

OBSERVACIONES GENERALES
CODIGO NIÑA. NIÑO Y ADOLESCENTE
Ley N° 548 de 17 de julio de 2014

Las Observaciones Generales al Código Niña, Niño y Adolescente que se plantean a continuación, fueron elaboradas luego de un análisis técnico con enfoque de derechos.

1. El nuevo Código Niña. Niño y Adolescente (en adelante nuevo CNNA) está constituido por un Título Preliminar en el que despliega las Disposiciones Generales, 3 Libros: I. *Derechos, Garantías, Deberes y Protección*; II. *Protección Jurisdiccional* y III. *Sistema Penal para Adolescentes*, consta de 348 artículos además de 5 Disposiciones Adicionales, 13 Disposiciones Transitorias, 1 Abrogatoria, 1 Derogatoria y 2 Finales.

2. Del contenido de su Objeto y Finalidad, es posible advertir que determina el desarrollo y regulación del ejercicio de los derechos mediante un denominado *Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente*, cuyos lineamientos los establece; La garantía de los derechos que reconoce la seña como *corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad*; Garantía que consiste en *el ejercicio pleno y efectivo de derechos... y exigir el cumplimiento de sus deberes.* (1 y 2)

3. Este reconocimiento de Garantías para el ejercicio de derechos de NNA's es indeterminado y restrictivo: *obligación primordial del Estado en todos sus niveles*, sin definir expresamente qué le corresponde hacer o no hacer a cada nivel, no obstante el régimen autonómico, los ámbitos competenciales establecidos en el ordenamiento nacional y los vacíos que existen en el mismo sobre materia de niñez y adolescencia. Esta inclusión de la responsabilidad compartida se encuentra reiterada por cuatro veces más en estas Disposiciones Generales, como norma de garantía, como Principio autónomo y garantía de otros y la fórmula es reiterada a lo largo de todo el articulado. (7.12.h., b., i.)

4. Determina como sujetos de su acción a las personas hasta los 18 años, dividiendo esta población en dos grupos etarios: Niñez desde la concepción hasta los 12 años y Adolescencia desde los 12 hasta los 18 años, a su vez subdivide la Niñez en *primera infancia*: desde el nacimiento hasta los 5 años y en *infancia escolar* de 6 a 12 años, No incluye medidas ni mecanismos especiales o específicos para la *infancia escolar*.

5. Fija la *presunción de minoridad* (7) con carácter limitado a los 18 años, este principio constituye un mecanismo de protección para garantizar el ejercicio de derechos a todo niño, niña adolescente de quien se dude la edad a efectos de la aplicación de medidas que sean las adecuadas y pertinentes en función a la etapa de desarrollo en que se encuentre, principalmente en procesos civiles, familiares y penales, El carácter restrictivo planteado por el nuevo CNNA no favorece a NNA's, incluso con la diferenciación de edad que hace en materia de responsabilidad penal donde se refiere sólo a *Error en la Edad.* (265.)

6. Hace un reconocimiento formal de las garantías constitucionales a todo NNA (8) a la vez que omite, en esta primera parte, la garantía de Reserva dispuesta en el anterior Código y que ha constituido una importante herramienta de defensa y protección,

incluye ese contenido como Derecho a la Confidencialidad, (144.II.–IV..) situación que le resta fuerza.

7. Especifica el Interés Superior de NNA's como pauta de interpretación. Instituye la gratuidad en procesos judiciales o procesos administrativos en los que se vean involucrados NNA's y un *tratamiento especializado* en instituciones públicas que *incluye capacitación, especialización, actualización e institucionalización de sus operadores*, mandato que también reitera como Principio (9.10., 11., 12.k.)

8. Reúne en un artículo (12) los Principios que le rigen, imprimiendo en estos un desarrollo genérico y declarativo que no garantiza la efectividad de los derechos, entre ellos:

Interés Superior. Entiende por tal a *toda situación que favorezca el desarrollo integral* de NNA's, supeditando su determinación a la opinión del mismo NNA, a la opinión de *la madre, padre o ambos* y a la *necesidad de equilibrio entre sus derechos y garantías y los derechos de las demás personas*. Alcance opuesto a lo determinado por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, principalmente en la Observación general N° 14 (2013) *Sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una Consideración Primordial*, donde afirma que, *... lo que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención... ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.*

9. *Prioridad Absoluta.* Si bien el Interés Superior no llega a concretar la dimensión rectora para las acciones estatales, ésta se encuentra determinada en este principio que dispone una *preferente atención y protección, en la formulación y ejecución de las políticas públicas, en la asignación de recursos, en el acceso a servicios públicos...*, Ante la falta expresa de una identificación de responsabilidades en los ámbitos de la Administración Pública, será importante basar en este Principio, que es concordante con la Constitución Política del Estado (61), las demandas que a futuro se deban plantear al Estado en cualquiera de sus ámbitos para que se efectivice adecuadamente cualquiera de los derechos de NNA's.

10. *Diversidad Cultural.* Por la que reconoce y respeta la identidad y pertenencia del NNA a una cultura, no obstante, no establece disposiciones específicas en el desarrollo de cada derecho para garantizar su efectivización, salvo la formula de *respetar la interculturalidad* como en el Derecho a un Nivel de Vida Adecuado (17) Esta omisión mantiene la disparidad observada por el Comité de los Derechos del Niño y no atiende sus recomendaciones al país, por ejemplo, de medidas sociales afirmativas. (CRC/C/BOL/CO/4 de 2009 parágrafo 16. d, 28. 29)

11. *Rol de la Familia.* A tiempo de reconocer *la importancia* que tiene la familia para NNA's, el ejercicio de sus derechos y su desarrollo integral, establece *el deber del Estado* en todos sus niveles de *asegurar políticas, programas y asistencia apropiada* para que ésta pueda asumir adecuadamente sus responsabilidades, por tanto le reconoce calidad de sujeto del derecho a la asistencia, base sobre la cual se podría plantear programas de apoyo familiar para familias en situación de pobreza severa.

