

## La política implementada por el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia para la Protección Integral de los derechos de los menores bajo acogimiento institucional, en el departamento de Santa Ana, año 2014

Juan Carlos Orellana Villalobos

Licenciado en Ciencias Jurídicas

j.orellana@catolica.edu.sv

Docente Investigador, Facultad de Ciencias y Humanidades  
Universidad Católica de El Salvador, El Salvador

### Resumen

El Salvador, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, asumió el compromiso de adoptar aquellas medidas legislativas y políticas necesarias para dar efectividad a los derechos de los niños y adolescentes. Esto con el fin de garantizar la protección integral de los mismos, en armonía con lo establecido por el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que literalmente reza: “Los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. Es así que en cumplimiento de tales obligaciones surge a la vida jurídica la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), instrumento por el cual se crea el Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia que se rige bajo los principios de legalidad, participación democrática, eficacia y eficiencia.

Esta investigación indagó y analizó el estado actual del funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral e implementación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. Ambos son el eje conductor de las políticas públicas que se desarrollan y ejecutan en Santa Ana por los órganos, entidades o instituciones públicas y privadas que integran el Sistema de Protección Integral. Políticas públicas cuyo objetivo es garantizar y facilitar el ejercicio íntegro de los derechos humanos de los niños y adolescentes, especialmente de aquellos que se encuentran bajo acogimiento institucional por orden judicial o administrativa. Dichos entes o instituciones deben actuar bajo cualquier circunstancia en concordancia con el interés superior de estos niños y adolescentes como sujetos activos de derecho. Se trata de describir y evaluar las brechas que pueden existir entre el mandato legislativo contenido en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) y el funcionamiento real del Sistema de Protección Integral, basándose en información documental disponible y entrevistas realizadas a los actores claves participantes del Sistema.

**Palabras clave:** Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, políticas públicas, acogimiento institucional, Red de Atención Compartida, Centros de Acogimiento, coordinación, supervisión, colaboración, restitución de derechos, familia de origen.

### Abstract

El Salvador with the ratification of the Convention of the Children's rights acquired the commitment of adopting those legislative measures and necessary policies to provide effectiveness to the kids and adolescents' rights. The goal is to give guarantee in integral protection to them, in harmony with the established in the article 4 in the Convention of the Children's rights, that literally says “The Countries being part of it will adopt all the administrative and legislative measures and in other type in order to give effectiveness to the recognized rights in this Convention. Incorporating the economic, social and cultural rights, the Countries that are being part of it will adopt this measures with all the maximum resources they have available and, when necessary, in the frame of international cooperation”. Therefore, the compliance of those obligations bring juridical life to the Law of Integral protection for children and adolescents (LEPINA), instrument that creates the System of Integral Protection for Children and Adolescents that is ruled under the principles of legality, democratic participation, efficacy and efficiency.

This research investigated and analyzed the actual status of how the National System of Integral Protection works and the implementation of the National Policy of Integral Protection for Teenagers and Adolescents. Both are a conducting axis of the public policies that are being developed and executed in Santa Ana by the private and public institutions that belong to the Integral Protection System. These institutions should work upon any circumstance according to the higher benefits for these children and adolescents as active subjects of the right. It deals about describing and evaluating the breach that may exist between the legislative command that belongs to the Law of Integral Protection for the Children and Adolescents (LEPINA) and the real work of the System of Integral Protection, being based on the documental information available and interviews administered to the key components that participate in the system.

**Key words:** National System or Integral Protection for the children and Adolescents, National Policy of Integral Protection for Children and Adolescents, public policies, institutional foster care, Net of Shared attention, Foster Care centers, coordination, supervision, collaboration, rights restitution, family origin

## 1. Introducción

En virtud que la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia tiene como finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niño y adolescente, en El Salvador, fue imperativo para el Estado salvadoreño implementar y desarrollar un sistema integral e integrado de protección de los derechos de los niños y adolescentes. De este modo, producto de este esfuerzo conjunto entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, se dio nacimiento, con la participación de la familia, el Estado y la sociedad, a un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia<sup>1</sup>, el cual se fundamenta en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales. Sistema mediante el cual se establecieron mecanismos sociales y jurídicos para la protección de la niñez y adolescencia, así como la institucionalidad indispensable para dar sostenibilidad al mismo, cuya finalidad es implementar y ejecutar procedimientos administrativos y judiciales ágiles y efectivos a través de políticas, planes y programas con la activa participación social; asimismo imponer sanciones e infracciones para los responsables de vulneración de los derechos de las niñas y adolescentes.

Este Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, según el artículo 105 de la LEPINA, está conformado por los siguientes entes públicos y privados:

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
- Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia
- Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
- Asociaciones de Promoción y Asistencia
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
- Órgano Judicial
- Procuraduría General de la República
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- Miembros de la Red de Atención Compartida.

