CEG
CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA

World Vision
Por los niños

"ANÁLISIS TÉCNICO Y LEGISLATIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN GUATEMALA"

INFORME FINAL

Guatemala, 16 de marzo de 2016

Se entiende por niño todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad.
Convención de los Derechos del Niño.

SIGLAS

ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala
CC	Corte de Constitucionalidad
CDN	Convención de Derechos del Niño
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CNA	Consejo Nacional de Adopciones
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
CPR	Constitución Política de la República
CPR	Constitución Política de la República
CSJ	Corte Suprema de Justicia
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MP	Ministerio Público
MTAS	Ministerio del Trabajo y Asistencia Social
MTPS	Ministerio del Trabajo y Protección Social
OJ	Organismo Judicial
OMPNA	Oficina Municipal de Protección a la Niñez y Adolescencia
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNC	Policía Nacional Civil
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas por sus siglas en ingles
WVG	World Vision Guatemala

Tablas y Figuras

Tablas		Pagina
1	Distribución de población por edades en los años 1990 y 2015	**13**
2	Objetivos	**16**
3	Definiciones de Niño	**20**
4	Medidas y Sanciones aplicables a niños, niñas o adolescentes según la LPINA	**23 y 24**
5	Iniciativas relacionadas a la LPINA con dictamen favorable del Congreso	**26**
6	Iniciativas de ley regresivas presentadas al Congreso de la República	**31**
7	Principales limitaciones al sistema nacional de protección.	**35**
Figuras		
1	Fases de la investigación	**17**
2	Modelo de intervención enfoque epidemiológico	**19**
3	Contenido LPINA en reconocimiento de derechos	**21**
4	Contenido LPINA en áreas de protección	**21**
5	Contenido general LPINA	**22**
6	Resumen de leyes relacionadas a la LPINA	**26**
7	Iniciativas de Leyes relacionadas a la LPINA y aún en discusión en el Congreso de la República.	**28**
8	Instituciones de protección y juzgamiento de niñez y adolescencia de acuerdo a la LPINA y otras legislaciones vigentes.	**30**
9	Línea de tiempo LPINA, leyes complementarias e institucionalidad	**33**
10 y 11	Opiniones de los entrevistados sobre la reforma	**39**

Índice

I	**Resumen Ejecutivo**	**6**
II	Introducción	13
III	Antecedentes	15
IV	Objetivos Generales y Específicos de la Consultoría	16
V	Resumen Metodológico del Estudio	16
VI	Marco Conceptual	18
VII	Análisis Sintético, analítico y propositivo del marco normativo de protección de niñez y adolescencia Guatemalteca.	20
VIII	Criterios y Recomendaciones para establecer una propuesta que optimice la protección integral de la niñez y adolescencia	36
IX	Conclusiones finales del Estudio	41
X	Glosario de Términos	43
XI	Listado de entrevistas realizadas.	45

I. Resumen Ejecutivo

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala, para 2014 la población total de Guatemala ascendió a 15,607,640. La distribución de la población del 2014 por grupos quinquenales de edad muestra que el 37.8% era menor a 14 años. Las personas entre 15 y 34 representaron el 37.0%, entre 35 a 59 el 19.1% y mayores a 59 el 6.1%.

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2014 (ENCOVI), evidencia que la proporción de población menor de 18 años que habitan en hogares en pobreza es del 68.2%. Específicamente en la población menor a 10 años es el 70.2% (INE, 2015), lo cual permite afirmar que en los hogares más pobres existe un mayor número de niñas, niños y adolescentes.

Las niñas, niños y adolescentes sufren de diferentes violencias en Guatemala: Violencia Estructural, traducida en pobreza y falta de acceso a servicios básicos, violencia intrafamiliar, violencia sexual, violencia de género, discriminación y racismo, entre otras. Según datos de UNICEF, Guatemala es el país centroamericano en el que más niñas, niños y adolescentes trabajan. Alrededor de 507.000 niñas y niños guatemaltecos de 7 a 14 años trabajan. Si se incluye al trabajo adolescente, (14 a los 18 años), esta cifra sube a un millón aproximadamente.

La estadística, así como el análisis de diversos documentos existentes, y la práctica política, económica del país, determinan la existencia de un mundo adulto que pretende colocarse como paradigma a seguir por el mundo de niñez y adolescencia, imponiendo normas y valores ajenos a la realidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, generando sistemas de exclusión, profundizando las desigualdades sociales, económicas y políticas, negando necesidades, homogenizando su condición social y disminuyendo sus capacidades de desarrollo mediante el derecho

La protección integral del niño, niña y adolescente, es una obligación del Estado en la toma de decisiones, así como acciones de tipo político, legislativo y administrativo que orienten su institucionalidad a generar procesos de atención y asistencia.

Antecedentes

El 20 de noviembre de 1989 se firmó la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN**). La CDN es el compromiso mundial para proteger y promover los derechos de niños y niñas. La CDN es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado a nivel internacional. Desde que entró en vigencia, los niños, las niñas, los y las adolescentes se convirtieron en sujetos de derecho y no solo en objetos de protección.

Desde el 2003 Guatemala adaptó su legislación ordinaria a la CDN, así como a los requerimientos constitucionales de desarrollo de la persona de forma integral y su protección estatal, mediante la aprobación del **Decreto 27-2003, del Congreso de la República, Ley de Protección Integral de la niñez y adolescencia –LPINA**-, con lo cual se aportan esencialmente dos grandes avances: el cambio de visión sobre la forma y método de atención de la niñez y adolescencia, partiendo de reconocer la condición de sujeto de derechos. Además, la visión de atención y protección de los sujetos de derechos para su efectiva incorporación social y el desarrollo pleno de sus vidas.

Después de trece años de vigencia de la LPINA, no se han implementado una serie de disposiciones de carácter sustantivo, que permitan una mejor protección, asistencia y atención. Diversos factores lo han impedido, pero especialmente la falta de voluntad política de diferentes gobiernos, que refuerzan un modelo económico excluyente y desigual que expulsa a la niñez y adolescencia del sistema de derechos y protección.

World Visión Guatemala (WVG) mediante su Proyecto Regional para la implementación y fortalecimiento de los sistemas locales de protección a la niñez y adolescencia, consideró necesario la elaboración de un estudio técnico y jurídico del marco legal nacional de protección integral a la niñez y adolescencia, identificando avances, limitaciones, necesidades de reformas y un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, para lo cual acordó, mediante Convenio, que el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), con experiencia en el trabajo legislativo y análisis permanente de la legislación nacional, realizara dicho estudio técnico.

Objetivo

El Objetivo general del estudio fue: Realizar un estudio técnico y jurídico del marco legal nacional de protección integral de la niñez y adolescencia, que determine y/o identifique la necesidad o no, de realizar reformas legislativas, en función de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Metodología:

Se estableció una línea base de información existente, orientaciones de propuestas de reformas legislativas y se entrevistaron a actores sociales, estatales, de sociedad civil y entidades internacionales, con el fin de tener un marco amplío sobre el marco teórico que alrededor de la niñez y adolescencia se construye, así como el discurso político que se materializa en propuestas legislativas que acompañan estos procesos. Finalmente, a partir de todo el análisis realizado, brindar una propuesta de acciones a corto mediano y largo plazo, las cuales respondan a necesidades legislativas y acciones puntuales para el fortalecimiento del marco de protección de los niños, niñas y adolescentes.

Para el marco conceptual de abordaje se integró el concepto de multiplicidad de situación que viven los niños, niñas y adolescentes, partiendo de ser un concepto evolutivo en el tiempo y que hace referencia a multiplicidad de situaciones y condiciones de vida. Asimismo, que dicha conceptualización ha estado bajo marcos jurídicos con visiones basadas en identidad biológica y psicológica, lo que ha desvirtuado en ocasiones su abordaje integral como sujetos de derecho, que vive bajo la influencia de los factores políticos, sociales, económicos, culturales y medio ambientales que le condicionan su desarrollo

Marco Conceptual

El Estado de Guatemala ha reconocido a las personas desde su concepción, y para ello, ha establecido que les protegerá en su vida, integridad personal y libertad, garantizando la paz, el desarrollo, la seguridad y su convivencia armónica. En este sentido se ha incorporado la categoría social de niñez y adolescencia como sujeto de derechos y deberes, además, que por su condición requiere de atención y asistencia, así como de protección, facilitando su rol de crecimiento e integración a la sociedad de forma plena y responsable.

Es hasta el 2003, habiendo pasado por un intento de reforma en 1996, que se realizó el cambio al aprobarse la LPINA y la orientación de la legislación ordinaria hacía una protección integral. En el proceso de creación, el Estado de Guatemala ratificó diversos instrumentos internacionales que generaron obligaciones de atención, asistencia y fortalecieron ese proceso de creación de la LPINA.

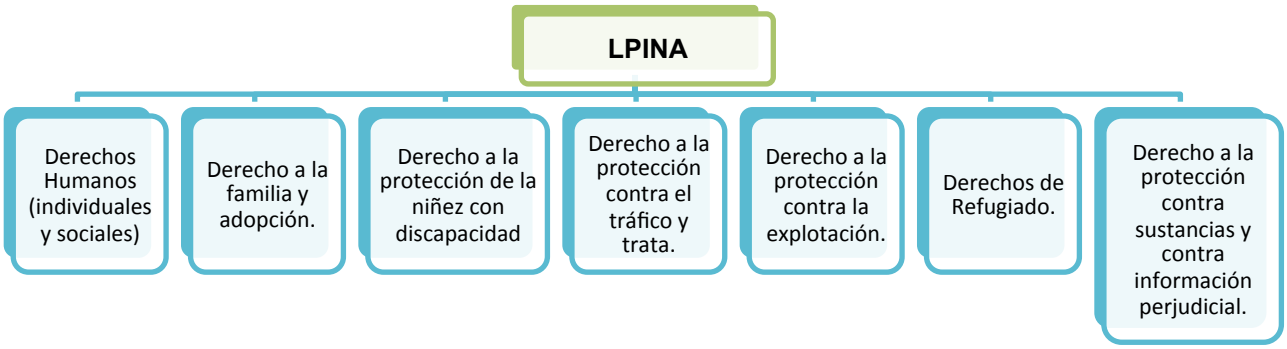
Por otro lado, los conceptos no se adecúan totalmente a lo que establece la CDN provocando confusiones en el desarrollo de leyes y políticas.

Normativa	Definición
CDN	Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad[1].
Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia.	Para los efectos de esta Ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad[2].

Análisis.

La LPINA tiene un contenido que se funda en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, el desarrollo de un marco institucional estatal orientado a la atención, asistencia y protección en lo relativo a la vida, libertad, seguridad, paz, integridad personal y todos aquellos derechos esenciales para el desarrollo de su personalidad.[3] Además, las disposiciones relativas a la protección de derechos, desarrollan el interés por fortalecer a las familias, para que sean estas las fuentes primarias de atención y asistencia. Reconoce el derecho a la adopción como una de las garantías para que el Estado facilite que todo niño, niña y adolescente tenga acceso a una familia.

Contenido de la ley de protección de la niñez y adolescencia en reconocimiento de derechos.



Durante los últimos diez años hay una tendencia regresiva que plantea el aumento de la duración de las medidas socioeducativas de privación de libertad (hasta 15 años), así como la disminución de la edad punitiva. En el planteamiento teórico, los exponentes de dichas propuestas manifiestan que si un niño es capaz de utilizar un arma para cometer un homicidio, es capaz de comprender sus responsabilidades sociales, lo que en la práctica promueve la criminalización de la niñez y adolescencia como resultado de ese proceso.

[1] Artículo 1. Convención de los Derechos del Niño.
[2] Artículo 2 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia. Decreto 27-2003. Congreso República Guatemala
[2] Artículo 2 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia. Decreto 27-2003. Congreso República Guatemala
[3] Artículo 1, 2,3 y 4 del Decreto Legislativo 27-2003.

Así, existen al menos tres iniciativas de ley que a continuación se detallan.

Iniciativas de ley regresivas presentadas al Congreso de la República

Iniciativa de ley 4666.	**La propuesta se orienta a disminuir la edad penal a 14 años, con el fin de que los adolescentes sean juzgados bajo el proceso, reglas y disposiciones penales de adultos. Reforma la LPINA en sus disposiciones adjetivas, proponiendo que los adolescentes de 14 años en cumplimiento de sanción socioeducativa de privación de libertad, sean referidos a la Dirección General del Sistema Penitenciario y por ende, pierda autoridad la SBS. Dicha propuesta legislativa contradice a la CPR, artículo 20, que regula que los menores de edad que transgredan la ley penal serán atendidos por personal especializado y, por ningún motivo, pueden ser recluidos en centros penales para adultos. Esta iniciativa se encuentra en las comisiones de legislación y puntos constitucionales y gobernación del Congreso de la República, sin haber recibido dictamen aún.**
Iniciativa de ley 4862.	Plantea reformas al proceso penal contra adolescentes, a su vez, al sistema de coordinación y actuación orgánica de los entes que intervienen en dicho proceso. La propuesta tiene como fondo el incremento de duración de las medidas privativas de libertad hasta un máximo de 15 años, cuando actualmente es de un máximo de 6 años. A su vez, la conversión de medidas socioeducativas no privativas de libertad en medidas de privación cuando el adolescente infrinja alguna de las disposiciones del juez. La iniciativa es orientada a privación de libertad y por tiempos mayores, rompiendo el esquema de socialización y educación que prevén las normas constitucionales y el derecho internacional en materia. Esta iniciativa se encuentre en la Comisión del Menor y de la Familia, así como en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, sin haber recibido dictamen aun.
Iniciativa de ley 4740.	Propone elevar la sanción privativa de libertad a 15 años. A diferencia de la iniciativa 4862, propone además que los adolescentes con incapacidad mental o trastornos psicológicos que cometan delitos les sean impuestas medidas de seguridad, tal y como lo regula el Código Penal desconociendo las distintas medidas de protección y sanciones socioeducativas ya reguladas en la LPINA. Esta iniciativa se encuentra en la Comisión del Menor y de la Familia y Gobernación del Congreso de la República, no ha recibido dictamen alguno.

Las y los entrevistados[4] coinciden en que la LPINA representa un avance:

- ✓ Recoge el espíritu de la CDN, cumple con estándares internacionales.
- ✓ Ley producto de muchos años de discusiones y creación de consensos
- ✓ Ley especializada que reconoce a NNA como sujeto de derechos.
- ✓ Integración del modelo de protección integral de la niñez y adolescencia.
- ✓ Reconocimiento de la responsabilidad estatal en prevención secundaria y terciaria.
- ✓ Desarrollo de los derechos fundamentales a nivel de la niñez y la juventud.
- ✓ Procedimiento de protección a niñez violada en sus derechos humanos.
- ✓ Un sistema de justicia penal juvenil acorde a un modelo democrático.
- ✓ Plantea como el Estado debe estructurarse para proteger a NNA y asigna funciones de cada una de las instituciones.

La primera limitación al marco legal vigente es la falta de voluntad política, en ambas áreas señaladas. Los entrevistados concuerdan que desde la creación de la LPINA se reguló un eficiente sistema de Justicia Penal Juvenil, pero la regulación de protección, atención y asistencia de derechos ha sido deficiente y solo se emiten regulaciones de reconocimiento, más no de tutela efectiva.

[4] Sistematización de las entrevistas realizadas bajo la pregunta: ¿Cuál es su opinión sobre la LPINA?