12. *Ejercicio Progresivo de Derechos.* Garantiza el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes de manera progresiva y conforme a la capacidad evolutiva de niñas, niños y adolescentes. Este Principio que parte de los artículos 5 y 12 de la Convención internacional del Niño, constituye un acierto ya que implica reconocer a NNA's, sujetos de derecho que adquieren discernimiento en la medida en que sus facultades van evolucionando y pueden comprender el sentido de sus acciones. Para la concreción de este Principio, es fundamental el rol de la familia, principalmente de padres y madres, por lo que se encuentra vinculado al anterior. El reconocimiento de la autonomía progresiva conlleva la postura de superar la antigua división minoridad - mayoría de edad como sinónimos de capacidad - incapacidad y adoptar en la organización jurídica de un Estado una visión más dinámica de esa capacidad progresiva o de la madurez gradual de los NNA, por lo que resulta necesaria y oportuna su incorporación en la legislación civil.

13. Reconoce el Derecho a la Vida y a un Nivel de Vida Adecuado que permita a NNA's una vida digna les asegure un desarrollo integral pleno; El Derecho a la Salud incluye la prestación de servicios de salud gratuitos y de calidad así como el derecho a recibir atención médica de emergencia en centros públicos, en todos los casos y en centros de salud privados en casos graves y de peligro inminente para la vida, el incumplimiento constituye una infracción. Identifica a los progenitores como garantes inmediatos de este derecho, quedando obligados a cumplir las instrucciones y controles médicos. (16.-21.) Omite la previsión de prioridad presupuestaria para cubrir los requerimientos del área de salud que disponía el anterior Código (26). Falencia que no condice con lo recomendado por el Comité de los Derechos del Niño. (CRC/C/BOL/CO/4 de 2009 parág. 16., 54.)

14. Garantiza el Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva a través de *procesos de información, sensibilización y capacitación* además de *la atención y acceso a insumos, asesoría y cuidado* mediante servicios diferenciados. Reconoce como derecho de todo NNA, *recibir información y educación para la sexualidad y para la salud sexual y reproductiva, en forma prioritaria por su padre y por su madre* y dentro del sistema educativo. No define los servicios y mecanismos de acceso a los mismos ni la asignación de responsabilidades institucionales, aspectos que podrían incorporarse al Reglamento de esta Ley. (22)

15. Determina que el Ministerio de Salud, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas desarrolle *Acciones para la Prevención del Embarazo Adolescente*, fijando cada 5 años un índice aplicable a todo el territorio nacional que será monitoreado anualmente y que sobre este resultado, las Entidades Territoriales Autónomas que tengan un índice alto realicen acciones diferenciadas con reasignaciones presupuestarias. Sobre la base de éste y el anterior artículo se podría concretizar en el Reglamento actividades de prevención y atención.

16. Entre los Programas de Prevención en Salud Integral, incluye los *de detección de infecciones o virus y tratamientos gratuitos* para NNA's en situación de calle, en todo el desarrollo de los derechos no se encuentra otra referencia a esta población sí entre los Programas de Protección donde dispone que los diferentes niveles del Estado privilegiarán programas para atenderles y, fuera de toda técnica legislativa, en este mismo artículo agrega su conceptualización. Responsabiliza a las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social, la implementación de centros de orientación y

tratamiento para este colectivo, a las Defensorías de NyA su derivación a programas especializados y en la Disposición Transitoria 13^a, otorga un plazo de 6 meses para la implementación de programas de prevención, abordaje y atención. (28., 166.IV.a., 183.k., 188.v.)

17. Reconoce los Derechos específicos de NNA's con discapacidad sin establecer la responsabilidad institucional para el funcionamiento de los servicios de atención, rehabilitación, educación, salvo en lo referente al acceso a infraestructuras educativas, deportivas y de esparcimiento, en el apartado dedicado a estos derechos (29.-32., 121.IV.) y la Disposición Transitoria 13^a que otorga 3 meses a las Instancias Técnicas Departamentales para que implementen *servicios de calidad y con currícula especializada*.

18. En el Derechos a la Familia mantiene en lo básico el contenido del anterior Código con algunas variantes como ser el *Derecho a conocer a su madre y padre de origen* y a mantener relaciones y contacto directo con ellos. (38., 40.) Existe cierta confusión entre las causales y alcance de la Suspensión Parcial, Total y de la Extinción de la autoridad de los padres.

19. Establece un *Acogimiento Circunstancial* excepcional y provisional, a tiempo de determinar la evaluación de esta medida afirma que *su aplicación no se considerará privación de libertad*, previsión que reitera a tiempo de regular la derivación de NNA a una entidad de acogimiento como medida de protección. (53., 55.) Estipular que la aplicación de esta medida no se *considerará privación de libertad*, peligrosamente nos acerca a la ya superada Situación Irregular, en la que se *internaba* a personas menores de 18 años en instituciones de este tipo de las que no podían salir por estar restringida su libertad de locomoción bajo el argumento de protección, más aún si no se define el tiempo que durará la misma. El anterior Código determinaba que la derivación a una entidad de Acogimiento *no implica por ningún motivo* privación de libertad, para garantizar que durante el acogimiento en estas entidades, los NNA's puedan convivir en condiciones similares a las de un hogar de familia, asistir a la escuela y desarrollar actividades fuera del centro que les acoge en condiciones de libertad, situación que ahora se ve modificado por esta nueva regulación en perjuicio de los NNA's que se encuentren en esta situación.