La creación, implementación y funcionamiento de este Sistema Nacional es indispensable para coordinar, ordenar y dar coherencia al trabajo que las diversas instituciones públicas y privadas desarrollan, actualmente, para atender a la niñez y adolescencia; correspondiéndole a este regular las políticas públicas, los planes locales y herramientas para su implementación, generando al mismo tiempo conciencia de la importancia e impacto de la inversión financiera y humana en materia de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Con el objetivo de darle viabilidad y eficacia al Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y en cumplimiento de la responsabilidad fundamental del Estado de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia contenidos en la LEPINA, se hace indispensable para el correcto y efectivo funcionamiento del mismo diseñar una “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”, que es en esencia un instrumento político y de planificación estratégica, de mediano o largo plazo, orientado a construir las condiciones necesarias para que los niños y adolescentes puedan disfrutar de una vida digna. Esto a partir del cumplimiento de sus derechos humanos, en materia de salud, educación, recreación, protección, y otros; comprendiendo además el desarrollo social, fortalecimiento y protección a las familias.

El artículo 109 inciso uno de la LEPINA define la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia como: “el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública, cuya fi-

1. Artículo 62 del Reglamento Interno y de Funcionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. Aprobado mediante Acuerdo N° 16, en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, con fecha 22 de diciembre de 2011.

alidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Política que se implementa a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias que facilitan el cumplimiento de los deberes del Sistema de Protección Integral.

Actualmente, existe una Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia elaborada por el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) y que ha sido implementada desde el año 2013, cuya vigencia será hasta el año 2023<sup>2</sup>. Por medio de este instrumento, el Gobierno ha diseñado políticas específicas orientadas al sector de la niñez y adolescencia con la finalidad de dar respuesta a los diversos problemas que atañen a este sector, siendo las instituciones, órganos o entidades, ya sea de carácter público o privado, las encargadas de dar vida a dichas políticas públicas. Es así que la ejecución de estas políticas públicas, cuya finalidad primordial es resolver las necesidades de la niñez y adolescencia en cuanto a la protección integral de sus derechos, dependen en alto grado de las instituciones integrantes del Sistema de Protección Integral, las cuales deben cumplir sus funciones de manera objetiva, eficaz y eficiente. De aquí la importancia que a estas instituciones se les provea de los recursos humanos y materiales suficientes para llevar a cabo sus propósitos con eficiencia y efectividad; caso contrario, se podrían generar graves afectaciones a los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia que mediante la aplicación de medidas de protección administrativas o judiciales, se encuentran bajo acogimiento en diversas instituciones públicas o privadas; pudiendo llegar, en algunos casos, a que muchos de estos niños alcancen la mayoría de edad, encontrándose bajo acogimiento institucional, cuando según el objetivo y finalidad de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es que dichas medidas sean de carácter excepcional y temporal<sup>3</sup>.

La investigación se desarrolló en el departamento de Santa Ana, teniendo como finalidad realizar un análisis de la efectividad de la política nacional de protección integral de los niños y adolescentes que se encuentren bajo acogimiento de emergencia o institucional en entidades públicas o privadas; indagando la forma en que coordinan sus actividades los principales entes del Sistema Nacional de Protección Integral para ejecutar los mecanismos, estrategias, programas, procedimientos y líneas de acción que se están actualmente desarrollando con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, específicamente en lo referente a los derechos de la niñez y adolescencia bajo resguardo institucional; siendo necesaria su divulgación con el objeto de lograr su eficacia práctica en nuestro medio. Asimismo, se investigó sobre cuáles son los mecanismos de supervisión y colaboración que se llevan a cabo sobre los miembros de la Red de Atención Compartida (RAC) y a quienes les corresponde por disposición legal ejecutarlos. Mecanismos que tienen por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Protección Integral y verificar las condiciones personales y materiales en que se desarrollan los niños y adolescentes bajo resguardo, lo cual implica conocer las funciones y perspectivas de las instituciones encargadas de velar por el desarrollo biopsicosocial de estos niños y adolescentes, así como conocer a cabalidad el pensamiento y mística de trabajo de las personas que laboran para dichas instituciones. Todo ello con el objeto de dar respuesta a la interrogante: ¿Cuál es el nivel de efectividad de la política de protección para la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes que se encuentran bajo acogimiento institucional en el Departamento de Santa Ana?

Es decir, en qué medida en Santa Ana, el Sistema de Protección Integral mediante la implementación de programas, estrategias, planes locales, y otros, logra

2. Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador, 2013-2023. Aprobada mediante Acuerdo N°13, en la IX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo con fecha 16 de mayo de 2013. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA).

