

INFORME ESPECIAL “LÍMITES AL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CENTROS DE ACOGIDA”

I. INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo, en el marco del Artículo 222 numeral III de la Constitución Política del Estado inició una investigación para conocer la situación de las adopciones nacionales e internacionales en Bolivia, así como las dificultades que evitan la restitución del derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes que viven en los centros de acogida del país, con la finalidad de identificar y proponer acciones que contribuyan a mejorar el proceso de adopción.

II. ANTECEDENTES

La Defensoría del Pueblo con la asistencia técnica de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) planificó llevar a cabo una investigación sobre los límites en los procesos de adopciones nacionales y el límite al derecho a vivir una vida en familia de las niñas, niños y adolescentes en centros de acogida a nivel nacional.

III. ALCANCE

La presente investigación tuvo un alcance temporal de noviembre de 2018 a abril de 2019 y abarcó a 7 departamentos, La Paz, Cochabamba, Beni, Oruro, Chuquisaca, Pando y Santa Cruz.

IV. ACCIONES DEFENSORIALES

La Defensoría del Pueblo en el marco de los Artículos 222 y 223 de la Constitución Política, remitió Requerimientos de Informe Escrito (RIE)¹ a los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD), Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y Tribunales Departamentales de Justicia, así como en los casos correspondientes, requerimientos de información reiterativos, de acuerdo al siguiente detalle: Los RIES DP/AVEDH/N° 013/2019 al DP/AVEDH/N° 013.9 de fecha 17 de

¹Los RIES a los GAD solicito información sobre los siguientes aspectos: i) Número de niños/niñas en estado de adoptabilidad (Desagregado por edades, condición de salud y/o grupos de hermanos), ii) Número de niños/niñas en acogimiento residencial (Desagregado por edades, condición de salud y/o grupos de hermanos), iii) Número de solicitudes de adopción de familias nacionales y extranjeras, desagregada por condición civil (soltero, casado, conviviente), iv) Número de niños/niñas adoptados (adopción nacional e internacional), v) Número de adopciones aprobadas (adopción nacional e internacional), vi) Número de adopciones fallidas (niños/niñas devueltos), vii) Número, perfil y tiempo de permanencia en el cargo de profesionales que laboran en las instancias administrativas del proceso de adopción, viii) Tiempo que dura cada etapa del proceso administrativo de adopción, ix) Normas que aplican en el proceso de adopción, x) Cuántos certificados de idoneidad se emitieron en la gestión 2017 y 2018, y cuántos de esos quedaron inhabilitados, xi) Cuentan con un programa de acogimiento temporal, en qué consiste, con qué personal cuenta, xii) Cuentan con programas de familia sustituta, qué características tiene.

enero de 2019, a los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz, Santa Cruz, Sucre, Potosí, El Alto, Cochabamba, Tarija, Oruro, Cobija y Trinidad. En la misma fecha, RIE DP/AVEDH/N° 13.10./2019 al 013.18/2019, a Gobiernos Autónomos Departamentales de La Paz, Cochabamba, Oruro, Beni, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija y RIE DP/AVEDH/N° 013.19./2019 al 013.27./2019 de la misma fecha a los Tribunales Departamentales de Justicia de los nueve departamentos.

Los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz, Oruro, Cobija, Sucre, El Alto, Tarija, Potosí y Trinidad, los Gobiernos Autónomos Departamentales de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca, Pando, Tarija, Potosí y Pando y los Tribunales Departamentales de Justicia; Chuquisaca, Beni, Potosí, Tarija, Pando y Oruro respondieron a la solicitud. En fecha 11 de marzo de 2019, se remitió Reiterativas de los RIES anteriormente mencionados DP/AVEDH/N° 090/2019 al 090.5/2019 a los Gobiernos Autónomos Municipales faltantes, DP/AVEDH/N° 089/2019 al 08.3/2019 a los Gobiernos Autónomos Departamentales de La Paz, Cochabamba, Beni y Santa Cruz y finalmente DP/AVEDH/N° 091/2019 al 091.5/2019, a los Tribunales Departamentales de Justicia de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.

La realización de la investigación incluyó entre el periodo de enero a febrero del presente año, llevar a cabo a nivel nacional 29 grupos focales, 21 con representantes de los Gobiernos Autónomos Departamentales, Municipales y Tribunales Departamentales de Justicia y 7 con representantes de asociaciones departamentales de padres y madres adoptivos, además de entrevistas y recolección de testimonios dirigidos a operadores del sistema y a familias adoptivas.

INSTANCIAS INVOLUCRADAS:

	Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Marco Normativo
Responsables de la Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (Ente rector del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la NNA – SIPPROINA) • Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (Secretaría Técnica del	Gobernación (Gobiernos Autónomos Departamentales - GAD) • Servicios Departamentales de Gestión Social - Instancia Técnica Departamental de Política Social (SEDEGES/SEDE POS).	Municipalidad (Gobiernos Autónomos Municipales - GAM) • Defensoría de la Niñez y Adolescencia (DNA) • Servicios Legales	Artículo 14, 15-II, 160, 161, 179 inc. c),f),h)i).Ley N° 548 Artículo 2, 5,6,9.III,17,21, 52. D.S. N° 2377 182,inc.a),b),d),e),f),h),i), j)183,inc.a),b),c),d),e,g),h),i). Ley N° 548 Artículo 2,17,57, 74, 76. D.S. N° 2377

	<p>Sistema Plurinacional Integral de la NNA y Autoridad central en materia de adopción internacional)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Departamental de las Niñez y Adolescencia (CDNA) • Dirección General de la Niñez y la Juventud 		<p>Integrales Municipales (SLIM)</p>	<p>184 inc. a),c),d), 185,188 inc.a),b),d),e),g),h),i),j),l),n),t), y),z), Ley N° 548 Artículo 2,17, 57. D.S. N° 2377</p>
	<p>Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (Ente Fiscalizador)</p>	<p>Consejo Departamental de la Niñez y Adolescencia</p>	<p>Concejo Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia 	<p>Artículo 161 inc. b, d, 180. Ley N° 548</p>
<p>Responsable de la Protección de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito Jurisdiccional</p>	<p>Tribunal Supremo de Justicia</p>	<p>Juzgados Públicos de la Niñez y Adolescencia</p>	<p>Artículo i),161 inc.193, 194, 198,199, 202, 203, 205, 207, 208, 258, Ley N° 548 Artículo 49. D.S. N° 2377</p>	

V. MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL:

Marco Normativo Internacional

- Declaración de los Derechos del Niño

Principio 2

El Niño gozará de protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual, y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental que se atenderá será el interés superior del niño.

- **Convención de la Haya sobre la Protección de menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional**

Artículo 4

Las adopciones consideradas por la Convención sólo pueden tener lugar cuando las autoridades competentes del Estado de origen:

- a) han establecido que el niño es adoptable;
- b) han constatado, después de haber examinado adecuadamente las posibilidades de colocación del niño en su Estado de origen, que una adopción internacional responde al interés superior del niño;
- c) se han asegurado de que:
 - 1) las personas, instituciones y autoridades cuyo consentimiento se requiera para la adopción han sido convenientemente asesoradas y debidamente informadas de las consecuencias de su consentimiento, en particular en relación al mantenimiento o ruptura, en virtud de la adopción, de los vínculos jurídicos entre el niño y su familia de origen.
 - 2) tales personas, instituciones y autoridades han dado su consentimiento libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito.
 - 3) los consentimientos no se han obtenido mediante pago o compensación de clase alguna y que tales consentimientos no han sido revocados, y
 - 4) el consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento del niño; y
- d) se han asegurado, teniendo en cuenta la edad y el grado de madurez del niño, de que,
 - 1) ha sido convenientemente asesorado y debidamente informado sobre las consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la adopción, cuando éste sea necesario,

- 2) se han tomado en consideración los deseos y opiniones del niño;
- 3) el consentimiento del niño a la adopción, cuando sea necesario, ha sido dado libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito, y
- 4) el consentimiento no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna.

Artículo 16

1. Si la Autoridad central del Estado de origen considera que el niño es adoptable,
 - a) preparará un informe, que contenga información sobre la identidad del niño, su adoptabilidad, su medio social, su evolución personal y familiar, su historia médica y la de su familia, así como sobre sus necesidades particulares;
 - b) se asegurará de que se han tenido debidamente en cuenta las condiciones de educación del niño, así como su origen étnico, religioso y cultural;
 - c) se asegurará de que se han obtenido los consentimientos previstos en el Artículo 4; y
 - d) constará si, basándose especialmente en los informes relativos al niño y a los futuros padres adoptivos, la colocación previa obedece al interés superior del niño.
2. Esta Autoridad central transmitirá a la Autoridad central del Estado de recepción su informe sobre el niño, la prueba de que se han obtenido los consentimientos requeridos y la motivación de la decisión relativa a la colocación, procurando no revelar la identidad de la madre y el padre, si en el Estado de origen no puede divulgarse su identidad.
 - **Convención sobre los Derechos del Niño (Ratificado mediante Ley N° 1152 de mayo de 1990)**

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios 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, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a

una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen; que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;

d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;

e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

- **Observación General No. 6 CDN trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen**

19. De acuerdo con el Artículo 3, "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Si se trata de un niño, niña o adolescente desplazado, el principio ha de respetarse durante todos los momentos de la situación de desplazamiento. En todos esos momentos, al preparar una decisión que tenga repercusiones fundamentales en la vida del niño o niña no acompañado o separado, se documentará la determinación del interés superior.

- **Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Directriz 96 (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/64/142)**

Principios y orientaciones generales

A. El niño y la familia

3. Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora.

4. Los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial. Los niños total o parcialmente faltos del cuidado parental se encuentran en una situación especial de riesgo de verse privados de la crianza que da ese entorno.

5. Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada.

6. Todas las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices deberían adoptarse caso por caso a fin de garantizar principalmente la seguridad y protección del niño, y deben estar fundamentadas en el interés superior y los derechos del niño de que se trate, de conformidad con el principio de no discriminación y considerando debidamente la perspectiva de género. Debería respetarse plenamente el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta de forma adecuada a su desarrollo evolutivo y sobre la base de su acceso a toda la información necesaria. Debería ponerse el máximo empeño en que la audiencia y el suministro de información se efectuaran en el idioma de preferencia del niño.

7. Al aplicar las presentes Directrices, el interés superior del niño constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación que sean más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño en su entorno familiar, social y cultural y su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a esa determinación y a más largo plazo. En el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y grado de madurez.

8. Los Estados deberían elaborar y aplicar, en el marco de su política general de desarrollo humano y social, atendiendo a la mejora de las modalidades existentes de acogimiento alternativo, políticas integrales de protección y bienestar del niño que recojan los principios enunciados en las presentes Directrices.

9. Como parte de los esfuerzos para evitar que los niños sean separados de sus padres, los Estados deberían velar por la adopción de medidas apropiadas y respetuosas de las particularidades culturales a fin de:

a) Apoyar el cuidado prestado en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por factores como algún tipo de discapacidad, la drogodependencia y el alcoholismo, la discriminación contra familias indígenas o pertenecientes a una minoría, y la vida en regiones en las que se desarrolle un conflicto armado o que estén bajo ocupación extranjera;

b) Atender al cuidado y protección apropiados de los niños vulnerables, como los niños víctimas de abusos y explotación, los niños abandonados, los niños que viven en la calle, los niños nacidos fuera del matrimonio, los niños no acompañados y separados, los niños internamente desplazados y los refugiados, los niños de trabajadores migratorios, los niños de solicitantes de asilo y los niños que viven con el VIH/SIDA o afectados por este u otras enfermedades graves.