20. Para el caso de padre o madre migrante, que acertadamente se incluye, (64) sería importante que en el Reglamento se determine que los hijos e hijas quedan al cuidado de terceros, familiares u otros, bajo el régimen de Guarda.

21. Entre las modificaciones para la Adopción nacional e internacional, (80.-105.) se encuentran: la elevación a 55 años de edad para solicitantes y ser 18 años mayor que la persona a adoptar; permitir como solicitantes a personas solteras en adopciones internacionales; prohibición de adopción de personas por nacer y de *Solicitantes predeterminados*; el plazo máximo de 4 meses para el proceso.

22. El derecho a la nacionalidad mantiene lo dispuesto por la Constitución Política del Estado. El de Identidad está referido a llevar un nombre propio, uno o dos apellidos de los progenitores o convencionales, con este fin dispone que el Servicio de Registro Cívico desarrolle procedimientos breves y gratuitos. (108., 109.)

23. Define la Filiación y la obligación de padres y madres de registrar a su hija o hijo al momento del nacimiento y hasta 30 días después, aplicando la presunción de filiación o con apellidos convencionales, según el caso. Determina la gratuidad para todo registro y la entrega del primer certificado, independientemente de la edad. Permite a su vez la entrega de un segundo certificado gratuito en casos en que NNA se encuentre bajo tutela extraordinaria del Estado, en situación de calle, sea adolescente trabajador o en situación de emergencia o desastre natural.(110., 113. y 114.)

24. Para casos en que no existe o se desconoce la identidad de los padres y familiares de un niño, niña o adolescente y por tanto no existe filiación alguna, el anterior Código configuraba la Inexistencia de la Filiación, el nuevo no incorpora esta figura, no obstante establece la *Filiación Judicial* y el procedimiento correspondiente. (111., 234.-238.) Asigna como atribución de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, la demanda e intervención en estos procesos. (188.i.)

25. *Prohíbe la filiación de la niña, niño o adolescente nacida o nacido como producto de delitos de violación o estupro, con el autor de tales delitos, pudiendo agregar un apellido convencional.* (112.) Sería importante analizar con mayor profundidad esta disposición desde la perspectiva del interés superior de estos NNA's.

26 En el Derecho a la Educación, instituye las garantías que debe brindar el Sistema Educativo, entre otras: a una Educación sin violencia, sin racismo y ninguna forma de discriminación; que promueva una cultura pacífica y de buen trato; posibilidad de impugnar los criterios de evaluación; participación en los procesos de la gestión educativa; acceso a la información del proceso pedagógico y de la gestión educativa. Determina el marco de regulación de la Disciplina Escolar; la prohibición de rechazar o expulsar a estudiantes embarazadas, por orientación sexual, situación de discapacidad o por VIH/SIDA. (115. – 116.)

27. Desarrolla el Derecho a la Información, con la obligación del Estado en todos sus niveles y de los progenitores o responsables de asegurar su efectivización y de los medios de comunicación de contribuir a la formación de NNA's brindando información de interés social y cultural, dando cobertura a sus necesidades informativas y educativas y promoviendo la difusión de sus derechos, deberes y garantías, a través de espacios gratuitos. (119.)

28 El Derecho a la Cultura lo establece en sus dos vertientes, respeto a la cultura de pertenencia y participación plena. En los derechos a la recreación, esparcimiento, deporte y juego dispone que su ejercicio debe garantizar el desarrollo integral de NNA's e instituye que el Estado en todos sus niveles, promueva políticas públicas con presupuesto suficiente para la creación de programas, especialmente para quienes se encuentran en situación de discapacidad, con este fin prescribe la aplicación de parámetros técnicos mínimos de accesibilidad.(120., 121.)

29. Reconoce a NNA's el Derecho a expresar libremente su opinión en asuntos de su interés y a que se tome en cuenta la misma de acuerdo a su edad y etapa de desarrollo; A participar plenamente en la vida familiar, comunitaria y social como incorporación progresiva a la ciudadanía activa y el Derecho de petición ante cualquier entidad pública o privada sin necesidad de representación y a recibir una respuesta oportuna y

adecuada, correspondiendo al Estado en sus diferentes niveles garantizar mecanismos adecuados que faciliten y promuevan el ejercicio de estos derechos.(122. a 125.)

30. El Derecho a la Protección en el Trabajo para el nuevo CNNA, consiste en la protección del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad, de toda *explotación económica y el desempeño de cualquier actividad laboral o trabajo que pueda entorpecer la educación, que implique peligro, que sea insalubre o atentatorio a su dignidad y desarrollo integral*, comprende a la actividad laboral y al trabajo que se desarrolla por cuenta propia y por cuenta ajena. (126. a., 140.)

31. Deja fuera de esa protección a las *Actividades en el Marco Familiar y social comunitario que, tienen naturaleza formativa y cumplen la función de socialización y aprendizaje*, reiterando el precepto constitucional (CPE 61). Actividades que, advierte, en ningún caso, deben amenazar o vulnerar los derechos de NNA's, ni privarles *de su dignidad, desarrollo integral y de disfrutar de su niñez y adolescencia, y escolaridad*. Este mismo tratamiento otorga a las *Actividades Comunitarias Familiares*, entendiendo por tales a las desarrolladas por NNA, *conjuntamente con sus familias en comunidades indígena originarias campesinas, afrobolivianas e interculturales...*, que se desarrollan *de acuerdo a normas y procedimientos propios, dentro del marco de la jurisdicción indígena originaria campesina, cuando no constituyan explotación laboral ni amenacen o vulneren los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. Existe problemas de redacción en este artículo, no obstante se podría entender que si este tipo de actividades implican explotación, amenaza o vulneración de derechos estarían fuera del marco de la jurisdicción indígena originaria campesina.