Los entrevistados también plantearon la necesidad de reaccionar frente al modelo de CNNA, como una limitación creada por la misma ley para su implementación. Especialmente **se señala la dificultad de generar una política de protección**, **su enfoque mayormente en temas punitivos y su debilidad para poder gestionar o cohesionar un modelo de atención articulando a los Ministerios y Municipios**. En el plano de la institucionalidad creada y existente, se evidenció su poca capacidad de atención, asistencia, cuido y protección de la niñez y adolescencia. En especial, la poca capacidad de articulación interinstitucional, presupuestaría y la no existencia de personal especializado.

Con respecto del Municipio, se señala que existen pocos programas dedicados a la niñez, falta de mecanismos locales de coordinación y gestión de derechos, así como la incompatibilidad entre las acciones de poder local y las acciones nacionales. Se resalta que en la mayor parte de los municipios del país[5] no existen oficinas municipales dedicadas al tema de la niñez y adolescencia.

Aproximadamente 130 Oficinas Municipales de la Niñez trabajan en 14 departamentos del país, financiadas por UNICEF y 26 apoyadas por World Vision y otras en las que comparte el apoyo con otras organizaciones nacionales e internacionales. En el 2015 los gobiernos municipales invirtieron 4,420,272 quetzales[6] en asuntos relacionados a la niñez y adolescencia.

Principales limitaciones al sistema nacional de protección

Unidades u Oficinas de la niñez, con presupuestos condicionados por la estructura estatal a la que pertenecen.	**Dispersión institucional para la atención, asistencia y protección de derechos**
Priorización del sistema penal juvenil por el sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia.	Poca o nula formación profesional para el desarrollo de las tareas de protección.
Estructuras municipales sin marcos legales, sin financiamiento propio.	CNNA sin capacidad operativa, presupuestaria, de personal y de ejecución
Carencia de políticas públicas estatales sobre niñez y adolescencia	

En conclusión, la LPINA puede considerarse como una **Legislación o Ley Marco,** de un sistema nacional de protección, que desarrolla y reconoce derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que requiere de legislaciones adicionales para la correcta vigencia y aplicación de cada uno de esos derechos que reconoce. A su vez, para la efectiva institucionalidad que aborde, atienda y proteja dichos derechos, demanda de un presupuesto estatal acorde a los objetivos de asistencia, atención y protección, acorde al principio de interés superior del niño. De igual forma de un modelo institucional renovado, descentralizado, especializado, con cobertura nacional, que se apoye y coordine con estructuras municipales con capacidad de llevar la gestión nacional a lo local

Bajo la dinámica de actualización permanente, la legislación no debe ser modificada constantemente, sino que **la institucionalidad debe contar con suficiente capacidad, flexibilidad e independencia** para poder ajustarse a los contextos, tanto administrativos como políticos.

Sigue siendo una falencia que **la institucionalidad específica, creada por la propia LPINA, sea débil e insuficiente, teniendo como consecuencia la no implementación del mandato de la ley**.

[5] De 338 Municipios del Estado de Guatemala, estas oficinas están aproximadamente en 130 y funcionan con apoyo de organismos internacionales.
[6] Informe Principales Resultados de las Oficinas Municipales de Protección a la Niñez y Adolescencia. Sistema Municipal de Protección de la Niñez y Adolescencia. Enero 2016. UNICEF.

Como se ha visto, las regulaciones sustantivas son de un carácter muy general, esencialmente de reconocimiento de derechos, pero no de ejecución y de desarrollo dentro del que hacer administrativo de los órganos del Estado.

La CNNA tiene como mandato, la creación de las políticas y su difusión entre entidades locales a nivel Departamental y Municipal, mientras que otorga al Defensor de Derechos Humanos la tarea de generar un sistema de denuncia y protección de la niñez, acompañado como ente especial del sistema de trabajo del Estado y la prevención de evitar el abuso policial en sus intervenciones mediante un sistema de capacitación a lo interno de la PNC.

Principales Recomendaciones.

Las recomendaciones plantean acciones a **corto, mediano y largo plazo**, a continuación algunas:

Mientras la CNNA se encuentre dentro de la SBS y dependa de la misma presupuestariamente, será imposible que genere su función principal que es la de elaborar políticas públicas y monitorear su implementación. Para esto, se necesita avanzar hacia el fortalecimiento y transformación de la CNNA con el objeto de que tenga una verdadera función de ente rector de la política y cumpla una función de coordinación. **En este proceso, la CNNA debe realizar mayores esfuerzos para cumplir con su mandato con los recursos asignados por el Estado.**

La mentalidad autoritaria, represiva, regresiva, la mano dura, la criminalización de la niñez y juventud, las campañas mediáticas; son una de las dificultades que se enfrentan para darle al sistema la importancia y profundidad que tienen las acciones del Estado a favor de la niñez y la adolescencia. Por lo tanto la realización de campañas de información en medios de comunicación, la incidencia política con los partidos y diputados, coadyuvaría a eliminar el estigma existente contra la niñez y la juventud, que conlleva a que muchos actores piensen que mientras más represivo es el discurso o las acciones, se obtienen más votos. Es necesario, **Establecer el éxito de las políticas de prevención de la violencia como el paradigma a seguir.**
Debe hacerse una **estrategia de cabildeo e incidencia política para elevar la cantidad del presupuesto** asignado al sistema de protección, sus instituciones y lograr personal profesional y preparado para esta función. Para esto, se debe designar a una de las instituciones que tienen intervención en el sistema de protección para que se encargue de formar el personal encargado de la atención en el sistema de protección de la niñez y adolescencia, para capacitar de manera permanente a los equipos especializados encargados de esta área.

Es importante **realizar incidencia política para reformar el Código Municipal y establecer las Oficinas Municipales de la Niñez** como parte de la estructura municipal y lograr que funcionen con financiamiento propio**.**

A partir del desconocimiento identificado del contenido de la LPINA en general, inclusive de algunos funcionarios de justicia, es necesario **realizar campañas de información y divulgación sobre los contenidos de la ley,** de igual manera es importante el diseño y lanzamiento de Campañas masivas, en medios de comunicación, en centros educativos públicos y privados de preferencia en todos los idiomas que se hablan en Guatemala, así como el impulso para generar procesos de apropiación juvenil.

Es preciso **revisar la legislación e impulsar las que sean compatibles con la niñez y adolescencia,** tales como:

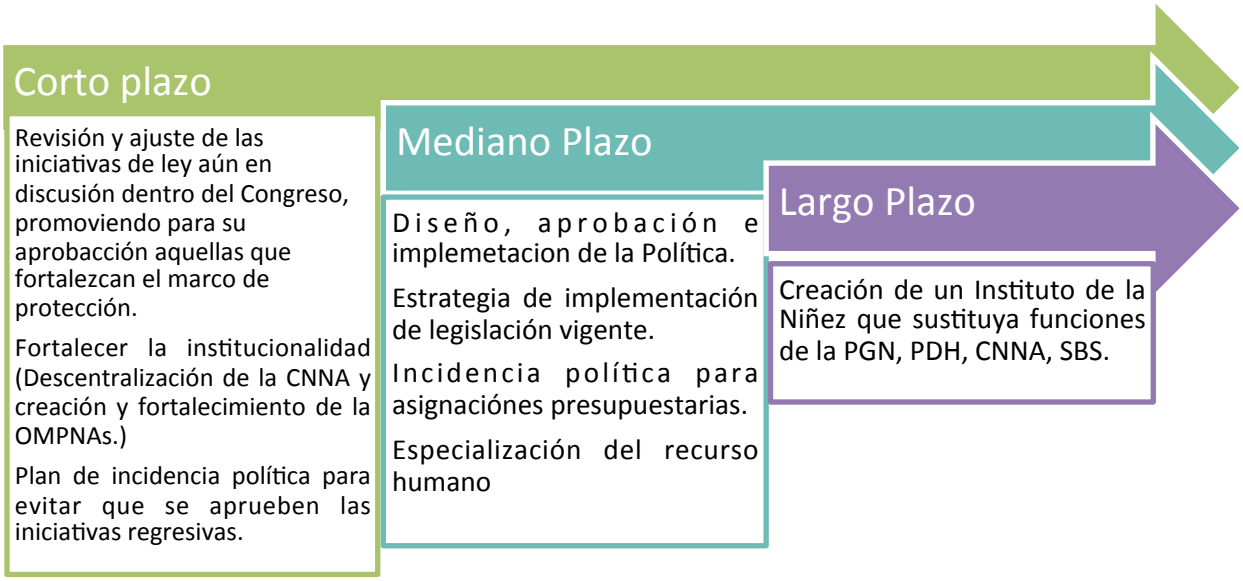
- Creación de Propuestas Legislativas y de cambios a Acuerdos Gubernativos Control de Convencionalidad.

- Reformas al Código Municipal para la creación de oficinas de la niñez y adolescencia en todos los municipios.
- Revisión e implementación de recomendaciones del Comité de Derechos del Niño.
- Reforma a los acuerdos gubernativos para dar mayor independencia a la CNNA.
- Revisión de sentencias y recomendaciones del sistema interamericano de Derechos Humanos.
- Iniciativa 3896 Ley nacional de juventud (que debe ser revisada para ajustarla a las regulaciones de la LPINA)
- Iniciativa 3969 Ley de prevención de violencia juvenil
- Iniciativa 3970 Ley de acceso al trabajo juvenil
- Iniciativa 4089 Ley del programa para el desarrollo de las juventudes rurales
- Iniciativa 4849 Ley de armonización para prevenir y erradicar el trabajo infantil.
- Iniciativa 4869 Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada.
- Iniciativa 4928 Código Migratorio Guatemalteco.

Es fundamental, **detener por la vía de la incidencia política, las iniciativas regresivas** presentadas por varios partidos políticos, que atentan contra los derechos de la niñez y la adolescencia.

Existe cierta institucionalidad del Estado que aún no integra la visión de la CDN, lo cual se evidencia en algunas regulaciones internas, o incluso, de forma más superflua en el nombre de sus unidades a cargo de la atención a niños, niñas y adolescentes. **Tal es el caso de la Comisión Legislativa específica, cuyo nombre actual es Comisión del Menor y la Familia, por lo que se recomienda cambiar a Comisión Legislativa de la Niñez y Adolescencia.**

Resumen de acciones a corto, mediano y largo plazo. :



-

.

II. Introducción

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala, para 2014 la población total de Guatemala ascendió a 15,607,640. La distribución de la población del 2014 por grupos quinquenales de edad muestra que el 37.8% era menor a 14 años. Las personas entre 15 y 34 representaron el 37.0%, entre 35 a 59 el 19.1% y mayores a 59 el 6.1%.

Tabla 1
Distribución de población por edades en los años 1990 y 2015

Años de edad	1990	2015
0-4	1.5156.944	2.229,907
5-9	1.352,835	2.122,490
10-14	1.164,187	1.984,987
15-19	967,975	1.777,039
TOTAL	**5.001,941**	**8.114,423**

Elaboración propia con Datos de UNICEF[7]

Las condiciones de vida de la población en general muestran un escenario poco favorable para el desarrollo integral de una gran parte de la población menor a 20 años. En particular se observa mayor vulnerabilidad para las mujeres y aún más para las mujeres indígenas, quienes en su mayoría crecen en áreas rurales con pocas oportunidades de acceso a servicios.

La condición de pobreza agrava las posibilidades de desarrollo de la niñez y adolescencia. Con una incidencia de pobreza total de 59.3 % y un índice de pobreza extrema de 23.4% de la población, que al desagregar con enfoque étnico, se observa una situación de pobreza más aguda para la población indígena con una incidencia de pobreza total de 79.2%, frente a la no indígena con 46.6%. En el caso de la pobreza extrema, la población indígena registra un porcentaje de 39.8% que se encuentra en esta condición, mientras que en la no indígena se trata del 12.8%[8]

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2014, evidencia que la proporción de población menor de 18 años que habitan en hogares en pobreza es del 68.2%. Específicamente en la población menor a 10 años es el 70.2%[9], lo cual permite afirmar que en los hogares más pobres existe un mayor número de niñas, niños y adolescentes.

La tasa de alfabetismo es uno de los indicadores que permiten observar de las desigualdades que existen entre géneros y entre personas indígenas y no indígenas. Con una tasa de 88.9 % los hombres no indígenas, mientras que las mujeres con 83.7 %. En el caso de la población indígena 77.7 % los hombres y las mujeres con apenas el 57.6 %. Es decir que casi la mitad de las mujeres indígenas mayores de 15 años no saben leer y escribir[10]).

Los datos estadísticos muestran que las desigualdades existentes en el país, son un factor determinante para la vulnerabilidad de la niñez y adolescencia, particularmente para quienes viven en condiciones de pobreza, en áreas rurales, lejos de la cobertura de servicios públicos y privados, las cuales presentan una mayoría de población indígena. Con ello se observa un contexto poco favorable

[7] RESUMEN: MÁS INVERSIÓN Hemos avanzado, pero la niñez y adolescencia necesitan más inversión social. UNICEF. Guatemala. 2015.
[8] Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENCOVI, 2014-. Guatemala 2015.
[9] Ídem
[10] Ídem

para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, así como para el fomento a su desarrollo integral.

Las niñas, niños y adolescentes sufren de diferentes violencias en Guatemala: Violencia Estructural, traducida en pobreza y falta de acceso a servicios básicos, violencia intrafamiliar, violencia sexual, violencia de género, discriminación y racismo, entre otras. Según datos de UNICEF, Guatemala es el país centroamericano en el que más niñas, niños y adolescentes trabajan. Alrededor de 507.000 niñas y niños guatemaltecos de 7 a 14 años trabajan. Si se incluye al trabajo adolescente, (14 a los 18 años), esta cifra sube a un millón aproximadamente.

Otra forma de violencia contra la niñez es el matrimonio forzado en niñas y adolescentes, también modalidad de la trata de personas. Según un estudio realizado por la Asociación para la Eliminación de la Prostitución, Pornografía, Turismo, Tráfico Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (ECPAT), sobre matrimonios forzados, el "*24.6 % del total de personas encuestadas informó que conocía casos de niñas y adolescentes que se casaron o se unieron, lo que desde su percepción es motivado por intereses económicos y deudas contraídas por los padres; así como por razones culturales. Del total de casos, el 16.4 % y el 27.9 % representan las uniones de hecho de niñas en el rango etario de 10 y 13 años y adolescentes de 14 y 17, respectivamente. Más de la mitad de adolescentes había contraído matrimonio. El 20.6 % estaba casada o unida con hombres 5 o más años mayores que ellas. En este mismo grupo, la mayoría estaba casada o unida por conveniencia económica de su padre, resultados que visualizan la vulnerabilidad y la discriminación en que se encuentran, especialmente, las niñas y adolescentes indígenas*."[11]

En el caso de violación al derecho a la vida, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)[12], informa que de enero a octubre de 2015, 332 adolescentes entre 13 y 17 años y 962 jóvenes entre 18 y 24 años, murieron por arma de fuego, para un total de 1,294 niños, niñas y jóvenes.

La estadística, así como el análisis de diversos documentos existentes, y la práctica política, económica del país, determinan la existencia de un mundo adulto que pretende colocarse como paradigma a seguir por el mundo de niñez y adolescencia, imponiendo normas y valores ajenos a la realidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, generando sistemas de exclusión, profundizando las desigualdades sociales, económicas y políticas, negando necesidades, homogenizando su condición social y disminuyendo sus capacidades de desarrollo mediante el derecho.