B. Modalidades alternativas de acogimiento

11. Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.

12. Las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial.

13. El niño debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros niños o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

14. La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño a la guarda y cuidado de sus padres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que

originaron la separación, debería responder al interés superior del niño, ateniéndose a los resultados de la evaluación prevista en el párrafo 49 infra.

15. La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

17. Los hermanos que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que hacer todo lo posible para que los hermanos puedan mantener el contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses.

18. Reconociendo que, en casi todos los países, la mayoría de los niños carentes del cuidado parental son acogidos informalmente por parientes u otras personas, los Estados deberían tratar de establecer los medios apropiados, compatibles con las presentes Directrices, para velar por su bienestar y protección mientras se hallen bajo tales formas de acogimiento informal, respetando debidamente las diferencias y prácticas culturales, económicas, de género y religiosas que no estén en contradicción con los derechos ni el interés superior del niño.

22. De conformidad con la opinión predominante de los expertos, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.

23. Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización.

24. Los Estados deberían asignar, en toda la medida de los recursos disponibles y, cuando proceda, en el marco de la cooperación para el desarrollo, recursos humanos y financieros para garantizar sin demora la aplicación óptima y progresiva de las presentes Directrices en sus territorios respectivos. Los Estados deberían facilitar la activa cooperación entre todas las autoridades competentes y la integración de las cuestiones del bienestar del niño y la familia en todos los ministerios directa o indirectamente interesados.

b) El acogimiento por los padres adoptivos desde el momento en que el niño haya sido puesto efectivamente bajo su custodia en cumplimiento de una resolución judicial definitiva de adopción, a partir de cuyo momento, a los efectos de las presentes Directrices, se considera que el niño se encuentra bajo la guarda de sus padres. No obstante, las presentes Directrices se aplican al acogimiento preadoptivo o de prueba de un niño por sus eventuales padres adoptivos, en la medida en que sean compatibles con los requisitos que rigen ese tipo de acogimiento conforme a lo dispuesto en otros instrumentos internacionales pertinentes;

c) Las modalidades informales por las cuales un niño permanece voluntariamente con parientes o amigos a efectos recreativos y por motivos no relacionados con la incapacidad o falta de voluntad general de los padres para cumplir los deberes que les incumben en relación con la guarda de su hijo.

31. Se insta asimismo a las autoridades competentes y a otras personas y entidades interesadas a que recurran a las presentes Directrices, en la medida que resulten aplicables, en internados, hospitales, centros de acogida de niños con alguna discapacidad mental o física u otras necesidades especiales, campamentos, el lugar de trabajo y otros lugares en los que se tenga la responsabilidad del cuidado de niños.

IV. Prevención de la necesidad de acogimiento alternativo

A. Promoción del cuidado parental

32. Los Estados deberían aplicar políticas de apoyo a la familia para facilitar el cumplimiento de los deberes que incumben a esta en relación con el niño y promover el derecho del niño a mantener una relación con el padre y la madre. Estas políticas deberían afrontar las causas fundamentales del abandono de niños, la renuncia a su guarda y la separación de un niño de su familia garantizando, entre otras cosas, el ejercicio del derecho a la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil, y el acceso a una vivienda adecuada y la atención primaria de la salud y a los servicios de educación y asistencia social, así como promoviendo medidas para luchar contra la pobreza, la discriminación, la marginación, la estigmatización, la violencia, los malos tratos y el abuso sexual de niños y la toxicomanía.

34. Los Estados deberían aplicar medidas eficaces para prevenir el abandono de niños, la renuncia a la guarda y la separación del niño de su familia. Las políticas y programas sociales

deberían, en particular, dar a las familias los medios para adquirir la conciencia, las aptitudes, las capacidades y las herramientas que les permitan proveer debidamente a la protección, el cuidado y el desarrollo de sus hijos. Habría que hacer uso con ese fin de los recursos complementarios del Estado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los dirigentes religiosos y los medios de comunicación. Esas medidas de protección social deberían comprender lo siguiente:

Servicios de apoyo social, como servicios de guardería, mediación y conciliación, tratamiento de la toxicomanía, ayuda económica y servicios para los padres e hijos que sufren algún tipo de discapacidad. Esos servicios, preferiblemente de carácter integrador y no intrusivo, deberían ser accesibles directamente a nivel de la comunidad e involucrar activamente a las familias como participantes, mediante la combinación de sus recursos con los de la comunidad y el cuidador.

35. Deberían utilizarse diversos métodos y técnicas complementarios para el apoyo familiar, que variasen a lo largo del proceso de apoyo, tales como las visitas domiciliarias, las reuniones de grupo con otras familias, la presentación y discusión de casos y la asunción de compromisos por parte de la familia interesada. Su objetivo debería ser tanto facilitar las relaciones intrafamiliares como promover la integración de la familia dentro de su comunidad.

37. Los hermanos que hayan perdido a sus padres o cuidadores y hayan optado por permanecer juntos en el hogar familiar deberían poder disponer de apoyo y servicios, en la medida en que el hermano mayor sea considerado capaz de actuar como cabeza de familia y esté dispuesto a ello. Los Estados deberían velar, en particular mediante el nombramiento de un tutor legal, un adulto reconocido responsable o, cuando proceda, una entidad pública legalmente habilitada para ejercer la tutela, conforme a lo dispuesto en el párrafo 19 supra, por que tales hogares gocen de una protección preceptiva contra todas las formas de explotación y abuso y de la supervisión y apoyo por parte de la comunidad local y sus servicios competentes, como los trabajadores sociales, con especial hincapié en los derechos del niño a la salud, la vivienda y la educación y sus derechos de sucesión. Habría que prestar especial atención a que ese cabeza de familia conservara todos los derechos inherentes a su condición de niño, comprendido el acceso a la educación y el esparcimiento, además de sus derechos como cabeza de familia.

38. Los Estados deberían ofrecer servicios de guardería, incluidas escuelas de jornada completa, y de cuidado temporal que permitan a los padres sobrellevar mejor sus responsabilidades generales para con la familia, incluidas las responsabilidades adicionales inherentes al cuidado de niños con necesidades especiales.

40. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda o a la reintegración del niño en la familia deberían basarse en esta evaluación y ser adoptadas por profesionales calificados y capacitados, en nombre de la autoridad competente o con la autorización de esta, en plena consulta con todos los interesados y teniendo presente la necesidad de planificar el futuro del niño.

41. Se alienta a los Estados a adoptar medidas para la protección integral y la garantía de los derechos durante el período del embarazo, el nacimiento y la lactancia a fin de garantizar condiciones de dignidad e igualdad para el adecuado desarrollo del embarazo y el cuidado del niño. Por consiguiente, se deberían ofrecer programas de apoyo a los futuros padres, especialmente los padres adolescentes, que tengan dificultad para ejercer las funciones parentales. Tales programas deberían tener como finalidad dar a las madres y los padres la posibilidad de ejercer las funciones parentales en condiciones de dignidad y evitar que se vean inducidos a entregar la guarda de su hijo a causa de su vulnerabilidad.

44. Cuando uno de los progenitores o el tutor legal de un niño acuda a un centro o una agencia pública o privada con el deseo de renunciar permanentemente a la guarda del niño, el Estado debería velar por que la familia reciba el asesoramiento y apoyo social necesarios para alentarla a conservar la guarda del niño y hacerla posible. Si se fracasara en el intento, un asistente social u otro profesional debería realizar una evaluación para determinar si hay otros miembros de la familia que deseen asumir con carácter permanente la guarda y custodia del niño y si una solución de este tipo redundaría en favor del interés superior de este. Cuando esas soluciones no sean posibles o no redunden en beneficio del interés superior del niño, debería tratarse de encontrar en un plazo razonable una familia de acogida permanente.

46. Se debería proporcionar formación específica a los maestros y otras personas que trabajan con niños para ayudarles a detectar las situaciones de abuso, descuido, explotación o riesgo de abandono y a señalar tales situaciones a los órganos competentes.

B. Promoción de la reintegración en la familia

49. Para preparar al niño y a la familia para su posible regreso a esta y para apoyar dicha reinserción, la situación del niño debería ser evaluada por una persona o un equipo debidamente designado que tenga acceso a asesoramiento multidisciplinario, en consulta con los distintos actores involucrados (el niño, la familia, el acogedor alternativo), a fin de decidir si la reintegración del niño en la familia es posible y redundante en favor del interés superior de este, qué medidas supondría y bajo la supervisión de quién.

53. Para atender a las necesidades específicas psicoemocionales, sociales y de otro tipo de cada niño carente del cuidado parental, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para establecer las condiciones legales, políticas y financieras que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas, dando prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad.

54. Los Estados deberían velar por que haya una serie de opciones de acogimiento alternativo, compatibles con los principios generales de las presentes Directrices, para la acogida de emergencia y a plazo corto y largo.

56. Por lo que respecta a las opciones de acogimiento informal del niño, bien dentro de la familia extensa, o bien con amigos o terceros, los Estados, si corresponde, deberían alentar a esos acogedores a que notifiquen la acogida a las autoridades competentes a fin de que tanto ellos como el niño puedan recibir cualquier ayuda financiera y de otro tipo que contribuya a promover el bienestar y la protección del niño. Cuando sea posible y apropiado, los Estados deberían alentar y autorizar a los acogedores informales, con el consentimiento del niño interesado y de sus padres, a que formalicen el acogimiento una vez transcurrido un plazo adecuado, en la medida en que el acogimiento haya redundado hasta la fecha en favor del interés superior del niño y se espere que continúe en un futuro previsible

Determinación de la modalidad de acogimiento más adecuada

57. La toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño debería formar parte de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño en cualquier proceso judicial. Debería basarse en una evaluación, planificación y revisión rigurosas, por medio de estructuras y mecanismos establecidos, y realizarse caso por caso, por profesionales debidamente calificados en un equipo multidisciplinario siempre que sea posible. Debería suponer la plena consulta del niño en todas las fases del proceso, de forma adecuada a su desarrollo evolutivo, y de sus padres o tutores legales. A estos efectos, se debería proporcionar a todos los interesados la información necesaria para basar su opinión. Los Estados deberían poner el máximo empeño en proporcionar recursos y cauces adecuados para la formación y el reconocimiento de los profesionales encargados de determinar la mejor modalidad de acogimiento, a fin de facilitar el cumplimiento de estas disposiciones.

62. La planificación del acogimiento y de la permanencia debería basarse principalmente en la naturaleza y la calidad de los vínculos del niño con su familia, la capacidad de la familia para salvaguardar el bienestar y el desarrollo armonioso del niño, la necesidad o el deseo del niño de sentirse parte de una familia, la conveniencia de que el niño no salga del ámbito de su comunidad o su país, sus antecedentes culturales, lingüísticos y religiosos y sus relaciones con sus hermanos, a fin de evitar separarlos.