3. Artículos 123 y 129 LEPINA.

cumplir o no a cabalidad con su deber de velar y hacer efectivo el pleno disfrute de los derechos de los niños bajo acogimiento institucional y contemplados en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Se estudió específicamente la realidad institucional, social, material y personal en que se desarrollan los niños y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado directo del Estado en las instituciones gubernamentales o no gubernamentales y las condiciones o recursos humanos y materiales asignados a éstas últimas para desarrollar sus funciones.

## 2. Metodología

La investigación fue de tipo descriptiva y evaluativa, analizando el grado de efectividad de las políticas públicas orientadas a la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes que se encuentran bajo acogimiento institucional mediante orden judicial o administrativa, fundamentándose en la legislación existente, doctrina, agenda de política nacional de protección integral de la niñez y adolescencia, años 2013 a 2023 del Gobierno de El Salvador y experiencia de los diversos entes que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia.

La técnica aplicada para el desarrollo de la investigación fue la entrevista estructurada, dirigida a personas que laboran y se desempeñan en los diferentes cargos de los órganos, entes, o instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia en el Departamento de Santa Ana; quienes por razón de la naturaleza de sus funciones se les clasificó en dos grupos: primer grupo conformado por miembros pertenecientes a la Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia de la jurisdicción de Santa Ana, Unidad de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa Ana e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA); segundo grupo: personal perteneciente a las Aldeas Infantiles SOS ( ente privado), y Hogar Fray Felipe de Jesús Moraga (ente público), ambos de la ciudad de Santa Ana; para lo cual se utilizaron dos

cuestionarios compuestos de trece y dieciséis preguntas respectivamente para cada grupo, para luego comparar las respuestas obtenidas de los entrevistados para su análisis y valoración.

La metodología utilizada en el trabajo de investigación comprendió una serie de etapas, que sirvieron para describir y analizar el fenómeno estudiado:

- a) Rastreo de información documental.
- b) Recolectar información de campo.
- c) Procesar y analizar la información.

## 3. Resultados

Los resultados obtenidos durante el desarrollo de las entrevistas, según los respectivos grupos entrevistados, fueron:

### *Primer grupo*

Los entrevistados expresaron que en los artículos 109 y 111 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se especifica la definición y objetivos de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, así como las clases o tipos de políticas públicas que deben ser implementadas por el Estado. En ese sentido y en cumplimiento de la referida ley el Estado a través del CONNA elaboró el instrumento “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador, 2013-2023” (PNPNA), que sirve de marco regulatorio de toda la actuación de los diferentes entes que conforman el Sistema de Protección Integral.

Según los entrevistados, las políticas públicas nacen de los objetivos que el gobierno plantea en sus planes y programas de atención a la niñez y adolescencia; en ellas se establece qué se hará para brindar atención y cómo se lograrán sus fines. Agregaron que las políticas son de tipo inclusivo y van orientadas a la prevención, protección y restitución de los derechos de la niñez que se encuentran amenazados o hayan sido vulnerados y brindarles asistencia integral, tal como lo esta-



blece el artículo 111 literales “b” y “c” de la LEPINA. Es decir, se da prioridad a las políticas públicas sociales básicas y de protección jurídica.

Mención especial merece lo expresado por representantes del ISNA quienes manifestaron que este ente actúa conforme a las directrices de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, a la que adecua sus programas, servicios y políticas sociales, de asistencia, y de protección jurídica; siendo además su labor difundir en todo el territorio nacional la PNPNA bajo las directrices que emita el CONNA. Políticas que se implementan a través de comités y unidades especializadas en los derechos del niño, las cuales desarrollan variedad de programas que posibilitan la reinserción del niño y adolescente bajo acogimiento institucional a su familia de origen.

Además, los entrevistados manifestaron que en el municipio de Santa Ana existe una política interna de la niñez y adolescencia, que se encuentra en concordancia con la Política Nacional de Protección Integral y que se operativiza a través de la Unidad de la Niñez y Adolescencia que se encuentra conformada por una coordinadora de la Unidad y representantes de la municipalidad, tal como lo establece el artículo 156 de la LEPINA. Asimismo, se ha creado en el ISNA la Subdirección de Restitución de Derechos, y el Departamento de Centros de Acogimiento para la restitución de los derechos vulnerados de la niñez y adolescencia, que busca implementar y dar cumplimiento a las líneas y estrategias contenidas en las políticas públicas a favor de los niños y adolescentes institucionalizados.

Los entrevistados afirmaron que existen otras instituciones que trabajan de manera coordinada con la Junta de Protección, ISNA y la Unidad de la Niñez y Adolescencia, entre ellas tenemos: Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Fiscalía General de la República, Asamblea Legislativa a través de la comisión de la familia y la niñez. Esta coordinación es llevada a cabo mediante reuniones con los diferentes representantes de cada institución

con la finalidad del mejoramiento y especialización de los recursos humanos con que se cuentan en las áreas de atención, protección y tratamiento de la niñez y adolescencia bajo acogimiento, así como en materia de prevención de situaciones que afecten al niño o adolescente en los hogares de resguardo.

