



Reformas legislativas recientes en materia de niñez y adolescencia

En este boletín se hace una breve reseña sobre la normativa que regula el trato hacia la niñez y adolescencia en El Salvador, así como el rol del Estado en su protección. Se presenta una síntesis de la normativa más trascendental que ha regulado dichas relaciones desde la emisión de la Constitución de 1983 hasta llegar a las leyes recientemente aprobadas y que se encuentran vigentes: la Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido¹ (en adelante, Ley Nacer con Cariño) y la Ley Crecer Juntos para la Protección de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia² (en adelante, Ley Crecer Juntos).

I. Antecedentes sobre la regulación en materia de niñez y adolescencia en El Salvador

La protección del entorno familiar y de los menores de edad encuentra su fundamento jurídico desde la Constitución de la República, cuando el artículo 32 de la Ley Fundamental establece que *"La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico"*. Así, delega al legislador la regulación de las relaciones entre los miembros de la familia, cuando el artículo 33 señala que *"La ley regulará las relaciones personales y patrimoniales de los cónyuges entre sí y entre ellos y sus hijos, estableciendo los derechos y deberes recíprocos sobre bases equitativas; y creará las instituciones necesarias para garantizar su aplicabilidad"*.

La Constitución de la República indica de manera más específica los derechos de los menores de edad y las responsabilidades que el Estado tiene en cuanto a su protección, al plasmar en el artículo 34 que *"Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la in-*

1. Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido, emitida mediante Decreto Legislativo número 123, del 17/08/2021, publicado en el Diario Oficial número 159, tomo 432, del 23 de agosto de 2021.

2. Ley Crecer Juntos para la Protección de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, emitida mediante Decreto Legislativo número 431, del 22/06/2022, publicado en el Diario Oficial número 117, tomo 435, del 22 de junio de 2022.

fancia". El artículo 35 establece el ámbito de protección hacia los menores, que incluye la salud física, mental y moral de los menores, el derecho a la educación y a la asistencia. También señala que la conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial.

La anterior reseña de la regulación establecida en la Constitución de la República de 1983 sienta las bases sobre la legislación que debe existir para la protección de la niñez y adolescencia en El Salvador. En ese sentido, en abril de 1993 se creó el organismo del Estado denominado Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) con atribuciones para dirigir y coordinar un sistema efectivo de protección integral al menor, y cuya finalidad era posibilitar el desarrollo normal de los menores tomando en cuenta sus derechos, deberes y necesidades. Además, de octubre de 1994 a abril de 2010, la normativa que reguló los derechos fundamentales, los deberes de los menores y la protección del menor se encontraba establecida en el Libro Quinto, Título Primero, Capítulos I y II del Código de Familia.

A partir de abril de 2010 se derogó la normativa establecida en el Código de Familia y, desde ese momento hasta diciembre de 2022, la ley que cubría la protección de niños, niñas y jóvenes adolescentes era la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA); también, con la entrada en vigencia de la LEPINA se transformaron las facultades del ISNA, integrándose al Sistema de Protección Integral por medio de la Red de Atención Compartida, quedando sujeta a las directrices de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA).

Finalmente, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 inciso 2 de la Constitución (y por orden de la Sala de lo Constitucional en sentencia de inconstitucionalidad referencia 8-2015 Acumulada, del 10 de noviembre de 2017), sobre la obligación de los empleadores de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los hijos e hijas de las personas trabajadoras, en mayo del 2018 se emitió la Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas para los Hijos de los Trabajadores. Esta ley tenía previsto entrar en vigencia en 18 meses después de su publicación en el Diario Oficial; sin embargo, se emitieron 3 prórrogas y su nueva entrada en vigencia quedaría establecida para el 1 de julio de 2022, lo cual no ocurrió debido a que fue derogada por la Ley Crecer Juntos en junio de 2022, y la regulación prevista se convirtió en un capítulo de la mencionada ley.

II. Normativa recién derogada: ¿Qué regulaba la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y la Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas para los Hijos de los Trabajadores?

1. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)

La emisión de la LEPINA tuvo como finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad. Para lo anterior se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad,

fundamentado en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 1). La LEPINA estaba desarrollada en tres grandes apartados (libros): I) Derechos, Garantías y Deberes; II) Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia; III) Administración de Justicia.

El Libro I establecía los aspectos básicos como las definiciones fundamentales que se desarrollan en la ley y disposiciones generales como la definición de niña, niño y adolescente (artículo 3); sujetos de derechos, que son las niñas, niños y adolescentes (sujetos de derechos); los sujetos obligados (artículo 7); y los deberes del Estado (artículo 8).

En el mismo libro se desarrollan los principios rectores de la ley, entre los que destacan: el principio del rol primario y fundamental de la familia; principio de igualdad, no discriminación y equidad; principio del interés superior de la niña, niño y adolescente; el principio de corresponsabilidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes entre la familia, el Estado y la sociedad; entre otros principios. Entre los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se desarrollan en el dicho libro se encuentran: derechos de supervivencia y crecimiento integral; derechos de protección; derecho al desarrollo; y, derechos de participación, tales como el derecho de petición, derecho a la libertad de expresión, derecho a opinar y a ser oído, entre otros.

El Libro II creó el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, definido como el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador (artículo 103). El Sistema de Protección estaba integrado por: a) El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, entidad encargada del diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, así como de la coordinación del Sistema Nacional; b) Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; c) Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia; d) Las Asociaciones de Promoción y Asistencia; e) El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; f) El Órgano Judicial; g) La Procuraduría General de la República; h) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; e, i) Los miembros de la Red de Atención Compartida (artículo 105).

Las instituciones y entidades antes señaladas se encontraban regidas por la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA), en la cual se sistematizaban objetivos y directrices que tenían como finalidad el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (artículo 109). La PNPNA se debía implementar a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias.

Finalmente, el Libro III de la LEPINA desarrollaba un apartado específico relativo a la Administración de Justicia, estableciendo la competencia de los Juzgados Especializados y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia sobre esta materia (artículo 214) y las reglas bajo las cuales dicha competencia se establecería (artículos 216 y 217). En los artículos siguientes se plasmaban los intervinientes en los procesos judiciales relacionados a la protección de los derechos de la niñez, así como los principios procesales que deben respetarse en ellos, tales como legalidad,

contradicción, igualdad, dispositivo, oralidad, intermediación, concentración, publicidad y gratuidad (artículo 221). Además, se desarrollaba cada una de las etapas procesales hasta llegar a la sentencia y los recursos posteriores.

2. Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas para los Hijos de los Trabajadores

El 10 de noviembre de 2017, en proceso de inconstitucionalidad referencia 8-2015 Acumulada, la Sala de lo Constitucional declaró que la Asamblea Legislativa se encontraba en la obligación de emitir la normativa que regulara el mandato constitucional señalado en el artículo 42 inciso 2 de la Constitución, el cual establece que *“Las leyes regularán la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores”*.

La mencionada Ley tenía como objeto *“regular las condiciones bajo las cuales los patronos implementarán, en beneficio de los trabajadores, los servicios de salas cunas y lugares de custodia para las hijas e hijos de los trabajadores, ya sea en el lugar de trabajo o en lugar anexo e independiente”* (artículo 1). Dicha ley era aplicable al sector público y la empresa privada, instituciones oficiales autónomas, y las municipalidades (artículo 2).

Las Salas Cunas y los lugares de custodia debían ser espacios físicos dentro del centro de trabajo o fuera de él, destinados a que los trabajadores pudieran alimentar a sus hijos, desde que finaliza el periodo posnatal hasta la edad de tres años, y a la vez dejarlos bajo la supervisión y cuidado de una persona profesional capacitada para tal fin, mientras desempeña sus labores (artículo 3). Los sujetos obligados a implementar las Salas Cunas y lugares de custodia eran los empleadores que contaran con 100 o más trabajadores (artículo 5).