32. Limita a 14 años la edad mínima para trabajar y abre la posibilidad para que excepcionalmente la Defensoría de la Niñez y Adolescencia autorice el trabajo por cuenta propia a NNA's de 10 a 14 años y por cuenta ajena de 12 a 14 años, *siempre que éste no menoscabe su derecho a la educación, no sea peligroso o nocivo para su salud o desarrollo integral o se encuentre expresamente prohibido*. Excepcionalidad que va en contra del principio de progresividad de los Derechos Humanos y de todos los compromisos asumidos por el Estado ante la OIT y otros organismos.

33. Dispone que la solicitud debe ser respondida en el plazo de 72 horas, previa valoración socio-económica, que debe señalar un rubro determinado que podrá ser modificado a simple solicitud, *salvo que la Defensoría de NyA considere necesario una nueva valoración médica y psicológica*. En el mismo artículo hace referencia a una valoración socio-económica y a una valoración médica y psicológica. (129.)

34. Si bien garantiza el desempeño laboral a mayores de 14 años con los mismos derechos reconocidos a trabajadores adultos y en otros artículos fija otras previsiones de protección para este grupo, expresamente hace extensible todas las garantías y medidas de protección a los menores de esta edad y determina para todos, de 10 a 18 años que la actividad laboral deba considerar la vigencia plena de todos sus derechos y garantías y la gratuidad de todo el proceso de registro. (130., 138.IV.)

35. *Trabajo por Cuenta Propia*. Definido como el que *sin formar parte de la actividad familiar ni social comunitaria, se realiza sin que exista una relación de subordinación ni dependencia laboral*. La Defensoría de NyA debe otorgar autorización para NNA's de 10 a 18 años y tiene a su cargo el registro a efectos de su registro en el Sistema de

Información de Niñas, Niños y Adolescentes-SINNA. Previamente debe recibir el deseo o consentimiento de la NNA para trabajar y la autorización de los padres o responsables, realizar una valoración médica integral que acredite el estado de salud y capacidad para el desempeño de la actividad correspondiente y contar con una valoración socio-económica. Esta instancia puede negar la *autorización* a NNA's de 10 a 14 años, cuando las condiciones de la actividad conlleven peligro para su vida e integridad. Esta negativa debería ser extensiva para todos los casos y edades. Este cuerpo legal asigna a los padres o responsables el deber de garantizar su permanencia en la escuela, el cumplimiento del horario, que éste no exceda las 10 de la noche y las condiciones para descansar y desarrollar otras actividades culturales y de esparcimiento (129., 131., 133. y 138.)

36. *Trabajo por Cuenta Ajena* (Régimen de dependencia, que no está identificado como tal) Lo define como *el que se desarrolla por encargo de un empleador; A cambio de una remuneración económica mensual, semanal, a destajo, o cualquier otra y en relación de dependencia laboral.* (132.I) Llama la atención que se abra la posibilidad del Trabajo a destajo, también conocido por obra o por labor, la remuneración se pacta sobre la base de la cantidad de unidades, obras o labores que el trabajador realice en una jornada determinada, el trabajo se puede realizar en el domicilio del empleador o en el domicilio del trabajador o por tarea y cosecha en actividades agrícolas, el empleador no está obligado a pagar prestaciones de ley, el salario no se fija en función del tiempo invertido sino de acuerdo a la productividad, modalidad que no garantiza los derechos de NNA's y por tanto es contraria a los objetivos de esta norma, similar es la apertura a *cualquier otra* modalidad que podría dar lugar al trabajo por comisión. El destajo ha dado lugar a la explotación laboral en las *maquilas*.

37. Dispone que para NNA's de 12 a 14 en esta modalidad, la Defensoría de NyA además de otorgar la autorización excepcional tenga a su cargo el registro correspondiente y remitir copia al Ministerio de Trabajo. Se encuentra prohibida la realización de horas extras y la actividad laboral no podrá ser mayor a 6 horas diarias diurnas y a 30 horas diurnas semanales. (132.VII.) No se incorpora expresamente regulación en cuanto al salario, seguridad, participación sindical, vacaciones ni otros derechos laborales, salvo el reconocimiento genérico de los mismos derechos que los adultos.

38. Prescribe que el Ministerio de Trabajo autorice y lleve el registro de adolescentes mayores de 14 años, constatando previamente, la libre voluntad del adolescente y la autorización de los padres o responsables. (138.131.I.) Omite para estos casos las valoraciones médicas, económicas y sociales dispuestas para las Defensorías de NyA.

39. Determina que los empleadores quedan obligados a: Contar con permiso escrito de la madre, padre o responsable, mediante formulario emitido por el Ministerio de Trabajo y autorizado por Defensorías de NyA; Fijar una justa remuneración que no podrá ser menor a la de un adulto que realice el mismo trabajo, ni inferior al salario mínimo nacional, ni reducido al margen de la Ley; Garantizar las condiciones necesarias de seguridad; No limitar su derecho a la educación, debiendo otorgarle 2 horas diarias remuneradas para sus estudios y permitir su participación en organizaciones sindicales. El incumplimiento a estas normas constituye infracción. Dictamina inspecciones y supervisiones en área urbana como rural a cargo de la Inspectoría del Trabajo y en caso de evidenciar la vulneración de derechos que ponga en conocimiento de las Defensorías

de la NyA, para la restitución de derechos mediante proceso legal. No incorpora un proceso específico por lo que tendría que aplicarse el procedimiento común bajo competencia del Juez de Niñez y Adolescencia. No está determinado el tiempo de duración de estos procesos como tampoco sanciones específicas en materia laboral. (139., 140., 176., 207.d., 209 a 233.)

