

# UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

BIBLIOTECA



## PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DEL FONDO BIBLIOGRÁFICO DE LA BIBLIOTECA DE DERECHO

GESTION 2017

Nota importante para el usuario:

“Todo tipo de reproducción del presente documento siempre hacer mención de la fuente del autor y del repositorio digital para evitar cuestiones legales sobre el delito de plagio y/o piratería”.

La dirección de la Biblioteca



**Universidad Mayor de San Andrés  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Carrera de Derecho  
PETAENG**



**TRABAJO DIRIGIDO**

**“EFICACIA DE LA LEY 548 Y SU REGLAMENTO EN LA ASISTENCIA SOCIAL DE MENORES INFRACTORES Y VICTIMAS EN SITUACIÓN DE CALLE”**

**(Caso de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz)**

**Postulante:** NINFA GALLARDO SIÁCARA

**Tutor:** Dr. FLAVIO OROZCO LOZA

**Gestión:** 2016

## **DEDICATORIA**

*A mi familia: sostén fundamental de mi vida, sin el cual ninguna oportunidad habría sido posible, tanto en el ámbito ético como material.*

*A mis hijos: Adrián Sorel y Rayza Luciana, cuya vida y alegría, representan mi sensación de auténtica felicidad, gracias a lo cual fluye en mí, el trabajo, la paciencia y la responsabilidad, necesarias, que configuran mis propios derroteros.*

*A todos los niños en situación de calle de nuestro país: que se sepa que el sufrimiento diario al que se someten estas personas no queda en la total indiferencia; Si es que existimos personas comprometidas con la transformación social, es porque no toleramos y denunciemos estas duras cadenas, que ustedes pequeños, hoy tienen que cargar y que la sociedad del futuro seguramente ha de extinguir en primer término.*

*Ninfa Gallardo Siácara*

## *AGRADECIMIENTO*

*El más sincero agradecimiento al Dr. Flavio Orozco Loza, docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, por su colaboración y enseñanza en el proceso propio del desarrollo de la presente monografía, quien, con su apoyo y confianza, hizo siempre más cómoda y llevadera esta etapa crucial de mi vida profesional.*

*Ninfa Gallardo Siácara*

## INDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>A. CONSIDERACIONES METODOLOGICAS</b>	<b>7</b>
<b>1. PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL</b>	<b>8</b>
<b>3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>8</b>
<b>4. MÉTODOS DESARROLLADOS</b>	<b>8</b>
<b>II. SUSTENTO HISTÓRICO</b>	<b>9</b>
<b>A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL TRATO A PERSONAS QUE VIVEN EN LA INDIGENCIA</b>	<b>9</b>
<b>B. ORÍGENES DEL TRATO MODERNO HACIA LOS INDIGENTES</b>	<b>12</b>
<b>III. PERFIL SOCIO JURÍDICO Y DEMOGRÁFICO DE LOS MENORES EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ</b>	<b>15</b>
<b>A. SUSTENTO NORMATIVO DE LA ATENCIÓN SOCIAL A MENORES EN GENERAL Y MENORES INFRACTORES EN PARTICULAR</b>	<b>15</b>
<b>1. REFERENCIAS DEL MARCO LEGISLATIVO NACIONAL</b>	<b>15</b>
<b>2. REFERENCIAS DEL MARCO INTERNACIONAL</b>	<b>17</b>
<b>3. DEFENSORIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA</b>	<b>18</b>
<b>B. ANÁLISIS PROSPECTIVO Y FACTUAL DE HECHOS</b>	<b>24</b>
<b>B.1. DIAGNÓSTICO SOCIO-DEMOGRÁFICO</b>	<b>24</b>
<b>B.1.1. EJE DE PREVENCIÓN</b>	<b>25</b>
<b>a) A NIVEL DE LA FAMILIA</b>	<b>26</b>
<b>b) A NIVEL DE LA EDUCACIÓN</b>	<b>27</b>

