.

523. Por otro lado, los **medios de comunicación** juegan un rol destacado en la formación de percepciones sociales, tanto en su vertiente informativa como

de entretenimiento. La CIDH ha alertado, por ejemplo, sobre el tratamiento mediático estigmatizante y estereotipado que suelen recibir los adolescentes de determinados grupos sociales en la cobertura de hechos relacionados con la seguridad ciudadana<sup>252</sup>, a la vez que ha destacado la capacidad de influencia de los medios de comunicación en la transformación de percepciones sociales<sup>253</sup>.

524. La CIDH destaca los esfuerzos de promoción y difusión entre los mismos NNA para el conocimiento de sus derechos y de los lugares donde pueden acudir en búsqueda de asistencia o para obtener más información o aclarar dudas. La escuela y los programas de educación en derechos humanos como parte del currículo académico juegan un rol crucial en este campo, tal y como se ha referido anteriormente.
525. La CIDH considera que la temática de la promoción y difusión de derechos con miras a lograr una transformación social en las relaciones con los NNA debe ser una consideración destacada en la Política Nacional para la Niñez y en general en el funcionamiento del SNP.

---

<sup>252</sup> CIDH *Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 123, 134 y 568 a 575.

<sup>253</sup> La CIDH se encuentra preparando un informe Temático sobre los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes que profundizara en estos y otros aspectos.



# CAPÍTULO 6

## RECOMENDACIONES



## RECOMENDACIONES

526. Tal y como se ha referido a lo largo del presente informe, el nuevo paradigma de la protección integral y del enfoque de derechos introducido por la CDN y por otros instrumentos internacionales, requiere de una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de la CDN así como una nueva institucionalidad basada en un modelo sistémico, además de principios y estándares de funcionamiento adaptados a la CDN, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de gestión. La CIDH valora los avances que los Estados han realizado en este sentido, sin embargo también ha identificado que persisten importantes retos y desafíos así como una necesidad de precisar las obligaciones que se desprenden para los Estados. En atención al análisis y a las conclusiones presentadas en este informe, la CIDH formula las siguientes recomendaciones a los Estados miembros de la OEA:

### **Adecuación legislativa**

1. Para aquellos países que todavía no lo hayan hecho o que sus marcos normativos no se adapten plenamente, adecuar y armonizar la legislación nacional conforme a los compromisos internacionales de derechos humanos y en especial a la CADH, la DADH y la CDN, mediante la adopción o la modificación de leyes específicas de niñez, como códigos o leyes especiales, que incluyan la creación de un SNP y sus principios de funcionamiento y de financiación.
2. Otorgar el más alto nivel jerárquico (rango de ley) a la norma de creación de la institucionalidad de niñez con miras a dotar a esta institucionalidad de la sostenibilidad en el tiempo y de legitimidad para ser un actor relevante en las decisiones que pueden afectar los derechos de la niñez.

### **Principios fundamentales que deben regir la creación y el funcionamiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez**

3. Los SNP deben basarse en los cuatro principios rectores de la CDN reconocidos también en el ámbito del sistema interamericano de derechos

humanos: i) el principio (y derecho) al desarrollo integral, armonioso y holístico de los NNA que tome en consideración todos sus derechos (art. 6 CDN); ii) el principio de igualdad y no discriminación (art. 2 CDN); iii) el principio del interés superior del niño (art. 3 CDN); y, iv) la participación de los NNA en todos los asuntos que les afecten (art. 12 CDN).

4. Asimismo, los SNP, en sus dimensiones normativa, programática e institucional, deben otorgar centralidad a los niños, niñas y adolescentes y a sus derechos, lo cual implica:

1. Reconocerlos titulares de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y partir de la lógica del desarrollo integral de los NNA;
2. Entender la protección de sus derechos como un continuum y no como intervenciones aisladas y desconectadas;
3. Asumir la existencia de necesidades diferentes en función de la evolución de las capacidades de los NNA y de su crecimiento, las cuales llevan aparejadas responsabilidades de diferente naturaleza e intensidad por parte del Estado, la familia y la sociedad en cada etapa de desarrollo;
4. Respetar la autonomía que progresivamente adquieren los NNA para el ejercicio autónomo de sus derechos, en función de su edad y madurez;
5. Reconocer y promover su derecho a participar y a que su voz y opiniones sean debidamente escuchadas y tomadas en consideración en todas las decisiones que les afecten;
6. Poner especial atención en aquellos grupos de NNA que enfrentan desafíos especiales o particulares en el goce de sus derechos con el objetivo de promover condiciones para asegurar sus derechos;
7. Introducir el principio del interés superior del niño como una consideración principal en todas las decisiones que se adopten que afecten a los NNA, así como adoptar las medidas necesarias para velar que este interés sea efectivamente valorado y justificado objetivamente;
8. Adoptar una perspectiva de género e intercultural; y
9. Considerar la protección de la familia como un elemento destacado de la protección de los derechos de los NNA.

5. Adicionalmente, los SNP deben regirse por los siguientes principios:

1. Profesionalización y especialización
2. Eficacia
3. Eficiencia
4. Transparencia activa y acceso a la información
5. Equidad
6. Sostenibilidad

7. Rendición de cuentas
8. Participación social
9. Vigilancia y evaluación independiente (por organismos como las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos-INIDH)

## **Política Nacional para la Niñez**

6. Adoptar y aplicar una Política Nacional para la Niñez orientada al cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos de la niñez, que cuente con recursos previsibles y suficientes, y esté basada en un diagnóstico sólido y fiable de la realidad. La Política Nacional para la Niñez debe representar el documento marco que establece la dirección estratégica del Estado a mediano y largo plazo para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, constituyéndose en la política de Estado en materia de niñez.
7. Crear los medios para que esta política tenga un carácter integral, sistémico, multifacético, intersectorial y participativo, tanto en el momento de su formulación, como en el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la misma. Esta recomendación tiene evidentes implicancias en la dimensión institucional puesto que requiere determinadas condiciones de coordinación tanto horizontal (intersectorial) como vertical (entre niveles de gobierno), y de un ente responsable de la coordinación.
8. La Política Nacional para la Niñez debe basarse en un abordaje integral y sistémico que contemple las facetas de: promoción de derechos (como la información, difusión, sensibilización y formación); la prevención de vulneraciones a los mismos y el abordaje de las causas estructurales; la creación de condiciones para el efectivo goce de la totalidad de los derechos para todos los NNA; y la detección y respuesta de protección en caso de vulneraciones a los mismos, incluida la rehabilitación, restitución y reparación de derechos, y el acceso efectivo a la justicia.
9. Incorporar en la Política Nacional para la Niñez las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales de derechos humanos, como la CIDH y la Corte Interamericana, así como aquellas que le formule su Institución Nacional Independiente de Derechos Humanos, contemplando las acciones concretas y necesarias para darles cumplimiento, y rendir cuenta de este cumplimiento.

10. Incluir en la Política Nacional para la Niñez objetivos concretos y asequibles en relación con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para todos los NNA, prever indicadores que permitan el seguimiento de su cumplimiento, así como estrategias y plazos temporales realistas para su consecución. Debe servir como un verdadero instrumento de planificación para la gestión administrativa, institucional y financiera, permitiendo la organización de modo racional, coordinado y realista, de un conjunto de recursos materiales y humanos, estrategias y acciones, sostenidos en el tiempo, de diferentes sectores e instituciones, en pos de la consecución de los fines establecidos, y además permitir el monitoreo y la rendición de cuentas.
11. Incluir disposiciones para el monitoreo constante de la Política Nacional para la Niñez, de acuerdo a indicadores de medición que permitan una actualización periódica del estado de implementación de la política y guiar la introducción de variaciones y ajustes cuando sea necesario. Idealmente deben utilizarse indicadores estandarizados mundialmente convenidos que permitan la comparación internacional y a lo largo del tiempo.
12. Deben además preverse los mecanismos de evaluación de esta Política Nacional, de forma abierta, periódica, inclusiva y participativa, describiendo los progresos logrados, con explicaciones de las eventuales desviaciones y un plan para la superación de los obstáculos que permita alcanzar las metas fijadas. La ley debería prever como mínimo dos evaluaciones, una a la mitad del periodo de vigencia de la Política, y otra a su finalización.
13. La Política Nacional para la Niñez debe adoptarse al más alto nivel, idealmente con rango de ley, que constituya un plan de cumplimiento obligatorio en todo el país, para todos los niveles de gobierno, y para los diversos sectores implicados. Debe involucrarse a los gobiernos autónomos y descentralizados de los niveles territoriales (estados/provincias, departamentos/regiones y municipios) en la formulación y la implementación de las políticas públicas de niñez, respetando las atribuciones competenciales.
14. Asimismo, los gobiernos sub-nacionales (estados/provincias, regiones/ departamentos y municipios) deben adoptar sus propias políticas para la niñez, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades en la materia, alineando estas políticas a los objetivos propuestos por la política nacional.
15. La ley debe considerar la presentación de informes periódicos sobre la implementación de la Política Nacional para la Niñez al Parlamento (y en el caso de los estados/provincias al Gobernador, y en los municipios al Alcalde), como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. La

periodicidad debe establecerse en la norma y cumplirse, previéndose sanciones de carácter administrativo por su incumplimiento. La información debe ponerse a disposición del público y para los NNA, ser ampliamente accesible, y difundirse proactivamente por el Estado en un lenguaje comprensible.

