

Itinerarios

La integración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos nacionales



Organización
de Estados
Iberoamericanos
OEI
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de los Países
Hispanos
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

SIPI

ITINERARIOS: LA INTEGRACIÓN DE LA CDN EN EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, es el tratado de derechos humanos que más países han ratificado. Es el primer instrumento específico del derecho internacional que sitúa a los niños como titulares de derechos. En su texto se contemplan los derechos de los adultos y se subrayan aquellos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental requieren de protección especial. Es el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los niños.

La serie de datos destacados que se inaugura con este breve informe, tiene un doble propósito. En primer lugar, describir las etapas que el derecho internacional establece para hacer efectivos los derechos de los niños en cada país; a la vez que ofrecer información relevante sobre el proceso de implementación de la CIDN en la región latinoamericana. Este primer informe se enfoca en la firma de la CIDN y la sanción de leyes orientadas a la creación del Sistema Integral de Protección de Derechos de la Infancia que esta promueve.

En el marco del derecho internacional, la firma de una Convención constituye una declaración de principios a través de las cuales los Estados asumen el compromiso y la voluntad de desarrollar acciones concretas para transformar una situación en el sentido que establece el acuerdo. De este modo, cuando un Estado firma la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño la instauro dentro de su país como un instrumento jurídico en el que se fijan los principios de un nuevo pacto entre el mundo adulto y la infancia. Es solo el punto de partida. La ratificación de la CIDN es el momento en que el Estado establece un lazo jurídicamente vinculante – impone una obligación efectiva a quienes están sujetos a su régimen- con el tratado internacional. La instancia de la ratificación implica un compromiso fuerte por parte del Estado por crear las condiciones necesarias dentro de cada país para el cumplimiento efectivo de los derechos establecidos en la Convención.

La consecuencia jurídica del rango otorgado a la CIDN dentro del sistema jurídico de cada país es sustantiva. Debido a que la ley suprema de un país es su constitución, el valor jurídico de la CIDN está dado por su posición respecto al texto constitucional. Allí, se establecen los fundamentos de convivencia civil y actuación de los poderes públicos con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos. El carácter fundamental de la Constitución se sostiene en que sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas, su texto no puede ser alterado, ni modificado

por los poderes públicos en su actuación ordinaria. Por el contrario, sus principios se instauran como límites al ejercicio de las funciones de los poderes públicos. Todo el entramado normativo que rige a un país debe encontrarse estrictamente armonizado con los principios constitucionales.

El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país a la CIDN es el *supraconstitucional*. En estos casos, el tratado internacional se antepone a la ley suprema. Le sigue el rango *constitucional*, a través del cual la convención tiene igual primacía que el texto constitucional. Si la CIDN tiene rango *supralegal*, su texto prevalece cuando una ley del ordenamiento jurídico interno entra en contradicción con sus principios. Por el contrario, si la CIDN tiene rango *legal* esta adquiere el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria.

En América Latina, solo Guatemala posiciona a la CDN en rango supraconstitucional. Argentina, República Dominicana y Venezuela le han otorgado rango constitucional, mientras que Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay, posicionan al texto de la convención como supralegal. Por último se encuentra el grupo de países que le ha dado a la CIDN rango legal, conformado por Chile, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

TABLA 1: RANGO JURÍDICO OTORGADO A LA CIDN, AÑO DE SANCIÓN DE LAS LEYES Y CÓDIGOS DE INFANCIA, TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA FIRMA DE LA CIDN Y LA SANCIÓN DE LA LEY O CÓDIGO DE INFANCIA AMÉRICA LATINA, 19 PAÍSES

País	Rango jurídico dado a CIDN	Año de sanción de las Leyes y Códigos de Infancia	Tiempo transcurrido desde la firma de la CIDN y la sanción de la Ley /Código de Infancia
ARGENTINA	Constitucional	2005	15
BOLIVIA	Supralegal	1999	9
BRASIL	Supralegal	1990	0
CHILE	Legal		Proyecto de ley
COLOMBIA	Supralegal	2006	16
COSTA RICA	Supralegal	1998	8
CUBA (a)	Legal	1978	-12
ECUADOR	Supralegal	2002	12
EL SALVADOR	Supralegal	2009	19
GUATEMALA	Supracostitucional	2003	13
HONDURAS	Supralegal	1996	6
MEXICO	Legal	2000	10
NICARAGUA	Legal	1998	8
PANAMA (a)	Legal		Proyecto de ley
PARAGUAY	Supralegal	2001	11
PERU	Legal	2000	10
REPUBLICA DOMINICANA	Constitucional	2003	13
URUGUAY	Legal	2004	14
VENEZUELA	Constitucional	2007	17