La protección integral del niño, niña y adolescente, es una obligación del Estado en la toma de decisiones, así como acciones de tipo político, legislativo y administrativo que orienten su institucionalidad a generar procesos de atención y asistencia.

El reconocimiento del niño, niña y adolescentes como sujetos de derecho, requiere la existencia de una política de Estado que genere acciones de protección, disminuya las violaciones a sus derechos humanos y que promueva un modelo de atención social al adolescente que infrinja normas penales. Especialmente se requiere una política pública que desarrolle programas de prevención mediante política sociales diferenciadas.

---

[11] Trata de Personas en Guatemala. Informe de Situación 2014. PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS. Defensoría de las personas víctimas de trata. Marzo 2015.

[12] Dirección de Investigación en Derechos Humanos Derecho a la Vida Estadísticas sobre necropsias a jóvenes entre 13-29 años por causas de muerte asociadas a hechos criminales –en investigación- Enero a octubre 2015. PDH

III ANTECEDENTES

El 20 de noviembre de 1989 se firmó la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN**). La CDN es el compromiso mundial para proteger y promover los derechos de niños y niñas a sobrevivir, aprender y crecer; a desarrollarse y alcanzar su pleno potencial, y a lograr que sus voces fueran escuchadas. La CDN es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado a nivel internacional. Desde que entró en vigencia, los niños, las niñas, los y las adolescentes se convirtieron en sujetos de derecho y no solo en objetos de protección.Guatemala desde el 2003 adaptó su legislación ordinaria a la CDN, así como a los requerimientos constitucionales de desarrollo de la persona de forma integral y su protección estatal, mediante la aprobación del Decreto 27-2003, del Congreso de la República, Ley de Protección Integral de la niñez y adolescencia –LPINA-

La LPINA del 2003, es el marco general de regulación de los derechos, deberes y procedimientos para la protección y atención de los niños, niñas y adolescentes, a su vez, el marco jurídico para los procedimientos de protección de niñez violada en sus derechos y de adolescentes en conflicto con la ley penal. Presenta una integración de la CDN, con lo cual se aportan esencialmente dos grandes avances: el cambio de visión sobre la forma y método de atención de la niñez y adolescencia, partiendo de reconocer la condición de sujeto de derechos. Además, la visión de atención y protección de los sujetos de derechos para su efectiva incorporación social y el desarrollo pleno de sus vidas.

Sin embargo, después de trece años de vigencia de la LPINA, no se han implementado una serie de disposiciones de carácter sustantivo, que permitan una mejor protección, asistencia y atención. Diversos factores lo han impedido, pero especialmente la falta de voluntad política de diferentes gobiernos, que refuerzan un modelo económico excluyente, y desigual que expulsa a la niñez y adolescencia del sistema de protección.El modelo de justicia penal juvenil, regulado en LPINA, busca ser constantemente reformado por algunos legisladores, quienes mediante diversas iniciativas de ley promueven el aumento de la duración de las penas y la disminución de la edad penal. El derecho penal de carácter simbólico ha alcanzado al derecho penal juvenil.

Leyes relacionadas a la LPINA que protegen el derecho a la familia y adopción, protección en el ámbito laboral y la protección contra la trata, explotación económica, explotación sexual, han sido implementadas de mejor forma. Sin embargo, el esquema institucional creado por la propia ley y otras legislaciones relacionadas carece de personal profesional y especializado, así como de recursos para presupuestos propios y directamente vinculados a las necesidades de esa institucionalidad.

Una Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) débil, no permite la formulación de políticas públicas, la carencia de Juntas Municipales u Oficinas locales de atención a la niñez, hacen imposible el desarrollo de acciones sociales y políticas desde y hacia lo local

Acciones a corto, mediano y largo plazo se consideran necesarias y complementarias para suplir las carencias de un modelo de protección integral de niñez y adolescencia reciente, débil y con mucho riesgo de sufrir propuestas regresivas tendientes a la violación de los derechos humanos y del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

World Visión Guatemala (WVG) mediante su Proyecto Regional para la implementación y fortalecimiento de los sistemas locales de protección a la niñez y adolescencia, consideró necesario la elaboración de un estudio técnico y jurídico del marco legal nacional de protección integral a la niñez y adolescencia, identificando avances, limitaciones, necesidades de reformas y un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, para lo cual acordó, mediante Convenio, que el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), con experiencia en el trabajo legislativo y análisis permanente de la legislación nacional, realizara dicho estudio técnico.

IV OBJETIVOS

Tabla 2

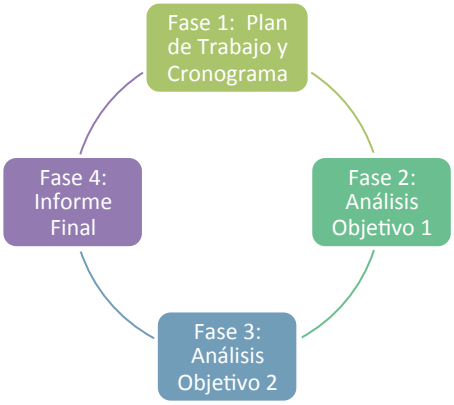
OBJETIVOS

Objetivo General	**Realizar un estudio técnico y jurídico del marco legal nacional de protección integral de la niñez y adolescencia, que determine y/o identifique la necesidad o no, de realizar reformas legislativas, en función de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.**
Objetivos Específicos	Recopilar y analizar los trabajos, investigaciones, iniciativas de ley y marcos legales existentes de protección de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional e internacional en materia de operativización de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 del Congreso de la República de Guatemala; dicho análisis basado en un enfoque histórico, sintético, analítico y propositivo.
	Establecer si la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, como marco jurídico nacional en esa materia responde para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, identificando vacíos y obstáculos en su implementación por parte de las Instituciones del Estado y basado en los análisis realizados en este objetivo No.1: (a) Revisión de la legislación nacional vigente en materia de protección de la niñez, (b) Un análisis a partir de las percepciones de los operadores del sistema nacional de protección integral de la NNA, contemplados en la Ley PINA, que tienen la responsabilidad de su operativización de manera directa e indirecta, en materia de protección social y jurídica, que permitirá establecer la existencia de limitaciones y avances desde el punto de vista normativo, presupuestario y técnico existentes; (c). Analizar si la implementación del marco jurídico regulado por Guatemala es coherente con los estándares y principios de la Convención de los derechos del niño y otros instrumentos internacionales que Guatemala ha ratificado.
	Establecer la necesidad o no de realizar reformas a la legislación nacional de niñez y adolescencia, que incluya la incorporación de estándares internacionales de protección reconocidos por el Estado de Guatemala.

V RESUMEN METODOLOGICO

Cuatro fueron las fases en las que se realizó el trabajo orientado al diseño, análisis y elaboración del presente informe. Todo el proceso fue guiado por una intervención metodológica con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.

Figura 1
Fases de la investigación



En la primera fase, se realizó un detalle del plan de intervención partiendo de una metodología exploratoria y documental; se diseñaron los instrumentos para las entrevistas y grupo focal, así como la matriz de la información.

La segunda fase tuvo como resultado un informe de recopilación y análisis de los trabajos de investigación, legislación, políticas y estándares internacionales en materia de niños, niñas y adolescentes. Se estableció así una línea base de conocimiento, basado en la exploración y descubrimiento de todo lo existente, con lo cual se permitiera una tercera fase de confrontación con la práctica institucional, situación que determinó, en su momento, los procesos de observación de reformas legislativas y la conveniencia de las mismas, ya sea en el aspecto sustantivo, institucional o adjetivo procesal.

Esta fase de compilación y análisis fue acompañada de un proceso de entrevistas a representantes de organizaciones de sociedad civil (OSC) que trabajan con NNA, entidades estatales, organismos internacionales y se realizó un grupo focal con niños, niñas y adolescentes[13].

Finalmente se construyó el presente informe, lo que constituye la cuarta fase. Se anota que la metodología respondió a un enfoque de análisis eminentemente participativo, inclusivo y comunicativo con los socios y actores claves.

Para el marco conceptual de abordaje se integró el concepto de multiplicidad de situación que viven los niños, niñas y adolescentes, partiendo de ser un concepto evolutivo en el tiempo y que hace referencia a multiplicidad de situaciones y condiciones de vida.

Asimismo, que dicha conceptualización ha estado bajo marcos jurídicos con visiones basadas en identidad biológica y psicológica, lo que ha desvirtuado en ocasiones su abordaje integral como sujetos de derecho, que vive bajo la influencia de los factores políticos, sociales, económicos, culturales y medio ambientales que le condicionan su desarrollo.

[13] Ver listado de entrevistas realizadas

VI MARCO CONCEPTUAL

El Estado de Guatemala ha reconocido a las personas desde su concepción, y para ello, ha establecido que les protegerá en su vida, integridad personal y libertad, garantizando la paz, el desarrollo, la seguridad y su convivencia armónica.

En este sentido se ha incorporado la categoría social de niñez y adolescencia como sujeto de derechos y deberes, además, que por su condición requiere de atención y asistencia, así como de protección, facilitando su rol de crecimiento e integración a la sociedad de forma plena y responsable. Esa integración mediante una política de Estado que tenga como principios rectores la humanidad, el interés superior del niño, niña y adolescente, así como la necesidad de garantizar que no sea sujeto de violaciones a sus derechos humanos.

Guatemala ratificó la CDN, con lo cual generó una visión de Protección Integral, es decir, un abordaje multidisciplinario de la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes. Ante ello, más allá de un abordaje de tipo paternalista, promovido por una concepción psicológica o biológica, se destaca un abordaje sociológico, que permite reconocer que no son un grupo homogéneo.

Esta particularidad requiere un reconocimiento de la multiplicidad de situaciones que conviven en un mismo territorio, siendo realidades distintas para cada uno de sus habitantes. En ese marco, cada niño, niña o adolescente mantiene relaciones de poder con la comunidad local, el poder político y la sociedad en sí misma. Ello implica que, en el marco de ese reconocimiento como sujeto de derechos, actor social y sujeto a una protección integral, los esquemas de violencia cultural, estructural y violencia física se constituyen como los principales obstáculos para su desarrollo.

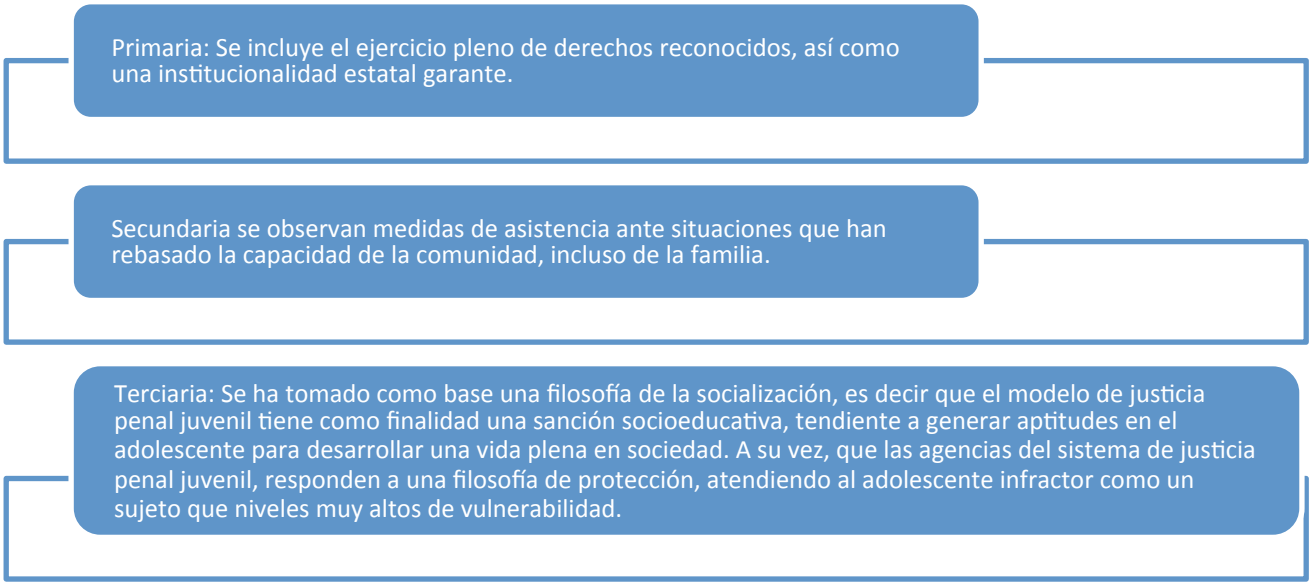
La normativa constitucional y ordinaria específica vigente, al reconocer los derechos fundamentales, prevén la existencia de una institucionalidad que promueve de forma permanente la desaparición de esos obstáculos, para lo cual, la misma debería de contar con personal especializado, permanente y con herramientas suficientes para su abordaje. De igual forma con recursos económicos y orientaciones políticas tendientes a viabilizar los fines y objetivos de protección. La lógica será de tener como fin de acción estatal al sujeto que requiere de su atención y asistencia.

La violencia clásica, vista como la destrucción del cuerpo humano. La pobreza, manifestada como la privación de atención de necesidad humanas. La represión, en donde se incorpora la violencia estructural que oculta necesidad y niega derechos. Y la Alineación que evita la comprensión de la pertenecía de la persona a su comunidad.[14] Son las tipologías utilizadas para analizar lo existente y si lo que se ha realizado en la actualidad se orienta a eliminar las mismas

En tal sentido, se observa como modelo de intervención el enfoque epidemiológico, basado en tres áreas de intervención:

[14] Galtung, Johan. “Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipologías” en “la violencia y sus causas”. Editorial UNESCO, Paris 1981.

Figura 2
Modelo de intervención enfoque epidemiológico



Como marco teórico, todo lo relacionado hasta ahora, tiene un proceso de creación interno o nacional. En el informe de recopilación y análisis de los trabajos de investigación, legislación, políticas y estándares internacionales en materia de niños, niñas y adolescentes se evidenció que la vigencia Constitucional de 1985, con la ratificación de la CDN en 1990, convivieron con un Código de Menores de 1977, el cual tenía una visión y orientación alejada de los principios humanistas, de interés superior y de reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

Es hasta el 2003, habiendo pasado por un intento de reforma en 1996, que se realizó el cambio al aprobarse la LPINA y la orientación de la legislación ordinaria hacía una protección integral. En el proceso de creación, el Estado de Guatemala ratificó diversos instrumentos internacionales que generaron obligaciones de atención, asistencia y fortalecieron ese proceso de creación de la LPINA.

Sin embargo, es evidente la intención de realizar modificaciones en la parte penal de la LPINA, en especial queriendo incrementar la duración de la sanción de privación de libertad. En la actualidad tres proyectos de ley que se analizan más adelante, se orientan a ello.

Como proceso de avance, a todo el desarrollo normativo, le acompaño investigaciones sociales sobre la realidad, situaciones específicas y vulnerabilidades de la niñez y adolescencia en Guatemala, así como informes de avances y limitaciones del marco jurídico, político, económico y de desarrollo en general. En ellos se reflejó el lento proceso de inicio de cambio de visión, y que a la fecha no se ha concretado. Complementariamente existen documentos de investigación o estudios en donde se delinean las necesidades de una política pública, existiendo propuestas concretas y lineamientos específicos, pero que en ningún caso se han logrado poner en marcha, por ausencia de voluntad política y de presupuesto.