67. Los Estados deberían garantizar el derecho de todo niño en acogimiento temporal a la revisión periódica y minuciosa preferiblemente cada tres meses por lo menos de la idoneidad del cuidado y tratamiento que se le da, teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo personal y cualquier variación de sus necesidades, los cambios en su entorno familiar y si, en vista de lo anterior, la modalidad de acogimiento sigue siendo necesaria y adecuada. La revisión debería estar a cargo de personas debidamente calificadas y habilitadas e implicar plenamente al niño y a todas las personas importantes en su vida.

70. Todas las entidades públicas que intervienen en la remisión de los casos de los niños sin cuidado parental y en la prestación de asistencia a estos, en cooperación con la sociedad civil, deberían adoptar políticas y procedimientos que favorezcan el intercambio de información y consultas entre las agencias y los individuos a fin de velar por la eficacia del cuidado, el apoyo

a la reinserción y la protección de esos niños. La ubicación y/o estructura de la agencia encargada de la supervisión del acogimiento alternativo deberían asegurar la máxima accesibilidad para quienes necesiten sus servicios.

71. Debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en acogimiento residencial como familiar, en particular con respecto a las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores. Su papel y funciones deberían definirse claramente y distinguirse de las de los padres o tutores del niño.

72. En cada país, las autoridades competentes deberían redactar un documento en el que se enunciaran los derechos de los niños en acogimiento alternativo de conformidad con las presentes Directrices. Los niños en acogimiento alternativo deberían poder comprender plenamente las normas, reglamentos y objetivos del entorno de acogida y los derechos y obligaciones que les incumben en este.

77. Cuando corresponda, las autoridades competentes deberían alentar a los acogedores informales a que notifiquen la modalidad de acogimiento y procurar que tengan acceso a todos los servicios y medios disponibles que puedan ayudarles a cumplir su obligación de cuidado y protección del niño.

80. El traslado de un niño a un entorno de acogimiento alternativo debería efectuarse con la máxima sensibilidad y de una manera adaptada al niño, en particular con la intervención de personal especialmente formado y, en principio, no uniformado.

81. Cuando un niño haya sido recibido en acogimiento alternativo, se debería fomentar y facilitar, en bien de la protección y el interés superior del niño, el contacto con su familia y con otras personas cercanas, como amigos, vecinos y acogedores anteriores. El niño debería tener acceso a información sobre la situación de los miembros de su familia si no mantiene contacto con ellos.

80. El traslado de un niño a un entorno de acogimiento alternativo debería efectuarse con la máxima sensibilidad y de una manera adaptada al niño, en particular con la intervención de personal especialmente formado y, en principio, no uniformado.

81. Cuando un niño haya sido recibido en acogimiento alternativo, se debería fomentar y facilitar, en bien de la protección y el interés superior del niño, el contacto con su familia y con otras personas cercanas, como amigos, vecinos y acogedores anteriores. El niño debería tener acceso a información sobre la situación de los miembros de su familia si no mantiene contacto con ellos.

98. Los niños acogidos deberían tener acceso a una persona de confianza en cuya absoluta reserva pudieran confiar. Esa persona tendría que ser designada por la autoridad competente

con el acuerdo del niño interesado. El niño debería ser informado de que las normas éticas o jurídicas pueden requerir en determinadas circunstancias la violación de la confidencialidad.

113. Como buena práctica, todas las agencias y centros de acogida deberían velar sistemáticamente por que, antes de su contratación, los cuidadores y otro personal en contacto directo con los niños fueran objeto de una evaluación completa y apropiada de su idoneidad para trabajar con niños.

116. Debería impartirse capacitación a todo el personal empleado por las agencias y los centros de acogida sobre cómo hacer frente a los comportamientos problemáticos, incluidas las técnicas de solución de conflictos y los medios para prevenir los actos de los niños que puedan causar daños a sí mismos o a terceros.

119. Debería establecerse en cada localidad un grupo de guardadores familiares acreditados que puedan proporcionar al niño cuidado y protección sin romper los vínculos con la familia, la comunidad y el grupo cultural.

120. Deberían crearse servicios especiales de preparación, apoyo y asesoramiento para los guardadores familiares a los que estos puedan recurrir a intervalos regulares antes, durante y después del acogimiento.

123. Los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Su objetivo debería ser, en general, dar temporalmente acogida al niño y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuere posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo, incluso mediante la adopción o la kafala del derecho islámico, cuando proceda.

126. Los Estados deberían velar por que los entornos de acogimiento residencial dispongan de cuidadores suficientes para que el niño reciba una atención personalizada y, si corresponde, para dar al niño la oportunidad de crear vínculos con un cuidador determinado. Los cuidadores también deberían estar distribuidos en el entorno de acogimiento de tal modo que se alcancen efectivamente sus fines y objetivos y se logre la protección del niño.

D. Inspección y control

128. Las agencias y centros de acogida y los profesionales que intervienen en la provisión de cuidado deberían ser responsables ante una autoridad pública determinada, que debería velar, entre otras cosas, porque se efectuaran inspecciones frecuentes, en particular visitas tanto programadas como no anunciadas, que comprendiesen la observación del personal y los niños y entrevistas con ellos.

155. Las organizaciones y autoridades deberían poner el máximo empeño en prevenir la separación de los niños de sus padres o cuidadores primarios, a menos que así lo exija el interés superior del niño, y en velar por que sus actos no fomenten inadvertidamente la separación familiar mediante el ofrecimiento de servicios y prestaciones únicamente a los niños y no a las familias.

156. Para prevenir la separación por iniciativa de los padres u otros cuidadores primarios del niño se debería:

a) Velar por que todos los hogares dispongan de alimentos y suministros médicos básicos y otros servicios, incluida la educación;

b) Limitar el desarrollo de las opciones de acogimiento residencial y restringir su uso a aquellas situaciones en que sea absolutamente necesario.

161. En caso de que la reintegración en la familia resultara imposible en un plazo adecuado o se considerase contraria al interés superior del niño, deberían estudiarse soluciones estables y definitivas, como la adopción o la kafala del derecho islámico, o en su defecto otras opciones a largo plazo, como el acogimiento en un hogar de guarda o un acogimiento residencial apropiado, incluidos los hogares funcionales y otras modalidades de alojamiento tutelados.

166. Debe verificarse en cada caso la validez de las relaciones y la confirmación de la voluntad de reagrupación familiar del niño y los miembros de su familia. No debería adoptarse ninguna medida que pueda dificultar la eventual reintegración en la familia, como adopción, cambio de nombre o traslado a lugares alejados de la probable ubicación de la familia, hasta que se hayan agotado todos los intentos de búsqueda.

- **Convenio de la Haya relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional (Ratificado mediante Ley N° 2314 de 24 de diciembre de 2001)**

Artículo 1

a) establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho internacional;

Artículo 6

1. Todo Estado contratante designará una Autoridad Central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que el Convenio le impone.

Artículo 8

Las Autoridades Centrales tomarán, directamente o con la cooperación de autoridades públicas, todas las medidas apropiadas para prevenir beneficios materiales indebidos en relación a una adopción y para impedir toda práctica contraria a los objetivos del NNA.

Marco Normativo Nacional

- **Constitución Política del Estado**

Artículo 58. Se considera niña, niño o adolescente a toda persona menor de edad. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones.

Artículo 59. I. Toda Niña, Niño y Adolescentes tiene derecho a su desarrollo integral.

II. Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva. Cuando ello no sea posible, o sea contrario a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley.

Artículo 60. Es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado.

Artículo 62. El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.

- **Ley N° 548 Código de Niña, Niño y Adolescente**

Artículo 11. (Tratamiento especializado). Las instituciones del Estado en todos sus niveles, involucradas en la protección de los derechos de la niña, niño y adolescente, garantizarán a favor de las niñas, niños y adolescentes el tratamiento especializado, para lo cual desarrollarán programas de capacitación, especialización, actualización e institucionalización de sus operadores.

Artículo 12. (Principios). Son principios de este Código:

- a) **Interés Superior.** Por el cual se entiende toda situación que favorezca el desarrollo integral de la niña, niño y adolescente en el goce de sus derechos y garantías. Para determinar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes en una situación concreta, se debe apreciar su opinión y de la madre, padre o ambos padres, guardadora o guardador, tutora o tutor; la necesidad de equilibrio entre sus derechos, garantías y deberes; su condición específica como persona en desarrollo; la necesidad de equilibrio entre sus derechos y garantías, y los derechos de las demás personas;
- b) **Prioridad Absoluta.** Por el cual las niñas, niños y adolescentes serán objeto de preferente atención y protección, en la formulación y ejecución de las políticas públicas, en la asignación de recursos, en el acceso a servicios públicos, en la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad, y en la protección y socorro en cualquier circunstancia, obligándose todos los corresponsables al cumplimiento efectivo de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes;
- c) **Igualdad y no Discriminación.** Por el cual las niñas, niños y adolescentes son libres e iguales con dignidad y derechos, y no serán discriminados por ninguna causa;
- d) **Equidad de Género.** Por el cual las niñas y las adolescentes, gozan de los mismos derechos y el acceso a las mismas oportunidades que los niños y los adolescentes;
- e) **Participación.** Por el cual las niñas, niños y adolescentes participarán libre, activa y plenamente en la vida familiar, comunitaria, social, escolar, científica, cultural, deportiva y recreativa. Serán escuchados y tomados en cuenta en los ámbitos de su vida social y podrán opinar en los asuntos en los que tengan interés;
- f) **Diversidad Cultural.** Por el cual a las niñas, niños y adolescentes se les reconoce y respeta su identidad y pertenencia a una cultura;
- g) **Desarrollo Integral.** Por el cual se procura el desarrollo armónico de las capacidades físicas, cognitivas, afectivas, emocionales, espirituales y sociales de las niñas, niños y adolescentes, tomando en cuenta sus múltiples interrelaciones y la vinculación de éstas con las circunstancias que tienen que ver con su vida;
- h) **Corresponsabilidad.** Por el cual el Estado en todos sus niveles, las familias y la sociedad, son corresponsables de asegurar a las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio, goce y respeto pleno de sus derechos;
- i) **Rol de la Familia.** Por el cual se reconoce el rol fundamental e irrenunciable de la familia como medio natural para garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes, y su papel primario y preponderante en la educación y formación de los mismos. El Estado en

todos sus niveles debe asegurar políticas, programas y asistencia apropiada para que la familia pueda asumir adecuadamente sus responsabilidades;

- j) **Ejercicio Progresivo de Derechos.** Por el cual se garantiza a las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio personal de sus derechos, de manera progresiva y conforme a su capacidad evolutiva. De la misma forma se le exigirá el cumplimiento de sus deberes.
- k) **Especialidad.** Las y los servidores públicos que tengan competencias en el presente Código, deberán contar con los conocimientos necesarios.

Artículo 35. (Derecho a la familia)

- I. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, desarrollarse y educarse en un ambiente de afecto y seguridad en su familia de origen o excepcionalmente, cuando ello no sea posible o contrario a su interés superior, en una familia sustituta que le asegure la convivencia familiar y comunitaria.

Artículo 65. (Promoción de programas para guarda). El Estado en todos sus niveles, por medio de los organismos correspondientes, promoverá programas que estimulen el acogimiento bajo la modalidad de guarda de niñas, niños o adolescentes carentes de familia o de la autoridad de la madre y del padre.

Artículo 51. (Familia sustituta). Es la que por decisión judicial, con carácter temporal o permanente, acoge en su seno a una niña, niño o adolescente, obligándose a cumplir los mismos deberes de madre o padre.