16. La CIDH recomienda que se siga profundizando y mejorando en el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica mejorando la calidad de los instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación. Los sistemas de planificación deberían constituirse como herramientas básicas de gobierno y de gestión.
17. En base al principio de igualdad y de no discriminación los Estados deben identificar activamente aquellos grupos de NNA que se encuentren en una situación de vulnerabilidad de sus derechos y que requieren de intervenciones focalizadas a sus necesidades de protección con el objetivo de dar efectividad a sus derechos. La norma debe prever los mecanismos para identificar cuáles son estos grupos, siendo una de las medidas adecuadas para ello el desglose de todos los datos que se reúnan para poder identificar los grupos en particulares situaciones de vulnerabilidad, que no tienen sus derechos garantizados, así como las situaciones de discriminación. Otra medida que contribuye a esta identificación es la consulta directa con los NNA, con las organizaciones de la sociedad civil, y con expertos y la academia.
18. La Política Nacional para la Niñez, y los programas y planes derivados de ésta, deberían incluir una estrategia comunicacional y de promoción y difusión de los derechos de la niñez con miras a la consecución de una transformación social en los modos de relación con los NNA y la eliminación de estereotipos y visiones de la niñez no acordes con sus derechos. Los NNA deberían ser incluidos en el diseño e implementación de estas estrategias de comunicación y sensibilización.

### **Vinculación de la política nacional para la niñez con el resto de políticas nacionales**

19. Asegurar que las Políticas Nacionales para la Niñez se vinculen con otros planes y políticas nacionales para garantizar que la niñez no queda relegada de las grandes políticas de Estado, como las políticas de lucha contra la pobreza, los Planes Nacionales de Desarrollo y las políticas sociales. Introducir para ello los mecanismos para asegurar que el SNP junto con otros sistemas, diseñen articuladamente todas aquellas políticas que contribuyen a garantizar los derechos de los NNA y a generar las condiciones sociales y económicas para la satisfacción de esos derechos.

## **Análisis de impacto de las leyes, políticas y decisiones administrativas en los derechos de la niñez**

20. Preverse en la ley la necesidad de realizar un análisis de impacto en los derechos de la niñez de los proyectos de legislación, reglamentación, política, presupuesto u otra decisión administrativa relevante destinadas directamente a la niñez y/o que se prevé tendrán impactos directos en los NNA, en todos los niveles de gobierno, antes de ser adoptadas y a lo largo de su implementación en el tiempo. Los proyectos que son tramitados deben contar con una sección específica que contenga un análisis sobre cómo se prevé que impactaran los derechos de NNA. Debe también realizarse un análisis una vez se ha iniciado su implementación sobre los efectos que en la práctica está teniendo en los derechos de la niñez. Medidas adecuadas deberán ser adoptadas para corregir los efectos negativos, formulándose recomendaciones concretas para ello. Los análisis que se realicen deben incluir opiniones de diversas fuentes, y ponerse a disposición del público.
21. Es deseable que se realicen estos análisis sobre el impacto en los derechos de los NNA, aunque las normas o las políticas no estén destinadas directamente a la niñez, pero que se prevé puedan tener efectos indirectos sobre ella.

## **Sistemas de recopilación y análisis de datos e información**

22. Crear y fortalecer un sistema de generación y acopio de datos, así como como de gestión de información, el cual debe responder a las necesidades de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la niñez y del presupuesto destinado a niñez con la asignación de recursos materiales y humanos idóneos. Crear metodologías fiables, diversas, de calidad y estandarizadas para la recolección de datos e invertir en la capacidad institucional para la recolección y la gestión de información en todos los niveles.
23. Debe estar en capacidad de poder generar información completa, útil, desglosada, de calidad, confiable y accesible para la elaboración de un buen diagnóstico del nivel de cumplimiento de los derechos de los NNA, ajustado a la realidad, que permita el diseño de la Política Nacional para la Niñez, y las políticas de niñez en los niveles territoriales, así como para poder realizar el seguimiento a las mismas y a los resultados obtenidos, y facilitar la formulación del presupuesto en niñez.



24. La desagregación de la información debe ser idónea y relevante para servir al fin de vigilar y fortalecer la realización de la totalidad de los derechos humanos de todos los NNA, y debe ser útil para conocer y monitorear la situación de las personas, grupos y colectividades en situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos o históricamente discriminados, excluidos o en desventaja socio-económica. La información debería desagregarse como mínimo por: edad, género, origen étnico o grupo social, ubicación geográfica, situación socioeconómica, estatus migratorio, discapacidad, y otras características pertinentes a los contextos nacionales.
25. El sistema de información también debe permitir evaluar la eficacia, eficiencia e impacto de las políticas, programas y servicios destinados a la niñez, y del presupuesto, recabar evidencias, y registrar buenas prácticas y lecciones aprendidas.
26. Este sistema de información debe ser único e integrado, aglutinando toda la información producida por los diversos sectores, para facilitar su gestión y accesibilidad. En la actualidad la información existe de modo disperso en diversos sectores e instituciones, como los ministerios de seguridad, justicia, salud, trabajo, desarrollo social, planificación y educación, entre otros. La ley debe establecer de modo claro la autoridad responsable del funcionamiento de este sistema de información, y del sistema de medición, monitoreo y evaluación.
27. La información y los datos deben ser de fácil consulta y estar disponibles oportunamente para los funcionarios del ejecutivo y los legisladores que intervienen en la preparación y la adopción de normas, política públicas y presupuestos en los ámbitos nacional y sub-nacional, además de estar disponibles para la sociedad civil, incluidos los niños, con miras a facilitar la vigilancia y escrutinio de las políticas públicas y el presupuesto.
28. El sistema de información debe recabar información sobre el desempeño institucional en la gestión de casos, que permita mejorar la atención, los flujos de remisión y la coordinación. Su publicación y difusión periódica suponen un incentivo para mejorar la gestión institucional y el funcionamiento de los servicios, e incide positivamente en la transparencia de la gestión pública y en la rendición de cuentas.
29. Considerar la creación de un observatorio para la infancia que, en cooperación con la academia y la sociedad civil, pueda generar información y analizar el funcionamiento y la eficiencia del SNP, el cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez, la inversión en la infancia y la situación de los derechos de la niñez en general. Por otra parte, la utilización de nuevas tecnologías debería explorarse más en este campo.