40. Fija para adolescentes mayores de 14 años una jornada de trabajo no mayor a 8 horas diarias diurnas y a 40 horas diurnas semanales a su vez, que este horario no exceda las 10 de la noche, prohíbe su contratación para efectuar cualquier tipo de actividad laboral fuera del país. (132.II a VI., 135. b.)

41. Establece la afiliación voluntaria al Sistema de Seguridad Social de NNA's trabajadores por cuenta propia y que se fije su aporte tomando en consideración su capacidad de pago y la afiliación obligatoria por parte del empleador para NNA's trabajadores por cuenta ajena, en las mismas condiciones previstas para trabajadores adultos. (137) Para la concreción de estas medidas será necesario modificaciones legales que no las incorpora.

42. Especifica que el Trabajo Asalariado del Hogar consiste en las labores asalariadas, propias del hogar efectuadas por adolescentes mayores de 14 años *en trabajos de cocina, limpieza, lavandería, aseo, cuidado de niñas o niños o adolescentes y asistencia* determina que la contratación deberá *ser propia de labores específicas o para una de estas actividades concretas*, prohíbe la contratación para trabajos múltiples o la imposición de labores ajenas al contrato, el trabajo de hijos de una Trabajadora del Hogar adulta que vivan en el domicilio de empleadores y la modalidad cama adentro. Dispone que este tipo de trabajo se regulará por *el presente Título y las leyes, siempre que se interpreten de acuerdo al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.* (134.) En ese contexto será preciso aplicar las garantías y protección dispuestas para el Trabajo de Adolescentes por cuenta ajena ya que no existe otra norma específica toda vez que la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar (Nº.2450/2003) sujeta el trabajo de menores de edad a lo previsto por el CNNA.

43. Entre las Prohibiciones (135) establece la explotación laboral, la realización de cualquier actividad laboral o trabajo sin su consentimiento y justa retribución; la intermediación de enganchadores, agencias de empleo o similares; la retención ilegal, compensación, así como el pago en especie; el trabajo nocturno pasada las diez 10 de la noche; Los traslados sin autorización de la madre, padre o responsables y la realización de horas extras para menores de 14 años, todo incumplimiento constituiría infracción.

44. Prohíbe a su vez, las actividades laborales y trabajos que por su naturaleza y condición sean peligrosos, insalubres o atentatorios a la dignidad de NNA's y los que pongan en riesgo su permanencia en el escuela. Incorpora el listado de los mismos disponiendo la actualización de estas listas cada 5 años por parte del Ministerio de Trabajo con la participación de los actores involucrados. En estos catálogos no se toma en cuenta que hay actividades que por más que se desarrollen en el ámbito familiar o comunitario, implican riesgos para la integridad de NNA's y que otras son riesgosas independientemente del horario en que se efectúen, por lo que se sugiere introducir en el Reglamento una actualización inmediata de los mismos.

45. El Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente, determina que el Estado central debe desarrollar el *Programa de Prevención y Protección Social para Niñas, Niños y Adolescentes menores de catorce (14) años en actividad laboral*, correspondiendo su implementación al Ministerio de Justicia y su ejecución a todos los niveles del Estado, *con proyectos de protección social para apoyar a las familias que se encuentren en extrema pobreza.* (15.I., 126.II., 179.)

La Disposición Adicional Tercera, determina para su establecimiento la corresponsabilidad de los ministerios de Trabajo, de Justicia y de Planificación y que para su ejecución los Gobiernos Departamentales y Municipales prevean la asignación de recursos en sus POA's. Prescribe que este Programa debe incluir, entre otros, mecanismos dirigidos a promover la complementación de la escolarización obligatoria; la capacitación y sensibilización a las familias y en caso de que la causa de la actividad laboral y del trabajo de NNA, sea la extrema pobreza, *el otorgamiento de los referidos beneficios estará sujeto a reglamento* (Sic)

La etapa de su preparación prevé una encuesta nacional que identifique la cantidad de niñas, niños y adolescentes menores de 14 años *que trabajen y las determinantes que inciden en este trabajo.* A partir de estos datos se plantea elaborar *un diagnóstico y un plan piloto con la metodología de erradicación de las causas de ese trabajo.* Otorga para la elaboración de este Programa un plazo de 2 años y para su implementación 3 años más, por tanto se colige que en agosto de 2019 estaría en funcionamiento, en tanto, amplía el marco de protección a NNA's trabajadores menores de 14 años.

Más adelante, en la Disposición Transitoria 13ª, reitera la corresponsabilidad de los niveles del Estado de erradicar las causas de trabajo infantil a través de la implementación de programas específicos en un plazo no mayor a 5 años y que el 2019 el INE realice una encuesta nacional para evaluar el progreso de las políticas y programas. Se percibe cierta inconsistencia y discordancia en las previsiones de estos programas, ameritaría una revisión para subsanar estas situaciones y en el Reglamento determinar directrices para cada una de las instancias públicas.