Artículo 52. (Integración a familia sustituta).

Se efectiviza mediante la guarda, tutela o adopción, en los términos que señala este Código (...)

Artículo 80. (Definición).

I. La adopción, es una institución jurídica, mediante la cual la niña, niño o adolescente, en situación de adoptabilidad, adquiere la calidad de hija o hijo de la o el adoptante, en forma estable, permanente y definitiva. Podrá ser nacional o internacional.

II. Esta institución se establece en función del interés superior de la adoptada o adoptado.

Artículo 81. (Obligaciones en el proceso de adopción). Velando por el interés superior de la niña, niño o adolescente, en los procesos de adopción los servidores públicos y personal de instituciones privadas, deberán actuar con celeridad, integridad ética, sin discriminación alguna, utilizando mecanismos objetivos y cumpliendo los protocolos establecidos.



Artículo 83. (Identificación y selección). Es obligación de las Instancias Departamentales de Política Social, identificar y seleccionar a las y los solicitantes de adopción. Este proceso se realizará conforme a procedimiento.

Artículo 88. (Prohibiciones). Se prohíbe la adopción de:

- a. Seres humanos por nacer.
- b. Solicitantes predeterminados.

Artículo 89. (Preferencia para la adopción).

I. La hija o hijo nacida o nacido de unión libre o matrimonio anterior de cualquiera de los cónyuges, podrá ser adoptada o adoptado excepcionalmente por la o el otro cónyuge, siempre que:

- a) Exista aceptación por parte de la niña, niño o adolescente, cuando sea posible;
- b) Exista extinción de la autoridad de la madre o padre con sentencia ejecutoriada.

II. El Estado en todos sus niveles, dará preferencia y promocionará la adopción nacional e internacional de:

- a) Niñas y niños mayores de 4 años;
- b) Grupo de hermanos;
- c) Niñas, niños o adolescentes en situación de discapacidad;
- d) Niñas, niños o adolescentes que requieran cirugías menores o tratamientos médicos que no involucren riesgo de vida, pérdida de miembros u otros.

III. Las preferencias para la adopción se tramitarán con prioridad.

Artículo 93. (Reserva en el trámite).

I. El trámite de la adopción es absolutamente reservado. En ningún momento puede ser exhibido el expediente a persona extraña ni otorgarse testimonio o certificado de las piezas insertas en el mismo o brindar información verbal o escrita.

II. La reserva señalada en el Parágrafo anterior, podrá levantarse excepcionalmente a solicitud fundamentada de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, la Instancia Técnica Departamental de Política Social, el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia, mediante orden judicial.

III. Concluido el trámite, el expediente será archivado y puesto bajo seguridad. La violación de la reserva implica responsabilidad penal, con excepción a lo establecido en el Artículo 95 del presente Código.

Artículo 94. (Prohibición de lucro). La existencia de fines de lucro o beneficios materiales, dádivas, donaciones u obsequios a servidoras o servidores públicos y autoridades de centros de acogimiento, organismos intermediarios de adopciones e instituciones públicas en general, que conozcan estos procesos, serán denunciados al Ministerio Público, instancia que deberá seguir el proceso de oficio.

Artículo 95. (Derecho de la persona adoptada).

I. La madre, el padre, o ambos adoptantes, deben hacer conocer a la hija o hijo adoptado, de acuerdo a la madurez de la niña, niño o adolescente, su condición de adoptada o adoptado. Esta información deberá ser asesorada y acompañada por personal especializado de la Instancia Técnica Departamental de Política Social que corresponda, a simple solicitud de la madre o padre adoptante.

II. Las personas que hayan sido adoptadas o adoptados, al obtener su mayoría de edad o desde su emancipación, tienen derecho a conocer los antecedentes de su adopción y referencias de su familia de origen. Podrán solicitar la información correspondiente ante el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional o Instancia Técnica Departamental de Política Social.

Artículo 96. (Grupos de apoyo). Las Instancias Departamentales de Política Social, formarán grupos para hijas e hijos adoptados, a quienes se brindará apoyo y terapia psicológica cuando así lo requieran.

Artículo 99. (Instrumentos internacionales). La o el solicitante adoptante extranjero o boliviano radicado en el exterior, se sujeta a los requisitos dispuestos en este Código y a los instrumentos internacionales correspondientes, vigentes en el ordenamiento jurídico interno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 100. (Aplicación de instrumentos internacionales).

I. Para que proceda la adopción internacional es indispensable que el país de residencia del solicitante adoptante, sea parte de la Convención de la Haya Relativa a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, y existan convenios sobre adopción entre

el Estado Plurinacional de Bolivia y el Estado de residencia de los solicitantes adoptantes, ratificados por el Órgano Legislativo.

II. En dichos convenios o en adenda posterior, cada Estado establecerá su Autoridad Central a objeto de tramitar las adopciones internacionales y para efectos del seguimiento correspondiente. La Autoridad Central en materia de adopciones internacionales es la instancia competente del Órgano Ejecutivo.

III. Esta Autoridad Central realizará sus actuaciones directamente o por medio de organismos debidamente acreditados en su propio Estado y ante la Autoridad Central del Estado Plurinacional de Bolivia. Los organismos intermediarios en materia de adopción internacional se someterán al control de la Autoridad Central del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 101. (Solicitud en adopciones internacionales).

I. Las personas extranjeras y bolivianas, radicadas en el exterior que deseen adoptar, lo harán a través de representantes de los organismos intermediarios acreditados, presentando ante la Autoridad Central del Estado Plurinacional de Bolivia la documentación que acredite la idoneidad, otorgada por el país donde residen.

II. Una vez aprobada la idoneidad por la Autoridad Central del Estado Plurinacional de Bolivia, se remitirá una copia del certificado de idoneidad a la Instancia Técnica Departamental de Política Social que corresponda, para que sea incluida en un trámite de adopción internacional.

Artículo 102. (Requisitos para solicitante de adopción internacional).

I. Además de lo establecido en el Artículo 84 de este Código, se establecen los siguientes requisitos:

a. Certificados médicos que acrediten que los solicitantes gozan de buena salud física y mental, homologados por el equipo interdisciplinario de la Instancia Departamental de Política Social;

b. Pasaportes actualizados, cuando corresponda;

c. Certificado de idoneidad emitido por la Autoridad Central del Estado del solicitante; y

d. Autorización para el trámite de ingreso de la niña, niño o adolescente en el país de residencia de la y el candidato a adoptante.

II. Estos documentos deberán ser otorgados por la autoridad competente del país de residencia, debiendo ser autenticados y traducidos al castellano mediante sus procedimientos legales, para su legalización por la representación diplomática del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 103. (Seguimiento en adopción internacional). La Autoridad Central del país de recepción tiene la obligación del seguimiento post-adoptivo remitiendo cada seis (6) meses y durante dos (2) años, los informes respectivos que deberán estar traducidos al castellano y legalizados en forma gratuita en la representación diplomática boliviana acreditada ante el país de residencia. Sin perjuicio, la Autoridad Central del Estado Plurinacional de Bolivia, tiene la facultad de realizar las acciones de control y seguimiento que considere necesario.

Artículo 160. (Principios).

I. El Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente- SIPPROINA, se organizará y se regirá bajo los principios de legalidad, integralidad, participación democrática, equidad de género, eficiencia y eficacia, descentralización e interculturalidad.

II. La actuación de los integrantes del Sistema, además de regirse por los principios señalados en el Parágrafo anterior del presente Artículo, se sujetará a los principios de articulación, cooperación, transparencia, buena fe y gratuidad.

Artículo 179. (Ministerio de justicia). Son atribuciones del Ministerio de Justicia como ente rector del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente-SIPPROINA:

n) Crear, administrar y actualizar permanentemente, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas-INE, el Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes-SINNA, que registrará y contendrá información especializada sobre los derechos de la niña, niño y adolescente, así como datos referentes a la actividad laboral o trabajo realizado por cuenta propia o ajena, conforme a reglamentación específica, idónea para la adopción y monitoreo de políticas públicas;

Artículo 182. (Atribuciones de los gobiernos autónomos departamentales). Son atribuciones de los Gobiernos Autónomos Departamentales, las siguientes:

a) Ejercer la rectoría departamental en temáticas de la niña, niño y adolescente.

Artículo 183. (Atribuciones de la instancia técnica departamental de política social). Las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social, dependerán de las gobernaciones y tendrán las siguientes atribuciones:

c) Desarrollar programas de acogimiento temporal;

d) Ejecutar programas de familia sustituta, bajo la modalidad de guarda, tutela y adopción nacional;

- e) Agotar todos los medios para proporcionar a la niña, niño o adolescente una familia sustituta en territorio nacional;
- f) Cumplir las directrices y procedimientos administrativos sobre adopciones, que emanen de la Autoridad Central del Estado Plurinacional, de acuerdo a lo establecido en el presente Código;
- g) Generar programas de promoción para adopciones nacionales;

Artículo 188. (Atribuciones de la defensoría de la niñez y adolescencia). Son atribuciones de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, las siguientes:

- a) Interponer demandas, solicitudes, denuncias y recursos ante las autoridades competentes por conductas y hechos de violencia, infracciones, o delitos cometidos en contra de la niña, niño o adolescente, para tal efecto no se exigirá mandato expreso;
- b) Apersonarse de oficio e intervenir en defensa de la niña, niño o adolescente ante las instancias administrativas o judiciales, por cualquier causa o motivo y en cualquier estado de la causa, sin necesidad de mandato expreso;
- g) Llevar un registro del tiempo de permanencia de la niña, niño o adolescente en centros de acogimiento;
- j) Identificar a la niña, niño o adolescente en situación de adoptabilidad, e informar a la Instancia Técnica Departamental de Política Social;
- y) Acoger circunstancialmente a niñas, niños y adolescentes, de acuerdo a lo previsto en el presente Código;

Artículo 234. (Legitimación activa). La Defensoría de la Niñez y Adolescencia tienen legitimación activa para interponer la demanda de filiación judicial ante la Jueza o el Juez Público en materia de la niñez y adolescencia, cuando no exista o se desconozca la identidad de la madre o del padre, y dicha instancia haya agotado los medios para identificarlos.

- **Reglamento al Código Niña, Niño y Adolescente (D.S. No. 2377)**

Artículo 10. (Atribuciones de la autoridad central boliviana en materia de adopción internacional) Las atribuciones del Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en calidad de Autoridad Central Boliviana en materia de Adopción Internacional son las siguientes:

1. Formular el protocolo de procesamiento de adopción internacional;
2. Emitir informes, resoluciones, instructivos, proyectos de acuerdo marco y comunicados oficiales;
3. Pronunciarse sobre la selección y necesidad de limitación, para la firma de acuerdos marco con organismos intermediarios de adopción internacional, en sujeción a políticas y programas que garanticen la restitución del derecho de niñas, niños y adolescentes a una familia sustituta, conforme prevé el Artículo 52 de la Ley N° 548 en lo pertinente;
4. Archivar y resguardar los expedientes de los diferentes procesos de adopción internacional, documentación de los organismos intermediarios acreditados e informes de seguimiento post adoptivo de adopciones internacionales remitidos por la Autoridad Central de los Estados de Recepción.

Artículo 21. (Integración a familias sustitutas). Los procesos de integración de la niña, niño o adolescente a familias sustitutas serán desarrollados en base a un protocolo específico de restitución del derecho a la familia, formulado por el ente rector que incorpore la intervención interinstitucional.