También, los entrevistados expresaron que efectivamente existe un registro público de entidades públicas y privadas que integran la Red de Atención Compartida, y que la organización y actualización del mismo es competencia del CONNA; y que conforme al artículo 178 de la LEPINA, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia es el ente principal encargado de supervisar y coordinar con las instituciones que integran la Red de Atención Compartida. En este sentido, los representantes del ISNA expresaron que se coordina con las entidades de la Red de Atención Compartida todos aquellos programas de protección, asistencia y educación que dicha institución desarrolla para proteger a los niños y adolescentes bajo acogimiento y cuyos derechos hayan sido vulnerados o se encuentren amenazados.

De acuerdo a los entrevistados, el CONNA lleva un registro estadístico de la cantidad de niños y adolescentes bajo la medida de acogimiento institucional, dicho número varía continuamente en el tiempo, pues se trata de medidas temporales y excepcionales, por lo que se busca el resguardo del niño o adolescente por el menor tiempo posible. Las instituciones que, según los entrevistados, forman parte de la Red de Atención Compartida en la ciudad de Santa Ana son: “La Ciudad de los Niños”, “Hogar Moraga”, “Aldeas Infantiles SOS”, “Hogar Santa Ana, El Carpinello”, “Nuestros Pequeños Hermanos” y “Escuela Hogar Santa María Goretti”.

Los entrevistados expresaron que los mecanismos de supervisión implementados en los centros de acogimiento de la Red de Atención Compartida varían conforme a cada institución y a la situación particular del niño que esté bajo resguardo, llevándose a cabo en la mayoría de los casos por parte del ISNA, mediante vi-

sitas programadas y no programadas a la institución de acogimiento con un intervalo de seis a siete meses, dependiendo del caso en concreto con el objeto de garantizar que se dé el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes. Asimismo, los miembros de la Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, como una dependencia administrativa departamental del CONNA, y los jueces del Juzgado Especializado de la Niñez y la Adolescencia poseen facultades de supervisión de tales instituciones en cuanto a la forma de cumplimiento de las medidas de protección de carácter administrativo o judicial dictadas por tales entidades.

Por otro lado, la Unidad de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa Ana no realiza ningún tipo de supervisión a las referidas entidades de acogimiento de la Red de Atención Compartida por no ser de su competencia.

Con el objeto de verificar el cumplimiento de las líneas y estrategias de la política nacional de protección integral, así como las condiciones en que se desarrollan los niños y adolescentes en las instituciones de acogimiento, la Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia y el ISNA solicitan informes cada tres meses o cuatro a cada institución sobre estas áreas. Sin embargo, mencionan los entrevistados que el plazo en algunos casos puede ser mayor (cinco a seis meses) debido a la falta de recursos humanos para realizar un estudio integral de cada caso y la gran cantidad de niños y adolescentes bajo resguardo.

Los entrevistados fueron enfáticos en manifestar que tanto la Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y la Unidad de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa Ana, mantienen contacto periódico con los centros de acogimiento de la Red de Atención Compartida a fin de colaborar con los mismos brindándoles diplomados, capacitaciones sobre temas afines a la niñez y adolescencia, elaborando planes de trabajo conjuntamente, coordinando y participando en actividades

sobre la primera infancia, realizando talleres de capacitación de jóvenes (INJUVE), trabajando con agentes multiplicadores voluntarios, y fomentando la participación artística de los niños y adolescentes en obras teatrales, y actividades de diversa índole.

Además, manifiestan que el ISNA desarrolla programas orientados a la formación y acreditación de familias para acogimiento familiar de los niños y adolescentes que se encuentran institucionalizados y con ello lograr su restitución o integración familiar. Estos programas se comparten y ejecutan con las entidades que integran la Red de Atención Compartida; asimismo, el ISNA elabora planes y programas de carácter preventivo para la protección de los niños y adolescentes institucionalizados en entes públicos y privados.

En lo que respecta a la asignación de presupuesto financiero para la obtención de recursos humanos y materiales, los entrevistados manifestaron que el asignado a la Junta de Protección es suficiente para cubrir todas las necesidades que se presenten; sin embargo, no existen los suficientes recursos para que el ISNA y la Unidad de la Niñez y Adolescencia cumplan al cien por ciento sus actividades y funciones, pues les falta recursos humanos, técnicos y financieros para cubrir integralmente los servicios que prestan.