46. Reconoce a NNA's los derechos de libertad de locomoción, pensamiento, conciencia, opinión, expresión, reunión, asociación y manifestación pacífica, todos con fines lícitos y en el marco de la ley; Derecho a ser respetados en su dignidad física, psicológica, cultural, afectiva y sexual; a la privacidad e intimidad de la vida familiar; a la protección de la Imagen y de la Confidencialidad, en éste incorpora con menos garantías, las previsiones de reserva que disponía el anterior Código (10.), es así que dispone la obligación de funcionarios públicos y privados de preservar la identidad de NNA's que se vean involucrados en cualquier tipo de proceso y de *restringir el acceso a la documentación sobre los mismos, salvo autorización expresa de la autoridad competente* así como la obligación de los medios de comunicación de preservar su identificación y de su entorno familiar, *en los casos que afectare su imagen o integridad*, dictaminando que *las instancias competentes podrán establecer formatos especiales de difusión, de acuerdo a reglamento.* (141. - 144.)

47. Erige el Derecho a la Integridad Personal fijando su alcance a la integridad física, psicológica y sexual, a la protección contra la violencia y al buen trato. Propugna una crianza y educación no violenta y prohíbe todo tipo de castigo físico, violento o humillante en la familia y ámbitos educativos. Por primera vez en el país se establece

en forma expresa la prohibición del maltrato familiar y en su lugar el empleo de métodos no violentos en la crianza, formación, educación y corrección de NNA's. Su concreción requerirá actividades de información, sensibilización y concienciación para modificar patrones culturales y evitar erradas interpretaciones.

48. Estipula la protección contra toda forma de violencia sexual de NNA's. y la corresponsabilidad de los diferentes niveles estatales, de implementar políticas de prevención y protección con programas permanentes y gratuitos de asistencia y atención integral. Refiere como formas de violencia a la violencia y explotación sexual, la Sexualización precoz o hipersexualización, incorporando la previsión de que: *Las niñas y adolescentes mujeres gozan de protección y garantía plena conforme a previsiones del Artículo 266 del Código Penal*, el dejar fuera de estas garantías a niños y adolescentes varones además de constituir una discriminación que atenta contra la igualdad y equidad de género, es un prejuicio en desmedro de estos ya que la violencia sexual en sus diferentes manifestaciones también les afecta.

49. Como medidas preventivas y de protección contra la violencia sexual de NNA's instituye: Control y seguimiento a personas con sentencia condenatoria por este tipo de delitos; Aplicación de tratamientos psicológicos o psiquiátricos incluso después de haber cumplido la pena; Prohibición para que estas personas una vez cumplida la pena, vivan, trabajen o se mantengan cerca de lugares donde se encuentren habitualmente o concurran NNA's, determinando que los Jueces en materia penal, deban incluir en las sentencias estas previsiones y la obligación, bajo responsabilidad, de priorizar y agilizar los procesos por delitos sexuales contra NNA's. También incluye el deber de instituciones públicas y privadas que desempeñen labores relacionadas con NNA's, de someter a exámenes psicológicos previos a la contratación del personal, como requisito de idoneidad.

50. Como parte del Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente determina el establecimiento del Programa Integral de Lucha contra la Violencia Sexual a NNA's bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y a ser ejecutado por los gobiernos departamentales y municipales. (15.) En la Disposición Adicional 4ª define las medidas que debe ejecutar el Ministerio de Gobierno en coordinación con la Dirección General de Régimen Penitenciario en un término de 365 días, entre estas, la de crear un sistema de registro nacional de personas con sentencia por delitos de este tipo que sea de fácil acceso público; La implementación de equipos multidisciplinarios de seguimiento y tratamiento psicológico o psiquiátrico obligatorio que presenten informes periódicos a la Defensoría de la NyA y ante autoridad competente que lo requiera. En la disposición transitoria 12ª otorga un plazo de 6 meses al Ministerio de Justicia para articular con sus similares de Salud y de Gobierno, el Ministerio Público, Órgano Judicial y Régimen Penitenciario la implementación de programas de prevención, atención y protección contra la violencia sexual a NNA's.

51. Establece la Protección contra la Violencia en el Sistema Educativo definiendo los tipos de violencia, -en sí son las distintas formas en que se produce el *bullying*,- las califica como infracción en tanto no configuren delito y determina medidas preventivas y de protección en este ámbito, entre ellas, la obligatoriedad de cada centro educativo

de elaborar un Plan de Convivencia. (150-152) Otorga al Ministerio de Educación un plazo máximo de 180 días para la implementación de estos planes. (Disp. Adicional 8ª)

52. Desarrolla un catálogo de Infracciones por Violencia contra NNA's, que básicamente reproduce las circunstancias que constituirían maltrato para el anterior Código. Dispone una Atención Especializada a Víctimas y Testigos NNA's. y la obligación de toda persona de denunciar hechos de violencia en contra de NNA's así como de los niveles estatales de implementar programas permanentes de prevención y atención que no les revictimicen.

53. Cierra este capítulo con el reconocimiento a NNA's, del Derecho de Acceso a la Justicia para la protección y restitución de sus derechos, facultándoles para que acudan en persona o mediante representante legal ante autoridad jurisdiccional y no jurisdiccional. Prohíbe toda forma de conciliación o transacción en casos en que NNA's sean víctimas de violencia. (154.) Esta legitimación a NNA's para acceder a la justicia en forma personal no es concordante con lo dispuesto por el Art. 194 que establece que en los procesos judiciales los NNA's serán representados por sus padres o responsables.

54. Amplía el catálogo de Deberes de NNA's a 14 que fijan su responsabilidad frente derechos específicos, además de Honrar la patria y respetar sus símbolos, el medio ambiente, la madre tierra y valorar las culturas y la producción nacional.