Artículo 56. (Reintegración a la familia de origen). Con carácter previo a determinarse la medida de integración de la niña, niño o adolescente, a una familia sustituta o decidir por la derivación a un centro de acogida, conforme prevé el Parágrafo III del Artículo 54 de la Ley N° 548, la autoridad judicial en materia de Niñez y Adolescencia priorizará su reintegración a la familia de origen.

Artículo 57. (Evaluación de la medida de protección en centros de acogimiento). Garantizando el carácter de protección a la niña, niño y adolescente en un centro de acogimiento, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia coordinará periódicamente con la Instancia Técnica Departamental de Política Social y los Juzgados Públicos en materia de niñez y adolescencia la valoración bio-psico-socio legal en cada caso, con la finalidad de recomendar a la autoridad judicial el mejor mecanismo de restitución del derecho a la familia. Esta información será requerida por la autoridad judicial cada tres (3) meses.

Artículo 74. (Idoneidad y adoptabilidad en adopciones nacionales).

I. La Acreditación de Adoptabilidad de la niña, niño y adolescente que otorga la Instancia Técnica Departamental de Política Social, en base al informe bio-psico-social de la niña, niño y adolescente deberá además considerar el informe de su situación jurídica emitido por la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de conformidad al inciso j) del Artículo 188 de la Ley N° 548.

VI. REELEVAMIENTO DE INFORMACION Y CONDICIONES GENERALES

DEPARTAMENTO DE LA PAZ

De acuerdo a los grupos focales y entrevistas realizadas se identificó como uno de los principales problemas la demora en los trámites de filiación y extinción de la autoridad paterna y materna, algunas familias señalaron la necesidad de contar con una instancia de fiscalización de las acciones administrativas y procesales, e incluso se recogió la percepción de que el avance de los procesos de adopción depende solo de los abogados. En las entrevistas realizadas a operadores se reiteró la ausencia de la rectoría y de lineamientos de los procesos de adopción.

Complementario a lo anterior, también se identificaron que el tiempo de espera entre la capacitación y la declaración de idoneidad en algunos casos resultarían seis meses y sin asesoramiento a los adoptantes.

Por otra parte, se identificó como un problema, la crisis de la situación de las defensorías de la niñez, debido a falta de recursos, lo cual radica en el incumplimiento de las responsabilidades previas para el proceso de adopción, entre ellas agotar los medios de búsqueda de familia ampliada de niñas, niños y adolescentes viviendo en centros de acogida, y optar por la institucionalización como primera medida de protección cuando en realidad es la última opción de emergencia.

Dicha situación además se agrava por la falta de especialización e inestabilidad laboral citada en los grupos focales y entrevistas realizadas.

Por otro lado, según las entrevistas y grupos focales se detectó la existencia de cobros a las familias solicitantes, señalándose que el SEDEGES cobra por la capacitación 250 bolivianos y si es pareja 350, identificando además que dicho cobro sería por el espacio, así como 3.000 bolivianos por todos los chequeos y el pago para la evaluación médica y el informe bio-psico-social. Siendo una solicitud de los familiares evitar los gastos previos a la idoneidad, tomando en cuenta que la suma solicitada no podría ser cubierta por familias de escasos recursos económicos.

Ahora bien, se conoce la promulgación de la Ley Departamental N° 086 de 18 mayo del 2015, que tiene por objeto aprobar la escala arancelaria del Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, aprobando la prestación de servicios no obstante que de acuerdo el Artículo 410 la Constitución Política del Estado la normativa departamental debe estar sujeta a la CPE y los Tratados e Instrumentos Internacionales, que conforman el bloque de constitucionalidad y en el presente caso a los principios del interés superior y prioridad absoluta señalados anteriormente. Asimismo cualquier cobro que se realice en el marco de los procesos judiciales o procesos administrativos en los cuales se encuentran involucrados niñas, niños o adolescentes, vulneran la gratuidad establecido en los Artículos 10 y 160 II de la Ley N° 548.

Además de la prohibición de lucro establecida en el Artículo 94 que, dispone: “la existencia de fines de lucro o beneficios materiales, dádivas, donaciones u obsequios a servidoras o servidores públicos y autoridades de centros de acogimiento, organismos intermediarios de adopciones e instituciones públicas en general, que conozcan estos procesos, serán denunciados al Ministerio Público, instancia que deberá seguir el proceso de oficio.”

Finalmente otra dificultad identificada en el Departamento de La Paz se relaciona con la existencia de pocos Juzgados de la niñez para la demanda de casos, sólo se contarían con dos juzgados para atender dichos procesos. Complementario a esta dificultad se identificó la falta de recursos para llevar a cabo los procesos, incluso la inexistencia de viáticos para salir a diligencias del proceso.

DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA

Según las entrevistas y grupos focales se identificó la falta de un registro compartido de información de la situación de las niñas, niños y adolescentes, lo que dificulta el seguimiento a los casos y la coordinación entre Defensoría de la Niñez y Adolescencia que cuenta sólo con una lista de niñas, niños y adolescentes y SEDEGES con una lista de padres, la misma que no es compartida, a su vez no existiría una lista actualizada de niñas, niños y adolescentes que permita saber su situación jurídica ni en qué parte del proceso se encuentra su caso.

Por otra parte, se identificó el constante cambio de personal, la no estabilidad y el insuficiente equipo interdisciplinario, como también las diferentes interpretaciones de la norma y los protocolos, que ocasiona demoras en el proceso y la no especialización del personal en las Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Otro de los factores que demora los procesos de adopción se refieren a la presentación de informes psicosociales y el incumplimiento de plazos en los procesos de filiación y extinción.

Al efecto, de manera similar al Departamento de La Paz, se identificó falencias en la especialización del personal, siendo necesario generar acciones para el cumplimiento de la Ley N° 548, lo citado se desencadena en la demora de plazos procesales.

Otro de los temas identificados es la escasa cultura adoptiva en la sociedad que afectan a las niñas niños y adolescentes, detectándose que las familias no están preparadas para adoptar a niños mayores y niños con discapacidad. Algunos padres adoptivos sienten que el personal de las instituciones los está mirando y deben ser perfectos.

DEPARTAMENTO DE BENI

Según las entrevistas y grupos focales se identificó en el Departamento del Beni la demora en procesos de filiación y extinción de la autoridad paterna y materna, además se señaló que durante la última etapa sólo se tuvo un proceso de adopción. Entre otros aspectos se señaló

como causas, el acogimiento circunstancial que debería ser excepcional, se habría vuelto costumbre, la falta de personal de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y su permanencia, manifestándose incluso que el personal se encuentra sin contrato.

La falta de personal y su permanencia desencadena en la demora de plazos procesales, lo cual podría resultar en el incumplimiento de la Ley N° 548 que en su Artículo 81, esta problemática también se la identifica en el ámbito judicial

Otro punto identificado al igual que en el departamento de Cochabamba es la necesidad de contar con una cultura de adopción, para promover el derecho a vivir en familia, en éste departamento se identificó que la mayoría de solicitantes vendrían de otros departamentos y provincias, dada la condición de ser una ciudad pequeña, según las personas entrevistadas existirían muchas parejas de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y de las provincias, así como muchas parejas en lista de espera.

Otro aspecto identificado se refiere a las limitaciones del equipo técnico de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, por la multiplicidad de funciones, por ejemplo la trabajadora social realiza labores de la defensoría de la niñez y adolescencia y el SLIM. A su vez una deficiencia en la atención es que el personal es empírico.

En el caso particular se detectó que la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de la ciudad de Trinidad no cuenta con el equipo interdisciplinario, conforme lo establecido en la norma citada, además comparte materia con el SLIM, lo cual afecta a los principios de especialidad, celeridad, eficacia, eficiencia y en consecuencia al interés superior del niño, niña y adolescente.

Por otra parte, se advirtió procedimientos específicos para personas adoptantes de otros departamentos. En el caso particular para realizar el seguimiento se detectó el reconocimiento de pasajes y gastos al equipo, refiriéndose que habría un seguimiento pagado por la institución y otro seguimiento post adoptivo a La Paz, Cochabamba o Santa Cruz. A su vez habría un costo de doscientos bolivianos que pagan los padres, que correspondería al refrigerio, certificados y material, el mismo que tendría como forma de validación, una resolución de la Gobernación.

Conforme el análisis desarrollado a los cobros del departamento de La Paz, el principio de interés superior y prioridad absoluta que sustenta la normativa nacional sobre niñez y adolescencia, han permitido el desarrollo de principios específicos como el de gratuidad desarrollado en el Artículo 160 parágrafo II, concordante con los Artículos y 94 de la Ley N° 548. Por lo que cualquier cobro en las instancias del Sistema de Protección vulnera dichos principios.

DEPARTAMENTO DE ORURO

Según las entrevistas y grupos focales se identificó que el cambio de personal es lo que demora los procesos, el personal estaría a contrato o inexistente en algunos casos, como por ejemplo en

el Hogar Gotita de Leche. Asimismo se develó que los equipos del juzgado tienen visiones muy distintas del proceso.

Respecto a la capacitación a las familias se detectó que se aplican, a partir del nuevo protocolo, realizando cursos cada fin de mes, en los cuales se les da a conocer los problemas y falencias que puede haber en el proceso y en los dos años de seguimiento post adoptivo.

DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA

Según las entrevistas y grupos focales se identificó excesiva recarga de trabajo en el SEDEGES para el personal existente, señalándose que cada equipo atiende a 45 niños aproximadamente; adicionalmente se identificó la necesidad de la permanencia de los equipos porque se requiere conocimiento de los niños y de una buena evaluación. Dicho problema sucede con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, toda vez que el 40% de los equipos son cambiados, lo cual influye en los procesos de filiación. Según las entrevistas en la Instancia Técnica de Política Social sería el cuello de botella, debido a que cuentan con personal que es capacitado y luego es cambiado, en otros casos no cuentan con personal especializado ni institucionalizado.

La cantidad y especialidad del personal a cargo debe estar acorde a las necesidades de cada jurisdicción sin embargo al estar en el caso del equipo de Chuquisaca a cargo de 45 niñas, niños y adolescentes no se responde con la debida diligencia a cada niña, niño y adolescente.

Por otra parte, de acuerdo a las entrevistas realizadas se identificó que de forma similar el personal técnico de los juzgados, no es capacitado en el tema de adopciones y últimamente no habría habido cursos para magistrados en tema de vivir en familia.

Otro tema identificado por las personas entrevistadas sería la guarda con fines de adopción, la cual debido a la demora de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia en la filiación y extinción, resultaría ser una solución aparente, al respecto la guarda con fines de adopción, de acuerdo a lo manifestado no tendría un término de plazo, lo que conllevaría un riesgo.

DEPARTAMENTO DE PANDO

Conforme las entrevistas realizadas y los grupos focales, se identificó que el personal responsable de los trámites de adopción, realizan distintas funciones que generan una demora en la atención a las solicitudes de adopción, mismos que no cuentan con especialización en la temática, situación que genera una discrecionalidad en la aplicación normativa, adoptando decisiones que van en contra del interés superior del niño, resultado de esta situación es la existencia de 47 niñas, niños y adolescentes institucionalizados sin situación jurídica definida.