30. Recolectarse información a través de los servicios de atención directa a los NNA a nivel local, relativa al tipo de casos, consultas, e intervenciones que realizan, llevando estadísticas de los mismos. Los servicios de atención deben disponer de un sistema informatizado para registrar y compartir esta información. Esta información permite alimentar los procesos de toma de decisiones del órgano a cargo de la política municipal de niñez, por ejemplo sobre el tipo de intervenciones de carácter preventivo que habría que fortalecer o sobre la necesidad de establecer una estrategia para enfrentar determinados fenómenos con alta prevalencia en el municipio. Una vez centralizada esta información es de gran valor para tener un panorama de qué tipo de situaciones están llegando más al sistema, por municipio, y una visión de conjunto de la situación de la niñez en todo el territorio.
31. La CIDH considera imprescindible introducir la participación de los niños, niñas y adolescentes en la generación de información y recomienda se creen los mecanismos para ello, como encuestas realizadas en el ámbito educativo. Las voces y las opiniones de los niños y niñas son cruciales para comprender las diversas realidades en la que diferentes grupos de niños y niñas viven, visibilizar problemáticas ocultas, e identificar soluciones.
32. Con miras a evidenciar y reducir los niveles de impunidad, así como para comprender mejor el tipo de delitos contra los NNA y sus características, deberá reunirse información sobre el número de casos de violaciones a los derechos de los NNA denunciados, los enjuiciamientos, las sentencias y las medidas de reparación ofrecidas a las víctimas, desglosados como mínimo por tipo de delito, perfil del responsable y de la víctima, y lugar de los hechos.
33. La CIDH recomienda que anualmente se publique un estudio sobre el estado de la niñez en el país, en base a la información recabada, para ser divulgado entre la población y los mismos NNA.

### **Sistemas de medición, monitoreo y evaluación**

34. Deben realizarse esfuerzos considerables en todos los Estados para fortalecer los sistemas de medición, monitoreo y evaluación con miras a permitir un monitoreo eficaz y transparente, mejorar la eficacia y la efectividad de las políticas y los servicios, y la rendición de cuentas. El sistema de medición, monitoreo y evaluación debe funcionar estrechamente vinculado con el sistema de información.
35. La norma debe prever la realización de un monitoreo constante, tanto del funcionamiento del SNP, como de la Política Nacional para la Niñez, y de los

presupuestos, a los efectos de facilitar una adecuada, eficaz y eficiente implementación, tener información sobre los progresos en la consecución de los resultados esperados, así como para identificar a tiempo problemas, vacíos o desviaciones e introducir las corrección o ajustes que sean necesarios a fin de superar dichas situaciones y avanzar hacia los resultados propuestos.

36. La norma también debe prever la realización de evaluaciones sobre el funcionamiento del SNP, los logros e impactos de la Política Nacional para la Niñez y de los presupuestos, las cuales deberían formularse en un lenguaje accesible y difundirse ampliamente entre el público y los mismos NNA. La evaluación final de la Política Nacional para la Niñez debe mostrar el modo y el nivel de consecución de los objetivos, resultados y metas de la Política, extraer lecciones aprendidas y formular recomendaciones que informen las decisiones futuras sobre las políticas públicas. Debe contarse asimismo con una evaluación exhaustiva de los alcances y resultados del funcionamiento de la institucionalidad del SNP, sus dificultades y límites, así como respecto del presupuesto asignado a niñez y de su capacidad para avanzar en la garantía de los derechos de los NNA.
37. Los mecanismos de evaluación deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación. Las evaluaciones además de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, desalientan la corrupción, y las recomendaciones que se derivan de las mismas incrementan la idoneidad de las políticas en el futuro y su capacidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos.
38. Además de las evaluaciones internas, deben preverse y facilitarse las evaluaciones independientes por organismos, como las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos-INIDH y por entidades como los Tribunales de Cuentas o Contralorías, sobre el cumplimiento de la Política Nacional para la niñez, el funcionamiento del SNP y el presupuesto destinado a la niñez. Sus conclusiones y recomendaciones deben hacerse públicas y el Estado debe elaborar un plan de seguimiento de las mismas
39. La CIDH recomienda que se construyan indicadores robustos que puedan medir los avances además de poder evidenciar si el Estado cumple con los principios de igualdad y equidad, al poder desagregar la información por diversos grupos de NNA. Es importante además que los sistemas de medición incorporen indicadores estandarizados.
40. La CIDH considera que los Estados deben ampliar la participación de la sociedad civil y de los NNA en los procesos de monitoreo y de evaluación de tal modo que se garantice que sus opiniones serán escuchadas.

## **Institucionalidad específica y especializada de niñez**

41. Los Estados que no lo hayan hecho deben crear una institucionalidad específica y especializada para velar por la promoción y la protección de los derechos de los NNA en los diversos niveles territoriales, estableciendo un inequívoco deber legal de implantación de toda la institucionalidad en todos los niveles. La ley debe contemplar los órganos tomadores de decisiones y aquellos implementadores de las políticas y programas y que están a cargo de servicios de atención, y designar el Ente Coordinador/Rector.
42. La norma de creación de la institucionalidad de niñez debe tener el más alto nivel jerárquico, preferentemente con rango de ley, como un Código de Niñez o una Ley Especial de niñez, en atención a la sostenibilidad y estabilidad en el tiempo de esa institucionalidad. La ley debe atribuir claramente el mandato, competencias y responsabilidades, las cuales deben tener un carácter amplio y con una visión de integralidad de los derechos de los niños, y referirse a los diversos niveles.
43. Debe adoptarse un sistema descentralizado que prevea los mecanismos y sistemas para que todas las instituciones trabajen en forma conjunta y articulada para el cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez, bajo unas direcciones generales, estándares y lineamientos comunes que garanticen la calidad y el principio de igualdad.
44. La ley debe además establecer los mecanismos de financiamiento de esta institucionalidad que aseguren su funcionamiento operativo, sostenibilidad y su implantación en todo el territorio de acuerdo con los estándares de calidad y cobertura que se fijen.
45. La ley debe establecer la creación del órgano o mecanismo de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas a nivel nacional y otorgarle un alto nivel jerárquico para garantizar la capacidad de toma de decisiones, y para poder articular un modelo sistémico que conecte y vincule a todos los sectores involucrados en temas de niñez.
46. Asimismo la ley debe establecer su composición multisectorial o interministerial; determinar los sectores que como mínimo deben hacer parte y participar de estos órganos, en los distintos niveles; y prever expresamente la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos de la niñez en estos órganos. Entre sus principales funciones y competencias deben comprenderse la concertación y aprobación de una Política Pública Nacional integral para la Niñez; la formulación de los planes, programas y estrategias de acción de ámbito nacional derivados de esta Política Nacional; la redacción de propuestas de

leyes que conciernen a la niñez a ser presentadas ante el legislativo; y ser responsable por el monitoreo de la implementación de la Política Nacional para la Niñez, y su evaluación.

47. Además de la adopción de las políticas, programas y servicios destinados a la niñez, los órganos a cargo de la aprobación de la política de niñez deberían tener atribuidas como mínimo las siguientes funciones: i) evaluar anualmente la inversión que se ha realizado en niñez y los resultados logrados; ii) elaborar el presupuesto para el próximo año; iii) monitorear el cumplimiento de la Política para la niñez y el resto de programas y servicios y evaluar periódicamente su cumplimiento; iv) recopilar y analizar la información relacionada con la situación de los derechos de los NNA; v) identificar y proponer las transferencias económicas a nivel vertical que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del SNP; y vi) rendir anualmente un informe sobre el estado de la niñez y la adolescencia al Parlamento, o a los órganos legislativos estatales y a los Alcaldes, en función del nivel territorial. Todos estos documentos deberán ser de acceso público, elaborados en un lenguaje comprensible, y se promoverá su difusión.
48. La ley también debe prever que este tipo de órganos deban replicarse en los otros niveles territoriales, estatales (estados federales), regionales y municipales, con mandato para adoptar respectivamente las Políticas Estatales/Provinciales/Regionales y las Políticas Municipales de Niñez, en concordancia con la Política Nacional para la Niñez.
49. Es recomendable que el órgano a cargo de adoptar la política nacional de niñez sea presidido por el Presidente de la República o por el Presidente del Consejo de Ministros, e integre a todos los titulares ministeriales pertinentes, y que los órganos a cargo de adoptar la política regional o estatal (en los Estados Federales) sean presididos por los Gobernadores, y en el nivel municipal por los Alcaldes.
50. Vincular los órganos a cargo de adoptar la política de niñez a nivel nacional, regional y municipal, a mecanismos de consulta de NNA, especialmente con mecanismos formales e institucionales, como los consejos consultivos de NNA.
51. Convocar Foros o Conferencias Nacionales, con una participación social amplia, tanto para el diseño como la evaluación de la Política Nacional para la Niñez, que nutren el accionar y el cumplimiento del mandato del órgano a cargo de adoptar la política de niñez a nivel nacional, y realización de modo descentralizado de estos Foros o Conferencias.