### *Segundo Grupo*

Los entrevistados manifestaron que efectivamente conocen el documento “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, 2013-2023”, el cual sirve para orientar y fundamentar sus actividades y actuaciones como centros de acogimiento o guarda de niños y adolescentes. Agregaron que en dicho documento se recogen las estrategias y líneas de acción que orientan, desarrollan y garantizan los derechos plasmados en la LEPINA. En atención a ello, el director de programa de las Aldeas SOS, entidad de carácter privado, expresó que dicha institución ha elaborado internamente una política de protección propia que se encuentra en armonía con la política estatal.

Por su parte, la directora del Hogar Moraga (centro de naturaleza pública) manifestó que existen convenios celebrados entre la Congregación de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl y el ISNA con el objeto de coordinar esfuerzos y acreditarse como una institución de acogimiento, exclusivamente de niñas y adolescentes. Asimismo expresaron que ambas instituciones se encuentran debidamente acreditadas y registradas en el CONNA.

El director de programa de las Aldeas Infantiles SOS manifestó que en dicha institución se encuentran, actualmente, bajo resguardo cien niños y adolescentes, los cuales se agrupan por familia en base al parentesco evitando la separación de hermanos, sin realizar ninguna distinción respecto al sexo. Por otra parte, la directora del Hogar Moraga indicó que actualmente se encuentran institucionalizadas en dicho hogar cuarenta y cinco niñas y adolescentes. Los entrevistados concordaron que existen además otras instituciones de naturaleza pública y privada, encargadas de resguardar niños y adolescentes, entre las cuales mencionaron: “Nuestros Pequeños Hermanos”, “Shalom” de la Iglesia El Shaddai, “Ciudad de los Niños”; aclarando además que el Hogar Santa Ana, El Carpinello ya no funciona como hogar de acogimiento debido a que al entrar en vigencia la LEPINA, se ordenó a este centro de acogimiento entregar a los niños y adolescentes bajo su resguardo a cualquier pariente que existiera en ese entonces, en cumplimiento al carácter excepcional y temporal del acogimiento institucional.

Todos los entrevistados manifestaron que es el CONNA el competente para aplicar sanciones a las entidades de atención compartidas cuando lo consideran necesario, y que en algunos casos estas sanciones pueden ser llamados de atención para mejorar los servicios que se dan a los niños y adolescentes bajo resguardo. En casos graves de vulneración de derechos, por parte de estos centros de acogimiento puede ordenarse la cancelación del registro de la institución como integrante de la Red de Atención Compartida,

sin perjuicio de la responsabilidad penal que según el caso pudiese derivarse.

En cuanto a los mecanismos de supervisión y seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas, por parte de las entidades de atención, unánimemente expresaron que es el ISNA el principal encargado de esta labor, la que desarrolla especialmente a través de visitas domiciliarias; en el caso de las Aldeas Infantiles se verifican cada cuatro o seis meses durante el año y tratándose del Hogar Moraga cada tres meses; y por regla general esta supervisión es realizada por un equipo técnico de la Subdirección de Restitución de Derechos pertenecientes al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Estas visitas domiciliarias, según los entrevistados, consisten en:

- Entrevistas: al personal general de cada institución, comprendidos el equipo multidisciplinario de las mismas (trabajadores sociales, psicólogos, enfermeras, médicos, educadores, etc.), niños o adolescentes bajo resguardo y sus respectivas familias, según el caso.
- Verificación de las condiciones de la infraestructura de la institución.
- Inspección de archivos y registros llevados por el centro de acogimiento.
- Verificación de las condiciones educativas, ambientales, alimentarias, salud, recreativas, etc., en que se desarrollan los niños y adolescentes.

En situaciones excepcionales que lo ameriten, también poseen esta facultad de supervisión: la Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, los jueces del Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República; y en tales casos los entrevistados fueron unánimes en manifestar que existe una muy buena coordinación entre las instituciones que representan con el ISNA. Dicha coordinación se realiza mediante reuniones de trabajo y revisión de casos

de niños y adolescentes con el fin de generar soluciones consensuadas, propuestas y estrategias que beneficien directamente a la niñez y adolescencia.

Por otra parte, los entrevistados expusieron que remiten informes mensuales y trimestrales, al ISNA y al Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia, respectivamente. Con ello se pretende mantener un flujo constante de información entre estos entes sobre el cumplimiento de las estrategias, líneas de las políticas públicas y la evolución de los casos de niños y adolescentes bajo resguardo. Según ellos, en estos informes se hacen recomendaciones o se solicitan recomendaciones a las entidades antes mencionadas con el objeto de adoptar las medidas más idóneas que faciliten el logro de los objetivos propuestos en la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en lo relativo a las políticas públicas sociales de asistencia y de protección especial.