Con ello, todo lo asumido como marco teórico para la presente consultoría, es algo existente y ampliamente desarrollado, habiendo sido acoplado a la realidad guatemalteca. Y por lo tanto, no se hace más que tomarlo como el punto de partida para el análisis y propuesta.

Por otro lado, los conceptos no se adecúan totalmente a lo que establece la CDN provocando confusiones en el desarrollo de leyes y políticas.

Tabla No.3
Definiciones de Niño

Normativa	Definición
CDN	Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad[15].
Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia.	Para los efectos de esta Ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad[16].
Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala	Para todos los efectos de esta Política Pública y su Plan de Acción, se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda persona desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad.[17]

[15] Artículo 1. Convención de los Derechos del Niño.
[16] Artículo 2 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia. Decreto 27-2003. Congreso República Guatemala
[17] Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud. Introducción.

VII. Análisis sintético, analítico y propositivo del marco normativo de protección a la niñez y adolescencia en Guatemala.

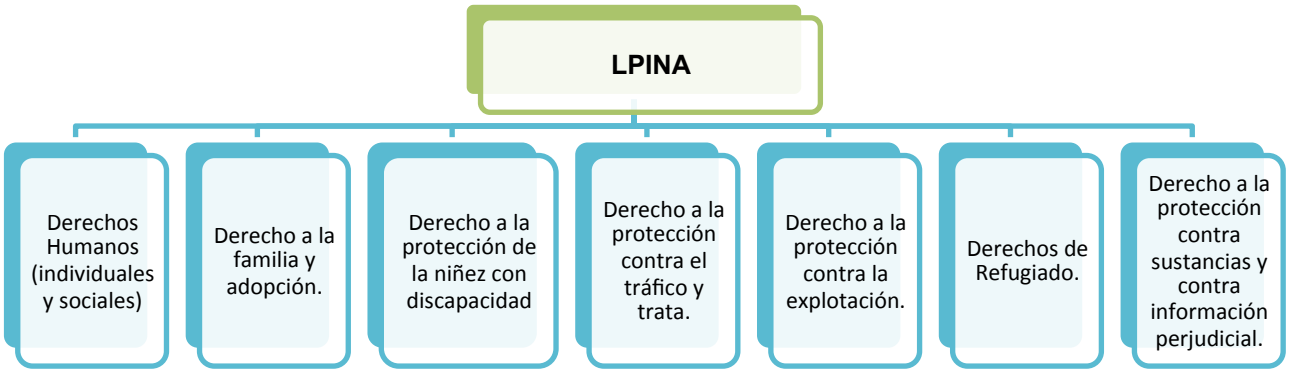
a) La LPINA como ley marco de reconocimiento de derechos.

El marco normativo constitucional vigente en Guatemala, regula la obligación de protección de los derechos fundamentales e inherentes a toda persona. A su vez, las garantías para que los habitantes de la República puedan desarrollarse de forma individual y social. Así, la Corte de Constitucionalidad (CC) en la interpretación que realiza del artículo 51,[18] respecto a menores, en la parte de derechos sociales de la Constitución Política de la República, expresa que:

"(…) los menores de edad, que por su condición de vulnerabilidad poseen derechos inherentes a su estado (...) Dentro de tales derechos se encuentra la protección que el Estado debe procurarles, así como promover el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, especialmente su dignidad, libertad, igualdad y protección social. Es decir que al aplicar una norma ordinaria en un caso concreto, si existen intereses de niños o adolescentes, deben aplicarse a la luz de las disposiciones constitucionales que mejor coadyuven a su protección"[19]

La LPINA tiene un contenido que se funda en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, el desarrollo de un marco institucional estatal orientado a la atención, asistencia y protección en lo relativo a la vida, libertad, seguridad, paz, integridad personal y todos aquellos derechos esenciales para el desarrollo de su personalidad.[20] Además, las disposiciones relativas a la protección de derechos, desarrollan el interés por fortalecer a las familias, para que sean estas las fuentes primarias de atención y asistencia. Reconoce el derecho a la adopción como una de las garantías para que el Estado facilite que todo niño, niña y adolescente tenga acceso a una familia.

Figura 3
Contenido de la LPINA en reconocimiento de derechos.



En materia de protección, la LPINA reconoce circunstancias especiales o condiciones de vida particulares en que cada niño, niña o adolescente puede encontrarse y que, por su especial situación de vulnerabilidad social, requiera de ser atendido por el Estado. Ante ello, regula las situaciones de niñez trabajadora, niñez refugiada, niñez explotada o abusada sexualmente y situaciones generales de maltrato. Para ello, dispone la necesidad de creación de institucionalidad estatal que permita,

[18] Artículo 51. Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social
[19] Gaceta 91. Expediente 3407-2008, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia de fecha 29-01-2009.
[20] Artículo 1, 2,3 y 4 del Decreto Legislativo 27-2003.

como segunda fuente de atención, la protección efectiva de las personas menores de 18 años en por lo menos cuatro áreas:

Figura No.4
Contenido de LPINA en áreas de protección

Como medida excepcional, incluye las regulaciones sobre niñez en casos de conflicto armado y regulación de protección ante medios de difusión social. Así como un listado de deberes que los niños, niñas y adolescentes deben observar en el marco de la convivencia social. ***Además, regulaciones orientativas para la existencia de una política de protección integral, situación para la cual crea la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), a quien le da principalmente la función de formulación de esa política.***

Figura 5
Contenido general LPINA

Dentro de esas instituciones consideradas como segundo mecanismos de protección fuera del ámbito familiar, se regula la creación de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia dentro de la estructura de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), a su vez la Unidad de Protección a la adolescencia trabajadora dentro del Ministerio de Trabajo y Asistencia Social; y entre ellas la Unidad especializada de la Niñez y la Adolescencia de la Policía Nacional Civil (PNC), que tiene por objeto formar a los miembros policiales en los derechos de las personas menores de 18 años.

Como Libro tercero, la LPINA desarrolla las regulaciones denominadas adjetivas, las cuales se orientan, entre otras, a la creación de la jurisdicción con sus competencias y atribuciones para situaciones de protección a la niñez y adolescencia violada en sus derechos humanos, así como la correspondiente a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En cuanto a las situaciones protección a la niñez y adolescencia violada en sus derechos humanos, la LPINA regula la posibilidad de sanciones o amonestaciones a los padres o responsables de los menores de 18 años, a los propios adolescentes, o bien órdenes de matriculación educativa, internamiento médico o traslado a familias sustitutas de los niños, niñas o adolescentes. Para ello se dispone de un proceso, con aceptación de pruebas, audiencia, mecanismos de revisión de la decisión y regulación sobre la ejecución de las medidas sentenciadas.

La finalidad de estas medidas es la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, frente a la amenaza o la violación. Para el efecto, la propia LPINA regula que debe prevalecer las necesidades del afectado y las medidas que *"tengan por objeto el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, observando el respeto a la identidad personal y cultural".*

En cuanto a adolescentes en conflicto con la ley penal, limita la aplicación a aquellas personas entre los 13 años de edad y los menores de 18 años. La LPINA no regula delitos, sino principios, sujetos procesales y proceso a seguir en caso de que una persona entre las edades señaladas cometa uno de los delitos señalados en el Código Penal guatemalteco. De igual forma regula las sanciones a imponer y la ejecución de las mismas.

La finalidad de la existencia de un procedimiento para adolescentes que violan la ley penal, es establecer un procedimiento que garantice y se oriente a sanciones que responden a la atención de necesidades de los adolescentes. Desde un punto de vista jurídico, puede decirse que la LPINA desarrolla la regulación Constitucional del artículo 20 *"… Los menores de edad…su tratamiento debe estar orientado hacia una educación integral propia de la niñez y la juventud… los menores cuya conducta viole la ley penal, serán atendidos por instituciones y personal especializados…"*[21]

Tabla 4
Medidas y Sanciones aplicables a niños, niñas o adolescentes según la LPINA

Medidas en procesos de protección de niñez y adolescencia amenazada o violada en sus derechos humanos.	Sanciones consecuencia de procesos de adolescentes en conflicto con la ley penal.
Amonestación verbal o escrita al responsable de la violación o amenaza del derecho humano del niño, niña o adolescente.	Socioeducativas: a) amonestación y advertencia; b) libertad asistida; c) prestación de servicios a la comunidad; d) reparación de los daños al ofendido.
Declaración de responsabilidad de los padres, tutores o responsables.	Ordenes de orientación y supervisión: a) instalarse en un lugar de residencia determinado o cambiarse de él; b) abandonar el trato con determinadas personas; c) eliminar la visita a centros de diversión determinados; d) Obligación de matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle alguna

[21] Artículo 20 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

	profesión u oficio; e) abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicas que produzcan adicción o hábito; f) Obligación de someterse a programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, laboral, de educación sexual, de educación vial u otros similares.
Remisión de la familia a programas oficiales o comunitarios de auxilio, orientación apoyo y seguimiento temporal.	Ordenar el internamiento terapéutico del niño, niña o adolescente o el tratamiento ambulatorio en un centro especializado de salud, público o privado, para desintoxicarlos o eliminar su adicción a las drogas antes mencionadas.
Ordenar la matrícula de niños, niñas y adolescentes en establecimiento oficial de enseñanza y observar su asistencia y aprovechamiento escolar.	Privación del permiso de conducir.
Ordenar tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, en régimen de internamiento en hospital o tratamiento ambulatorio.	Sanciones privativas de libertad: a)privación de libertad domiciliaria; b) privación de libertad durante tiempo libre; c) privación de libertad en centros especializados durante fines de semana, comprendidos desde el sábado, de las ocho horas hasta el domingo a las dieciocho horas; d) privación de libertad en centro especializado de cumplimiento en régimen abierto, semi abierto o cerrado.
Ordenar a los padres, tutores o responsables, su inclusión en programas oficiales o comunitarios de auxilio, que impliquen orientación, tratamiento y rehabilitación a cualquier desviación de conducta, problema de alcoholismo o drogadicción.	
Colocación provisional del niño, niña o adolescente en familia sustituta.	
Abrigo temporal del niño, niña o adolescente en entidad pública o privada, conforme las circunstancias particulares del caso.	
En caso de delito o falta cometido por adulto o adolescente, certificar lo conducente a un juzgado correspondiente.	

b) Marcos normativos vigentes que desarrollan las disposiciones sustantivas de la LPINA.

La LPINA, contiene disposiciones sustantivas (Libro I) sobre ciertas figuras jurídicas y para su desarrollo las deriva en otras legislaciones ordinarias. Es de observar que estas figuras jurídicas tienen relación con derechos reconocidos de carácter fundamental, que requieren una institucionalidad estatal y presupuestos específicos. Ver figura 4.

b.1) Derecho a la familia y adopción: Decreto Legislativo 77-2007. Ley de Adopciones

La CPR en su artículo 47, regula que el Estado garantizará la protección social, económica y jurídica de la familia, la cual se ha reconocido como la fuente primaria de socialización de las personas menores de edad. La misma Constitución en su artículo 51 promueve la protección de los menores de edad, garantizando su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social.

El artículo 18 de la LPINA regula que *"todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser criado y educado en el seno de su familia y excepcionalmente, en familia sustituta, asegurándole la convivencia familiar y comunitaria"*.

A partir de estas normativas, de reconocimiento de derechos y de instituciones sociales primarias, la CPR en el artículo 54 declara de interés nacional la protección de niños huérfanos y de los niños abandonados, por lo que reconoce y protege la figura de la adopción.

La LPINA en su artículo 22 reconoce la institución de la adopción y regula la obligación de observar el interés superior del niño y el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos para una tutela efectiva de los derechos fundamentales.

La figura jurídica de la adopción, reconocida en el derecho constitucional y en la Ley ordinaria general, tiene además un desarrollo jurídico en Ley específica, siendo el Decreto Legislativo 77-2007, Ley de Adopciones. Esta regulación específica emite las normas de protección del niño, niña y adolescente en adoptabilidad, así como los principios, procedimientos e institución que debe velar por la aplicación de los mismos en un proceso de adopción.

b.2) Derecho a la protección contra la explotación sexual, indemnidad sexual, secuestro y trata: Decreto Legislativo 09-2009. Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas. Decreto Legislativo 28-2010 Ley del Sistema de Alerta Alba Keneth,

El Estado de Guatemala, expresamente en la regulación constitucional reconoce la protección a la salud física, mental y moral de los menores de edad, así como su seguridad. Los artículos 50 y 56 de la LPINA establecen regulaciones generales orientadas al derecho de protección contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro, venta y trata; así como a la protección contra la explotación y abusos sexuales, respectivamente. De forma aún más genérica, el artículo 53 de la misma LPINA regula el derecho a la protección por el maltrato.

De forma complementaria a dichas disposiciones en el 2009, entró en vigencia el Decreto Legislativo 09-2009, Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (LVET), mediante la cual se crea la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas –SVET-, así como se reforma el Código Penal guatemalteco incluyendo delitos de protección contra la explotación sexual, la indemnidad sexual y la trata.

El Decreto Legislativo 28-2010 Ley del Sistema de Alerta Alba Keneth, crea un sistema para la rápida localización y resguardo de niños, niñas o adolescentes desaparecidos. Para el efecto se crea la Coordinadora Nacional del Sistema de Alerta Alba Keneth presidida por el Procurador de Derechos Humanos (PDH).

Se menciona en este apartado la vigencia del Decreto Legislativo 97-1996: Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. Aún cuando es una legislación anterior a la LPINA, su contenido regula medidas de protección e instituciones obligadas a atender situaciones de violencia intrafamiliar.

b.3) Derecho a la protección de niños y niñas refugiados

En el derecho internacional, además del derecho específico de personas refugiadas, se encuentra el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Su amplía regulación no solo responde a intereses de carácter convencional o de los tratados, sino a el denominado Soft Law. A partir de ello, el artículo 27 constitucional reconoce que para el tema de personas refugiadas, Guatemala, observará también la práctica internacional.

En ese sentido, la regulación en la LPINA sobre niños y niñas refugiados, es un reconocimiento de derecho específico sobre ese sector de la población, el cual es complementado con el derecho internacional. En el marco jurídico nacional, también puede citarse el Decreto Legislativo 09-2009 Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, que incorpora algunas regulaciones

vinculadas a la condición de persona repatriada, especialmente con el principio de interés superior y la garantía de no devolución al país de origen de una persona víctima de trata o solicitante de la condición de refugiada.

Siendo la LPINA una ley ordinaria general, las regulaciones específicas requieren de normas complementarias que pueda regular específicamente la condición de persona refugiada. Existen dos **iniciativas de ley que tienen dictamen favorable, pero que aún no han sido aprobadas por el Congreso de la República**.

Tabla 5
Iniciativas relacionadas a la LPINA con dictamen favorable del Congreso

Iniciativa 4869	Pretende la aprobación de la Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada y separada de su Familia y de Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes
Iniciativa 4928	Pretende la aprobación de un Código Migratorio guatemalteco, en donde se desarrolla la normativa de refugio, derecho internacional humanitario y protección específica de niños, niñas y adolescentes.