<b>c) A NIVEL DE LA SALUD</b>	<b>28</b>
<b>d) A NIVEL DE LA ECONOMÍA</b>	<b>28</b>
<b>e) A NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>28</b>
<b>f) A NIVEL DE LA PROTECCIÓN</b>	<b>29</b>
<b>B.1.2. EJE DE ATENCIÓN</b>	<b>29</b>
<b>a) A NIVEL DE LA FAMILIA</b>	<b>29</b>
<b>b) A NIVEL DE LA EDUCACIÓN</b>	<b>29</b>
<b>c) A NIVEL DE LA SALUD</b>	<b>30</b>
<b>d) A NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>31</b>
<b>e) A NIVEL DE LA CULTURA</b>	<b>32</b>
<b>f) A NIVEL DE LA PROTECCIÓN</b>	<b>32</b>
<b>g) A NIVEL DE LA ECONOMÍA</b>	<b>33</b>
<b>B.2. PRECISIONES CONCEPTUALES</b>	<b>33</b>
<b>B.2.1. EFICACIA JURÍDICA</b>	<b>33</b>
<b>B.2.2. ASISTENCIA SOCIAL</b>	<b>35</b>
<b>B.2.3. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS</b>	<b>36</b>
<b>B.2.4. DEFENSORÍAS MUNICIPALES DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA</b>	<b>38</b>
<b>B.2.5. MENOR DE EDAD – MINORÍA DE EDAD</b>	<b>39</b>
<b>B.3. EL LUGAR DEL DERECHO PENAL JUVENIL O DERECHO PENAL DEL MENOR</b>	<b>40</b>
<b>C. PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN EN CASO DE MENORES EN SITUACIÓN DE CALLE INFRACTORES DE LA LEY PENAL</b>	<b>42</b>
<b>1. LA PARTICIPACIÓN EMPÍRICA DE LAS DNA'S EN LOS PROCESOS PENALES DONDE SE INVOLUCRAN MENORES COMO</b>	

<b>VÍCTIMAS O INFRACTORES</b>	<b>42</b>
<b>2. OTRAS INSTITUCIONES OBLIGADAS LEGALMENTE PARA ASISTIR ESPECIALMENTE A LOS MENORES INVOLUCRADOS EN DELITOS</b>	<b>43</b>
<b>D. LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO Y LA CRIMINALIDAD ADOLESCENTE</b>	<b>45</b>
<b>1. LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO Y LA CRIMINOLOGÍA EN CUANTO A LOS ADOLESCENTES EN GENERAL</b>	<b>45</b>
<b>2. AFIRMACIONES FORMULADAS DESDE LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO</b>	<b>48</b>
<b>3. AFIRMACIONES DESDE LA CRIMINOLOGÍA EMPÍRICA</b>	<b>52</b>
<b>4. PRINCIPIOS DEL TRATO JUDICIAL A MENORES</b>	<b>57</b>
<b>5. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ESPECIALIDAD DEL DERECHO PENAL SUSTANTIVO DE ADOLESCENTES</b>	<b>59</b>
<b>6. DATOS RECIENTES SOBRE LA CRIMINALIDAD ADOLESCENTE</b>	<b>62</b>
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>63</b>
<b>V. PROPUESTA DE LEY</b>	<b>65</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>85</b>
<b>VII. ANEXOS</b>	<b>89</b>

# **“EFICACIA DE LA LEY 548 Y SU REGLAMENTO EN LA ASISTENCIA SOCIAL DE MENORES INFRACTORES Y VICTIMAS EN SITUACIÓN DE CALLE**

## **(CASO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ)”.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La temática de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle es uno de los problemas sociales que más aflige en el país. La vida de este sector de personas (mayores y menores) es un “estado crítico” permanente, lleno de vulnerabilidad.

A nivel nacional, todas las personas en situación de calle, constituyen una población sometida a riesgos asociados a delitos, como: **la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, el consumo de alcohol y drogas y todos los tipos de violencia.**

El deterioro de lugares tradicionales como la familia y la escuela, provocado principalmente por la injusta distribución de la riqueza social y los ingresos, hace que estos espacios contradictoriamente actúen como factores expulsores de niñas, niños y adolescentes a la calle, dando lugar al incremento de esta población de menores que no tiene un hogar y que sobreviven en la calle.

Algunas instituciones en la ciudad de La Paz, realizan medidas tendientes a intervenir en esta situación, propendiendo dar cumplimiento al “proteccionismo” declarado en las disposiciones normativas e incorporando criterios institucionales de esa intervención. De hecho, debido al “alto incremento de personas indigentes y que consumen drogas”, la alcaldía de La Paz, anunció, durante la promulgación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto 2016, que la municipalidad ejecutará un programa de atención a la



población en situación de calle. Incorporó en su presupuesto asignaciones específicas a las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de esa institución edil.<sup>1</sup>

Ya en diciembre de 2012 se llevó a cabo el II Encuentro Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (NNASC), con el fin de analizar y trazar un plan de acción coordinado e integrado entre los gobiernos nacional, departamental y local. Ese año se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el marco del Proyecto Poblaciones Vulnerables, que plantea como una tarea: desarrollar un Modelo Integral e Intersectorial para la Atención y Prevención.<sup>2</sup>

Según dispone el Código Niña, Niño, Adolescente, éste grupo etario tiene derecho a la vida, en condiciones que les garanticen una existencia digna. También el Estado, en todos sus niveles, se obliga a implementar políticas públicas que aseguren condiciones dignas para su desarrollo integral con igualdad y equidad.

*“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 (...) en una familia sustituta (...)” (Art. 35).<sup>3</sup>*

Aun así, estos menores viven y mueren sin acceso a todos los derechos que las declaraciones normativas les otorgan.