Además, concordaron que cada tres meses el ISNA y el Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia les solicitan informes sobre los casos de los niños y adolescentes que se encuentran bajo su cuidado, con el fin de revisar las medidas de acogimiento institucional y así valorar la restitución de los mismos a sus familias de origen o adoptar cualquier otra medida adecuada al caso concreto. Esto se hace en virtud del carácter temporal de las medidas, no obstante, según los entrevistados de las Aldeas Infantiles SOS, en muchos casos el acogimiento se prolonga hasta la edad de veinte años, tiempo durante el cual se les brinda a los jóvenes capacitaciones y talleres que les permitan adquirir destrezas y habilidades para independizarse; en algunos casos se les beneficia con programas de becas de estudios técnicos. Por su parte, los entrevistados del Hogar Moraga expresaron que las adolescentes al alcanzar la mayoría de edad las colocan a disposición del Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia a efecto de trabajar conjuntamente con éste y en algunos casos con las ONG que les apoyan brindando capacitaciones a las jóvenes para adquirir una profesión u oficio.

Respecto a las medidas de colaboración o apoyo por parte del ISNA a estos centros de acogimiento, se puede expresar que:

- Según lo manifestado por los entrevistados que laboran en las Aldeas Infantiles, estos no reciben por parte del ISNA ningún tipo de apoyo financiero ni recursos humanos, tampoco ayuda en atención especializada (área psicológica, médica, educativa, etc.) que se requiera para los niños y adolescentes bajo su resguardo; ante lo cual se ven en la necesidad de buscar ayuda en el ámbito privado (profesionales particulares, las ONG, Fundaciones, universidades privadas, etc.). Sin embargo, expresaron que por otra parte, el ISNA es quien les brinda oportunamente, de manera periódica y sistemática capacitaciones, diplomados y cursos relacionados con la temática de la niñez y adolescencia.
- Los entrevistados del Hogar Moraga afirmaron que, por ser una institución de carácter público, es el ISNA quien les provee de la mayor parte de los recursos que necesitan para la atención de las niñas y adolescentes que están bajo su resguardo, proporcionándoles personal calificado en las áreas de educación, trabajo social, psicología y con la colaboración del Centro de Atención Psicosocial (CAPS) de esta ciudad, alimentos mensualmente, sufragando los gastos de servicios básicos (energía eléctrica, agua, etc.), y pagando los salarios del personal que está a cargo del Hogar. Aunado a ello, reciben colaboración y apoyo del equipo multidisciplinario del Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia de esta ciudad.

Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo que los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan no son suficientes para lograr cubrir al cien por ciento las necesidades de cada institución; ya que en el caso del Hogar Moraga se le designa un presupuesto estatal un tanto exiguo y que no es acorde a la realidad. Por su parte las Aldeas Infantiles SOS no recibe ningún presupuesto público por ser de naturaleza privada, por lo cual sus ingresos los obtienen



gestionando ayudas con las fundaciones, las ONG, empresas particulares y otras entidades de carácter privado. Además, manifestaron que las instituciones que representan se encuentran debidamente acreditadas y registradas en el CONNA, tal como lo establece el artículo 172 LEPINA.

#### 4. Discusión

De conformidad al artículo 111 de la LEPINA, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia considera diversos tipos de políticas públicas, mereciendo especial atención aquella referida a la protección especial del niño o adolescente y encaminada a la restitución de sus derechos cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados, mediante la implementación de mecanismos, planes, estrategias y programas que hagan efectiva su protección integral; más aun cuando se trata de niños y adolescentes que por diversos motivos se encuentran bajo los diferentes tipos de acogimiento (de emergencia o institucional) regulados en la LEPINA; pues en muchos casos sus derechos podrían ser vulnerados por las mismas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento y protección.

Esta Política Nacional de Protección Integral unifica las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los niños y adolescentes, promoviendo una mejor coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones ejecutadas por las instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional. Aunado a esta, se encuentran los planes locales municipales y programas que son complementos que implementan las políticas públicas y que se enfocan en la protección, atención, restitución, promoción o difusión de derechos de los niños y adolescentes por parte de las entidades de atención pública o privada. Además, estos programas se deben inscribir

y acreditar por el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, ente que se constituye como el elemento de conexión entre la Red de Atención Compartida<sup>4</sup> y las demás instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. Se entiende por Red de Atención Compartida (RAC)<sup>6</sup>: “el conjunto coordinado de entidades de atención a la niñez y la adolescencia que trabajan en concordancia con el principio de corresponsabilidad de la LEPINA”, la cual está formada por instituciones de naturaleza pública y privada siendo sus funciones principales “la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, las cuales deben fundamentar sus actuaciones en los principios de legalidad e interés superior del niño.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto y los resultados obtenidos en la investigación se puede afirmar que el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia se encuentra efectivamente en funcionamiento a través de las entidades o instituciones integrantes del mismo, ello en cumplimiento del artículo 103 de la LEPINA. Asimismo, se encuentra vigente el instrumento: “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, años 2013 a 2023”<sup>6</sup>, documento que fue elaborado por el CONNA con una amplia participación y consulta de diferentes sectores involucrados en el tema de la niñez, en el cual se desarrollan los diferentes objetivos, estrategias y líneas de acción que orientan y desarrollan un proceso social y educativo que de forma coordinada y articulada asegure mecanismos, procedimientos y normativas que viabilicen y garanticen la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, con la participación activa de los diferentes organizaciones o grupos sociales, iglesias, familia, instituciones públicas y privadas, autoridades y funcionarios, y la sociedad en general.