Las modalidades de esta prestación laboral que los empleadores podían implementar eran las siguientes:

- a) Instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia en un lugar anexo e independiente al lugar de trabajo dentro de la misma área geográfica;
- b) Por medio de la instalación y mantenimiento de un centro común de salas cunas y lugar de custodia, que sea costeadado por varias empresas o establecimientos de trabajo;
- c) A través del pago de las salas cunas y lugares de custodia que presten tales servicios con carácter independiente a la empresa o establecimiento de trabajo, de forma profesional y habitual, que decida el patrono.

Los costos de estas modalidades debían correr por cuenta del empleador y éstas podían coexistir. En el caso que al empleador se le imposibilitara la implementación de estas modalidades, se dejaba abierta la posibilidad a implementar otra modalidad de prestación bajo el acuerdo mutuo con el trabajador/a (artículo 6). Las instituciones encargadas de velar por el buen funcionamiento de la Salas Cunas y lugares de custodia eran el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), en coordinación con el ISNA (artículo 9).

En el caso que el empleador incumpliera lo establecido en el artículo 6 de la Ley, se establecía una multa de 5 a 8 salarios mínimos del sector comercio y servicio vigente, por parte del Ministerio de

Trabajo y Previsión Social (artículo 11). Cabe señalar que los costos generados a raíz de la construcción y equipamiento de las salas cunas y lugares de custodia por parte de los empleadores eran deducibles del impuesto sobre la renta (artículo 12).

III. La nueva política y leyes: Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano, la Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y un Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido, la Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, y la reestructuración de los juzgados.

1. Política “Crecer Juntos”

La Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano elaborada por el Gobierno de El Salvador, denominada “Crecer Juntos”, se establece como la herramienta integral e intersectorial de alcance nacional a implementarse entre los años 2020 y 2030, que apoyará la trayectoria del desarrollo de las niñas y los niños desde la gestación hasta antes de cumplir los 8 años, a través de servicios universales, diferenciados y especializados, de calidad, organizados en cuatro ejes de intervención: i) Salud y nutrición; ii) Educación y cuidados; iii) Ambientes y entornos protectores; iv) Protección a derechos.

En la Política Crecer Juntos se considera a los Tratados Internacionales (como la Convención de los Derechos del Niño de 1990), a la LEPINA y a la Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas para los Hijos de los Trabajadores, como ejes fundamentales para el desarrollo de la institucionalidad y adecuado desarrollo de los derechos de la niñez y adolescencia. Sobre la normativa existente se plantean deficiencias y retos que deben ser superados para la efectividad de la política, por ejemplo, duplicidad de funciones, ausencia de reglamentación y limitada experiencia en la articulación de respuestas integrales. Sin embargo, en ningún apartado de la Política se señala la necesidad de derogar la normativa existente, cuestión que se realizó de manera posterior. La normativa derogada fue sustituida por la Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia.

2. Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y un Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido

La presente ley establece que tiene por objeto garantizar y proteger los derechos de la mujer desde el embarazo, parto y puerperio, así como los derechos de las niñas y niños desde la gestación, durante el nacimiento y la etapa de recién nacido, a través del establecimiento de los principios y normas generales para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud (artículo 1). Entre los principios rectores de dicho Sistema se establecen: principio de supremacía de la dignidad humana; principio de interés superior del niño; principio proeducación preconcepcional, prenatal y parto; principio de integralidad (artículo 3).

En la mencionada ley se señalan los derechos de la mujer en relación con el embarazo (artículo 5), entre los que destacan el trato con calidez, respeto, garantía de la intimidad, acceso a un parto

respetado y seguro, a recibir el correspondiente control prenatal y a estar acompañada por una persona de su confianza, a no ser objeto de procedimientos innecesarios o injustificados, entre otros. Además, se establecen los derechos de las niñas y niños recién nacidos (artículo 6).