## **A. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

### **1. PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

El tema propuesto se refiere a la intervención de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) a la problemática económico-social de los menores en situación de calle, cuando estos se encuentran involucrados en un Proceso Penal, en condición de infractores o víctimas y las disposiciones normativas de la Ley No. 548 y su Reglamento.

---

<sup>1</sup> La Razón, 17 de enero de 2016.

<sup>2</sup> El Diario, 08 febrero 2013.

<sup>3</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

## **2. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL**

La presente investigación repasa en datos empíricos y funcionales de las instituciones relacionadas en la problematización planteada; el espacio a observar se circunscribe a las instituciones establecidas en la jurisdicción de la ciudad de La Paz, en el periodo 2014 - 2016, considerando la fecha en que entró en vigencia la reforma del Código Niña, Niño y Adolescente que fue promulgada el 17 de julio de 2014. Se pretende estudiar las prácticas institucionales actuales a la luz de esta norma.

## **3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Verificar si son efectivas las disposiciones normativas de protección y asistencia social, descritas en la Ley No. 548 (Código Niña, Niño y Adolescente de 17 de julio de 2014) y su Reglamento (Decreto Supremo No. 2377 de 27 de mayo de 2015) en la intervención de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, cuando los menores en situación de calle en la ciudad de La Paz se encuentran involucrados dentro de un proceso penal, sea como infractores o como víctimas. Por cuanto, es necesario verificar el rol práctico de otras instituciones de la ciudad de La Paz que se relacionan en el proceso penal donde se involucran menores en situación de calle, en condición de infractores o víctimas, en relación al imperativo normativo de asistencia social, integral y sostenida.

## **4. MÉTODOS DESARROLLADOS**

Puesto que uno de nuestros principales métodos de aproximación es el método *exegético*, la tarea nuestra será tratar de descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso regular. En efecto, la exégesis, a partir de este supuesto, considera la norma como algo estático: "Lo que el legislador diga, dicho está, y lo que calla, callado está; tanto lo afirmado como lo omitido es inobjetable", se señala. En este sentido, toda controversia debe, necesariamente, encontrar respuesta en los textos legales. Este método utiliza los elementos pragmáticos, semánticos. extensivos, etcétera. Empero, es imposible captar la naturaleza del derecho si limitamos nuestra atención a la norma aislada.

Entonces, el método *sistemático* recurre, para interpretar e investigar el derecho, a dos elementos: a) tipificar la institución jurídica, a la cual debe ser referida la norma para su análisis e interpretación, y b) determinar el alcance de la norma interpretada, en función de la institución a la cual pertenece. En ambos, la norma constitucional juega un papel fundamental sobre las normas de las instituciones secundarias o de subsistema. Así, en esta dicotomía, sistema (Constitución y Tratados Internacionales) *versus* subsistema (Leyes, Decretos, etc.), la validez de una norma está siempre en función de otra, nunca en un hecho.

Ahora bien, cuando un aspecto jurídico no puede ser solucionado con las fuentes formales, es necesario que el investigador elabore por sí mismo el principio. Cuando la ley positiva carece de eficacia, la costumbre, la autoridad y la tradición deben llenar ese vacío, buscando siempre regular con equidad la situación concreta escapada de la norma positiva. En cuanto al procedimiento a seguir, hay dos posibilidades: 1) la interpretación por la fórmula del texto, y 2) la interpretación con la ayuda de elementos independientes de la fórmula; esto es, trabajos preparatorios, ideas reinantes, antecedentes históricos, dinámica social, legislación comparada, etcétera.

## **II. SUSTENTO HISTÓRICO**

### **A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL TRATO A PERSONAS QUE VIVEN EN LA INDIGENCIA**

En los albores de la sociedad moderna la fuerza de trabajo que el Estado podía controlar estaba compuesta de personas que ejercían profesiones ilegales, mendigos y prostitutas, así como de otras, tradicional o jurídicamente sujetas a la protección y a la asistencia de la autoridad pública: viudas, dementes y huérfanos. La historia de las políticas llevadas a cabo respecto de los mendigos y los pobres, solo puede ser entendida en relación con la realidad de la asistencia-caridad y el derecho penal de entonces. **Esta exposición del tratamiento de los pobres desde siglos atrás tiene por objeto mostrar que el mismo correspondió a cambios en la *estructura social*.**