4. Artículo 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida. Aprobado mediante Acuerdo N° 5, en la XVIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, con fecha uno de marzo de 2012.

5. Artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

6. Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia: aprobada mediante Acuerdo N°13, en la IX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo con fecha 16 de mayo de 2013.

Dicha política nacional, en la cual se establecen las políticas públicas a implementarse por los diferentes entes que conforman el sistema nacional, es ampliamente conocida por estos, adecuando todas sus actuaciones a las mismas; evidencia de ello es que algunos de estos entes han elaborado sus propias agendas o políticas internas guardando íntima relación y coherencia con la política nacional, como es el caso de la Unidad de la Niñez y Adolescencia de la Alcaldía de esta ciudad y de las Aldeas Infantiles SOS, así como el Hogar Moraga, institución que ha celebrado convenios con el CONNA. Además, según los resultados, existe entre las distintas entidades del Sistema de Protección Integral una estrecha comunicación y coordinación, dentro de las funciones y competencias propias.

Es de aclarar que en el caso de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en las Aldeas Infantiles SOS y Hogar Moraga se coordina y trabaja más estrechamente con la Junta de Protección de la Niñez y Adolescencia, Unidad de la Niñez y Adolescencia e ISNA, en cuanto al desarrollo de las políticas públicas y los programas que se ejecutan a favor de los niños y adolescentes en resguardo; pues con los demás entes: Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Fiscalía la coordinación es de carácter eventual en los casos en que se requiera la actuación de los mismos para salvaguardar los derechos de la niñez que hayan sido vulnerados por la familia o terceras personas naturales o jurídicas. Es destacable que todas las instituciones reconocen al CONNA como la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral, quien tiene las funciones de diseñar, aprobar y vigilar la política nacional de protección integral de la niñez y adolescencia así como coordinar dicho sistema para su efectivo funcionamiento.

Las instituciones de acogimiento institucional, como son las Aldeas Infantiles SOS y el Hogar Moraga cuen-

tan con la debida acreditación y registro en el CONNA<sup>7</sup>, como ente encargado por ley de llevar el registro de centros de acogimiento que integren la Red de Atención Compartida, tal como lo dispone el artículo 177 de la LEPINA; por otra parte, el proceso de supervisión y seguimiento de las políticas públicas que implementan estas instituciones es realizado directamente por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, consistiendo en mecanismos efectivos que incluyen: remisión de informes de manera periódica, visitas domiciliarias programadas y no programadas por representantes del ISNA (equipos técnicos) con el objeto de evaluar su cumplimiento, así como las condiciones en que se desarrollan los niños y adolescentes bajo resguardo.

Asimismo, cada centro de acogimiento es responsable de llevar un registro propio de la cantidad de niños y adolescentes que se encuentran bajo su cuidado e informar sobre las condiciones en que estos se desarrollan, de manera periódica al ISNA, la Junta de Protección y Juzgado Especializado de la Niñez y Adolescencia a efecto de solicitarles colaboración y apoyo o recibir recomendaciones relativas a cada caso en particular con el objeto de adoptar las decisiones que más favorezcan el bienestar integral de los niños y adolescentes bajo acogimiento.

Actualmente existen diversas instituciones de acogimiento de niños y adolescentes, ya sean de naturaleza privada o pública, que con fundamento en el principio de corresponsabilidad<sup>8</sup> tutelan los derechos de los mismos, en cumplimiento de los fines de la LEPINA y la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. Que asimismo la potestad sancionadora sobre los miembros integrantes de la Red de Atención Compartida corresponde al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia<sup>9</sup> autoridad que es reconocida absoluta y plenamente por los centros de acogimiento investigados, estando conscientes de que si sus actuaciones no son conformes a los objeti-

7. Artículo 47 del Reglamento Interno y de Funcionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

8. Artículo 13 LEPINA

9. Artículo 178 in fine LEPINA

vos, estrategias y lineamientos de la Política Nacional de Protección Integral podrían perder su acreditación como instituciones de acogimiento de la niñez y adolescencia, entre otras sanciones<sup>10</sup>.