Por otra parte, se establece que el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) será la entidad encargada de la ejecución del "Plan Nacional Estratégico para el parto respetado y cuidado cariñoso y sensible del recién nacido". El ente rector de dicho Sistema es el Ministerio de Salud (artículo 10) y está compuesto por la totalidad de elementos o componentes del sistema público y privado que se relacionan en forma directa o indirecta con la salud de la mujer y las niñas y niños recién nacidos.

Finalmente, el artículo 16 establece que el Ministerio de Salud, con el acuerdo de los miembros del Sistema, propondrá al Presidente de la República el reglamento general y los reglamentos especiales para la aplicación de la presente ley, en un máximo de noventa días. El "Reglamento de la Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y un Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido" fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo número 3, del 21 de febrero de 2022, y publicado en el Diario Oficial número 36, tomo 434, del 21 de febrero de 2022.

3. Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia

La Ley Crecer Juntos tiene por finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de toda niña, niño y adolescente y facilitar el cumplimiento de sus deberes, independientemente de su nacionalidad. Para este efecto se establece un Sistema Nacional de Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, la sociedad y el Estado, fundamentado en la Constitución de la República y Tratados Internacionales sobre derechos humanos vigentes en El Salvador, especialmente, en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 1). La Ley Crecer juntos se encuentra dividida en tres apartados fundamentales: I) Libro I: Derechos y garantías; II) Libro II: Sistema Nacional de Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y la Adolescencia; III) Libro III: De los Procedimientos de Juntas de Protección y Procesos de la Administración de Justicia.

El Libro I establece las disposiciones preliminares, entre las que se regulan los sujetos de derechos, es decir, las niñas, niños y adolescentes (artículo 3); delimitación de primera infancia, niñez y adolescencia (artículo 4); sujetos obligados (artículo 7) y deberes del Estado (artículo 8). Además, se señalan los principios que regirán la ley: Principio del rol primario y fundamental de la familia (artículo 9); principio de ejercicio progresivo de las facultades (artículo 10); principio de igualdad, no discriminación y equidad (artículo 11); principio de interés superior de la niña, niño y adolescente (artículo 12), entre otros.

Entre los derechos que se regulan en el Libro I de la Ley Crecer Juntos tenemos: derechos de crecimiento y desarrollo integral (título I), por ejemplo, el derecho a la vida, salud, seguridad social y medio ambiente; derechos de protección (título II) y derechos de participación (título III). En el mismo Libro se regulan los deberes de las niñas, niños y adolescentes.

El Libro II establece el Sistema Nacional de Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y la Adolescencia, definido como el conjunto coordinado y articulado de órganos, entidades o insti-

tuciones, públicas y privadas que tiene como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de la primera infancia, niñez y adolescencia (artículo 110).

Según el artículo 112, el Sistema de Protección Integral estará compuesto por: a) Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia. b) Instituto Crecer Juntos. c) Ministerio de Salud. d) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. e) Ministerio de Hacienda. f) Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. g) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. h) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. i) Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. j) Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia. k) Defensorías de Niñez y Adolescencia. l) Órgano Judicial. m) Procuraduría General de la República. n) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. o) Fiscalía General de la República. p) Miembros de la Red de Entidades de Atención de Niñez y Adolescencia.

En el mismo apartado se establece la Política Nacional de Protección Integral para la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, donde se plasmará el marco de actuación estatal y privado para garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes contemplados. Según el artículo 118, la Política Nacional será implementada por las instituciones garantes y miembros del Sistema Nacional de Protección a través de políticas especializadas, planes, programas y proyectos que guarden coherencia con su contenido.

Entre los artículos 134 y 151 de la Ley Crecer Juntos se desarrollan todos los asuntos relativos a los Centros de Atención a Primera Infancia (CAPI), que son establecimientos destinados a implementar la vía institucional del modelo de atención integral a la Primera Infancia y a promover un cuidado cariñoso y sensible, estimulación oportuna y educación de calidad, con el propósito de favorecer el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social de las niñas y niños (artículo 134). Los CAPI están destinados a las hijas e hijos de las personas trabajadoras del sector privado y público (artículo 136), estableciéndose las distintas modalidades para el cumplimiento de la obligación del patrono (artículo 137), siendo estas equivalentes a las plasmadas en la derogada Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas para los Hijos de los Trabajadores.