Max Weber observa, correctamente, que la ética medieval no solo había tolerado la mendicidad, sino que había llegado a glorificarla en las órdenes clericales mendicantes; y los mendigos seculares habían llegado a constituir una "clase" y ser valorados en esa calidad, por cuanto dejaban al rico ocasión de realizar buenas obras al dar limosnas a la Iglesia. Ciertamente, también se propiciaba la pobreza voluntaria, pero como resultaba difícil distinguirla de la involuntaria, las obligaciones y las ventajas de las "buenas obras", en forma de caridad, hacia los mendigos seculares eran constantemente reiteradas. En dicha sociedad existía un puesto para todos, tanto para el pobre que vivía de la limosna como para el rico que vivía de las rentas de su propiedad y que podía cumplir sus "obligaciones cristianas" justificándose ante los ojos de Dios por medio de obras de caridad. El ejercicio de la caridad constituyó una función esencial de los poderosos de ese mundo.<sup>4</sup> La relación entre estos dos grupos contrastantes, ninguno de los cuales vive del producto de su trabajo, era expresada por las enseñanzas sociales de la Iglesia, que utilizaba el deseo de los ricos para obtener los favores divinos con el fin de asegurar una asistencia material a los pobres. Esta actitud era comprensible en una sociedad en la que resultaba siempre posible asegurarse una existencia no demasiado inferior a la del nivel medio de los trabajadores y en la cual quien escogía voluntariamente el destino de la pobreza, cumplía un acto de heroica abnegación, reconocido por la sociedad. La entrega de ropa y comida a los necesitados constituía una actitud respetada por los hombres y "agradable a Dios".

El cuidado de los pobres era considerado una tarea de la Iglesia, y las riquezas acumuladas por esta última se justificaban como "propiedad de los pobres, enfermos y ancianos". Por otra parte, las incursiones del Estado en este campo se realizaban con el objeto de mantener bajos los salarios y asegurar una adecuada oferta de mano de obra. En la época en que las plagas y las guerras habían destruido del 30% al 60% de la población de Europa, la política salarial consistía fundamentalmente en mantener un bajo precio para la fuerza de trabajo de reserva: los pobres. Cuando los vagabundos eran

---

<sup>4</sup> Weber Max, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ed. Península, Barcelona 1973, pp. 253-254.

empleados coactivamente y con bajos salarios en la ejecución de obras públicas, el propósito que en realidad se perseguía era el de forzarlos a trabajar en la industria privada aceptando el nivel de salarios prevalecientes. En otras palabras, el objetivo principal de tales medidas era el de superar la escasez de fuerza de trabajo, impidiendo un aumento de los salarios como lo demuestran las ordenanzas francesas de 1382 y 1535 o el estatuto inglés de 1388.<sup>5</sup> Se trataba, sin embargo, de medidas transitorias desprovistas de efectos perdurables.

El problema de la relación entre trabajo y pobreza sufrió un cambio profundo durante el transcurso del siglo XVI, cuando las condiciones de vida de las clases inferiores se deterioraron en forma notable. Varios autores describen la mendicidad como uno de los peores males de su época, y atribuyen su surgimiento a la disolución del orden feudal.

Comparando el siglo XVI con el siglo XV, las autoridades carecían ya de motivos para temer una imprevista disminución de la fuerza de trabajo y que las filas de los mendigos y vagabundos aumentaban con aquellos en busca de trabajo, pero incapaces de obtenerlo. Frente a esta situación, Holdsworth concluye que la aparición de una amplia categoría de vagabundos aptos para el trabajo, convierte a la caridad indiscriminada en peligrosa e inefectiva para tratar el problema del desempleo.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, el cambio en la posición de la Iglesia y la confiscación de sus propiedades, condujo a una completa desorganización de la “asistencia a la pobreza”.

La actitud de la burguesía hacia el trabajo y la pobreza, difiere profundamente de la que sostenían las clases dirigentes en el sistema feudal. La doctrina tomista “(de Tomas de Aquino) sobre la *necesidad del trabajo* entendida como condición natural e indispensable de la vida, significaba el deber del individuo de trabajar, tanto como lo requería su preservación y la del conjunto de la sociedad, corresponde con el inmovilismo del sistema social medieval, en el cual los potentados señores feudales, que

---

<sup>5</sup> Georg Rusche y Otto Kirchheimer, *Pena y estructura social*. Trad. Garcia Mendez E., Ed. Temis, Bogotá-Colombia. 1984, p. 136.

<sup>6</sup> Citado por Georg Rusche y Otto Kirchheimer, *ob. cit.* p. 167.

vivían del producto de los otros o de la guerra, consideraban la necesidad de trabajar para vivir, como una calamidad, solo comparable a las penurias de un proletario obligado a trabajar aun en el caso de ser consciente de que su esfuerzo no lo llevaría jamás a ocupar una posición social más elevada.