52. Prever en la ley un espacio o mecanismo de cooperación y articulación entre los entes territoriales, con el objetivo de coordinar las políticas de niñez en todo el territorio y de asegurar el principio de igualdad y un piso mínimo de prestación de servicios y de calidad, especialmente en los Estados con estructuras federativas, o con una fuerte descentralización de competencias hacia las regiones. La CIDH también recomienda que se creen este tipo de mecanismos respecto del nivel municipal.
53. La norma también debe prever la institucionalidad responsable de la implementación y de la ejecución de las políticas y programas. A su vez, el Estado debe organizar la institucionalidad y los dispositivos operativos para la prestación de los servicios directos a los NNA y a sus familias, así como para la gestión de casos y de las medidas de protección especiales ante la vulneración de derechos y la necesidad de restituirlos.

## **Coordinación**

54. La ley debe designar claramente el Ente Coordinador/Rector de todo el SNP, con atribuciones claras y amplias y un nivel jerárquico que le permita articular efectivamente a nivel horizontal (intersectorial) y vertical (entre los niveles de gobierno). Debe tener atribuido un claro rol de coordinación política y técnica, y de articulación con otros sistemas (como los de protección social, salud, justicia, entre otros), así como con la sociedad civil, además de velar por el funcionamiento integral del SNP.
55. Esa coordinación exige establecer un órgano de coordinación/rector que disponga de un elevado nivel jerárquico político-administrativo y sea la máxima autoridad del sistema de protección integral de la niñez, fortaleciendo su rol de coordinación política, técnica y de constituirse como instancia de interlocución para todos los sectores de gobierno y con los otros sistemas. En algunos países la CIDH nota que se atribuye esta función al órgano a cargo de adoptar la política de niñez a nivel nacional, en concordancia con las características y funciones que se acaban de describir. Al respecto la CIDH valora este modelo a la vez que recomienda en estos casos dotar al órgano a cargo de aprobar las políticas de niñez a nivel nacional de las estructuras necesarias, como una Secretaría Ejecutiva, bien dotadas de recursos humanos, materiales y financieros para poder cumplir esta doble función y en particular las tareas de gestión. En otros países, se atribuye esta función a Institutos Autónomos, o una Secretaría o Dirección en un Ministerio, notando la CIDH retos en lo relativo al nivel jerárquico y la falta de recursos suficientes para poder operar.
56. El Ente coordinador/rector debería elaborar una propuesta de lineamientos técnicos que permitan la efectiva implementación,

funcionamiento y coordinación de la totalidad del SNP en todos los niveles, así como elaborar los lineamientos técnicos para la implementación de los planes de acción para la aplicación de la Política Nacional para la Niñez y coordinar que se ejecuten.

57. Es importante que el ente coordinador/rector tenga atribuidas competencias de carácter técnico en la formulación de propuestas de lineamientos operativos, estándares técnicos, códigos de conducta y guías y protocolos de actuación y de remisión de casos para las autoridades y funcionarios, y para organizaciones públicas y privadas que trabajan directamente con NNA, en los diversos niveles. En su calidad de especialización técnica puede prestar asesoría al órgano a cargo de adoptar la política de niñez a nivel nacional y preparar proyectos de normas y políticas para su análisis y discusión en el este órgano.
58. En atención a las debilidades observadas en el funcionamiento del SNP a nivel local, la CIDH recomienda que el Ente Coordinador/Rector elabore un plan estratégico para apoyar la implantación del SNP en todos los niveles, especialmente en el nivel local, y asistir técnicamente a los municipios en la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Niñez y a los centros y servicios municipales de atención directa a NNA y gestión de casos. Entre otras cosas, debería mantener un mecanismo de capacitación e intercambio permanente para autoridades y funcionarios públicos. A los efectos de garantizar la calidad de la atención que prestan los servicios municipales de atención directa, la CIDH recomienda que el Ente Coordinador/Rector asuma una mayor posición de monitoreo respecto de éstos.
59. A su vez, es importante que elabore lineamientos técnicos para promover la conformación y el funcionamiento de los consejos consultivos de NNA, promoviendo su creación en los diversos niveles, y asegurando que los mismos dispongan de todo el apoyo humano, material y técnico para poder operar.
60. Llevar el registro de entidades y organismos que prestan servicios a la niñez, como los centros de acogimiento y albergues para niños y niñas sin cuidados parentales o víctimas de violencia, públicos y privados, a menos que la legislación le atribuya expresamente la competencia a otro organismo; emitir las autorizaciones de funcionamiento de estos centros; supervisar el cumplimiento de las regulaciones de operación; e investigar posibles irregularidades o incumplimientos de la norma y en su caso imponer medidas correctivas y sanciones, pudiendo implicar incluso el cierre del centro afectado. Se le suele también atribuir funciones de monitoreo y supervisión de la calidad y el cumplimiento de estándares por parte de los servicios locales de atención directa a los NNA.

61. La CIDH también recomienda que entre sus principales funciones se encuentran impulsar y efectivizar el despliegue e instalación de los sistemas de información y datos, así como los sistemas de monitoreo y evaluación previstos en la ley, asegurando que existan los mecanismos, instrumentos, metodologías y guías necesarias para ello, además de velar para que la información se colecte y se encuentre disponible. Asimismo, debería establecer una estrategia de transparencia y de rendición de cuentas sobre el funcionamiento de todo el SNP, que incluya velar por la publicación y difusión de diversos informes y evaluaciones que se produzcan.

## **Estados Federales**

62. Tomar medidas para asegurar que se realicen las adecuaciones y armonizaciones normativas en todos los estados/provincias a fin de garantizar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de los NNA en todas las jurisdicciones estatales.
63. Asegurar que los estados/provincias creen la institucionalidad del SNP a nivel estatal/provincial, adopten la política estatal/provincial de niñez y aporten los recursos necesarios, en base a los principios aplicables, al Estado en su conjunto.
64. Preverse en la legislación, y establecerse, un espacio de concertación a nivel federal, entre los estados y el nivel federal, liderado por el ente coordinador/rector, para asegurar y acelerar la adecuación de los sistemas estatales/provinciales y que los marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la CDN; ello con miras a conseguir un mayor nivel de homogeneidad en las políticas de niñez y en los programas y servicios que permita avanzar en la equidad territorial y en garantizar un mínimo de paridad, promoviéndose la asistencia técnica y financiera para la organización y funcionamiento del SNP.
65. La CIDH recomienda que en el marco del órgano federal de niñez se acuerden estándares comunes entre los estados/provincias con el objetivo de evitar asimetrías y heterogeneidad entre los estados/provincias en materia de la institucionalidad del SNP que pueda generar en la práctica brechas de calidad en la atención a los NNA.
66. Establecer los mecanismos para la transferencia de recursos económicos a nivel vertical (entre la Federación y los estados/provincias), y entre los estados/provincias, para financiar la instalación del SNP. La ley debe prever los mecanismos de distribución de fondos presupuestarios para el



cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Niñez en todo el territorio del Estado Federal, con miras a facilitar transferencias a las zonas con menores capacidades financieras y equiparar los niveles de protección de los derechos de la niñez.

67. La CIDH recomienda que los órganos federal en materia de niñez estén integrados por los representantes de los órganos de formulación de las políticas existentes en cada uno de los estados/provincias, a ser posible al más alto nivel (Gobernadores).
68. La CIDH recomienda que los Estados no-federales, pero con un fuerte nivel de descentralización a las regiones, departamentos u otras divisiones territoriales sub-nacionales, creen órganos de concertación entre niveles territoriales político-administrativos, a través de un mecanismo de articulación vertical. En adición, se creen espacios similares que convoquen a los titulares de los órganos a cargo de la política de niñez a nivel local junto con el titular del estado o región respectiva.