Por otra parte, se crea el Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (CONAPINA) como ente rector en materia de protección integral de los derechos de la niñez y de la adolescencia, siendo sus funciones primordiales: la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral; y, la formulación y evaluación de la Política Nacional (artículo 156).

Desde el día de la entrada en vigencia de la Ley Crecer Juntos (1 de enero de 2023), por mandato de la misma ley, se disuelve al ISNA y al CONNA, traspasando al CONAPINA todas las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y obligaciones que les correspondían al ISNA y CONNA; todas las leyes, decretos, convenios, contratos y otros instrumentos y documentos en los que se haga referencia al ISNA y CONNA se entenderá que se refiere al CONAPINA (artículo 289). Además, se crea el Instituto Crecer Juntos, siendo este el referente en materia de primera infancia, con énfasis en la atención de niñas y niños desde su gestación hasta cumplir los cuatro años; dicha entidad formará parte del Sistema Nacional de Protección (artículo 175).

Entre los artículos 220 y 233 se regulan las medidas de protección, las cuales se definen como órdenes de obligatorio cumplimiento que impone la autoridad competente en favor de las niñas, niños y adolescentes ante amenaza o violación de sus derechos; entre ellas destacan: el acogimiento familiar (artículo 224); el acogimiento en familia extendida (artículo 225); el acogimiento en familia temporal (artículo 226); el acogimiento institucional (artículo 228), entre otras.

En el Libro III de la Ley Crecer Juntos se regula todo lo relacionado a los procedimientos de Juntas de Protección (procedimiento para el dictado de medidas de acogimiento; procedimiento para el dictado de medidas de apoyo y coordinación; procedimiento para la imposición de sanciones) y procesos de la Administración de Justicia (el proceso general de protección y el proceso abreviado), desde el inicio de los mismos hasta la emisión de sentencia y los recursos respectivos.

Finalmente, el artículo 307 de la Ley establece que el CONAPINA será la entidad encargada de aprobar los reglamentos que correspondan en un plazo de seis meses, excepto el reglamento para la instalación, funcionamiento y supervisión de los CAPI, el cual debe ser emitido y aprobado en un plazo máximo de ciento veinte días.

El día 9 de febrero de 2023, en la III sesión ordinaria del CONAPINA se emitió el acuerdo número 3, el cual contiene el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Supervisión de los CAPI, el cual fue emitido con base en lo establecido en el artículo 151 de la Ley Crecer Juntos. Este fue publicado en el Diario Oficial número 33, tomo 438, del 16 de febrero de 2023, entrando en vigencia ocho días después de su publicación, es decir el 25 de febrero de 2023. Además, en el mismo Diario Oficial se publicó el acuerdo número 4, pronunciado en la misma fecha y sesión ordinaria que el anterior, el cual contiene la Norma Técnica para la Instalación y Funcionamiento de Centros de Atención a Primera Infancia. El reglamento de la Ley Crecer Juntos y los demás que correspondan, se encuentran pendientes a la fecha de publicación del presente boletín.

4. Reestructuración de los juzgados

Mediante Decreto Legislativo 466, emitido el 9 de agosto de 2022, y publicado en el Diario Oficial número 164, tomo 436, del 2 de septiembre de 2022, se modificó la Ley Orgánica Judicial y se crearon las siguientes sedes judiciales:

- Cámara Segunda Especializada de la Niñez y Adolescencia de San Salvador
- Juzgados Segundo y Tercero Especializados de la Niñez y Adolescencia en el municipio de San Salvador
- Juzgados Segundo Especializados de la Niñez y Adolescencia en los municipios de Santa Ana y San Miguel.