La burguesía, sin embargo, tuvo éxito prosperando por medio de su industria, según las ideas imperantes sobre el “mérito individual”, su actividad era estimada y glorificada como Trabajo. De este modo fue como la riqueza perdió su marca pecadora y como la idea de la generosidad voluntaria hacia los pobres para la absolución de las faltas, perdió su sentido. La burguesía justificó su vida no por las obras de caridad, sino por su conducta cotidiana, constituyendo, su existencia, comportamiento y éxito en este mundo, su propia legitimación. La caridad asume valor moral como demostración del éxito material. No todos poseen por supuesto la misma capacidad, pero cualquiera que se dedique a su trabajo está potencialmente capacitado para ganar su sustento cotidiano. El típico argumento de los ricos, de que los pobres son demasiado indolentes para trabajar y que las oportunidades en este campo se ofrecen por doquier, encuentra un fuerte defensor en la figura de Lutero. Él afirma que solamente es necesario evitar que los pobres mueran de hambre o de frío y que ninguno debería vivir del trabajo de los demás, y agrega que nadie que desee ser pobre debiera enriquecerse, pero que quien aspire a la riqueza solo habrá de trabajar arduamente.<sup>7</sup>

## **B. ORÍGENES DEL TRATO MODERNO HACIA LOS INDIGENTES**

Durante el siglo XVI se acentuó particularmente el énfasis en la distinción entre mendigos aptos e ineptos para el trabajo, considerándose a los segundos como sujetos adecuados para un sistema racional de asistencia social, y a los primeros, como destinatarios de la política criminal. Esto se halla confirmado plenamente por las regulaciones administrativas de la asistencia en ciudades alemanas. Las regulaciones municipales de Wittenberg y Leisnitz (ambas influidas por Lutero), las grandes ciudades imperiales (Nuremberg, Augsburgo, Estrasburgo) dispusieron de sistemas racionales que

---

<sup>7</sup> Weber Max, ob. cit. pág. 128.

cubrían todos los aspectos de la asistencia social. El estatuto de Nuremberg, por ejemplo, preveía, teóricamente, cada detalle: prohibición de la mendicidad, obtención de trabajo y herramientas, adelantos de dinero a los artesanos necesitados, autorizaciones de mendicidad a los incapacitados para el trabajo, etc. En la práctica, estas resoluciones, rara vez tuvieron éxito y difícilmente pueden ser comparadas con las anteriores medidas de la Iglesia católica.

A fines del siglo XVI, el incremento en la escasez de fuerza de trabajo impuso un cambio en el tratamiento de los pobres. Cambio que se refleja en las actitudes hacia la mendicidad de los escritos de la época. En un folleto de 1641, con el significativo título *Stanley's Remedy*, puede leerse: “El remedio de Stanley o métodos para reformar mendigos, ladrones, salteadores de caminos y rateros; o compendio donde se muestra que el ocio, el pecado de Sodoma, es la pobreza y miseria de este Reino: escrito por gente de buena voluntad en honor de Dios y del bien público de ricos y pobres”. En este folleto, el autor que es un ladrón que había sido perdonado por la Reina, después de haber recibido una sentencia de muerte, calcula el monto de las pérdidas sufridas por el Estado como resultado del ocio de 80.000 vagabundos que hubieran podido utilizarse para trabajos productivos. Las quejas características de la baja Edad Media referentes a los delitos contra la propiedad, así como a otros crímenes graves cometidos por seres desesperados que carecían de medios de subsistencia, dieron paso a protestas en oposición al ocio de los vagabundos por las “pérdidas” que esto significaba para la nación.

La gente que vagabundeaba y mendigaba a lo largo del país y que arribó a las ciudades durante el periodo mercantilista en busca de mejores condiciones de vida, no resultó siempre incapaz de defenderse de la opresión social, excepto en situaciones de crisis agudas. Cuando las condiciones ofrecidas por los empleadores les eran demasiado desfavorables, estos individuos preferían vivir de la caridad privada, antes que de un empleo regular. En esa época, los ingresos de los mendigos (como los subsidios gubernamentales de desempleo hoy), constituían el límite por debajo del cual los salarios más bajos no podían descender. Los trabajadores se transformaron a menudo en mendigos

cuando deseaban un descanso por un período más o menos largo, o cuando buscaban un respiro que les permitiera encontrar una ocupación más agradable o con mejores ingresos.

Amargas quejas por la escasez de fuerza de trabajo causada por la mendicidad proliferaban por doquier, y las leyes represivas sobre los pobres tomaron en consideración el problema. En contraste con la política practicada a comienzos del siglo XVI, cuyo objeto central era la eliminación de la mendicidad, el nuevo programa perseguía objetivos más directamente económicos, ósea de rendimiento y ganancia. Se intentó evitar que los pobres se alejaran de su función de fuerza de trabajo, lo cual acontecía cuando se dedicaban a la mendicidad como alternativa a trabajar por bajos salarios. Un decreto de Bruselas de 1599 establecía penas contra los mendigos aptos para el trabajo, contra los siervos domésticos que abandonaran a sus patrones y contra los trabajadores que dejaran su empleo para dedicarse a mendigar. De la misma forma un decreto francés de 1724 justificó las penas impuestas a los mendigos aptos para el trabajo, con el fundamento de que ellos privaban a los pobres de su pan al negarse a formar parte de la fuerza laboral. Las definiciones de bribón, vagabundo y mendigo apto para el trabajo (*rogue, vagabond y sturdy beggar*) de un estatuto inglés de 1597, constituyen una evidencia más de los cambios de actitud, ya que dichas definiciones incluían a todos los trabajadores que rechazaran trabajos con el nivel de salarios prevalecientes.