Además, se enfatizó que al desvincularse el personal del SEDEGES a cargo de los trámites de adopción, los mismos se paralizan o en su caso regresan a cero, conllevando una demora

injustificada, lo que genera, conforme las entrevistas realizadas, a que los postulantes a padres recurran al país vecino, a fin de adoptar a una niña, niño y adolescente o para “(...) Entrega directa de bebés”.

SANTA CRUZ

Tras las entrevistas y los grupos focales, se identificó que la percepción por parte de los postulantes a padres, referente al plazo para la adopción de niñas, niños y adolescentes es muy amplio, por otro lado el principal problema es que la mayoría de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia demoran en definir la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes, reflejo de esta situación, es que en la actualidad en el departamento existen 2300 niñas, niños y adolescentes en acogimiento temporal, de los cuales solo el 10% tiene su situación jurídica definida, aspecto que evidencia la falta de prioridad referente a la temática de adopción.

Así también, se identificó que se viene utilizando la figura de “Guarda con fines de Adopción”, esta práctica constituiría una “válvula de escape”, ya que las Defensorías de la Niñez y Adolescencia no definen con oportunidad la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, la familia tiende a devolver a la niña, niño o adolescente al centro de acogimiento, generando una revictimización del mismo, conllevando a una vulneración del principio del interés superior del niño y las máximas referentes a la protección del Estado.

VII. ANÁLISIS

En atención al relevamiento de información efectuado a nivel nacional y el marco normativo que regula el derecho a vivir en familia de las niñas, niños y adolescentes se presenta las siguientes consideraciones.

La Constitucionalización del derecho a vivir en familia

La Constitución Política del Estado “(...) es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa.”² Fue aprobada mediante Referéndum en el año 2009 constituyéndose Bolivia, de acuerdo al Artículo Primero de esta norma máxima, en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías;

² Artículo 410 parágrafo II de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

asumiendo y promoviendo como principios éticos morales de la sociedad plural, entre otros: *SUMA QAMAÑA* (vivir bien), *ÑANDEREKO* (vida armoniosa) y *TEKO KAVI* (vida buena).³

En materia de adopción, algunos países de la región Latinoamericana⁴ han logrado incorporar a nivel constitucional esta medida de protección para la vida en familia de niñas, niños y adolescentes. En Bolivia la Constitución del año 2009 ha reconocido constitucionalmente a la adopción como una forma de garantizar el derecho a vivir en una familia, al establecer el Artículo 59 que ***“Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva. Cuando ello no sea posible, o sea contrario a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley”*** (negritas agregadas). En este sentido el Estado Plurinacional de Bolivia permite establecer, al más alto nivel normativo a nivel nacional, que el lazo biológico no resulta ser suficiente para establecer el vínculo que se genera entre padres, madres e hijos y que así como las relaciones humanas, la paternidad y maternidad también se construyen y se consolidan a partir de elementos externos a la sangre; siendo que para tomar decisiones concernientes a niños, niñas y adolescentes, se debe considerar el término familia en el sentido amplio, que constituye a su entorno y que no solo implica a la familia consanguínea, sino también a cualquier persona que tenga un vínculo indisoluble afectivo con el niño, niña o adolescente que resulte ser beneficioso para el mismo.⁵

La inclusión de la institución de la adopción en la Constitución Política del Estado, coloca a Bolivia en una posición de avanzada a nivel de la consagración constitucional del derecho a vivir en familia, permitiéndole desarrollar una política preventiva del abandono y desprotección familiar y fortaleciendo el desarrollo de medidas alternativas para niñas, niños y adolescentes separados del cuidado parental o con riesgo a perderlos. Este es un primer elemento a ser considerado en el enfoque de la adopción, el cual establece priorizar la niña, niño y adolescente en el desarrollo del proceso de adopción, considerándolo como sujeto de derechos, en armonía a los pilares estructurales de la Convención Sobre los Derechos del Niño, lo cuales son: Interés superior, desarrollo integral, participación y no discriminación.

Ahora bien la Convención Sobre los Derechos del Niño, que conforma el bloque de constitucionalidad establece que los Estados partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial.

³ La Constitución Política del Estado Boliviano de 2009, en su capítulo segundo establece principios, valores y fines del Estado, señalándose los primeros en el artículo 8 párrafo I.

⁴ Honduras reconoció a nivel constitucional la adopción como derecho en el año 1957, señalándose en la actual Constitución Política del año 1982 (artículo 116) que “se reconoce el derecho de adopción a las personas unidas por el matrimonio o la unión de hecho...”. Venezuela en su Constitución (artículo 75) refiere expresamente que “Las niñas, niños y adolescentes tiene derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.” Por su parte la Constitución Política de Brasil (artículo 227 N 6) señala que “los hijos habidos o no dentro de la relación matrimonial o por adopción, tendrán los mismos derechos y calificaciones, prohibiéndose cualquier diferencia discriminatoria relativa a la filiación”. Asimismo, Ecuador reconoce constitucionalmente (Artículo 40) la igualdad de derechos de los hijos sin considerar antecedentes de filiación o adopción.

⁵ Observación General N°14 del Comité de los Derechos del Niño, del 29 de mayo del 2013

En ese orden de ideas el texto Constitucional recoge los estándares internacionales sobre la temática, en específico la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño en su punto 62 reitera que el propósito de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los Niños, “(...) es velar por que los niños no estén en acogimiento alternativo de manera innecesaria y porque, cuando en efecto sea necesario, el acogimiento alternativo se haga en condiciones adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño. En particular, la pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...] sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado”⁶.

Las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/Res/64/142) establecen que la separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible, para lo cual se deben trabajar en medidas que restituyan el derecho a vivir en familia, a partir de la guarda o la adopción. Concordante a ello, el Artículo 55 de la Ley N° 548 dispone que el acogimiento constituye una medida de protección provisional, transitoria dispuesta únicamente por resolución judicial.

Por lo expuesto, el Estado Plurinacional de Bolivia al haber consagrado el derecho a vivir en familia a nivel constitucional desarrolló normativa específica para asegurar a las niñas, niños y adolescentes desarrollarse y educarse en un ambiente de afecto y seguridad en su familia de origen o excepcionalmente, cuando ello no sea posible o contrario a su interés superior, en una familia sustituta que le asegure la convivencia familiar y comunitaria. A su vez dicho ordenamiento jurídico estableció obligaciones específicas para las instituciones integrantes del Sistema de Protección, tales como la implementación de políticas públicas de apoyo a la familia, unión familiar y reintegración familiar, que subsanen conflictos que sean nocivos para el desarrollo integral de la niña, niño y adolescente; basar sus actuaciones en los principios de articulación, cooperación, transparencia, buena fe y gratuidad, entre otras.

Finalmente la constitucionalización del derecho a vivir en familia generó la atribución de la Instancia Técnica Departamental de Política Social de desarrollar programas de promoción para la adopción nacional los cuales pueden ser definidos como un conjunto de acciones que conduzcan a la sociedad a generar conciencia para procurar que las personas formen o amplíen sus familias mediante la adopción.

Enfoque de la Adopción

⁶ Convención de los Derechos del Niño.

La Ley N° 5487, define la adopción como una institución jurídica, por la que una niña, niño o adolescente, en situación de adoptabilidad, adquiere la calidad de hija o hijo de la familia adoptante, en forma estable, permanente y definitiva. Cabe resaltar que en esta misma norma se dispone que la adopción se establezca en función del interés superior de la persona adoptada, lo que permite entender que la adopción nace por la necesidad de una niña o niño carente de una familia y no por una familia que desea o quiere un hijo; en este sentido debemos reconocer que en la adopción **“el niño es el punto de partida del proceso que culmina con su adopción. Este proceso se inicia porque la situación del niño lo justifica, y no porque haya personas que manifiesten el deseo de adoptarlo o que estén en busca de un niño”**⁸, afirmación que se corrobora con lo normado en el artículo 4 y 16 del Convenio de La Haya de 1993, al referirse en primer orden la existencia de un niño en condición de adoptabilidad, de lo contrario ninguna adopción podría tener lugar legalmente. Esta determinación referida al interés superior del niño, nos permite distinguir un segundo elemento a considerar en el enfoque de la adopción.

De acuerdo a la definición establecida en la normatividad boliviana, se puede advertir que la adopción es una medida de protección basada en el interés superior de la niña, niño y adolescente y el respeto de sus derechos fundamentales, siendo la condición de adoptabilidad el origen del proceso que culmina con su adopción; por ello **“(…) este proceso se inicia porque la situación del niño lo justifica, y no porque haya personas que manifiesten el deseo de adoptarlo o que estén en busca de un niño”**⁹, con el propósito de restituir el derecho a vivir en familia y garantizar su desarrollo integral.

De lo regulado en el marco jurídico boliviano, se puede concluir que el enfoque de la adopción determina que esta medida se ejecute a partir de la necesidad de una niña, niño o adolescente, carente de una familia o que existiendo ésta no le brinda bienestar y seguridad para su desarrollo, por lo que el Estado, como tutor extraordinario, es el responsable en garantizarle la vida en un entorno familiar idóneo, con carácter permanente y priorizando la adopción, u otras medidas de acogimiento alternativo que permitan establecer un vínculo afectivo y de protección en un entorno familiar el desarrollo de sus capacidades.

La Observación N° 14 del Comité de los Derechos del Niño en el punto 38 establece que el derecho del interés superior se refuerza aún más; no es simplemente “una consideración primordial”, sino “la consideración primordial”, que genera todos los mecanismos de protección necesarios para el restablecimiento de sus derechos. En efecto, el interés superior del niño debe ser el factor determinante al tomar una decisión relacionada con la adopción, pero también

⁷ Ley N 548, ley que aprueba el Código del Niño, Niña y Adolescente. Libro I “Derechos, garantías, deberes y protección de las niñas, niños y adolescentes, capítulo II “Derecho a la familia”, sección VI sobre Adopción, Artículo 80.

⁸ Servicio Social Internacional. Centro Internacional de Referencia para la Protección del niño en la adopción. Derechos del niño y adopción nacional e internacional. Marco ético. Orientaciones para la práctica. Materiales de Trabajo N° 73. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, junio 2001, página 6 y 7.

⁹ Derechos del niño y adopción nacional e internacional. Marco ético. Orientaciones para la práctica. Materiales de Trabajo 73. Servicio Social Internacional. Centro Internacional de Referencia para la protección del Niño en la Adopción. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Madrid, junio 2001, página 6 y 7.

relacionadas con otras cuestiones, ello implica que las autoridades administrativas, y judiciales procuren tomar decisión acordes al interés superior.

Siendo la adopción una figura jurídica reconocida por la normativa nacional, el Artículo 80 de la Ley N° 548 establece como una institución en función del interés superior del adoptado o adoptada, constituyéndose entonces el interés superior como un límite para el accionar de los servidores públicos y personal de instituciones privadas, señalándose en el Artículo 81 de la citada norma legal que los mismos deberán actuar con celeridad, integridad ética, sin discriminación alguna, utilizando mecanismos objetivos y cumpliendo los protocolos establecidos.