### **El nivel local**

69. La ley debe diseñar un SNP descentralizado previéndose un órgano deliberativo que determine la Política Municipal de Niñez y monitoree su cumplimiento, así como la institucionalidad o servicios responsables por la ejecución de las políticas, por la atención directa a los NNA y a sus familias, y la gestión de casos. La ley debe ser clara en prever de modo obligatorio la conformación de estos órganos a cargo de las políticas municipales de niñez y de los servicios municipales de atención directa, estableciendo la autoridad responsable por su creación.
70. Formular la Política Municipal para la Niñez adaptando las prioridades y las estrategias de la Política Nacional de acuerdo con la realidad y a la situación específica de cada municipio, pero sin perderse de vista que deben contribuir, guiarse y enmarcarse en la Política Nacional para la Niñez y la consecución de sus objetivos, resultados y metas.
71. La ley debe prever la creación de servicios municipales de atención directa de carácter permanente, gratuito y multidisciplinario, que aseguren que los NNA y sus familias accedan a atención especializada en sus comunidades. Debe tratarse de servicios que cumplen funciones de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA a nivel municipal.
72. Garantizar la efectiva accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y calidad de los servicios y programas a nivel local. Los servicios deben además ser culturalmente pertinentes, ofrecidos en las diversas lenguas que se hablen

- en el país, y ser fácilmente accesibles físicamente en términos de su ubicación y en relación a la remoción de barreras arquitectónicas. También deben ser adaptados para los NNA de diferentes edades, sin discriminación.
73. Precisar los parámetros y estándares de cobertura y de calidad en relación a la conformación y funcionamiento de los servicios municipales de atención a la niñez para garantizar una atención similar en todo el territorio nacional, y permitan su monitoreo e identificar deficiencias.
  74. En adición, la CIDH recomienda se adopten protocolos y lineamientos de atención y de gestión de casos que sean claros y tomen en cuenta los derechos del niño y su interés superior, así como de códigos de conducta para los profesionales que se desempeñan en estos servicios, y sanciones adecuadas en caso de incumplimiento.
  75. Establecer mecanismos de cooperación entre la escuela y estos servicios para la identificación temprana de casos de desprotección y su remisión, lo mismo que con los servicios de salud.
  76. La CIDH subraya la necesidad que el funcionamiento del SNP a nivel municipal sea realmente integral en la protección de todos los derechos para toda la niñez, y que los servicios que se prestan no se centren única y exclusivamente en determinados grupos de niños por sus particulares circunstancias de vulnerabilidad, o se limiten a atender solo determinadas temáticas y violaciones a derechos. La CIDH también recomienda que se preste mayor atención a las funciones de promoción de derechos, garantía de derechos y estrategias de prevención.
  77. Todos los servicios deben contar con mecanismos para la presentación de quejas o denuncias. Estos mecanismos de queja y denuncia deben ser ampliamente conocidos, simples, adaptados a los NNA, seguros, confiables, ágiles y efectivos. Deben poder ser accesibles a todos los NNA y a los adultos bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación de ningún tipo, adecuándose a la edad, ser sensibles al género, lengua, discapacidad y otras condiciones, asegurarse que estén disponibles para los NNA en una especial situación de dependencia del Estado o vulnerabilidad. La CIDH recomienda se creen líneas telefónicas gratuitas de 24 horas de atención.
  78. La ley debe establecer el deber de dotar de recursos humanos, materiales y económicos a los servicios municipales de atención directa.
  79. A su vez también recomienda se prevean los mecanismos institucionales y financieros para superar las desigualdades e inequidades particularmente acuciantes en el nivel municipal que se originan en la heterogeneidad de realidades. Específicamente, en atención al principio de igualdad, el Estado

deberá articular los mecanismos para calcular y efectuar las transferencias entre los diversos niveles territoriales y explicar al público en qué consisten y cómo se vinculan específicamente con la consecución del goce de los derechos de los NNA en todo el país, la superación de condiciones de desigualdad en el ejercicio de derechos, y de la capacidad del Estado para prestar protección.

80. De modo general, es importante que los Estados articulen las medidas idóneas para que la descentralización no configure un obstáculo para la protección de los derechos de los NNA, sino una mejor instancia de protección para cada uno de ellos. En ese sentido, todos los Estados, a través del Ente Coordinador/Rector, deberían desarrollar un programa de acción, destinado al fortalecimiento de los sistemas locales, a través de capacitación, asistencia técnica, recursos, definición de estándares mínimos y protocolos de actuación.
81. Los servicios municipales de atención directa deben presentar ante las autoridades municipales informes periódicos, y uno anual, sobre sus actividades y los resultados de sus intervenciones así como las estadísticas de casos, los cuales deberían ser públicos y de fácil acceso y consulta.

### **Participación de la sociedad civil en las estructuras institucionales**

82. Incrementar y fortalecer los mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos relacionados con la niñez. La ley debe reconocer su participación en el funcionamiento del SNP, en especial en los órganos a cargo de adoptar la política de niñez, en los diversos niveles, asegurando que esta participación sea amplia, diversa, legítima e inclusiva y tenga la capacidad de incidir efectivamente en los debates y la toma de decisiones.
83. La CIDH recomienda que la norma regule el número de representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en materia de niñez que participarán en los órganos a cargo de la adopción de la política de niñez, en los diversos niveles. Una de las posibilidades es establecer la participación paritaria de la sociedad civil en estos órganos, lo cual facilita un debate y diálogo plural y diverso que incorpora diversas miradas, experiencias y realidades que afectan a la niñez.
84. La representación social no puede ser decidida por el mismo ejecutivo, recomendando que se modifique esta situación y se creen mecanismos y procesos de selección de representantes de organizaciones de la sociedad civil que sean democráticos, transparentes, consensuados y participativos.

Respeto a la diversidad y no discriminación deberán respetarse las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.

85. Los Estados que ya cuenten con este tipo de previsiones normativas deberían revisar las normas y las prácticas para garantizar efectivamente esta pluralidad, diversidad e inclusividad de visiones y puntos de vista, siendo preciso evitar que los espacios de participación sean controlados por intereses organizados que reproduzcan la exclusión social, así como tomar las medidas adecuadas si las organizaciones de la sociedad civil son en el país las principales ejecutoras de los servicios del SNP, pues su independencia puede verse afectada y su rol de monitoreo y vigilancia ponerse en duda.
86. Asimismo, la CIDH recomienda que la ley prevea otros espacios que supongan una oportunidad real de aportar constructivamente con propuestas de mejoras como foros, audiencias, debates y consultas, sin limitarse a la participación únicamente a través de los órganos a cargo de la adopción de las políticas de niñez.

### **Participación de los niños, niñas y adolescentes en las estructuras institucionales**

87. La norma legal que crea el SNP debe prever la conformación de las estructuras institucionales permanentes para la amplia y representativa participación de los NNA en el marco del funcionamiento del SNP, en los diversos niveles, las cuales deben ser serias, accesibles, y estar adaptadas a las diferentes edades.
88. Además, debe promoverse que la participación sea amplia, plural, diversa, representativa e inclusiva, asegurando que NNA de diversa procedencia, edades y grupos sociales, entre otros, estén representados. Para ello la norma debe prever los medios para garantizar la representatividad, los requisitos para integrar los consejos consultivos de NNA y el número de representantes, debiendo considerarse, entre otros aspectos, la distribución geográfica, edades, género, condiciones socio-económicas, minorías, diversidad cultural y lingüística, origen étnico, y condición de discapacidad, entre otros aspectos.
89. Garantizar las condiciones para la participación efectiva de todos los NNA, sin discriminación. Debe considerarse que algunos grupos de NNA, como los niños y las niñas de corta edad, los NNA con discapacidad, los NNA migrantes o los que pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos, y

los de minorías étnicas, culturales y lingüísticas, experimentan mayores dificultades y obstáculos para ejercer su derecho a participar, debiéndose facilitarse los apoyos adecuados.