De igual forma, se advierte que los centros de acogimiento reciben en cierta medida apoyo y colaboración de los demás entes del Sistema de Protección Integral en distintas áreas, específicamente cuando se trata de brindar por parte del ISNA, la Junta de Protección y la Unidad de la Niñez y Adolescencia, diversas capacitaciones, diplomados o coordinar actividades sobre temas de la niñez. Sin embargo, este apoyo y colaboración es mayor cuando se trata de instituciones de naturaleza pública dependientes del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, como es el caso del Hogar Moraga quien puede hacer uso del equipo técnico (trabajadores sociales, psicólogos, educadores) perteneciente al ISNA y profesionales, CAPS y además tiene asignado su propio presupuesto para cubrir relativamente las necesidades de recursos humanos y materiales, tal como puede evidenciarse de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a representantes de dicha institución. viabiliza y garantiza la efectiva prestación de servicios y cuidados de los niños bajo su cuidado.

Difiere el caso de las Aldeas Infantiles SOS, que por ser una entidad privada no cuenta con apoyo en recursos humanos o financiero estatal que le proporcione cierta seguridad y estabilidad en la prestación de servicios a la niñez, pero a pesar de ello, es una institución que brinda servicios de calidad que benefician a la niñez con ayuda de terceros que colaboran de manera desinteresada. Es de hacer notar la importante colaboración y ayuda que brindan ad-honorem las universidades privadas a ambas instituciones, que se traduce en proporcionarles especialistas que laboran en dichas universidades conjuntamente con estudiantes que realizan su servicio social con la finalidad de satisfacer y atender las necesidades de los niños y ado-

lescentes en áreas de la salud (médicos, enfermeras, etc.) y educación (licenciados en educación).

Sin embargo, es de mencionar que en cuanto el aspecto financiero o de presupuesto estatal asignado a las instituciones de carácter público no es suficiente para hacer frente a las funciones y actividades que deben prestar especialmente a los niños y adolescentes que se encuentran bajo acogimiento institucional. Esta situación se agrava cuando se trata de instituciones de naturaleza privada como es el caso de las Aldeas Infantiles SOS, pues no reciben apoyo financiero por parte del Estado, por lo que deben buscar este tipo de apoyo en otras instituciones como las ONG, fundaciones, empresas privadas, etc., lo cual limita en gran medida los servicios que deben prestar; no obstante, el nivel de exigencia en cuanto a los servicios que prestan son iguales que los que se exigen a los entes públicos.

Llama poderosamente la atención que no obstante las medidas de acogimiento institucional son de carácter temporal, en la mayoría de casos las entidades de atención tienen bajo su resguardo personas que ya alcanzaron su mayoría de edad pero por no existir las condiciones adecuadas para su reinserción social se mantienen bajo el cuidado directo de dichos centros. Aunque es de alabar los esfuerzos realizados por los mismos para capacitar y preparar a estos jóvenes a fin de lograr su pronta reinserción a la vida social como individuos capaces y autónomos que puedan hacer frente a los retos que la realidad salvadoreña presenta y en la que se está inmersos.

En conclusión, el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia a través de la actuación coordinada de los miembros que lo integran y con fundamento en los principios de dignidad, equidad, justicia social, prioridad absoluta, interés superior del niño, solidaridad y participación, desarrolla en Santa Ana una labor esencial y relativamente eficiente en el cumplimiento de la protección integral

10. Artículo 75 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

de los derechos de la niñez y adolescencia específicamente de aquellos que se encuentran en acogimiento institucional. Sin embargo, existen ciertas deficiencias en cuanto a recursos financieros requeridos para desarrollar sus funciones con total eficacia, ello es más evidente cuando se trata de entidades de atención de carácter privado que no reciben ningún tipo de ayuda

financiera estatal; no obstante éstas desarrollan una actividad prioritaria conjuntamente con el Estado, como lo es garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia. Debería existir la disponibilidad, por parte del Estado, de apoyar en parte financieramente según la situación de cada una de estas entidades de atención. Igualmente sucede con los recursos humanos estatales (servicios especializados de atención profesional) que ordinariamente no se encuentran a disposición de las referidas entidades.

## 5. Referencias

Buaiz, Y. E. (2011). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, comentada de El Salvador*. Libro Primero. San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura.

Convención sobre los derechos del niño, Asamblea Nacional de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada mediante D.L. número 487, publicada el 9 de octubre de 1990, en el D.O. número 108, Tomo 307.

Kielmanovich, J. L. (2000). *Medidas Cautelares*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. D.L. número 839 del 26 de marzo de 2009, publicada el 16 de abril de 2009, en el D.O. número 68, Tomo 383.

Mendoza, R. (2010). *Código de Familia*. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Mendoza, R. (2010). *Constitución de la República*. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Mendoza, R. (2010). *Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia*. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Mendoza, R. (2010). *Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia*. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Mendoza, R. (2010). *Ley Procesal de Familia*. San Salvador, El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador, 2013-2023. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA). 2013.

Reglamento Interno y de Funcionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. CONNA. 2011.

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida. CONNA. 2012.