Aplicación prioritaria de Interés Superior del Niño

El interés superior del niño, en su máxima dimensión es entendido como un derecho, un principio y una garantía estando ampliamente reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y reproducido de manera directa en la Constitución Política del Estado, que propende por la máxima satisfacción de los derechos de los que son titulares todas las niñas, niños y adolescentes, entendidos como fundamentales, prevalentes e interdependientes, y que como tal constituye una limitación u obligación de carácter imperativo, especialmente dirigida a todas las autoridades del Estado (...) ¹⁰. En ese marco el Artículo 60 de la Constitución Política establece que es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección bajo cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servidores públicos y privados y acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado, articulando las mismas conforme el límite de sus funciones.

Conforme a la normatividad del Estado Plurinacional de Bolivia, la adopción ¹¹ es una institución jurídica reconocida constitucionalmente como derecho ¹², que se establece en función del interés superior de la persona adoptada ¹³, mediante la cual la niña, niño o adolescente en situación de adoptabilidad adquiere la calidad de hija o hijo de la o el adoptante, en forma estable, permanente y definitiva, con el objeto de garantizar sus capacidades cognitivas y afectivas en pro de su desarrollo integral e interés superior.

La Sentencia Constitucional S.C. 1879/2012 del 12 de octubre de 2012, establece la Prevalencia e interés superior de los derechos del menor como sujeto de especial protección Constitucional e internacional, señalando que el interés superior de la niña, niño y adolescente es un principio que se caracteriza esencialmente, por ser “1) real, en cuanto se relaciona con las particulares

¹⁰ S.C. 1879/2012 del 12 del octubre del 2012.

¹¹ Conforme al artículo 80° de la Ley N° 548, Código del Niño, Niña y Adolescente.

¹² Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 59°, numeral II.

¹³ La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 21° establece que “Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial...”.

necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; 2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o caprichos de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos 3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor, 4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor”. Características que determinan que cuando existe contraposición de derechos de las niñas, niños y adolescentes, debe anteponerse uno sobre otros, sin que esto implique que uno tiene más valor que otro, sino que en ciertas circunstancias debe existir una prioridad de derechos.

De acuerdo al diagnóstico realizado, de las instituciones que intervienen en los procesos de adopciones, SEDEGES, Defensorías de la Niñez y Adolescencia de las ciudades capitales, y Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia de los departamentos de La Paz, Beni, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y Pando, se identificó la existencia de dificultades respecto a la especialización y capacitación del personal, en contraposición al Artículo 12 inciso k) de la Ley N° 548 que señala que las y los servidores públicos deberán contar con los conocimientos necesarios y específicos para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, aspectos que podrían generar decisiones contrarias al principio del interés superior y por consiguiente dificultades para restituir el derecho a vivir en familia.

Al mismo tiempo, contrariamente al principio del interés superior del niño, se identificó que en los procesos de adopciones en los cuales intervienen SEDEGES/SEDEPOS, Defensorías de la Niñez y Adolescencia de las ciudades capitales, y Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia de los departamentos de La Paz, Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Pando se presentaría demora en los trámites para la adopción, sin considerar las obligaciones existentes para los procesos de adopción las cuales señalan que los servidores y personal de instituciones privadas deberán actuar con celeridad, integridad, ética, sin discriminación alguna utilizando mecanismo objetivos y cumpliendo los protocolos establecidos. Al respecto dicha demora puede originarse por diferentes aspectos como por ejemplo la falta de personal y su estabilidad laboral así como la falta de coordinación interinstitucional por parte de las y los servidores públicos del Sistema de Protección, para lo cual se deberá tomar en cuenta el principio de prioridad absoluta en la atención, protección, en la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la asignación de recursos.

Por otra parte, se detectó en los SEDEGES y Defensorías de la Niñez y Adolescencia de las ciudades capitales de los departamentos de Chuquisaca, Oruro, La Paz, Cochabamba y Beni inestabilidad laboral de los equipos técnicos lo que no permite cumplir con sus responsabilidades, en ese sentido la Ley N° 548 en su Artículo 182 inciso b) atribuye a los Gobiernos Autónomos Departamentales establecer, implementar e institucionalizar instancias departamentales de gestión social, de protección y atención para niñas, niños y adolescentes, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de la prioridad absoluta. Concordante con ello el Artículo 184 inciso c) y d)

atribuyen a los Gobiernos Autónomos Municipales asegurar la calidad, profesionalidad e idoneidad así como la actualización técnica permanente de las servidoras y los servidores públicos, que presten servicios a la niña, niño o adolescente e institucionalizar y dotar de recursos humanos y materiales a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, y crearlas en los lugares donde no existan.

En ese sentido, la inestabilidad laboral del personal del SEDEGES y de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia no permite un correcto desarrollo de actividades durante el proceso, por lo cual conforme al interés superior y el principio de prioridad absoluta, es importante priorizar la asignación de recursos económicos y humanos para el funcionamiento de las instituciones parte del Sistema de Protección.

Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes

Según las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, corresponde al Estado garantizar la elaboración y aplicación de políticas coordinadas en relación con el acogimiento formal e informal de todos los niños sin cuidado parental, políticas que deberían basarse en información fidedigna y datos estadísticos. Asimismo señala que las agencias y centros encargadas del acogimiento formal, deberán llevar un registro completo y actualizado de la prestación de servicios de acogimiento alternativo, que incluye los expedientes detallados de todos los niños acogidos, el personal empleado y las transacciones financieras.

En ese sentido, la Ley N° 548 establece en el Artículo 179 inciso n) como atribución del Ministerio de Justicia "(...)crear, administrar y actualizar permanentemente, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas-INE, el Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes-SINNA, que registrará y contendrá información especializada sobre los derechos de la niña, niño y adolescente (...)."

Asimismo el Artículo N° 182 inciso f) atribuye a los Gobiernos Autónomos Departamentales a generar y remitir la información necesaria al Sistema Nacional de Información de la Niña, Niño y Adolescente-SINNA; y de igual manera el Artículo 184 inciso f) la atribución a los Gobiernos Autónomos Municipales a "contribuir para la formulación de la Política Nacional, mediante la remisión de información que sea requerida por el nivel central"; "k) proporcionar información al registro estadístico especializado en niñez y adolescencia, de acuerdo a reglamento; y lo dispuesto por el Artículo 188 inciso z) "que establece la atribución de generar y remitir a la Instancia Técnica Departamental de Política Social, la información necesaria para el sistema nacional de información.

Finalmente, si bien se destaca la creación del SINNA mediante Resolución Ministerial 071/2016 del 3 de mayo del 2016, como sistema de información para el relevamiento de datos estadísticos relacionados con la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, como base cualitativa para la definición de políticas de prevención, atención y restitución de derechos, en

los diferentes niveles del Estado y la creación del Módulo a la Familia MODEFA, la implementación del mismo dependerá de la generación y remisión de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales, siendo necesaria la coordinación institucional para la celeridad de los procesos.

Prevalencia de aplicación de medidas permanentes frente a las temporales

Es importante precisar el concepto de “familia sustituta” establecida en la legislación boliviana. Como se señaló anteriormente en la Constitución Política establece que sólo cuando no sea posible que un niño o niña pueda vivir y crecer con su familia biológica o adoptiva o ésta sea contraria a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta. En ese sentido, el Artículo 51 del Ley N° 548 dispone que la familia sustituta “es la que por decisión judicial, con carácter temporal o permanente, acoge en su seno a una niña, niño o adolescente, obligándose a cumplir los mismos deberes de madre o padre” y Artículo 52 del mismo cuerpo legal establece que, la familia sustituta se efectiviza a través de la guarda, tutela o adopción.

En este sentido, se puede concluir que la familia sustituta constituye una medida de protección alternativa al cuidado parental de una niña, niño y adolescente que se encuentra en situación de desprotección familiar, existiendo familias sustitutas con carácter permanente y definitivo como la adopción o provisionales y temporales como es el caso de la guarda o tutela. La adopción es una medida de protección de carácter permanente y definitivo, que se establece como tercer elemento del enfoque de la adopción.

La Observación N° 14 del Comité de los Derechos del Niño en el punto 61 señala: “(...) dada la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida sólo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia. Antes de recurrir a la separación, el Estado debe proporcionar apoyo a los padres para que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer o aumentar la capacidad de la familia para cuidar del niño, a menos que la separación sea necesaria para proteger al niño (...)” Bajo éste contexto son las y los servidores públicos del Sistema de Protección quienes deben tomar en cuenta que la separación de la niña, niño y adolescente de su familia es una medida extrema que debe analizarse a fin de que no sea contraproducente para el desarrollo integral de la niña, niño y adolescente velando siempre por su interés superior.

De acuerdo al diagnóstico realizado, las Defensoría de la Niñez y Adolescencia de las ciudades capitales de los departamentos de Cochabamba, Pando y Santa Cruz, cuentan con niñas, niños y adolescentes cuya situación socio jurídica no está definida, al respecto el Artículo 57 del Decreto Reglamentario N° 2377, sobre la evaluación de la medida de protección en centros de acogimiento, garantiza que la Defensoría de la Niñez y Adolescencia coordinará periódicamente con la Instancia Técnica Departamental de Política Social la elaboración del informe bio-psico-

socio legal, con la finalidad de recomendar a la autoridad judicial el mejor mecanismo de restitución del derecho a la familia. Esta información será requerida por la autoridad judicial cada tres (3) meses.

La situación socio jurídica de una niña, niño y adolescente no resuelta vulnera el derecho a vivir en familia, garantizado por la Constitución Política del Estado y la Ley N° 548, obstaculizando el derecho a vivir, desarrollarse y educarse en ambiente de afecto, seguridad y en consecuencia vulnerando el principio de desarrollo integral, por el cual se procura el desarrollo armónico de las capacidades físicas, cognitivas, afectivas, emocionales, espirituales y sociales de las niñas, niños y adolescentes, por ello resulta importante tener siempre presente que por mandato constitucional y teniendo en cuenta el principio de prevalencia, en la medida de lo posible y cuando exista la necesidad de restituir el derecho de un niño a vivir en familia, la prioridad de una solución permanente predomina frente a una de carácter provisional, teniendo en cuenta que un niño o niña para alcanzar su pleno desarrollo necesita estabilidad en sus vínculos con personas adultas de referencia; en este sentido se deberán anteponer soluciones familiares permanentes a las institucionales respecto a soluciones temporales y provisionales con plazo indefinido.

El principio de gratuidad respecto al cobro de las Instancias Técnicas Departamentales

De acuerdo al diagnóstico realizado, de las instituciones que intervienen en los procesos de adopciones los SEDEGES de los departamentos de La Paz y Beni realizarían cobros a las familias solicitantes de adopción, en el primer caso para los cursos de capacitación y preparación de padres adoptantes y en el segundo a objeto de cubrir los gastos del seguimiento mediante el reconocimiento de pasajes y gastos al equipo, refiriéndose que habría un seguimiento pagado por la institución y otro seguimiento post adoptivo interdepartamental.