(a) Luego de implementar su reforma constitucional de 1994, Panamá dicta la Ley N°3 de "Código de Familia", que reúne bajo una estructura legal única las instituciones principales del derecho civil de familia y las normas de protección integral del "menor" y la familia. No obstante, la familia y no los niños son los titulares de derecho de esta ley y no deja atrás la doctrina de la situación irregular y la tutelaridad. Por este motivo, para la elaboración de este documento, no se la considera como una Ley o Código de Infancia en armonía con los principios de la CIDN. En contraste, en Cuba la Ley N° 16 de "Código de la Niñez y la Juventud" tiene como sujeto de derecho a los niños y si bien ha sido sancionada 12 años antes de firmada la Convención, su texto refleja los principios fundamentales de la CIDN.

Fuente: Sistema de Información sobre Primera Infancia (SIPI) disponible en <http://www.sipi.siteal.org>

El paso siguiente hacia la efectivización de los derechos del niño es la integración de los principios de la CIDN al ordenamiento jurídico de cada país. Las leyes de protección integral o códigos de la infancia, regulan al conjunto de normativas que afectan a los titulares de derecho establecidos por la CIDN. Su promulgación constituye un avance significativo hacia la construcción de un sistema de protección de los derechos. No se trata ya de adherir al texto de la Convención sino de interpretarlo con el propósito de crear los procedimientos, asignar recursos, establecer reglas internas, y la institucionalidad adecuada para dar cumplimiento a los derechos de los niños en cada uno de los países.

Al enfocar en la fecha de promulgación de las nuevas leyes de infancia por parte de los Estados latinoamericanos, llama la atención el largo tiempo transcurrido entre la

ratificación o adhesión de la Convención y la entrada en vigor de los nuevos códigos internos; a la vez que el aceleramiento que este proceso tuvo en gran parte de los países a partir de los últimos años de la década del '90. Este cambio muy probablemente haya sido la respuesta de los estados latinoamericanos a las acciones llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos internacionales particularmente comprometidos con la implementación de la CIDN. La década de 1990 ha sido un momento de intensa discusión acerca de los alcances de las nuevas democracias latinoamericanas. Durante este período, se realizaron avances significativos hacia la incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico interno, siguiendo una lógica de fortalecimiento del estado de derecho y de la ciudadanía.

En este contexto particularmente propicio, se desarrolló una estrategia de promoción de los derechos del niño mediante la celebración de dos cursos. Por un lado, en 1999, el tradicional curso interamericano de derechos humanos organizado por el Instituto de Derechos Humanos (IIDH) de Costa Rica¹ vinculó por primera vez los derechos humanos con la infancia. Poco después, UNICEF apoyó una formación centrada en temas de protección de derechos humanos de la niñez².

Por su parte, un acontecimiento que marca un antes y un después en la relación del Estado con la infancia fue la sentencia de la Corte Interamericana de DDHH sobre el caso "Niños de la Calle" Villagrán Morales y otros vs Guatemala³. Esta fue la primera vez que la Corte Interamericana falló en un caso por violación de los derechos de los niños. En junio de 1990 cinco niños que vivían en la calle de la ciudad de Guatemala fueron secuestrados, torturados y asesinados por fuerzas de seguridad estatales. Luego de más de dos años de intentos fallidos por llevar el caso a juicio en Guatemala, la denuncia fue presentada formalmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Casa Alianza. Posteriormente fue presentado ante la Corte Interamericana por la CIDH. En 1999 la Corte decide por unanimidad declarar responsable al Estado de Guatemala, por violar derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), específicamente el derecho a la vida, la integridad física, libertad personal, garantías judiciales, protección judicial y los derechos del niño. El 26 de Mayo del 2001, la Corte ordenó al Estado de Guatemala que además de compensar económicamente a las familias y sancionar a los culpables, adecuara su

¹ En el marco de su mandato en materia de educación en derechos humanos, el IIDH dispensa, desde 1983, un curso anual en la materia. Más información puede consultarse en https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=760c3733-8e63-46ae-9751-5aaa31629e40&Portal=IIDH