90. Se adopten directrices, lineamientos, protocolos y guías prácticas sobre la participación de NNA en los consejos consultivos de NNA con miras a promover y garantizar adecuadamente este derecho y establecer las condiciones para ello, de acuerdo a lo que se ha indicado.
91. La norma debe prever de qué manera las opiniones y las recomendaciones de los NNA serán tomadas en cuenta por los tomadores de decisiones, así como rendir cuentas sobre el cumplimiento de este aspecto para que pueda decirse que la participación es seria y no meramente simbólica.
92. El Estado debe asegurar que toda la documentación relativa a la Política Nacional deba ser ampliamente accesible a ellos y ellas en un lenguaje comprensible, así como también las evaluaciones y otros documentos de rendición de cuentas, y la información perteneciente al presupuesto, con miras a facilitar la participación activa y relevante en el proceso.
93. Además de los consejos consultivos de NNA, deban facilitarse diversos medios y mecanismos para ello, como foros, consultas, grupos focales, encuestas de opinión y encuestas de autopercepción, entre otros, que recaben directamente la opinión y las experiencias de los NNA. En todos los casos, los Estados deben garantizar que los procesos de participación sean serios, genuinos, respetuosos y que estén en capacidad de promover una participación significativa y protagónica de los NNA.
94. La CIDH considera que los Estados deberían establecer una evaluación sobre el estado actual de la participación infantil en el país, incluyendo el reconocimiento que se hace desde la legislación así como la identificación de espacios y mecanismos existentes destinados a los NNA para participar en las diseño, monitoreo y evaluaciones de las políticas públicas que les afecten, en los diversos niveles. Este documento debería identificar las principales brechas en la instalación de los consejos consultivos de NNA, o figuras afines, y establecer un plan de acción a corto plazo para conseguir garantizar efectivamente este derecho, estableciendo metas y estrategias para ello, y rindiendo cuentas de cuanto se ha logrado anualmente.
95. La CIDH recomienda a los Estados que adopten en la Política Nacional para la Niñez una estrategia específicamente destinada a promover y aumentar las oportunidades de participación social de NNA y destinen recursos para ello. Entre las medidas para ello, los Estados pueden proporcionar apoyo en los procesos organizativos y asociativos infanto-juveniles y apoyar los procesos de empoderamiento de los NNA para el ejercicio de este derecho.

96. Disponer los fondos para lograr la participación de los NNA en el funcionamiento de los SNP, sin que la falta de recursos pueda servir para justificar el incumplimiento de la obligación de carácter inmediato del Estado de garantizar el derecho del niño a participar y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y servicios que les afecten.
97. La CIDH considera que podrían utilizarse mejor las oportunidades que la escuela ofrece para promover entre los NNA el derecho a participar y servir como base para habilitar la participación de los NNA en los consejos consultivos de NNA, a la vez que se deberían arbitrar medidas para considerar también la promoción del derecho a la participación de los NNA que no están escolarizados. La CIDH no ha recibido información suficiente sobre este aspecto, más allá de la información sobre la participación de los NNA en los órganos participativos y de gobierno de las escuelas.
98. Invertir en iniciativas de formación y sensibilización en aspectos relativos a la participación infanto-juvenil, en particular para los padres y otros cuidadores, los profesionales que trabajan con y para los NNA, los encargados de formular políticas y los responsables de tomar decisiones.
99. Estas recomendaciones deben ser particularmente tomadas en consideración e implementadas en el nivel municipal, donde mayores falencias ha detectado la CIDH.
100. El SNGIDDNNA debe no solamente integrar la participación de los NNA en sus estructuras y procesos, sino que a la vez debe promover la participación como un derecho de los NNA en los diferentes ámbitos en los que los NNA se desarrollan, contribuyendo así a avanzar en el reconocimiento de este derecho en la familia, la escuela y en la sociedad en general.

### **Aspectos económicos**

101. La CIDH recomienda que los Estados introduzcan una previsión legal expresa sobre el deber de invertir los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de la niñez. La ley debe fijar claramente los parámetros mínimos de acuerdo con la CADH, la DADH y la CDN que el Estado debe observar en el proceso de asignación de recursos para la niñez, referida a los diferentes niveles, es decir, el nivel nacional, sub-nacional y local. Específicamente, los Estados deben movilizar, asignar y gastar los recursos de una manera que sea compatible con sus obligaciones de protección especial de la niñez y en

atención al interés superior del niño y al principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos humanos de los NNA.

102. Los Estados deben establecer un mecanismo de financiamiento definido, estable y suficiente que identifique y vincule los fondos que la Política Nacional para la Niñez y el funcionamiento del SNP requieren, y asegurar el presupuesto anual necesario para el funcionamiento de la totalidad del sistema. Lo anterior implica tener calculado el costo del funcionamiento de toda la institucionalidad que integra el SNP, a nivel nacional y sub-nacional, así como el costo de la política pública, programas y servicios.
103. Establecer en la legislación el deber de asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos a los NNA y que el presupuesto de infancia se encuentra protegido por el principio de no regresividad y progresividad, por el cual la previsión presupuestaria no podrá ser inferior a la del periodo anterior. Sólo se podrán adoptar medidas regresivas si el Estado puede demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminadoras, temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible. En particular, el Estado debe demostrar que los niños y niñas más vulnerables serán los últimos en verse afectados por las medidas de recortes.
104. Para asegurar la instalación y el funcionamiento normal del SNP y su institucionalidad, en condiciones que permitan su sostenibilidad, así como para la implementación de la Política Nacional para la Niñez, la CIDH recomienda que la ley establezca un porcentaje mínimo específico para el funcionamiento del SNP y para el cumplimiento de la Política, y que se proteja la inversión en niñez a través de la mención expresa en la ley de los principios de no regresividad y progresividad.
105. Introducir y aplicar en la normativa presupuestaria los principios presupuestarios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, rendición de cuentas, participación, y en general los principios de la buena gestión de los asuntos públicos, además de articular medidas contra la corrupción, en todos los niveles.
106. Es importante que los Estados valoraren los efectos que la legislación y las políticas asociadas a la movilización de recursos y de generación de ingresos (como por ejemplo la política tributaria) tienen sobre los derechos de los niños, y no solamente las medidas de asignación y de gasto presupuestario.
107. Debe asegurarse que las políticas y las fórmulas de división de los ingresos públicos entre las diversas entidades del Estados, tanto verticales (entre los

distintos niveles del Estado) como horizontales (entre sectores del mismo nivel), favorezcan y mejoren la garantía de los derechos de los NNA y la igualdad entre los de distintas localizaciones geográficas. Además deben establecerse mecanismos que favorezcan la articulación y cooperación intersectorial e interinstitucional, al interior del SNP y de otros sistemas, para un gasto más eficiente y articulado.

108. Los Estados han de ser capaces de demostrar que se ha tenido en cuenta el interés superior del niño en la toma de decisiones sobre presupuestos, cómo se ha tenido en cuenta ese principio frente a otras consideraciones, y cómo las decisiones presupuestarias adoptadas han mejorado la situación de la niñez, demostrando los resultados concretos alcanzados.
109. Los Estados deben publicar la información relativa a los ingresos movilizados, las asignaciones presupuestarias a la niñez y los gastos efectivamente realizados, comprendiendo los diversos niveles del Estado. Debe especificarse el nivel de inversión realizado en materia de niñez en relación al presupuesto total del Estado y comparado con otros sectores. Esta información deberá mostrar y explicar las posibles desviaciones que se hayan producido entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, y vincular esta inversión con el cumplimiento de los objetivos fijados en la Políticas Nacional para la Niñez. Ello con miras a la transparencia, rendición de cuentas y a justificar que se han asignado el máximo de los recursos disponibles a la niñez.
110. Los Estados deben analizar las repercusiones que las decisiones presupuestarias (de recaudación de ingresos, asignación presupuestaria y de gastos) efectivamente han tenido sobre los NNA. Estas evaluaciones deben incluir las consultas con NNA, sus familias y cuidadores y con las personas que trabajan directamente con NNA o en favor de sus derechos, para conocer mejor cómo les han afectado a los NNA las medidas de carácter presupuestario. Esta información debe hacerse ampliamente accesible al público y a los NNA en un lenguaje claro y de fácil comprensión.
111. Es necesario que los recursos destinados específicamente a la niñez estén adecuadamente etiquetados y clasificados a efectos de poder rendir cuentas. Además el Estado deben contar con información desagregada, como mínimo, sobre la cantidad de recursos que se ha invertido en los NNA en cada una de las diversas zonas geográficas del país, por edades, género, etnicidad, y por diversas condiciones de vulnerabilidad previamente identificadas en la Política Nacional para la Niñez. La información debe mostrar el nivel de inversión destinada específicamente a estos grupos de NNA y los Estados deben evaluar continuamente los resultados en diferentes grupos de NNA para determinar dónde se necesita una



promoción más eficaz, mayor inversión y el resultado concreto que se consigue con ella.