55. Determina que el *Sistema Plurinacional Integral de la Niñez y Adolescencia* que plantea como Objeto del mismo, esté compuesto por un *Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* SIPPROINA y un Sistema Penal para Adolescentes. Para *el cumplimiento de los fines de este Sistema Plurinacional Integral*, establece las bases del: Plan Plurinacional de la Niñez y Adolescencia a ser formulado por el nivel central Estado; Programa Departamental de la Niñez y Adolescencia, que incluye *el funcionamiento de Instancias Técnicas Departamentales de Política Social y sus actividades programáticas* y del Programa Municipal de la Niñez y Adolescencia, que incluye *el funcionamiento de la Defensoría de NyA y sus actividades programáticas*. Define que ambos programas estén enmarcados en el Plan Plurinacional y que para este efecto *deberán disponer de los recursos económicos y humanos suficientes con carácter obligatorio*, Obligatoriedad y suficiencia que no tiene el mismo carácter imperativo para el Nivel Central toda vez que la asignación de recursos en esta instancia queda sujeta a *la disponibilidad del Tesoro General*. Se agudiza esta diferencia de trato cuando se constata que el nuevo CNNA sujeta a los Gobiernos Departamentales al principio de prioridad absoluta. (13., 15., 182.b.)

56. En el segundo Título de este Libro I, establece las directrices del *Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente-SIPPROINA* definiéndolo como *el conjunto articulado de órganos, instancias, instituciones, organizaciones, entidades y servicios* que tiene como objetivo primordial garantizar *el pleno goce de los derechos de NNA's* Identifica como ente rector al Ministerio de Justicia y a sus integrantes:

57. *Consejo de Coordinación Sectorial e Intersectorial para temas de NNA*, integrado por autoridades representativas de los 3 niveles que tiene por función coordinar, articular, implementar y monitorear las políticas, planes, estrategias y programas para

NNA's, sus decisiones serán vinculantes para instituciones públicas y privadas. El ministerio de Justicia tiene un plazo de 45 días desde la vigencia del nuevo CNNA para establecer este Consejo al que además le corresponde la implementación de este nuevo CNNA que obligatoriamente deberá incluir la capacitación de los Servidores Públicos. (180., Disp. Transitoria 2ª)

58. *Congreso Quinquenal de Derechos de la NNA*, instancia deliberativa y contralora que aprueba y evalúa el cumplimiento del Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente, con decisiones vinculantes, está integrado por: Representante de los 3 niveles estatales, autoridades de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinas, representantes de los Comités de Derechos de NNA's y de la sociedad civil que tengan relación con actividades de atención prevención o protección de NNA's. (181.)

59. *Comités de Niñas, Niños y Adolescentes*. Plurinacional, Departamental y Municipal, instancia de participación social integrado por NNA's de 10 a 18 años que sean representantes de las organizaciones estudiantiles y otras con equidad de género. Participan en la elaboración seguimiento y monitoreo de las políticas y planes a favor de NNA's en cada Departamento y Municipio y en el Congreso Quinquenal (190 – 192)

60. *Instancias Técnicas Departamentales*. Llama la atención que no obstante reconocer que los Gobiernos Autónomos Departamentales *ejercen la rectoría* de la temática en su jurisdicción y que deben implementar el Plan Departamental, el nuevo CNNA no los incluya como integrantes del SIPPROINA como lo hace con las *Instancias Técnicas Departamentales* cual si fueran entidades independientes. En el diseño de las responsabilidades asigna a estas atribuciones de ejecución de programas y políticas sujetas a directrices del Ministerio de Justicia, la implementación, administración y supervisión de diferentes centros, la ejecución de programas de familia sustituta con un importante rol en adopciones, pero también que brinden servicios de orientación y apoyo socio-familiar y educativo así como de atención jurídica y psico-social, servicios que de acuerdo al anterior Código correspondían a las Defensorías de NyA en su calidad de entidades de protección y defensa y que debería mantenerse para evitar la duplicación de esfuerzos y a efecto de plasmar un sistema de pesos y contrapesos como mecanismo de garantía.

61. *Defensorías de la Niñez y Adolescencia*. Se aplica lo comentado en el anterior párrafo ya que reconoce a estas y no a los Gobiernos Municipales como integrantes del SIPPROINA. En este nuevo diseño institucional se atribuye a esta instancia la prestación de *servicios públicos de defensa psico-socio-jurídica gratuitos*, se le inhibe del rol de protección y de promoción de los derechos de NNA's, por tanto también de la capacidad de adoptar medidas de protección, las que pasan a convertirse en atribuciones. (188.t., u., w., x.) En realidad son 33 las atribuciones que le son asignadas. Llama la atención entre ellas, la de identificar a la NNA en situación de adoptabilidad, Intervenir y solicitar la restitución nacional o internacional, Verificar en las terminales la documentación legal en caso de viajes nacionales (ee.) Acoger circunstancialmente ANN's. Sería menester que en el Reglamento se limite este acogimiento como medio de evitar riesgos para la seguridad y protección de NNA's puesto que esta instancia que podrá plantear demandas para la suspensión y pérdida de la paternidad, para la filiación judicial, la conversión de guarda en adopción, la tutela ordinaria y en adopciones nacional e internacional.

62. *Gobierno Indígena Originario Campesino y las Autoridades de los PIOC.* Determina que les corresponde ejercer las responsabilidades establecidas para los Gobiernos Autónomos Municipales, en el ámbito de su jurisdicción. (189.)