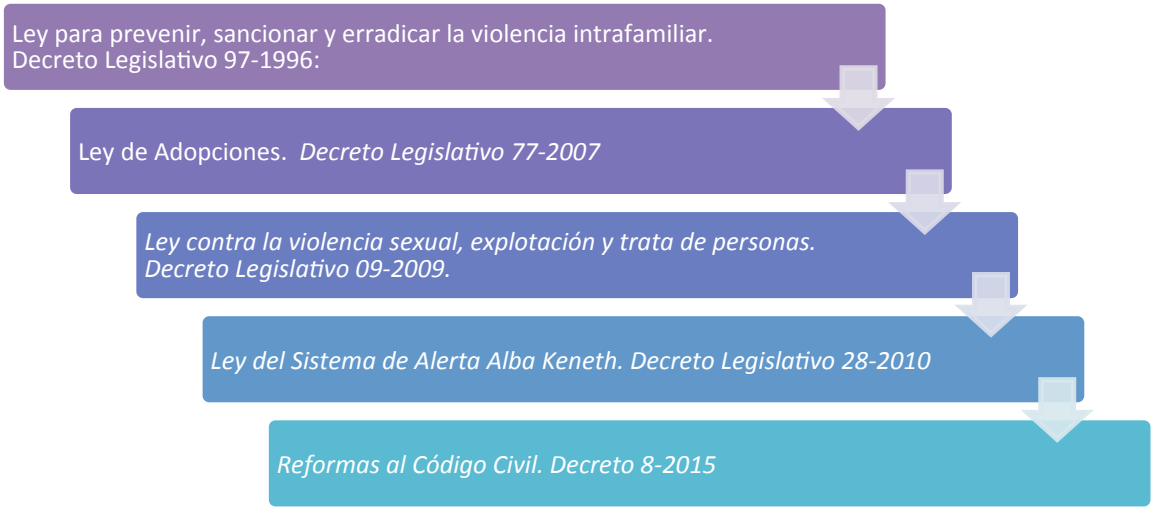
b.4) Derecho al goce y ejercicio de derechos. Decreto 8-2015, Reformas al Código Civil.

Aunque la LPINA no establece taxativamente el tema del matrimonio de los menores de edad, por corresponder a un tema eminentemente de carácter civil, en su artículo 13, establece que el Estado debe garantizar la protección jurídica de la familia. Además agrega, que los niños, niñas y adolescentes deben gozar y ejercitar sus derechos en la medida de su desarrollo físico, mental, moral y espiritual dentro del marco de las instituciones del derecho de familia reconocidas en la legislación.

En este marco, aunado al derecho a la integridad física y psíquica de los niños, niñas y adolescentes, hasta el 2015, se permitía el matrimonio de las niñas a partir de los 14 años y los niños a partir de los 16, en ambos casos con la autorización de los padres. Recientemente, el CRG, aprobó el Decreto Número 8-2015, el cual contiene reformas al Código Civil, en el que se establece como edad mínima para poder casarse los 18 años de edad.

En el mismo sentido, estas reformas tampoco permiten la declaración de la unión de hecho en estos casos, sin embargo, la norma establece una excepción por medio de autorización judicial, para que puedan contraer matrimonio los menores de edad (mayores de 16 años). Esta norma complementa los derechos ya contenidos en la LPINA.

Figura 6
Resumen de leyes relacionadas a la LPINA



c) Contenido de la LPINA sobre lo cual aún no se ha legislado.

-Derechos Humanos Individuales y Sociales.

Es reconocido que el núcleo de derechos humanos centra su protección en la integridad de la persona, la vida y la libertad. El artículo 3 de la CPR, regula la orientación del Estado en garantizar aquellos derechos que tutelan de forma efectiva dicho núcleo. A su vez, el artículo 4 de la LPINA establece como deberes del Estado la toma de medidas que protejan la vida, la paz, seguridad, integridad personal, salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar y comunitaria.

El título II del Libro I de la LPINA, sobre derechos humanos integra las regulaciones sobre derechos individuales y sociales. Entre los primeros reconoce el derecho a la vida, a la igualdad, a la integridad personal, libertad, identidad y dignidad. Entre los sociales reconoce el derecho a la educación, salud, recreación, deporte y cultura. Es importante reflejar que aún sin ser de forma expresa, en el artículo 38 y 39 integra el reconocimiento tácito de la conceptualización de Juventudes, como expresión de las diversas situaciones existentes entre las juventudes y su realidad. Sin embargo dichas regulaciones son una expresión general de reconocimiento y obligación del Estado de tutelar de forma efectiva los mismos, promoviendo medidas administrativas y legales.

En el análisis general de estas regulaciones, se dice que la complementariedad a los derechos reconocidos es transversal en todo el marco jurídico nacional. Pero ese carácter general tiende a desconocer elementos específicos que parten del reconocimiento conceptual de juventudes. Por lo cual, esas distintas situaciones y condiciones que existen entre las poblaciones juveniles y las relaciones que se establecen con la sociedad y el poder político, aún no han sido desarrolladas en una legislación ordinaria específica.[22]

[22] Centro de Estudios de Guatemala. Programa de fortalecimiento institucional del sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala. (2012). Las múltiples violencias y las juventudes. Página 22.

La **iniciativa de Ley 4826** por la cual se pretende aprobar la Ley de la Juventud que reunía en parte el desarrollo específico ordinario a los derechos individuales, sociales y culturales de las Juventudes. **Al ser dictaminada desfavorable** se perdió la oportunidad de tener un marco ordinario específico de reconocimiento de derechos, que la LPINA ya integra en el derecho nacional. Sin embargo, existe la **Iniciativa 3896,** la que requiere de revisión para ser ajustada y que podría complementar el marco legislativo citado.

-Derecho a la protección de la niñez y adolescencia con discapacidad

El artículo 53 constitucional regula que el Estado de Guatemala debe garantizar la protección de los minusválidos y personas que adolecen de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales. Además, declara de interés nacional la atención médico social, la promoción de políticas y servicios de rehabilitación e incorporación integral a la sociedad. Manda la creación de una ley ordinaria que cree institucionalidad específica.

La LPINA, del artículo 46 al 49, reconoce el derecho a una vida plena de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de discapacidad física, sensorial y mental. Mandata al Estado a crear mecanismos de cuidado especial, así como a medidas preventivas para el tratamiento oportuno.

El decreto legislativo 135-96 Ley de Atención a las personas con discapacidad, emite las regulaciones ordinarias sobre las obligaciones del Estado y la creación del Consejo Nacional para la atención de personas con discapacidad, pero no contempla normas específicas sobre los derechos del niño, niña o adolescente en dicha condición. Puede inferirse que siendo la norma específica citada, anterior a la LPINA, esta no incluye un apartado especial, **lo que plantea una revisión y adecuación. A la fecha de este informe no existe ninguna iniciativa legislativa en ese sentido.**

-Derecho al trabajo

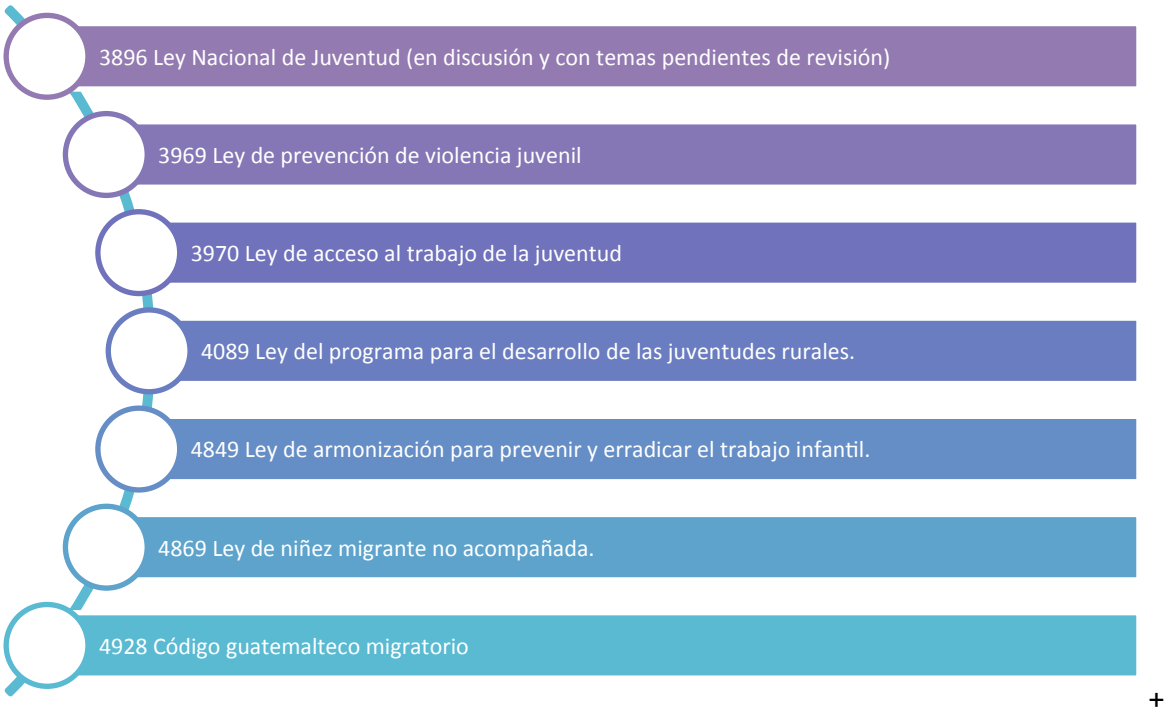
La regulación constitucional sobre adolescentes trabajadores, normada en el artículo 102 literal l), expresa que los menores de 14 años no podrán desarrollar ninguna clase de trabajo, y los mayores de esa edad, no podrán desarrollar trabajos incompatibles con sus capacidades. En igual sentido regula la LPINA artículos 63, 66 y 67. Asimismo, las regulaciones específicas del Código de Trabajo guatemalteco en su artículo 32.

El Código de Trabajo guatemalteco es una regulación tutelar de los derechos de los trabajadores y es reconocida por ser una legislación adecuada a regulaciones pro operario a pesar de su vigencia desde 1944. En tal sentido, el derecho de trabajo desarrollado por personas menores de 18 años siempre debe ser completado por los Convenios y Tratados internacionales, los que exigen una adecuación normativa siempre con orientación de atención y protección.

Existe la **Iniciativa de Ley 4849**, que pretende la aprobación de la **Ley de armonización para prevenir y erradicar el trabajo infantil en Guatemala,** la cual cuenta con dictamen favorable de la Comisión de la Juventud del Congreso de la República de Guatemala.

Figura 7

Iniciativas de Leyes relacionadas a la LPINA y aún en discusión en el Congreso de la República.



d) La institucionalidad de protección integral adicional a la contenida en la LPINA

Como se hizo referencia anteriormente, la LPINA en su Libro II, Título único, capítulos del II al V, regula institucionalidad u organismos de protección:

La CNNA, responsable de la formulación de las políticas de protección integral, además del traslado de las mismas a los sistemas de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ministerios y demás dependencias del Estado.

Defensoría de la niñez y adolescencia del Procurador de Derechos Humanos que tiene como funciones la defensa, protección y divulgación de los derechos de la niñez y adolescencia, además de las funciones propias que la ley específica del Procurador le otorga a la entidad y sus defensorías.

La *Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social,* que debe integrar los lineamientos políticos de la CNNA, para ejecutar proyectos y programas de ese Ministerio.

Tanto la defensoría del PDH como la Unidad de Protección del Ministerio de Trabajo deben, por regulación del artículo 95 de la LPINA, guardar relación y coordinación.

Unidad Especializada de la Niñez y la Adolescencia de la Policía Nacional Civil **(PNC)** que debe capacitar y asesorar sistemáticamente a todos los miembros de la Institución, sobre derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes.

Procuraduría de la Niñez y Adolescencia de la Procuraduría General de la Nación (PGN), la cual es una Procuraduría desarrollada en la LPINA en el libro III, artículo 108, remarcando que sus

funciones son de representación legal de niños, niñas y adolescentes que carecen de ella, así como la investigación cuando el caso es de amenaza o violación a los derechos de esta población, denunciar ante el Ministerio Público la comisión de delitos y emitir opinión jurídica.

La LPINA, además dispone de la existencia de una ***Junta Municipal de Protección de la Niñez***, lo cual no se encuentra regulado en el Código Municipal Vigente. Sin embargo, en el artículo 117 de la LPINA al hacer referencia a dicha Junta Municipal advierte que también puede cumplir esas funciones un Juzgado de Paz, pero esto debe entenderse es únicamente en casos de inicio de proceso de la niñez y adolescencia amenazada o violada en sus derechos humanos, y no en procedimientos de planificación e inclusión de políticas municipales que debería construir la Junta Municipal correspondiente.

De conformidad con las entrevistas realizadas y con los hallazgos de la investigación, es importante señalar que actualmente existen aproximadamente 130 Oficinas Municipales de la Niñez y la Adolescencia que funcionan con apoyo de la cooperación internacional y que, aunque no están reguladas en el Código Municipal, suplen de alguna manera la ausencia de la Junta Municipal de Protección de la Niñez establecida en la LPINA. Estas oficinas son financiadas por UNICEF y 26 son financiadas por World Vision y otras en las que comparte el apoyo con otras organizaciones nacionales e internacionales, siendo el reto que la financiación de las mismas provenga del mismo Municipio, para el efecto se visualiza necesario crear las oficinas municipales conforme lo estable la propia LPINA, dentro del Código Municipal, lo cual requiere de una reforma al mismo.

Se profundiza sobre los *órganos jurisdiccionales* regulados por la LPINA, entendiendo que estos atienden a la competencia y categoría dispuesta por la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, se señala que es una competencia especializada y que responde a la estructura de Juzgados de Niñez y Adolescencia, de Adolescencia en Conflicto con la Ley Penal, de Control de Ejecución de Medidas y Sala de Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia.

Finalmente, la LPINA vincula a la ***Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia* de la República** (SBS), como autoridad competente y responsable de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de sanciones impuestas a los adolescentes y de las medidas de protección, siendo esta una de las debilidades del sistema.

En el desarrollo de las distintas regulaciones sustantivas, las demás legislaciones existentes han creado otros mecanismos institucionales tales como:

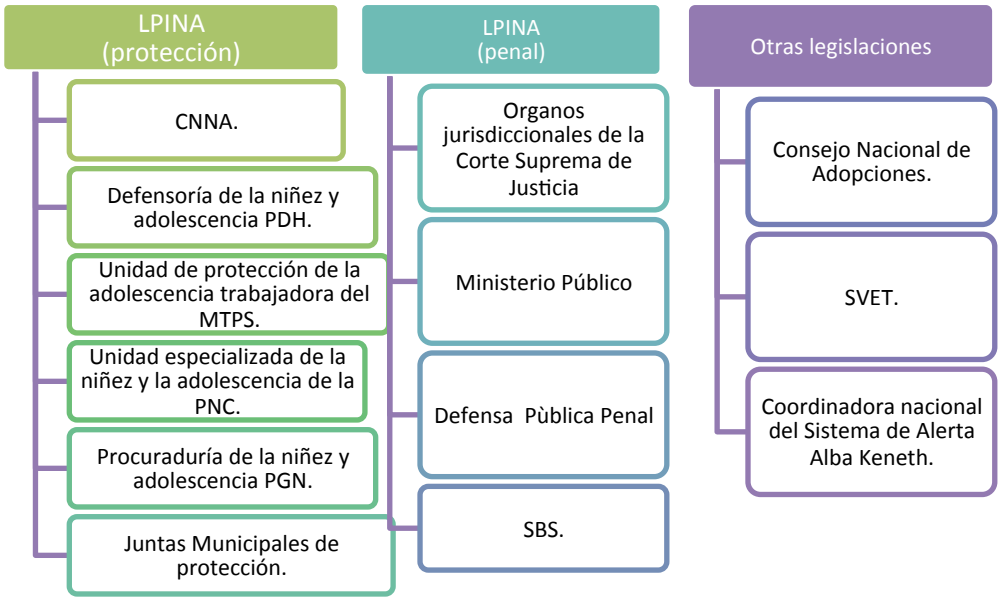
Consejo Nacional de Adopciones (CNA), que tiene a su cargo los procedimientos de adoptabilidad de niños, niñas y adolescentes mediante su protección, asistencia, atención y otorgamiento de una familia desde el punto de vista multidisciplinario.

Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) que entre sus funciones tiene la de trasladar los planes, programas, proyectos e iniciativas que apruebe la CNNA. Acá es de especial interés subrayar que por ser una situación de comisión de delitos, la Secretaría relacionada tiene funciones de prevención y formulación de acciones políticas, es el *Ministerio Público (MP)* de Guatemala el que actúa mediante su *Fiscalía de Trata de Personas* en la persecución e investigación de delitos.

***Coordinadora Nacional* del Sistema de Alerta Alba Keneth,** integrada por cinco instituciones, la Procuraduría General de la Nación (PGN), a través de la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia; PNC; Dirección General de Migraciones; Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República y el MP mediante la Fiscalía de Trata de Personas. Las funciones encomendadas están destinadas a coordinar e impulsar acciones de búsqueda, localización y resguardo cuando hay noticia de un niño, niña o adolescente desaparecido.

Figura 8

Instituciones de protección y juzgamiento de niñez y adolescencia de acuerdo a la LPINA y otras legislaciones vigentes.



e) Iniciativas legislativas regresivas al avance en materia de derechos humanos, protección y sanción de la niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal.

El fortalecimiento del discurso político de orden (tolerancia cero), traducido en propuestas de mano dura ante la violencia, se concreta en decisiones y propuestas de tipo criminal, obviando las causas estructurales para dar respuesta mediante políticas sociales y preventivas. Estas respuestas represivas se han traducido en propuestas de reformas penales las cuales han sido denominadas de derecho penal simbólico o popular, cuya filosofía principal es la consideración del sujeto como un enemigo del orden y de los principios de convivencia social, por lo cual debe ser castigado severamente. En tal sentido, durante los últimos diez años se ha posicionado el discurso de aumento de la duración de las medidas socioeducativas de privación de libertad (hasta 15 años), así como la disminución de la edad punitiva. En el planteamiento teórico, los exponentes de dichas propuestas manifiestan que si un niño es capaz de utilizar un arma para cometer un homicidio, es capaz de comprender sus responsabilidades sociales, lo que en la práctica promueve la criminalización de la niñez y adolescencia como resultado de ese proceso. Así, existen al menos tres iniciativas de ley que a continuación se detallan.

Tabla 6
Iniciativas de ley regresivas presentadas al Congreso de la República

Iniciativa de ley 4666.	La propuesta se orienta **a disminuir la edad penal a 14 años**, con el fin de que los adolescentes sean juzgados bajo el proceso, reglas y disposiciones penales de adultos. **Reforma la LPINA** en sus disposiciones adjetivas, proponiendo que los adolescentes de 14 años en cumplimiento de sanción socioeducativa de privación de libertad, sean referidos a la Dirección General del Sistema Penitenciario y por ende, pierda autoridad la SBS. Dicha propuesta legislativa contradice a la CPR, artículo 20, que regula que los menores de edad que transgredan la ley penal serán atendidos por personal especializado y, por ningún motivo, pueden ser recluidos en centros penales para adultos.

	Esta iniciativa se encuentra en las comisiones de legislación y puntos constitucionales, así como de gobernación del Congreso de la República, sin haber recibido dictamen aún.
Iniciativa de ley 4862.	Plantea **reformas al proceso penal contra adolescentes**, a su vez, al sistema de coordinación y actuación orgánica de los entes que intervienen en dicho proceso. La propuesta tiene como fondo **el incremento de duración de las medidas privativas de libertad hasta un máximo de 15 años, cuando actualmente es de un máximo de 6 año**s. A su vez, la conversión de medidas socioeducativas no privativas de libertad en medidas de privación cuando el adolescente infrinja alguna de las disposiciones del juez. La iniciativa es orientada a privación de libertad y por tiempos mayores, rompiendo el esquema de socialización y educación que prevén las normas constitucionales y el derecho internacional en materia. Esta iniciativa se encuentre en la Comisión del Menor y de la Familia, así como en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, sin haber recibido dictamen aun.
Iniciativa de ley 4740.	**Propone elevar la duración de la sanción privativa de libertad a 15 año**s. A diferencia de la iniciativa 4862, propone además que **los adolescentes con incapacidad mental o trastornos psicológicos que cometan delitos les sean impuestas medidas de seguridad, tal y como lo regula el Código Penal** desconociendo las distintas medidas de protección y sanciones socioeducativas ya reguladas en la LPINA. Esta iniciativa se encuentra en la Comisión del Menor y de la Familia, así como en la de Gobernación del Congreso de la República, no ha recibido dictamen alguno.

En las entrevistas realizadas en el sector judicial, el tema de elevar las penas aparece reiteradamente y todos los entrevistados en este sector opinan que la LPINA debe reformarse para revisar las sanciones tanto a los adolescentes como a los padres. "*Habrá que revisar las sanciones, pues no es justo que a un pandillero que asesina en un solo acto a 5 personas se le apliquen únicamente 6 años de privación, si está entre 15 y 18 años, y cuando el adolescente está entre 13 a 15 años de edad únicamente se le aplican 2 años*"[23]

f) Avances en la implementación del contexto legal vigente

El mayor avance que implica la vigencia de la LPINA, es la integración al marco normativo nacional de una visión de protección integral, que complementa la normativa Constitucional y que proviene del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Desde su vigencia se han podido generar al menos tres procesos de avance:

1. Relativo a los procedimientos de adopción. Debe recordarse que el procedimiento anterior era de los llamados de Jurisdicción Voluntaria, es decir, un Notario Público podía realizar la gestión, sin mayores controles sobre la proveniencia del menor de edad, su situación y las necesidades de este. Habiendo establecido la Constitución el reconocimiento a la adopción, la LPINA amplío la obligación estatal de regular e incorporar mecanismos de protección en estos procedimientos, garantizando familias idóneas de acuerdo a los perfiles de los niños, niñas y adolescentes. Ello derivó en la aprobación de una legislación específica citada anteriormente.

2. Relativo a la protección contra la trata de personas. En el marco de la sexualidad, el Código Penal, previo a las reformas del año 2009, desarrollaba un sistema de protección excluyendo la indemnidad sexual, que se entiende como el correcto desarrollo físico y mental de un niño, niña o adolescente en temas de sexualidad y libertad sexual. Asimismo, excluía temas de explotación económica y trata de personas. Con la incorporación de un marco general sustantivo de derechos para la protección en estos temas dentro de la LPINA, se permitió que en la construcción del Decreto Legislativo 09-2009 se generaran mejores regulaciones de protección y sanción.

[23] Entrevista realizada. Sector Judicial.

3. Relativo a un sistema de justicia penal basado en principios acusatorios y garantías. Con la regulación del título II del Libro III de la LPINA, se dotó a Guatemala de un modelo de justicia penal para adolescentes adaptado a los requerimientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en relación a la protección del sujeto y la priorización de principios y garantías.

Las y los entrevistados[24] coinciden en que la LPINA representa un avance:

- ✓ Recoge el espíritu de la Convención Internacional, cumple con estándares internacionales.
- ✓ Ley producto de muchos años de discusiones y creación de consensos
- ✓ Ley especializada que reconoce a NNA como sujeto de derechos.
- ✓ Integración del modelo de protección integral de la niñez y adolescencia.
- ✓ Reconocimiento de la responsabilidad estatal en prevención secundaria y terciaria.
- ✓ Desarrollo de los derechos fundamentales a nivel de la niñez y la juventud.
- ✓ Procedimiento de protección a niñez violada en sus derechos humanos.
- ✓ Un sistema de justicia penal juvenil acorde a un modelo democrático.
- ✓ Plantea como el Estado debe estructurarse para proteger a NNA y asigna funciones de cada una de las instituciones.

g) Limitaciones del Sistema Nacional de Protección a la niñez y adolescencia.

Dos áreas ocupan un análisis de contexto de avances y limitaciones en relación a la legislación guatemalteca dedicada a la niñez y adolescencia. La primera de ellas es de tipo sustantivo y la segunda de tipo sancionatorio penal, sin embargo, no pueden desagregarse, pues una ha constituido el tropiezo de la otra.

A partir de ello, en el marco del desarrollo humano, Guatemala enfrenta complejos retos relacionados a un marco institucional de violencia estructural, entendiendo esta como una violencia indirecta en donde se hace referencia al conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta precisamente en la negación de las mismas.[25] Así, Tortosa define la existencia de un sistema de violencia introducido para enfatizar que este “no es un hecho accidental”.

En el plano de este análisis, se dirá que en Guatemala la violencia estructural y la cultural, como sistema de violencia, tienen orígenes políticos y económicos, dejando por un lado la consideración que el ser adolescente genera violencia por ser un periodo de inestabilidad y confusión.

La actual CPR, desarrolla un marco de acción jurídica y política que configura un sistema de protección a los derechos humanos de los habitantes del país, esto mediante la colocación de la persona como fin de la actividad estatal y por ende, orientado plenamente a la atención, asistencia y satisfacción de las necesidades humanas. Esto fue refrendado mediante la firma de los Acuerdos de Paz, en especial en el Acuerdo Global de Derechos Humanos, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Dichos acuerdos plantean un marco de acción de avance ante las desigualdades sociales y económicas, la eliminación de la discriminación étnica y la creación de marcos jurídicos tendientes al reconocimiento e implementación efectiva de los derechos de poblaciones vulnerables.

Aunque la LPINA se aprueba en el 2003, sus regulaciones y alcances, parecen ser insuficientes para acabar con la violencia estructural y cultural que viven los niños, niñas y adolescentes, lo cual es resultado del contexto político de su creación. En la entrevista realizada con UNICEF, se considera que “*el contexto de creación e implementación de la LPINA no prioriza el sistema de protección sino*

[24] Sistematización de las entrevistas realizadas bajo la pregunta: ¿Cuál es su opinión sobre la LPINA?
[25] Centro de Estudios de Guatemala. Ibíd. P. 25.

el sistema de justicia penal juvenil, lo que provoca la necesidad de gestionar las reformas normativas oportunas".

Figura 9
Línea de tiempo LPINA, leyes relacionadas e institucionalidad

De esta manera, puede decirse que la primera limitación al marco legal vigente es la falta de voluntad política, en ambas áreas señaladas. Los entrevistados concuerdan que desde la creación de la LPINA se reguló un eficiente sistema de Justicia Penal Juvenil, pero la regulación de protección, atención y asistencia de derechos ha sido deficiente y solo se emiten regulaciones de reconocimiento, más no de tutela efectiva.

En la interpretación de este contexto, debe incluirse que hasta ahora el enfoque político de atención a las necesidades profundiza la violencia estructural, con lo cual la vía punitiva y la perspectiva filantrópica han sido los modelos autorizados por el Estado para atender los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia, lo que explica una deficiente regulación sustantiva de derechos en la LPINA y una alta priorización por el modelo de justicia penal juvenil.

Al respecto, la reversión al modelo requiere, entre otros factores y de acuerdo a Jaime Martínez[26], el fortalecimiento de la justicia no convencional, la plena vigencia de derechos humanos y un enfoque de la relación entre políticas sociales y económicas con la violencia y delincuencia juvenil.

Las implicaciones de una visión punitiva sobre una visión protectora de derechos, limita la institucionalidad y también es una limitación política y además económica. De acuerdo a las entrevistas realizadas en el ámbito de protección de derechos, las instituciones "*no responden a una entidad rectora en materia de la niñez, sino a una dispersión de unidades y funciones, lo que conlleva deficiencias en atención, asistencia y protección, mientras que en el ámbito de Justicia Penal, aun cuando puede evidenciarse deficiencias en el ámbito presupuestario, existe una mejor articulación de las entidades del sistema de investigación, juzgamiento y defensa*"

Es preciso diferenciar que dentro del sistema de justicia penal juvenil se incorpora a la SBS como autoridad rectora en las medidas socioeducativas. Sin embargo, eso no la hace parte de dicho sistema, sino que la incluyen en el ámbito de las instituciones de atención, asistencia y protección, pues su tarea responde a la reinserción social, lo que evidencia, de nueva cuenta, por qué padece de deficiencias institucionales.

La **dimensión económica** en relación a lo expuesto, descansa en la falta de presupuesto, evidenciada en que las unidades de niñez y adolescencia que han sido creadas en diversas instituciones, son parte de un todo, que no tiene exclusiva competencia sobre niñez, sino que

[26] Congreso Internacional Juventud Seguridad y Justicia. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Tomado de la Ponencia, "violencia y delincuencia juvenil, del enfoque punitivo a la perspectiva preventiva". Pág. 247

cumplen una diversidad de funciones y prioriza su presupuesto de acuerdo a diversidad de áreas de atención, lo que constituye una limitación. Las y los entrevistados, coincidieron que el tema de presupuesto evidencia la debilidad en importancia que tiene el tema para el Estado.

"*La inversión per cápita anual en términos nominales indica que el Estado destinará por cada niño o adolescente Q 2,366.83 (US$303.05) en 2015, lo que representa una reducción de 1.05% con respecto a 2014. En términos reales la reducción es 3.93%. Asimismo, la poca inversión destinada a la niñez y adolescencia se evidencia por la baja inversión per cápita diaria en quetzales de cada año, que podría pasar de Q 6.55 (US$ 0.84) en 2014 a cerca de Q 6.48 (US$ 0.83) en 2015. Al eliminar el efecto de la inflación, la inversión en 2015 será de aproximadamente Q 6.30.*"[27]

En el marco del desarrollo institucional, se ha planteado por las y los entrevistados para este informe, que las limitaciones también provienen de actitudes políticas, de poca formación o desarrollo profesional de las personas dedicadas a la atención, asistencia y protección. Esto tiene que ver con el enfoque o lógica de abordaje que el Estado da al tema de la niñez y adolescencia, parte siempre de una visión de seguridad y nunca de derechos. Los entrevistados, excepto los pertenecientes al sistema de justicia penal, concuerdan en que de hecho el sistema de justicia juvenil los está tratado como adultos.

Tabla 7
Principales limitaciones al sistema nacional de protección.

	Carencias de políticas públicas estatales, sobre niñez y adolescencia.	
Dispersión institucional para la atención, asistencia y protección de derechos (ausencia de una rectoría política)		Priorización del sistema penal juvenil por el sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia.
	Poca o nula formación profesional para el desarrollo de las tareas de protección.	
Estructuras municipales sin marcos legales, sin financiamiento propio.		**Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia sin capacidad operativa, presupuestaria, de personal y de ejecución**
	Unidades u Oficinas de la niñez, con presupuestos condicionados por la estructura estatal a la que pertenecen.	

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas realizadas a 16 entidades estatales, de sociedad civil e internacionales.