112. Asegurar que la recaudación y la transferencia de recursos se realice a tiempo para garantizar que puedan efectivamente ser gastados, y asegurar que existe la capacidad de gasto.
113. Los Estados deben disponer de procesos de control interno, y de auditorías externas independientes realizadas por entidades como los Tribunales de Cuentas o Contralorías, que velen por que se respeten los principios técnicos presupuestarios y de contabilidad aplicables. Este escrutinio debe también preverse y facilitarse a otros actores, como el Parlamento y la Institución Nacional Independiente de Derechos Humanos (Ombudsperson).
114. Los Estados deben promover activamente el acceso a la información sobre ingresos públicos, asignaciones y gastos relacionados con la niñez, y los resultados obtenidos con esta inversión, como mecanismos de transparencia y para facilitar la participación de la sociedad civil y de los NNA en la formulación y vigilancia de los presupuesto públicos.
115. La CIDH recomienda que en la ley prevea que en tiempos de crisis económica se blinden frente a recortes los niveles esenciales mínimos de todos los derechos y los programas básicos o estratégicos, así como el mantenimiento de la institucionalidad que asegure las condiciones operativas para garantizar los derechos de los NNA. La CIDH entiende como programas básicos o estratégicos aquellos que se orientan, entre otros, a garantizar la vida, la integridad personal, los programas de salud y a enfrentar la desnutrición de los NNA, cuya disrupción podría poner en grave riesgo el bienestar, la integridad y la vida de los NNA con impactos duraderos, incluso irreversibles.
116. La CDIH recomienda que los Estados mejoren los sistemas de gestión administrativa y financiera que generan ineficacias e ineficiencias en la asignación, gestión y gasto de los recursos; que se vinculen las decisiones económicas al cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez; y se inviertan mayores esfuerzos en formar técnicamente a los funcionarios que deben diseñar y adoptar el presupuesto, en todos los niveles territoriales.

### **El sub-sistema de protección frente a la violencia, abuso, explotación, negligencia y abandono**

117. Integrar completamente el sub-sistema nacional de protección de los NNA frente a la violencia, abuso, explotación, negligencia y abandono, al SNP. Si

bien el SNP y sus programas y servicios pueden dar un peso específico importante a la protección especial frente a estos fenómenos debido a la envergadura de la problemática, una mirada restrictiva del SNP que se centre fundamentalmente en el sub-sistema de protección frente a la violencia presenta importantes desafíos incluso para enfrentar y prevenir la misma violencia, puesto que para ello es crucial articular acciones holísticas, multisectoriales y multifacéticas que respondan a fenómenos complejos.

118. La CIDH recomienda adoptar una legislación que prohíba expresa y claramente todas las formas de violencia contra la niñez, y de modo explícito aquellas formas de violencia que siguen estando socialmente toleradas como el castigo corporal, la violencia psicológica y fenómenos de explotación como el trabajo infantil doméstico (criadazgo, restavek) o la utilización de NNA para el micro-tráfico de drogas. Igualmente importante es que se garanticen políticas, programas y servicios para prevenir y erradicar todas las formas de violencia con miras a promover cambios sociales en materia de percepciones y comportamientos que legitiman y reproducen las formas de violencia en contra de los NNA, de tal modo que supongan una medida idónea y suficiente para proteger efectivamente a los NNA frente a la violencia y garantizar sus derechos.
119. Adoptar medidas efectivas para luchar contra los elevados niveles de impunidad de los delitos contra la integridad.
120. Eliminar las respuestas del Estado más propias del modelo tutelar y asistencialista con un fuerte componente de institucionalización y separación del NNA de su familia, siendo necesario que se adopte una aproximación integral desde un robusto SNP basado en una visión holística y multisectorial de las problemáticas que afectan a la niñez, y promover intervenciones a través de las políticas sociales de protección a la familia y de desarrollo social.
121. En lo tocante a la adopción de medidas de protección, establecer los mecanismos para ofrecer una protección adecuada e idónea a los NNA en situación de riesgo o que han sido víctimas de violencia, abuso, explotación o negligencia. En función de las circunstancias, estas medidas de protección pueden incluso tener un carácter excepcional y suponer la separación temporal o permanente del niño o la niña de su familia por motivos de protección.
122. Ofrecer respuestas especializadas a las diversas situaciones de desprotección que afectan a los NNA, que consideren y sean respetuosas de sus derechos, promuevan su efectiva vigencia, y aborden las causas socio-

económicas y de carácter estructural que subyacen a las situaciones de desprotección a través de políticas y servicios sociales.

123. Evitar judicializar --siempre que no sea contrario al interés superior del niño-- los problemas sociales subyacentes a la situación de vulneración de derechos cuando estos problemas puedan ser abordados de modo más eficiente y adecuado a partir de políticas sociales de protección y apoyo a la familia, en particular cuando el telón de fondo de muchas de las medidas de protección es la pobreza, la exclusión social, y sus consecuencias en las familias.
124. Asegurar que impere el principio de legalidad en lo relativo a la regulación del procedimiento en el marco del cual se adopten decisiones que afecten los derechos del niño, además de garantizar los derechos procesales y las garantías reconocidos por la Convención Americana. En adición, garantizar que cualquier actuación que afecte al niño deba basarse en la evaluación de los profesionales de los equipos multidisciplinarios, hallarse motivada conforme a la ley de forma objetiva, suficiente y de acuerdo al interés superior del niño, y quedar sujeta a verificaciones sobre su idoneidad y legitimidad a través de un seguimiento por parte de los equipos de expertos.
125. Regular de modo claro y de acuerdo a los estándares internacionales, la autoridad competente y los principios y garantías aplicables para la determinación, aplicación y revisión de una medida de protección de carácter excepcional que implique la separación de un niño de su familia y su cuidado en ámbitos familiares alternativos o en centros especializados de protección, teniendo en cuenta que la separación del ámbito familiar debería ser siempre una medida de último recurso y en lo posible por el menor periodo de tiempo, aplicable solo en los supuestos taxativamente previstos en la ley, y en consonancia con los estándares internacionales e interamericanos, quedando sujeta a revisión judicial.
126. Adoptar protocolos claros, destinados a los servicios de atención a la niñez, sobre la gestión de los casos que reciban de NNA que requieran de una medida de protección. Estos protocolos deberían incluir como mínimo: los lineamientos para la identificación temprana de violaciones a derechos; los medios para la determinación de la situación del niño y de su familia por los equipos multidisciplinarios; los requisitos para proceder a la remisión a otras instancias (como salud, servicios sociales) cuando se requiera o para poner el caso en conocimiento de las autoridades judiciales; y contemplar los trámites necesarios para determinar e implementar la intervención que sea más acorde con el interés superior del niño en base al diseño de un plan integral de restitución de derechos que esté coordinado con otras instancias o entidades.

127. Registrar debidamente todas las intervenciones realizadas respecto a los NNA que sean atendidos dentro de los servicios del SNP. Preverse mecanismos de revisión o auditoría periódica del modo cómo se gestionan los casos, a realizarse por el Ente Coordinador/Rector u otras instancias administrativas, en su rol de garantizar el adecuado funcionamiento del SNP de acuerdo a los protocolos, lineamientos y normas aplicables, y adoptar las acciones correctivas que sean procedentes.
128. Asimismo, debería preverse la posibilidad de que la oficina del Instituto Nacional Independiente de Derechos Humanos pueda revisar si la gestión de los expedientes de protección de modo general sigue los protocolos y está de acuerdo con la normativa, y formular recomendaciones al respecto.

### **Acceso a la justicia para los niños, niñas y adolescentes**

129. Articular todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a una justicia efectiva a los NNA, tomando en especial consideración las particulares condiciones de los NNA y los desafíos y barreras específicas que enfrentan debido a sus circunstancias, y fortalecer la articulación entre el SNP y el sector justicia con miras a que creen conjuntamente una estrategia para garantizar el acceso efectivo de los NNA a la justicia y a servicios de recuperación física y psicológica, rehabilitación, reparación, y restitución de sus derechos.
130. Específicamente, adoptar las siguientes acciones con miras a superar algunas de las principales barreras y obstáculos: promover el conocimiento por los NNA de sus derechos y sobre la posibilidad de interponer denuncias, de cómo hacerlo y a dónde acudir; asegurar que los mecanismos de denuncia sean accesibles y seguros, eliminando las formalidades u otras limitaciones y/o exigencias que restrinjan injustificadamente la capacidad de los NNA de acceder a la justicia; eliminar la limitación en la legitimación activa de las personas que pueden interponer acciones ante la justicia frente a violaciones a los derechos de los NNA, permitiendo que los mismos NNA puedan interponer denuncias por sí mismos, a menos que se trate de casos excepcionales en los que de manera evidente sea contrario al interés superior del niño; ampliar los plazos de prescripción de los delitos cometidos contra los NNA, considerando la imprescriptibilidad de los delitos más graves; facilitar asesoría jurídica y representación legal independiente y especializada de carácter gratuito para los NNA, que permita defender sus intereses y derechos de modo efectivo.
131. Otorgar competencias amplias y claras a los servicios de atención directa del SNP que existen a nivel municipal para examinar las denuncias

formuladas por NNA que acuden a esos servicios, y proveerles orientación jurídica, y apoyarlos en el acceso al sistema judicial.