63. Dispone que también conformen el SIPPROINA, la organizaciones sociales y sociedad civil mediante los mecanismos de Participación y Control Social; Juzgados de la Niñez y Adolescencia, Tribunal Constitucional, Ministerios del Trabajo y de Planificación del Desarrollo y otras instancias relacionadas con la protección de NNA's.

64. Establece Políticas públicas de Protección Integral de prevención, asistencia, protección especial y sociales básicas, como parte del Plan Plurinacional de la NNA cuya elaboración, estipula, en forma quinquenal. También implanta las directrices para Programas de Protección Integral y su desarrollo mediante ejecución propia de los niveles estatales o a cargo de terceros, dejando la acreditación y supervisión a la autoridad competente del nivel del Estado donde se ejecuten.

65. Incorpora un listado de las medidas de protección que puede determinar el Juez de la Niñez y Adolescencia en proceso común. Se advierte que ese listado es el que el anterior Código incluía como medidas para n casos de amenaza o vulneración de derechos de NNA's. Verdaderas medidas de protección se encuentran entre las medidas cautelares del procedimiento común. (216. f. – j.). Dispone como sanciones, la prestación de servicios a la comunidad, multa de 1 a 200 salarios mínimos, arresto de 8 a 14 horas y suspensión temporal del cargo. (169., 176)

66. El Libro II está referido a la Protección Jurisdiccional, en el que incorpora los principios procesales y garantías. Fija la competencia del Juez Público de la Niñez y Adolescencia, la conformación y personal de los juzgados y las reglas procesales para un Procedimiento Común y procedimientos especiales de Filiación Judicial, Conversión de guarda en adopción, Tutela ordinaria y Adopción. Finaliza con las Disposiciones Administrativas y Judiciales para Adopción Internacional.

67. el Libro III el nuevo CNNA diseña y desarrolla un *Sistema Penal para Adolescentes* de 14 a 18 años que hayan incurrido o sean imputados por la comisión de un delito tipificado por el Código Penal, deja fuera de su ámbito, por tanto exento de responsabilidad, a todo NNA's menor de 14 años. Se trata de un Sistema de responsabilidad penal especial diferente al de adultos, atenuado en la sanción, cuatro quintas partes respecto del máximo penal correspondiente al delito establecido en el Código Penal, y en la jurisdicción especializada, Juzgados públicos en materia de Niñez y Adolescencia.

68. Reconoce a todo adolescente involucrado en hechos penales, derechos y garantías individuales y procesales, determina un Proceso legal con una duración máxima de 6 meses, estableciendo su procedimiento desde la investigación hasta la etapa de recursos, las Medidas Socio-Educativas (sanciones) a ser aplicadas en sentencia, medidas en libertad, semi-libertad y con privación de libertad, así como las condiciones en las que debieran ejecutarse las mismas.

69. Determina las actuaciones y responsabilidades de los integrantes de este Sistema: Ministerio de Justicia como ente rector, Juzgados Públicos en materia de Niñez y Adolescencia, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Boliviana, Gobiernos

Autónomos Departamentales, Instancia Técnica Departamental de Política Social y Entidades de atención. Deja fuera del Sistema a los Gobiernos Municipales y a las Defensorías de la NyA, las que se ven liberadas de asumir la defensa técnica de estos adolescentes, atribución que asigna a Defensa Pública. No obstante establece que, en tanto se implemente la Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, la Defensoría de la NyA siga cumpliendo esta función. (Disp. Transitoria 9ª)

70. Incorpora como mecanismos de desjudicialización, la Remisión y salidas alternativas al proceso, también mecanismos de Justicia Restaurativa: mediación, reuniones familiares y círculos restaurativos y un procedimiento para la Calificación y reparación de daños.

71. El nuevo CNNA termina con Disposiciones Adicionales en las que modifica al Código Penal en cuanto a la edad de su aplicación, reconfigura los delitos de Infanticidio y de Prevaricato, éste con alcance general para todo el ámbito judicial. Modifica el Código de Procedimiento Penal en cuanto al proceso para adolescentes y posterga al *6 de Agosto del 2015* la vigencia plena del Código de Procedimiento Civil. También dispone previsiones para la implementación de los dos programas específicos de protección. En las Disposiciones Transitorias establece responsabilidades institucionales y plazos para la implementación de diversas normas y del mismo Código que entró en vigencia el pasado 6 de agosto.

Comentario Final

Se afirma desde el ámbito teórico que los derechos valen lo que valen sus garantías, en la actualidad no basta el reconocimiento constitucional de los derechos para la eficacia de los mismos. Es parte del avance de los Derechos Humanos generales y específicos, que estos se encuentren reconocidos por las constituciones de la mayor parte de los estados de occidente, empero en la práctica, ese reconocimiento se torna ineficaz ante la inexistencia de un desarrollo legislativo posterior o, en su caso, de existir éste, el mismo sea restrictivo, insuficiente, confuso en cuanto a la asunción y delegación de las responsabilidades que le corresponde a un Estado y es lo que sucede con el Código Niña, Niño y Adolescente, su desarrollo normativo no establece las garantías requeridas para la efectividad de los derechos,

A lo señalado en las observaciones corresponde añadir, que en este cuerpo legal subyace una tendencia de omitir o en su caso diluir la responsabilidad positiva del Estado central, responsabilidad que emana de la misma Constitución y de sus compromisos asumidos en los sistemas universal y regional de los derechos humanos, a su vez se advierte cierto desequilibrio en el tratamiento y obligaciones asignadas a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Santa Cruz, 11 de septiembre de 2014

Nancy Sonia Soto Ríos
Consultora