Por lo tanto, debemos concluir que la adopción, a fines del siglo XVII, de un método más humano de represión de la vagancia, la institución de las casas correccionales, constituyó también el resultado de un cambio en las condiciones generales económicas. La nueva política legislativa hacia la mendicidad fue una expresión directa de la nueva política económica general. Con la ayuda de la maquinaria legislativa y administrativa, el Estado utilizó los contingentes de fuerza de trabajo que encontró a su disposición para la prosecución de sus nuevos objetivos.



### **III. PERFIL SOCIO JURÍDICO Y DEMOGRÁFICO DE LOS MENORES EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ**

#### **A. SUSTENTO NORMATIVO DE LA ATENCIÓN SOCIAL A MENORES EN GENERAL Y MENORES INFRACTORES EN PARTICULAR**

##### **1. REFERENCIAS DEL MARCO LEGISLATIVO NACIONAL**

En el Estado Plurinacional de Bolivia se considera al adolescente como “Sujeto de Derecho”, así lo señala el artículo 5 del Código Niño, Niña y Adolescente, norma que, además, establece el rango de edad para adolescentes entre 12 y 18 años; es en esa línea que, si bien el adolescente posee derechos, no es menos cierto y lógico que posea también obligaciones (responsabilidades) acordes a su desarrollo.<sup>8</sup>

La legislación boliviana respecto a responsabilidad penal juvenil define de manera atinada el rango de edad, mismo que comprende de 14 a 18 años. Ahora, si bien los adolescentes son responsables penalmente por sus actos, esto no significa tratarlos como adultos, menos aún vulnerar sus derechos y garantías procesales que hacen a la materia, tales como presunción de inocencia, debido proceso, defensa especializada, asistencia integral, proporcionalidad, excepción de la privación de libertad, igualdad y no discriminación, prioridad absoluta, interés superior del niño y otros.

De este modo, conviene citar las palabras del doctor Alejandro Rojas Aguilar al respecto del interés superior del niño, lo que define como: “el interés superior no es una directriz que pueda ser utilizada como una especie de excusa para tomar decisiones al margen o en contra de los derechos fundamentales de los adolescentes. Dentro del actual sistema, entonces, no es válido ni legítimo utilizar el interés superior como argumento o razón para tales efectos”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 261.I. “La o el adolescente que incurra en la comisión de conductas punibles tipificadas como delitos en el Código Penal y en leyes especiales, responderá por el hecho de forma diferenciada del adulto. La diferencia consiste en la Jurisdicción Especializada y en la medida socio-educativa que se le imponga”.

<sup>9</sup> Rojas Aguilar, Alejandro, Adolescentes y responsabilidad Penal, Tomo II, 1ra. Edición, Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2006.

Realizadas las explicaciones y uniformando los principios, debe entenderse al adolescente como “sujeto de derecho en desarrollo”; empero, para que este concepto se materialice en el ámbito penal, es menester que el Estado Plurinacional de Bolivia garantice el respeto a las garantías procesales y, a través de éste, el goce efectivo de los derechos, mismo que podrá darse mediante la ejecución de programas descritos en la Ley N° 548, tales como: a) Defensa pública especializada. El artículo 274° de la ley N° 548 señala que “la persona adolescente con responsabilidad penal, deberá ser asistida por una abogada o abogado, privado o del Estado (...)”,<sup>10</sup> profesional que deberá ser especializado, esto en virtud del artículo 262° inciso h) del mismo cuerpo legal que garantiza al adolescente contar con una defensa especializada. b) Equipo técnico interdisciplinario especializado. Nos referimos en este equipo a profesionales como psicólogos, trabajadores sociales, médicos, abogados y otros que sean de vital importancia para la asistencia bio-psico-socio-jurídica gratuita de los adolescentes en conflicto con la ley penal, aquéllos deberán estar capacitados y especializados en el buen trato y manejo de casos con adolescentes en conflicto con la ley penal, esto conforme establece el artículo 270° de la Ley N° 548, que garantiza al adolescente contar con una asistencia integral. c) Jueces, fiscales y policía especializada. Resulta importante contar con jueces, fiscales y policías especializados en el buen trato a adolescentes en conflictos con la ley penal, ya que, de no acontecer así, quizás se vulneraría muchos derechos, debido a que no todos los profesionales saben manejar situaciones difíciles que hacen al adolescente en su etapa de desarrollo, infiriendo, de esta manera, conmociones psicológicas que a futuro serán irremediables (por ejemplo la revictimización), no solo para el adolescente, sino para el entorno de este.