132. Adaptar los procedimientos judiciales a los NNA para que sean ágiles, accesibles, apropiados y comprensibles para ellos y ellas, asegurando que los NNA tienen información suficiente sobre los procedimientos que se sigan que les afecten, en un lenguaje comprensible y adaptado. La tramitación debe ser diligente, asegurándose una pronta tramitación y resolución de sus casos.
133. Disponer todos los mecanismos para facilitar el derecho de los NNA a ser escuchados en el marco de los procedimientos que se sigan que les afecten y establecer mecanismos para evaluar y documentar cual sea su interés superior.
134. Garantizarse el acceso a una indemnización adecuada a los NNA víctimas, y las medidas que sean necesarias para la recuperación, rehabilitación, y la restitución integral de sus derechos.
135. Adoptar medidas para proteger la privacidad y el bienestar de los niños víctimas y testigos en todas las etapas del proceso de justicia penal, evitando que sufran revictimización como resultado de participar en procesos penales, por ejemplo limitando el número de entrevistas, utilizando grabaciones de video y las Cámaras Gesell. En ese sentido, elaborar protocolos para la obtención de pruebas y para su valoración que sean respetuosos y tomen en consideración el interés superior del niño.
136. Crear y asegurar el funcionamiento en todo el territorio de juzgados especializados en materia de derechos de la niñez.
137. Establecer normativamente el deber que tienen los profesionales que tienen contacto o trabajan con NNA de denunciar casos de sospecha o riesgo de que sean víctimas de alguna situación que conculque sus derechos.
138. Organizar capacitaciones periódicas para jueces, fiscales, abogados, oficiales de policía, maestros, trabajadores sociales, personal de salud y otros profesionales, en relación con los derechos de los NNA incluido su derecho al acceso a la justicia.
139. Elaborar protocolos u “hojas de ruta” que orienten a los funcionarios y autoridades desde la recepción de la denuncia, durante el proceso judicial, y en lo referido a la atención y tratamientos requeridos, que involucre tanto a las autoridades del SNP como del sector justicia, y si es pertinente también del sector salud, para una atención integral.

140. En la medida de lo posible, diseñar servicios integrales e integrados para la atención de NNA víctimas de delitos, que comprendan los aspectos jurídicos, psico-sociales y médicos, entre otros, evitando en la máxima medida de lo posible que tengan que acudir a diferentes instancias para obtener diferentes componentes de la atención integral que requieren.
141. La CIDH recomienda que se revisen las competencias de la Institución Nacional Independiente de Derechos Humanos para otorgarle un mandato lo más amplio posible, y específicamente, pueda recibir denuncias, examinar las quejas y peticiones individuales, llevar a cabo las investigaciones correspondientes y tener la facultad de prestar apoyo para acudir a los tribunales de justicia así como someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia, además de intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas.
142. Periódicamente el Estado debería evaluar el cumplimiento del derecho al acceso a la justicia para los NNA, identificar los obstáculos que persisten, y adoptar un plan de medidas para superarlos, con miras disminuir los elevados niveles de impunidad que actualmente existen frente a las violaciones a los derechos de los NNA, que contribuya a evitar su repetición.
143. Vinculado a la recomendación anterior, elaborar indicadores de acceso a la justicia de NNA que incluyan datos como el número de casos detectados por los servicios de atención a la niñez; el número de denuncias interpuestas; el número de resoluciones judiciales y su signo (condena o absolución); y la tasa de impunidad de delitos contra NNA, por tipo de delito. Cruzar estos datos con los producidos por otros sectores como los del SNP, salud, policía, así como con las encuestas de victimización realizadas con NNA e información de las organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación.

### **Estructuras comunitarias de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes**

144. La CIDH considera importante reconocer las valiosas contribuciones de las estructuras comunitarias en diversos aspectos relacionados con la promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA como: la sensibilización y movilización social en las comunidades y en las familias para que asuman un rol más activo en la protección de la niñez y en la erradicación de prácticas sociales arraigadas contrarias a los derechos de los NNA; la promoción del conocimiento de derechos; las estrategias de prevención implementadas desde estas estructuras comunitarias; la

implementación y mejora de los sistemas de detección temprana, notificación y derivación a las instancias formales del SNP de NNA víctimas de violencia u otras vulneraciones a sus derechos; la capacitación a los NNA sobre sus derechos y temáticas diversas de auto-protección; y la promoción de la participación y reconocimiento de los NNA como actores sociales, entre otros.

145. La CIDH ha observado que en las zonas con menor implantación del SNP estos mecanismos pueden representar la “puerta de entrada” al SNP, el primer punto de contacto con el SNP. Sin embargo, estos servicios comunitarios deben contar con un vínculo adecuado y el apoyo de las estructuras formales del SNP, especialmente de los servicios locales de atención directa a los NNA y de otras instituciones públicas con mandato en la protección de la niñez (salud, educación, policía), a los efectos de poder remitir oportunamente casos que lo ameriten para un tratamiento adecuado.
146. La CIDH recomienda prever en la legislación los mecanismos de coordinación y colaboración formal entre las estructuras comunitarias con las estructuras de los SNP que determine de forma clara los límites formales del SNP, sus funciones, competencias así como su capacidad para articular con las estructuras comunitarias definiéndose con claridad los alcances y los límites de esta coordinación con las estructuras comunitarias, a los efectos de determinar las responsabilidades del Estado derivadas de ello.

### **Prestación de servicios por entidades privadas**

147. Adoptar la normativa que regule el establecimiento y el funcionamiento de las entidades públicas y privadas que prestan servicios de atención, cuidado y protección a los NNA, y se creen los registros de entidades prestadores de servicios.
148. La ley puede prever que algunas de las funciones y servicios que tiene atribuidos el SNP sean prestados por entidades privadas y/o organizaciones no gubernamentales debidamente registradas, en una modalidad de contrato de prestación de servicios.
149. La normativa debe incluir los estándares mínimos de prestación de los servicios de acuerdo con el principio del interés superior del niño y la CDN, e incluir los requisitos y el procedimiento para la habilitación, autorización previa de funcionamiento y registro de los centros de prestan servicios a los NNA, con un especial cuidado respecto de los centros de acogimiento alternativo y los centros de protección especial.

150. La norma además debe crear los mecanismos de supervisión, control y fiscalización de estas entidades públicas y privadas, y prever las sanciones civiles, administrativas y penales, según sean procedentes, en caso de incumplimiento en las condiciones de la prestación del servicio y/o violaciones a derechos. A estos efectos, los Estados deben crear un registro de entidades prestadoras de servicios destinadas al cuidado y protección de los NNA.

### **Difusión del presente informe y seguimiento a sus recomendaciones**

151. La CIDH recomienda que los Estados difundan ampliamente este informe y sus recomendaciones a todos sus poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), niveles territoriales, estructuras gubernamentales, así como entre organismos y entes públicos. Asimismo, que se divulgue entre la sociedad civil, la academia, el público en general, y entre los niños, niñas y adolescentes en versiones adaptadas y con un lenguaje apropiado en función de su edad. Se recomienda traducir las recomendaciones a las lenguas pertinentes (indígenas y a otros lenguajes y medios aptos para personas con alguna discapacidad).
152. Se recomienda que el Estado elabore un plan de seguimiento e implementación de las recomendaciones contenidas en el presente informe. Estos planes no deberían verse de modo aislado, sino incorporarse dentro de los planes y estrategias nacionales ya existentes en materia de niñez. Para la elaboración del plan de seguimiento de las recomendaciones, la CIDH recomienda contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los niños, niñas y adolescentes, así como incluirlos en los mecanismos de seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en este informe.