² Beloff, Mary, *Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina*, 2008. Más información puede consultarse en http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs_Fortalezas-y-debilidades_-_Mary-Beloff.pdf Y Pauli Davila, Luis M. Naya, *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina* Buenos Aires: Granica, 2011. P 152-4

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los "Niños de la Calle" Villagrán Morales y otros vs. Guatemala. Fondo. Sentencia 19 de noviembre de 1999.

legislación doméstica al artículo 19 de la Convención Americana. El Estado de Guatemala adoptó estas medidas en los meses siguientes. El Código de los Menores vigente desde 1979 fue abolido en forma inmediata pero fue necesaria la movilización de la sociedad civil para que finalmente cuatro años después del fallo, el 4 de Junio del 2003, entrara en vigor la Ley de Protección Integral de Niños y Personas Jóvenes⁴. Este fallo emblemático puso en relieve la necesidad de redefinir la relación del Estado con la infancia, y la relevancia de introducir como marco rector a la CIDN. A partir de entonces, se dinamizó el proceso de adecuación normativa a los principios de la CIDN en prácticamente todos los países que aún no lo habían iniciado.

Es así que en la mayoría de los países latinoamericanos, la sanción de leyes y códigos de infancia orientadas a recoger los principios de la CIDN y desplazar al régimen tutelar vigente hasta entonces llevó entre 6 y 17 años desde la adhesión a la CIDN. Cuba, Brasil, Chile y Panamá son casos excepcionales. En el caso de Cuba, contaba con una ley de protección integral de la infancia previa a la firma de la Convención. Por su parte, Brasil sancionó la nueva ley junto con la firma y ratificación de la CIDN. Chile y Panamá se ubican en el extremo opuesto, dado que aún hoy no cuentan con Leyes de Protección Integral de los derechos del niño.

La situación de Chile es paradójica. No cuenta a la fecha con una Ley Integral de Protección de Derechos en la que se consagre el paradigma de la CIDN pero es el país que más ha avanzado en la conformación de un Sistema de Protección Integral de la Primera Infancia, a través de "Chile Crece Contigo", en vigencia desde el año 2006. En un contexto de intensa movilización y debate, el gobierno presentó, el 30 de abril de 2013, un proyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, actualmente en estudio por las organizaciones de la sociedad civil movilizadas⁵.

En Panamá, el Gobierno integró en 2005 una comisión para la elaboración de una propuesta de ley de protección integral de la niñez y adolescencia⁶, mediante un proceso multisectorial que incluyó la participación de la sociedad civil y de los organismos internacionales⁷. Paralelamente se elaboró una propuesta para conformar el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En noviembre del 2007, el Ministerio de Desarrollo Social presentó un proyecto de Ley ante la Asamblea Nacional⁸. Si bien esta iniciativa fue el fruto de un intenso debate multisectorial, no ha logrado hasta el momento el apoyo del órgano legislativo.

⁴ Más información puede consultarse en http://www.crin.org/espanol/RM/corte_interamericana.asp

⁵ Más información puede consultarse en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9315&prmBL=8911-18 y <http://www.achnu.cl/2013/05/03/gobierno-presenta-al-congreso-proyecto-de-ley-de-proteccion-integral-de-la-infancia-y-adolescencia/>

⁶ Integración de dicha comisión mediante el Decreto Ejecutivo N° 109 del 31 de mayo de 2005

⁷ Más información puede consultarse en http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4_sp.pdf

⁸ El Proyecto de ley se encuentra disponible en: <http://www.idemipanamá.org/especiales/docs/ley.pdf>

En síntesis, desde hace tiempo América Latina se encuentra inmersa de lleno en el proceso de armonización normativa a los principios fundamentales de la CIDN. Si bien sólo unos pocos países le han dado a la Convención paridad jurídica con la Constitución, es alentador que todos los países latinoamericanos hayan firmado y ratificado el texto de la CIDN. La sanción de códigos o leyes de infancia en la construcción de un Sistema Integral de Protección de los Derechos de la Infancia ha demostrado ser el resultado de un lento y trabajoso proceso en el que el rol de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel fundamental. Aún en los países que en la actualidad no cuentan con leyes de infancia en plena concordancia con la CIDN, se observan debates abiertos que auguran una pronta resolución.