Ahora bien, después de citar algunos de los programas de especialización y selección que garanticen en sí los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, no es menos importante pensar en programas preventivos que ataquen la génesis del problema, vale decir que consideren los “hechos sociales” como factores que hacen de cierta

---

<sup>10</sup> Ley No. 548 (Código Niña, Niño y Adolescente), art. 274°, 17 de julio de 2014.

manera la aparición del delito, concepto que ya fue señalado en el siglo XIX por el sociólogo francés Emilio Durkheim.<sup>11</sup>

Es en ese sentido que deberá priorizarse la implementación de políticas públicas (políticas sociales básicas) dirigidas a la satisfacción de los NNASC en los ámbitos de salud, vivienda, educación, juego, alimentación, pleno desarrollo, etc.

A mayor abundamiento, la secretaria de los Derechos Humanos de Argentina, de forma atinada, señaló que las políticas públicas son (...) la principal obligación de un Estado democrático y orientado hacia el bienestar de su comunidad. Es decir, estas políticas hay que desarrollarlas, no como modo de prevención del delito, sino como corresponde hacerlo. Pero, además, y según se ha comprobado sobradamente en el mundo entero, las sociedades más equitativas, con mejor distribución del ingreso y con políticas públicas dirigidas hacia el conjunto de la población, tienen menores índices de violencia social. Es decir, implementar este tipo de políticas contribuirá objetivamente a la prevención del delito”.<sup>12</sup>

## **2. REFERENCIAS DEL MARCO INTERNACIONAL**

De esta manera se logra materializar el nuevo paradigma del Derecho Penal del adolescente en Bolivia, por ejemplo, consideremos que la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados parte a usar como último recurso la privación de libertad de adolescentes, misma que, además, deberá ser excepcionalmente dictada, por el periodo más corto posible.<sup>13</sup>

Ahora bien, en ese razonamiento, el Estado Plurinacional de Bolivia deberá considerar a la Convención de los Derechos del Niño como una norma supra-legal, tal cual dispone la

---

<sup>11</sup> Durkheim Emilie, *La División Social del Trabajo*, 1956.

<sup>12</sup> Secretaria de los Derechos Humanos, Estándares Mínimos de Derechos Humanos para una nueva ley de Justicia penal Juvenil, pág. 7.

<sup>13</sup> Convención de los Derechos del Niño, artículo 37. “Los Estados Partes velarán porque: b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

Constitución Política del Estado en su artículo 256°, parágrafo I, que a la letra señala: “Los tratados e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta”.<sup>14</sup>

Consecuentemente se toma en cuenta las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), y Directrices de las Naciones Unidas, para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”).<sup>15</sup>

### **3. DEFENSORIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

Las Defensorías intervienen en los casos en que es posible evitar los procesos penales de los casos en los cuales estén involucrados Niños, Niñas y Adolescentes, teniendo la precaución de no atribuirse funciones de autoridades llamadas por Ley.

La conciliación “es el procedimiento encaminado a que, cada parte en conflicto reconozca en su contrario, lo que haya de justo y racional en su respectiva demanda y se disponga a satisfacerlo, sin necesidad de que el adversario recurra a los medios coercitivos dispuestos por las normas correspondientes”.

La conciliación debe darse como manifestación de voluntad, debe existir consentimiento sin vicios. La conciliación principalmente debe hacer énfasis en el interés superior del niño, niña y adolescente, lo que implica que en toda decisión siempre se debe buscar una alternativa para que los menores logren un beneficio mutuo de las partes, en forma ágil y efectiva.

El lineamiento jurídico de las Defensorías Municipales en su carácter alternativo está basado en la desjudicialización y en la conciliación. Esto constituye una forma alternativa a la administración de justicia con participación social, que es un mecanismo

---

<sup>14</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, UPS, artículo 256, parágrafo I.

<sup>15</sup> Ver las notas 21° y 22° pág. 35 del presente trabajo.

eficiente para alcanzar soluciones favorables a la vigencia y defensa plena de los derechos de la niñez y adolescencia en este caso las Defensorías tratan de evitar que los problemas que afectan a los menores lleguen a instancias judiciales, buscando mecanismo de soluciones inmediatas que aborden el problema de manera integral.

Anteriormente se mencionó el carácter alternativo de la desjudicialización que quiere decir discriminar del ámbito de los jueces aquellos problemas que no son asuntos de relevancia jurídica y que las Defensorías pueden contribuir a solucionar en términos de conciliación con el fin de evitar conflictos legales perjudiciales para los menores en su desarrollo moral y social.