Considerando que el derecho a vivir en familia se encuentra constitucionalizado y que la Convención sobre los Derechos del Niño es parte del bloque de constitucionalidad, es preciso analizar los principios que sustentan la normativa de protección a las niñas, niños y adolescentes, en específico el interés superior, mismo que constituye un principio, derecho y garantía que irradia el andamiaje jurídico internacional entendido como; "(...) principio rector, ampliamente reconocido por el derecho internacional y reproducido de manera directa en la CPE, que propende por la máxima satisfacción de los derechos de que son titulares todos los niñas, y adolescentes, entendidos como fundamentales, prevalentes e interdependientes, y que como tal, una limitación u obligación de carácter imperativo, especialmente dirigida a todas las autoridades del Estado, quienes deberán actuar con diligencia y especial cuidado al momento de adoptar sus decisiones, en aquellos que se hayan involucrado los intereses del menor."¹⁴

En ese marco, el Artículo 60 de la Constitución Política del Estado dispone que "(...) es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y

¹⁴ S.C.1879/2012, del 12 de octubre del 2012

adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado”, concordante al Artículo 12 inc. a) de la Ley N°548, que establece que dicho principio será entendido como “ (...) toda situación que favorezca el desarrollo integral de la niña, niño y adolescente en el goce de sus derechos y garantías. Para determinar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes en una situación concreta, se debe apreciar su opinión y de la madre, padre o ambos padres, guardadora o guardador, tutora o tutor; la necesidad de equilibrio entre sus derechos, garantías y deberes; su condición específica como persona en desarrollo; la necesidad de equilibrio entre sus derechos y garantías, y los derechos de las demás personas”.

Estrechamente ligado se encuentra el principio de prioridad absoluta, por el cual las niñas, niños y adolescentes serán objeto de preferente atención y protección, en la formulación y ejecución de las políticas públicas, en la asignación de recursos en el acceso a servicios públicos, en la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad, y en la protección y socorro en cualquier circunstancia, obligándose todos los corresponsables al cumplimiento efectivo de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, conforme la Ley N° 548 se crea el Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente, conjunto articulado de órganos, instancias, instituciones, organizaciones, entidades y servicios, el cual se encuentra integrado entre otras instancias por: “(...) d. La Instancia Técnica Departamental de Política Social.” Asimismo la norma prevé que la actuación de los integrantes del sistema deberá sujetarse a los principios de articulación, cooperación, transparencia, buena fe y **gratuidad**, conforme el Artículo 160 parágrafo II de la misma norma.

En ese sentido se infiere que de acuerdo a los principios de interés superior y prioridad absoluta. El Estado deberá disponer de recursos económicos y humanos suficientes para el funcionamiento de los servicios que involucran la protección de niños, niñas y adolescentes, lo cual se desarrolla en el Artículo 15 parágrafo II, de la Ley N° 548, que refiere “Las Entidades Territoriales Autónomas Departamentales y Municipales ejecutarán el Programa Departamental de la Niña, Niño y Adolescente que incluya el funcionamiento de Instancias Técnicas Departamentales de Política Social y sus actividades programáticas; y el Programa Municipal de la Niña, Niño y Adolescente que incluye el funcionamiento de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y sus actividades programáticas respectivamente; mismos que deben ser enmarcados en el Plan Plurinacional, al efecto en el marco de sus competencias **deberán disponer de los recursos económicos y humanos suficientes con carácter obligatorio**” (negritas agregado). Y complementariamente el Artículo 182 inciso b), de la misma norma dispone que son atribuciones de los Gobiernos Autónomos Departamentales el “Establecer, implementar e institucionalizar instancias departamentales de gestión social, de protección y

atención para niñas, niños y adolescentes, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de la prioridad absoluta.

Éste cobro vulnera el principio de gratuidad dispuesto en el Artículo 10 de la Ley N° 548 que refiere que los procesos judiciales o procesos administrativos en los cuales se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes serán de carácter gratuito para éstos, en concordancia al Artículo 94 de la misma norma que dispone: “ (...) la prohibición de lucro para servidoras o servidores públicos y autoridades de centros de acogimiento, organismos intermediarios de adopciones e instituciones públicas en general que conozcan estos procesos, debiéndose denunciar al Ministerio Público.”

En ese orden de idea, la emisión de cualquier tipo de norma departamental que sea contraria a los principios de interés superior, prioridad absoluta y gratuidad establecidos en los Tratados e Instrumentos Internacionales, que conforman el bloque de constitucionalidad, la Constitución Política del Estado y la Ley N° 548, vulnera la primacía de la Carta Magna, así como la jerarquía normativa establecida en el mismo texto constitucional.

Por otra parte la Constitución Política del Estado, el Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública, teniendo autonomía funcional, administrativa y financiera, institución que ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía. Las y los fiscales de materia ejercerán la acción penal pública con todas las atribuciones que la Constitución Política del Estado y las leyes le otorgan al Ministerio Público, asegurando su intervención en las diferentes etapas del proceso penal, conforme a la Ley N° 260.

Asimismo, el Artículo 175 de la Ley N° 548 establece en el párrafo: I. “Todas las personas tienen la obligación de denunciar ante la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, los casos de amenaza o vulneración de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren institucionalizados en una entidad de atención y párrafo II. las servidoras y servidores públicos tiene el deber de denunciar dichas amenazas o vulneraciones, y la omisión de denuncia constituye infracción que será sancionada de acuerdo a lo dispuesto en este Código. En ese sentido, toda vez que los cobros anteriormente citados se contraponen al interés superior, prioridad absoluta y gratuidad, establecidos en la normativa vigente, en consecuencia vulneran los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes, en específico el derecho a vivir en familia, se considera pertinente que el Ministerio Público en cumplimiento a sus funciones realice las investigaciones que corresponda.

VIII. CONCLUSIONES

La Defensoría del Pueblo, en el marco de la “Informe especial “Límites al derecho a vivir en familia para niñas, niños y adolescentes en centros de acogida”, concluye lo siguiente:

1. Se ha evidenciado el desconocimiento de protocolos o lineamientos de adopción por parte de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, los SEDEGES/SEDEPOS y los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia.
2. Se ha identificado una cantidad significativa de niñas, niños y adolescentes institucionalizados, en centros de acogida, debido a la falta de coordinación de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, los SEDEGES/SEDEPOS y los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia; y a la preponderancia de las medidas de protección temporal como son la guarda o tutela frente a las de carácter permanente como es la adopción.
3. Se ha detectado la realización de cobros indebidos a las y los solicitantes de adopción, cobros que vulneran el principio de gratuidad, establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 548 y la prohibición de lucro señalado en el Artículo 94 de la misma norma.
4. Se ha identificado, que las expectativas de los solicitantes de adopción no están acordes a las necesidades de los niños en condición de adoptabilidad, asimismo, que las capacitaciones dirigidas a las familias son meramente informativas, generando desconfianza en el sistema por la falta de atención adecuada, empática y transparente en el servicio administrativo y judicial, creando abandono del trámite o en su caso, el uso de mecanismos fuera de la norma.
5. Se ha identificado que el personal técnico y profesional en las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, los SEDEGES/SEDEPOS y los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia no cuentan con la suficiente formación, capacitación y especialización en derechos humanos, ni en adopciones, como consecuencia se advierte: i) inseguridad para el cumplimiento de responsabilidades y competencias por parte de los operadores, tanto a nivel administrativo como judicial, ii) diferentes criterios y entendimientos para aplicar la Ley N° 548, iii) discrecionalidad en los formatos sobre idoneidad y adoptabilidad, iv) inadecuadas evaluaciones biopsicosociales aplicadas a los solicitantes de adopción;
6. Se ha constatado y es de preocupación para la Defensoría del Pueblo, la inexistencia de registros oficiales de niños, niñas y adolescentes viviendo en centros de acogida, recayendo esta responsabilidad en el personal de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y los SEDEGES/SEDEPOS.

IX. DETERMINACIONES DEFENSORIALES

La Defensora del Pueblo en uso de las atribuciones conferidas en los incisos 3 y 5 del Artículo 222 de la Constitución Política del Estado, así como en el numeral 3 del Artículo 5 y Artículos 24, y 25 de la Ley N° 870 de 13 de diciembre de 2016, Ley del Defensor del Pueblo, resuelve:

Recomendar

A los Gobiernos Autónomos Municipales de ciudades capitales, a los Gobiernos Autónomos Departamentales y a los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia que alcanzan a la investigación.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 parágrafo II y Artículo 60 de la Constitución Política del Estado, así como en el Artículo 12 incisos a), b), i), g), k); Artículo 59 parágrafo II; Artículo 35 parágrafo I, II; Artículo 37 parágrafo I, II, III Artículo 81; Artículos 184 incisos a), c), d), e), f), g), h), i); 188 incisos a), b), d), e), f), g); Artículo 250 parágrafo I, II, III; Artículo 251 parágrafo I, II, de la Ley N° 548.

Priorizar una solución permanente como la adopción frente a una de carácter provisional como la institucionalización, teniendo en cuenta que una niña o niño para alcanzar su pleno desarrollo necesita estabilidad en sus vínculos con personas adultas de referencia y en cumplimiento del mandato constitucional cuando exista la necesidad de restituir el derecho de una niña, niño o adolescente a vivir en familia.

Al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, al Consejo de la Magistratura, a los Gobiernos Autónomos Departamentales y a los Gobiernos Autónomos Municipales de ciudades capitales, que alcanzan a la investigación.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 179 Artículo n); Artículo 182 inciso f), g), h); Artículo 183 inciso i); Artículo 184 incisos g), k); Artículo 188 g), j); y Artículo 202 d) de la Ley N° 548.

Asumir las medidas necesarias para la existencia de un registro nacional y departamental que vincule a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, SEDEGES/SEDEPOS y los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia.

Al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, a los Gobiernos Autónomos Departamentales y a los Gobiernos Autónomos Municipales de las ciudades capital que alcanzan a la investigación

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 80 parágrafo I, II; Artículo 164 d); Artículo 179, Artículo 183 incisos g); y Artículo 184 h), i), j), de la Ley N° 548.

Formular e implementar programas sobre Cultura de la Adopción que genere a las y los servidores públicos y sociedad civil en general la conciencia que la adopción es un derecho.



Al Consejo de la Magistratura, a los Gobiernos Autónomos Departamentales y a los Gobiernos Autónomos Municipales de las ciudades capital que alcanzan a la investigación

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 11, Artículo 12 inciso k), Artículo 15 párrafo II; Artículo 165 inciso e); Artículo 182 párrafo b), d); Artículo 183 inciso h); Artículo 184 inciso c), d); Artículo 187; y Artículo 193 inciso a), Disposición Transitoria Primera de la Ley 548.

Implementar las medidas necesarias para el fortalecimiento de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, los SEDEGES/SEDEPOS y los Juzgados Públicos de Niñez y Adolescencia con equipos técnicos capacitados, especializados y con personal suficiente.

A los Gobiernos Autónomos Departamentales de La Paz y Beni

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 párrafo II de la Constitución Política del Estado, el Artículo 10, Artículo 12 incisos. a) y b), Artículo 15 párrafo II, Artículo 160 II, Artículo 94, y Artículo 182 inciso b) de la Ley N° 548.

Aplicar el principio de gratuidad en sujeción al interés superior y prioridad absoluta en todo trámite relacionado con la adopción, en resguardo al derecho a vivir en familia establecido en la Constitución Política del Estado.

A la Fiscalía General del Estado

De acuerdo al Artículo 225 Constitución Política del Estado, Artículo 10, Artículo 94, y Artículo 175 de La Ley N° 548, así como el Artículo 38 de la Ley N° 260.

Iniciar la investigación respecto a cualquier cobro que vulnere el principio de gratuidad en sujeción al interés superior y prioridad absoluta en todo trámite relacionado con la adopción, y en resguardo al derecho a vivir en familia; especialmente en el SEDEGES de los Gobiernos Autónomos Departamentales La Paz y Beni.

Notifíquese, regístrese y archívese