Dentro del marco de las limitaciones, los entrevistados también plantearon la necesidad de reaccionar frente al modelo de CNNA, como una limitación creada por la misma ley para su implementación.

[27] CONTAMOS. Boletín 19. El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014. ICEFI. UNICEF. Dic. 2014. Pág. 38

Especialmente **se señala la imposibilidad de generar una política de protección**, **su enfoque mayormente en temas punitivos y su incapacidad para poder gestionar o cohesionar un modelo de atención articulando a los Ministerio y Municipios**. En este sentido, se señaló, además **la limitación política y económica que tienen los Municipios para el desarrollo de actividades de protección, atención y asistencia.**

Dentro de las principales limitaciones al respecto del Municipio, se señala que existen pocos programas dedicados a la niñez, falta de mecanismos locales de coordinación y gestión de derechos, así como la incompatibilidad entre las acciones de poder local y las acciones nacionales. Se resalta que en la mayor parte de los municipios del país[28] no existen oficinas municipales dedicadas al tema de la niñez y adolescencia.

En el Grupo Focal trabajado con niños, niñas y adolescentes del Departamento de Chiquimula, los participantes coincidieron que la Municipalidad es la entidad que tiene la gestión primaria de necesidades y atención de derechos, a manera de generar convivencias sanas y orientadas al desarrollo de la persona.

Entre los hallazgos se evidenció la existencia del documento de "Política Pública de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia" formulada para el período 2004-2015. El documento mencionado se basa en la LPINA sin embargo cuando se refiere al presupuesto se establece que: "*Para llevar a la práctica esta Política…se requiere de un incremento significativo de recursos disponibles para políticas sociales, sin que esto necesariamente signifique un incremento en el presupuesto…" Es necesario distribuir de mejor manera el gasto público dirigido a la niñez y adolescencia, tanto a nivel nacional como municipal, se debe priorizar la inversión en las políticas sociales básicas, para lograr la universalización de la salud y de la educación… Deben tomarse medidas para una mejor planificación, asignación, control y evaluación del gasto público, a nivel de cada una de las instituciones y del Estado en conjunto para hacer más transparente el gasto y contar con las medidas de control necesarias para eliminar la corrupción…La Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia es la responsable de velar porque en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se incluyan las asignaciones correspondientes"*[29]

Como se sabe el objetivo de una política pública es dar respuesta a demandas o necesidades sociales por parte del Estado, mediante acciones, programas y actividades dirigidas a solucionar –desde El Estado- dichas demandas o necesidades. Las políticas públicas son un vehículo de integración social. Los elementos fundamentales de una política pública son (pueden variar): marco jurídico, recursos financieros, periodo de implementación, recursos de personal, infraestructura, instrumentos para su monitoreo y evaluación (indicadores, metodología de seguimiento y evaluación)

[28] De 338 Municipios del Estado de Guatemala, estas oficinas están aproximadamente en 130 y funcionan con apoyo de organismos internacionales.

[29] Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud. Páginas 37, 38 y 39.

VIII. Criterios y recomendaciones para establecer una propuesta que optimice la protección integral de la niñez y adolescencia.

a) Propuesta basada en la legislación actual

Es evidente que la aprobación de la LPNA representó un avance significativo en poner a Guatemala en su marco normativo al nivel de los estándares internacionales especialmente para incorporar los principios y derechos establecidos por Naciones Unidas en la CDN. Sin embargo, hay una importante valoración que el primer problema a afrontar es la falta de implementación de la LPINA para esto hacemos las siguientes recomendaciones:

- ✓ La institucionalidad del sistema es uno de los problemas centrales, mientras el CNNA se encuentre dentro de la SBS y dependa de la misma presupuestariamente, será imposible que genere su función principal que es la de elaborar políticas públicas y monitorear su implementación. Para esto, se necesita avanzar hacia el **fortalecimiento y transformación de la CNNA con el objeto de que tenga una verdadera función de ente rector de la política y cumpla una función de coordinación. En este proceso, la CNNA debe realizar mayores esfuerzos para cumplir con su mandato con los recursos asignados por el Estado.**

- ✓ Una debilidad establecida para la adecuada implementación de la ley es la falta de asignación presupuestaria suficiente. Al respecto todas las instituciones del sistema de protección establecen esto como un problema central, por lo tanto, debe hacerse una **estrategia de cabildeo e incidencia política para elevar la cantidad del presupuesto asignado al sistema de protección, sus instituciones y lograr personal profesional y preparado para esta función.**

- ✓ La mentalidad autoritaria, represiva, regresiva, la mano dura, la criminalización de la niñez y juventud, las campañas mediáticas; son una de las dificultades que se enfrentan para darle al sistema la importancia y profundidad que tienen las acciones del Estado a favor de la niñez y la juventud. Por lo tanto, la realización de **campañas de información en medios de comunicación, la incidencia política con los partidos y diputados,** coadyuvaría a eliminar el estigma existente que conlleva a que muchos actores piensen que mientras más represivo es el discurso o las acciones, se obtienen más votos. **Establecer el éxito de las políticas de prevención de la violencia como el paradigma a seguir.**

- ✓ A partir del desconocimiento identificado del contenido de la LPINA en general, inclusive de algunos funcionarios de justicia, es necesario realizar campañas de información y divulgación sobre los contenidos de la ley, priorizando las instituciones y el personal encargado del sistema de protección, con la finalidad de impulsar su profesionalización. De igual manera es importante el diseño y lanzamiento de **Campañas masivas, en medios de comunicación, en centros educativos públicos y privados de preferencia en todos los idiomas que se hablan en Guatemala, así como el impulso para generar procesos de apropiación juvenil**.
- ✓ Otro problema detectado es la falta de personal capacitado especializado. Esto es un asunto prioritario que debe ser atendido. Para esto, se debe designar a una de las instituciones que tienen intervención en el sistema de protección para que se encargue de **formar el personal encargado de la atención en el sistema de protección** de la niñez y adolescencia, para capacitar de manera permanente a los equipos especializados encargados de esta área.
- ✓ Legislación a revisar e impulsar las que sean compatibles con la niñez y adolescencia:

    - Creación de Propuestas Legislativas y de cambios a Acuerdos Gubernativos Control de Convencionalidad.
    - Reformas al Código Municipal para la creación de oficinas de la niñez y adolescencia en todos los municipios.

- Revisión e implementación de recomendaciones del Comité de Derechos del Niño.
- Reforma a los acuerdos gubernativos para dar mayor independencia a la CNNA.
- Revisión de sentencias y recomendaciones del sistema interamericano de Derechos Humanos.
- Iniciativa 3896 Ley nacional de juventud (que debe ser revisada para ajustarla a las regulaciones de la LPINA)
- Iniciativa 3969 Ley de prevención de violencia juvenil
- Iniciativa 3970 Ley de acceso al trabajo juvenil
- Iniciativa 4089 Ley del programa para el desarrollo de las juventudes rurales
- Iniciativa 4849 Ley de armonización para prevenir y erradicar el trabajo infantil.
- Iniciativa 4869 Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada.
- Iniciativa 4928 Código Migratorio Guatemalteco.

✓ Existe un impulso por parte de varios partidos de leyes regresivas en contra de los derechos de la niñez, que hay que detener por la vía de incidencia política:

- Iniciativa de ley 4666. Propone disminuir la edad penal a los 14 años, con el objeto de que los adolescentes sean juzgados bajo el proceso, reglas y disposiciones penales de adultos.
- Iniciativa de ley 4862. La propuesta tiene como fondo el incremento de duración de las medidas privativas de libertad hasta un máximo de 15 años, cuando actualmente es de un máximo de 6 años.
- Iniciativa de ley 4740. Propone elevar la duración de la sanción privativa de libertad a 15 años. Propone además que los adolescentes con incapacidad mental o trastornos psicológicos que cometan delitos les sean impuestas medidas de seguridad.

✓ No hay Política Nacional de la Juventud, esto es una carencia del sistema. Se debe tener una estrategia para el diseño, aprobación e implementación de esta política con apoyo de sociedad civil y fortalecer la presión social y mediática.

✓ No hay suficientes medios y recursos para el cumplimiento de las medidas alternas a los centros de detención, que son socio educativas, por lo tanto, hay que invertir en estas medidas para evitar la privación de la libertad y que estas sean realmente la última medida que se adopte por la justicia penal juvenil.

✓ Priorización del sistema penal juvenil frente al sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia. Cuando un menor ingresa al sistema penal juvenil, "se pierde" dicen los especialistas, ingresa a un sistema del cual saldrá mucho peor. **El mejoramiento de las instalaciones y personal de los centros de detención juvenil y programas reales socio educativos, rehabilitación y resocialización es algo imprescindible.**

✓ Existen aproximadamente 130 Oficinas Municipales de la Niñez en 14 departamentos del país apoyadas por UNICEF y por World Vision. En algunos lugares el gobierno local empieza a ser el interlocutor entre la población y la institucionalidad de protección del municipio. En el 2015 los gobiernos municipales invirtieron 4.420,272 quetzales[30]. Es importante **realizar incidencia política para reformar el Código Municipal, establecer las Oficinas Municipales de la Niñez como parte de la estructura municipal y lograr que funcionen con financiamiento propio.**

✓ Las instituciones existentes, ya citadas en este informe, y de acuerdo a las entrevistas realizadas en el ámbito de protección de derechos, no responden a una entidad Rectora en materia de la niñez, sino a una dispersión de unidades y funciones, lo que conlleva deficiencias en atención,

[30] Informe Principales Resultados de las Oficinas Municipales de Protección a la Niñez y Adolescencia. Sistema Municipal de Protección de la Niñez y Adolescencia. Enero 2016.

asistencia y protección y en algunos casos duplicación de procesos. Es necesario una **readecuación de funciones e institucionalidad que responda a las verdaderas necesidades funcionales del sistema de protección.**

- ✓ Existe cierta institucionalidad del Estado que aún no integra la visión de la CDN, lo cual se evidencia en algunas regulaciones internas, o incluso, de forma más superflua en el nombre de sus unidades a cargo de la atención a niñez y adolescencias. **Tal es el caso de la Comisión Legislativa específica, cuyo nombre actual es Comisión del Menor y la Familia, por lo que se recomienda cambiar a Comisión Legislativa de la Niñez y Adolescencia.**

Figura 11
Opiniones de los entrevistados sobre reforma a la LPINA

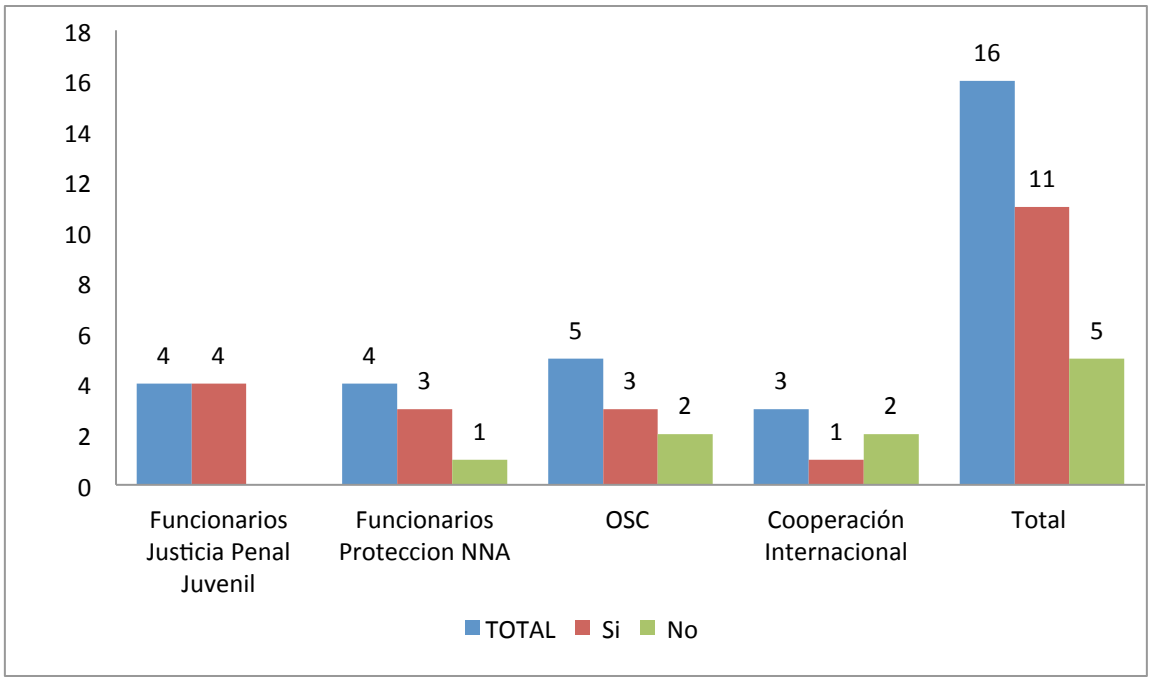
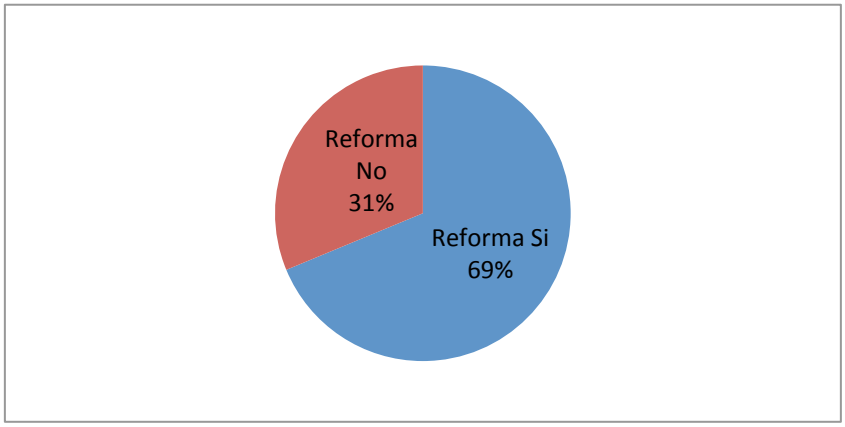


Figura 12



b) **Propuesta basada en las modificaciones ideales al marco normativo**

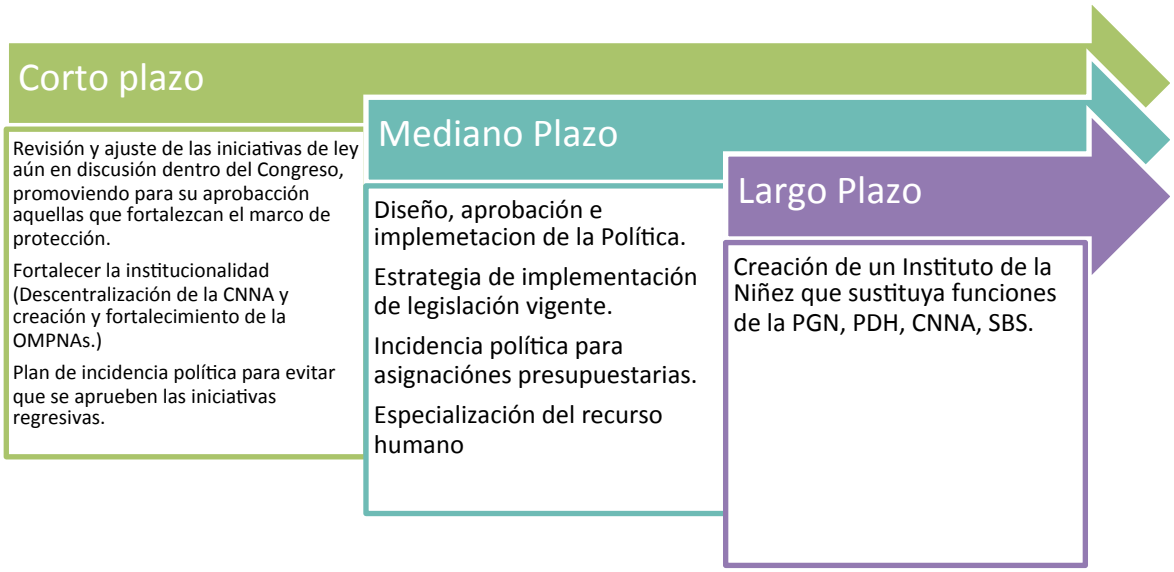
La mayoría de las y los entrevistados (69%) considera que la LPINA debe ser reformada. Los que se oponen consideran que la reforma podría implicar retrocesos, teniendo en cuenta los actores que intervienen en el proceso de formación de la ley. Todas y todos coinciden que hay poca implementación y que hace falta una plena implementación, sin embargo, este punto será parte de la discusión y socialización que se haga de esta propuesta.

- ✓ Existen propuestas de modificación planteadas por organismos internacionales y entidades de la sociedad civil, que orientan **a crear una nueva institucionalidad** que resuelva la dispersión institucional existente mediante un Instituto Nacional de la Niñez y la Adolescencia, como un órgano independiente y descentralizado que sea un órgano rector con presupuesto suficiente para atender el Sistema de manera adecuada. Hay una propuesta en discusión y han trabajado con dos gobiernos, propuestas de Acuerdos Gubernativos para lograrlo. Es importante apoyar esta línea de actuación para lograr resolver buena parte de los problemas del sistema, la observación a esta propuesta es que hay que garantizar el presupuesto adecuado.

- ✓ **El modelo actual de Comisión Nacional de la Niñez y Adolescenci**a, es una limitación creada por la misma ley para su implementación. Especialmente se señala la no funcionalidad que esta tiene de generar una política de protección, su enfoque mayormente en temas punitivos y su incapacidad para poder gestionar o cohesionar un modelo de atención articulando a los Ministerio y Municipios. En este sentido, se señaló además, la limitación política y económica que tienen los Municipios para el desarrollo de actividades de protección, atención y asistencia. Para esto se necesita reformas legales que los respalden, son solo en la LPINA, sino en el Código Municipal.

- ✓ La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República como autoridad competente y responsable de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de sanciones impuestas a los adolescentes y de las medidas de protección, es una de las debilidades del sistema. Por lo tanto, se deben hacer las reformas legales pertinentes para adecuarlo de otra manera. En este apartado es importante resaltar, que la propia SBS, podría formular y proponer una Política de atención a niñez y adolescencia en riesgo, así como una Política de prevención terciaria, tomando como base las orientaciones generales de LPINA y la existencia de mecanismos presupuestarios e institucionales, esto independiente de la CNNA. Para ello se requiere únicamente voluntad política, oficiosidad y sentido de querer cumplir con las finalidades reguladas.

En resumen:



IX. CONCLUSIONES FINALES DEL ESTUDIO

Desde su aprobación en el 2003, la LPINA, ha tenido una buena aceptación y ese reconocimiento general de derechos ha permitido avances sustantivos y adjetivos importantes en el marco jurídico nacional y en la institucionalidad del Estado.

La LPINA puede considerarse como una Legislación o Ley Marco, de un sistema nacional de protección de la niñez, que desarrolla y reconoce derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Pero que requiere de legislaciones complementarias para la correcta vigencia, desarrollo y aplicación de cada uno de esos derechos que reconoce. A su vez, para la efectiva institucionalidad que aborde, atienda y proteja dichos derechos, lo que requiere de un presupuesto estatal acorde a los objetivos de asistencia, atención y protección, en esencia acorde al principio de interés superior del niño. De igual forma, personal especializado y suficiente, que siguen siendo dos limitaciones para la implementación adecuada de la ley, tal y como de forma permanente es presentado por las instituciones entrevistadas para el presente informe.

Sigue siendo una falencia que la institucionalidad específica, creada por la propia LPINA, sea débil e insuficiente, teniendo como consecuencia la no implementación del mandato de la ley. Como se ha visto, las regulaciones sustantivas son de un carácter muy general, esencialmente de reconocimiento de derechos, pero no de ejecución y de desarrollo dentro del que hacer administrativo de los órganos del Estado.

La CNNA tiene como mandato, la creación de las políticas y su difusión entre entidades locales a nivel Departamental y Municipal, mientras que otorga al Defensor de Derechos Humanos la tarea de generar un sistema de denuncia y protección de la niñez, acompañado como ente especial del sistema de trabajo del Estado y la prevención de evitar el abuso policial en sus intervenciones mediante un sistema de capacitación a lo interno de la PNC.

La *SBS* como autoridad competente y responsable de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de sanciones impuestas a los adolescentes y de las medidas de protección, siendo esta una de las debilidades del sistema.

En ese marco, se requiere de un modelo institucional renovado, descentralizado, especializado, con cobertura nacional y que se apoye en estructuras municipales con capacidad de llevar la gestión nacional a lo local.

El Estado se ha dotado de normas, medianamente de institucionalidad, en mayor importancia a dotado de ciertos recursos, pero no ha desarrollado un verdadero sistema, que desencadene políticas y estrategias desde y hacia lo local y comunitario. Esto ha detenido la implementación adecuada de la orientación de protección integral y el ejercicio de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Se ha suplido por un proceso de criminalización y se ha confundido el dar respuestas con políticas sociales, con el dar respuestas con leyes penales.

Distinto es el caso en el sistema de justicia penal juvenil, en donde hay coincidencia de que es un sistema bien desarrollado y conforme los postulados modernos del derecho penal. Resalta este aspecto por sobre las regulaciones sustantivas y la explicación descansa en la lógica de intervención del Estado, basada en la negación de necesidades humanas que generan respuestas punitivas en contra posición. De ahí se deriva que las y los entrevistados, en su mayoría, señalen que debe adecuarse la normativa en el ámbito de protección y talvez realizar algún cambio en la parte adjetiva, pero cuidando de no tergiversar dichas reformas, con propuestas regresivas, como las presentadas en varias iniciativas de ley señaladas en este informe.

El proceso de integración de marcos normativos, orientados a la protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo como principal fundamento el reconocimiento de ser sujetos de derechos y en situación especial de atención y asistencia, fue acompañado por un proceso de teorización sobre las complejas realidades existentes en el país para el desarrollo integral de la persona. En especial, las realidades diversas que conviven en un país con altos índices de desigualdad, con una brecha aún muy amplia entre lo urbano y rural, y con necesidades post guerra aún no atendidas.

La comprensión de que el abordaje de protección de la niñez y adolescencia es desde un punto de vista social y no desde un punto de vista biológico y psicológico, permite que los alcances de protección sean de mayor amplitud, por lo menos en el plano de la emisión de nuevas legislaciones complementarias a la LPINA. El mayor obstáculo a este abordaje se ha presentado a partir de una práctica política que no tiene capacidad de atender las necesidades básicas de los seres humanos y que, consecuentemente, oculta dichas necesidades a partir de procesos de criminalización y represión, lo que también se ha propuesto en marcos legislativos denominados regresivos.

Puede afirmarse que existe un marco jurídico desde el Estado, orientado a la atención, asistencia, protección de la niñez y adolescencia, pero a su vez a la sanción de los adolescentes que infringen la ley penal. Este programa estatal, revelado en un marco jurídico con limitaciones propias de una estructura de violencia cultural plantea escenarios de intervención marcados por la necesidad de profundizar en los avances, reformar lo necesario y replantear la institucionalidad estatal.

No debe olvidarse que la LPINA, en su proceso de creación, también fue parte de negociaciones políticas, por lo cual, de realizar una reforma, debe realizarse desde una óptica que revise el proceso y recupere aquellos aspectos que de una u otra forma haya quedado por fuera y hoy en día es necesario traer a la vigencia para realidades específicas.

Bajo la dinámica de actualización permanente, la legislación no debe ser modificada constantemente, sino que la institucionalidad debe contar con suficiente capacidad, flexibilidad e independencia para poder ajustarse a los contextos, tanto administrativos como políticos.

X GLOSARIO DE TÈRMINOS

Abuso Físico	Ocurre cuando una persona que está en una relación de poder con un niño, niña o adolescente, le inflige daño no accidental, provocándole lesiones internas, externas o ambas[31].
Abuso Emocional:	Ocurre cuando una persona daña la autoestima o el desarrollo potencial de un niño, niña o adolescente[32].
Abuso Sexual:	Ocurre cuando una persona en una relación de poder o confianza involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicie su victimización y de la que el ofensor obtiene satisfacción incluyéndose dentro del mismo cualquier forma de acoso sexual[33].
Adolescente	Toda persona desde los 13 años hasta que cumple 18 años de edad[34].
Adopción:	Institución social de protección y de orden público tutelado por el Estado, por la cual una persona toma como hijo propio al hijo biológico de otra persona[35].
Convención sobre Derechos del Niño	Tratado Internacional, en materia de derechos humanos, que contempla entre otras cosas, la obligación estatal de brindar una protección especial a los niños y niñas, fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 44/25 de 20/11/89. Ratificado por Guatemala el 15/5/90,Decreto 27-90 del CRG[36].
Derecho Penal Simbólico:	Cuando el legislador se sirve ilegítimamente del derecho penal para producir efectos simbólicos en la sociedad[37].
Familia:	Es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado[38].
Indemnidad:	Término utilizado en el derecho penal, para proteger la libertad sexual de las personas, protege la capacidad de actuación y la seguridad de la libertad[39].
Justicia Penal Juvenil	Justicia especializada que reconoce los derechos y garantías del debido proceso a las/los adolescentes sindicados de haber infringido ley penal. Prevé sanciones penales con una finalidad educativa y de inserción social, propiciando que el/la adolescente repare el daño causado. La pena privativa de libertad, es utilizada únicamente como último recurso y por el tiempo más breve posible[40].
Juventudes:	Personas entre 15 y 30 años de edad. Se incluyen a las y los jóvenes que viven en condición o estado que limita su participación de forma individual o colectiva a los procesos de desarrollo integral y al goce de los derechos que les corresponden[41].
Ley Marco	Tienen por objeto establecer normas jurídicas de carácter orgánico y funcional

[31] Tomada del Artículo 54.a del Decreto Número 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
[32] Tomada del Artículo 54.b del Decreto Número 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
[33] Tomada del Artículo 54.b del Decreto Número 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
[34] Ídem.
[35] Contenida en el Artículo 2.a. de la Ley de Adopciones, Decreto Número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala.
[36] Información obtenida de la Convención sobre los Derechos del Niño.
[37] José Luis Díaz Ripollés. El Derecho Penal Simbólico y los Efectos de la Pena.
[38] Contenido del Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948.
[39] Definición obtenida del contenido del Manual de Derecho Penal, Parte Especial, del Dr. Manuel Bustos Ramírez.
[40] Adaptación de la definición dada en el documento "¿Qué es el Sistema Penal Juvenil?", elaborado por UNICEF/Argentina.
[41] Tomada del estudio: "Las Múltiples Violencias y las Juventudes", elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala para el Programa Juventud de la Unión Europea, Pág. 19.

	necesarias para la realización coordinada de ciertas actividades y el respeto y garantía de ciertos derechos, bajo observancia de la Constitución Política de la República y los tratados internacionales en general, especialmente aquellos en materia de ddhh[42].
Menor de Edad:	Persona que no ha cumplido aún la edad fijada en la ley para gozar de la plena capacidad jurídica, reconocida con la mayoría de edad[43].
Niño y Niña	Toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad[44].
Prevención Primaria:	Aquella que se enfoca en grupos vulnerables de involucrarse en actos violentos, así como a posibles víctimas[45].
Prevención Secundaria:	Es aquella que se enfoca en grupos que ya manifiestan actitudes violentas, como las maras y pandillas[46].
Prevención Terciaria:	Es aquella que tiene el propósito de la no reincidencia en actos violentos o delictivos[47].
Sistema de Protección:	Refiere a los cuidados necesarios para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, los Estados, tomaran todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas[48].
Trato Negligente	Ocurre cuando la persona o personas que tienen a su cargo el cuidado y crianza de un niño, niña o adolescente, no satisface sus necesidades básicas de alimentación, vestido, educación, atención médica, teniendo la posibilidad de hacerlo[49].
Violencia Cultural	Es la que crea un marco legitimador de la violencia a través de símbolos, creencias religiosas, ideologías, lenguajes, arte, medios de comunicación, leyes, etc[50].
Violencia Directa	Violencia física o verbal que se hace visible a través del comportamiento[51].
Violencia Estructural	Violencia indirecta en donde se hace referencia al conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta, precisamente en la negación de las necesidades[52].

[42] Definición elaborada, en base a lo establecido en el Artículo 1 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala.
[43] Tomada, del Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio, Editorial Heliasta, Pág. 461.
[44] Tomada de Artículo 2 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto 27-2003 del Congreso de la República de Guatemala.
[45] Ídem, Pág. 36.
[46] Tomada del estudio: "Las Múltiples Violencias y las Juventudes", elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala para el Programa Juventud de la Unión Europea, Pág. 37.
[47] Ídem.
[48] Definición obtenida, de lo estipulado en el artículo 3.2. de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989.
[49] Tomada del Artículo 54.c del Decreto Número 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
[50] Ídem.
[51] Tomada del estudio: "Las Múltiples Violencias y las Juventudes", elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala para el Programa Juventud de la Unión Europea, Pág. 25.
[52] Tomada del estudio: "Las Múltiples Violencias y las Juventudes", elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala para el Programa Juventud de la Unión Europea, Pág. 25.

XI Entrevistas realizadas

1. Juan Orlando Calderón. Juez de Protección y jóvenes en Conflicto con la ley penal.
2. Cándido Francisco Asensio Bremer. Fiscal Especial
3. Agente Fiscal. MP
4. Agente Fiscal. MP
5. Harold Flores. Procurador de la niñez y la adolescencia. PGN.
6. María José Ortiz. Directora Consejo Nacional Adopciones.
7. Funcionario en materia de protección y conflicto con la ley penal de niñez y adolescencia. CSJ.
8. Gloria Castro. Coordinadora Defensoría de la Niñez. PDH.
9. Myrella Saadeh. Directora PAMI
10. César Reyes. Coordinador Proyecto Fortalecimiento Institucional. CIPRODENI
11. Maco Castillo. Director. Asociación Grupo Ceiba.
12. Zoel Franco. Coordinador Personas Privadas de libertad y área de justicia penal juvenil. ICCPG.
13. Leonel Dubón. Director Ejecutivo. Refugio de la Niñez.
14. Roberto Bonini y Elvin Díaz. Jefe Proyecto Menores y Justicia. ILA y Cooperación Italiana.
15. July Fuentes. Plan Internacional.
16. Justo Solórzano, Estuardo Sánchez y Byron Velásquez. UNICEF.

CEG
CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA

World Vision
Por los niños

una niñez TIERNAMENTE PROTEGIDA

promotora de una sociedad más justa y segura