Las Defensorías Municipales emergieron en el marco de las reformas del Estado de 1985, cuyo contexto fundamental en el ámbito económico, político, social y jurídico afectó a las condiciones del Trabajo, creando bolsones inmensos de desempleo, de familias descompuestas y de personas viviendo en las calles. Los menores de edad que viven entre estos sectores vulnerables de la sociedad, viven situaciones frágiles de desprotección y peligro permanente, muchos de ellos motivados por la pobreza a abandonar sus estudios y su *confort* de niños para trabajar inexorablemente incluso más horas diarias de las permitidas legalmente por el trabajo.

En el D.S. No. 22354 del 6 de noviembre de 1989 se reafirma la prioridad nacional de las acciones y atención de salud a los sectores más vulnerables. Con la Ley No. 1152 del 14 de junio de 1990 se aprueba la suscripción de la “Convención (CIDN) sobre los derechos del niño en la Asamblea de las Naciones Unidas”.

El D.S. No. 22742 del 6 de marzo de 1991 dispone la inscripción de los niños recién nacidos en las Oficialías de registro Civil, con carácter obligatorio, con la simple presentación por parte de padres, padrinos o tutores de su carnet de salud infantil (carnet de vacunas).

La Ley No. 1403 del 18 de diciembre de 1992 reformó el Código del Menor que es un instrumento jurídico que delimita la participación de juzgados especializados en menores y adolescentes. Es bueno recordar que en función de esta norma también se

crea el Desayuno Escolar en todos los establecimientos educativos del país. También se define el Plan Nacional de supervivencia y desarrollo infantil y de la salud materna, incorporando a los menores en acciones de atención integral.

Por su parte la Ley No. 1565 de Reforma educativa de 1994 donde se establece a la Educación como la más alta finalidad del estado, quien se dispone a dirigirla, sostenerla y controlarla. Así se sugiere que el Niño, Niña y Adolescente pueda aprender en su propio idioma, otorgando becas a los niños cuyas familias no puedan sustentar estos gastos en colegios particulares pagantes o fiscales. Se homogenizó la matrícula gratuita a nivel nacional.

Mediante la Ley No. 1615 en 1995 se sancionó la Reforma a la Constitución Política del Estado en la que se considera a los jóvenes mayores de 18 años de edad a concurrir como electores y a la formación del ejercicio de los poderes públicos cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

Posteriormente se emite la ley No. 1551 de Participación Popular, en cuyo título II de los Gobiernos Municipales se amplían varias nuevas competencias a los Gobiernos Municipales, entre los cuales se encuentra el de “Defensa y protección de niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de la defensa, protección y cumplimiento de los derechos de los menores”

Luego se avanza en la Ley 1702 con su Decreto reglamentario No. 24447 que modifica la Ley de Participación Popular derogando los artículos 297° al 313° de la Ley No. 1403 transfiriéndose las atribuciones del inciso 3) al Juez del Menor y las competencias de los incisos 1), 2), 4), 5), 6) y 7) a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

Las atribuciones precisas de las Defensorías Municipales son las de vigilar, supervisar y fiscalizar a las instancias que hacen políticas de atención, llámense estos: centros de salud, escuelas, hogares, etc. En fin, la diversidad de instancias y de servicios de atención deben ser supervisadas por esta institución municipal. De esta manera se distinguen dos instancias institucionales o dos grupos de instituciones que intervienen en

los asuntos de los menores. Por un lado, se encuentran las instituciones que ejecutan políticas en favor de los niños y adolescentes y otras que ejecutan políticas de vigilancia y promoción de las actividades de estas.

Si bien las Defensorías tienen como principal atribución la defensa de los derechos de los menores, su actividad básica y cotidiana se encuentra en el ámbito de la reparación o de la restitución de los derechos violentados y transgredidos.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia son un servicio permanente, gratuito de protección, prevención y defensa socio jurídica de los derechos del niño, niña y adolescente dependiente del Gobierno Municipal cuyo objeto es precautelar la vigencia de los derechos de los menores, de conformidad a las normas y acuerdos internacionales, cuyas principales atribuciones son:

- a) Interponer demandas, solicitudes, denuncias y recursos ante las autoridades competentes por conductas y hechos de violencia, infracciones, o delitos cometidos en contra del Niño, Niña o Adolescente (NNA);
- 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;
- c) Remitir a conocimiento de la autoridad judicial, los casos que no son de su competencia o han dejado de serlo;
- d) Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que no se otorgue prioridad en la atención al NNA;
- e) Interponer de oficio acciones de defensa y otras acciones legales y administrativas necesarias para la restitución de derechos del NNA;
- f) Solicitar información sobre el ejercicio y respeto de los derechos de los NNA, ante cualquier instancia administrativa o judicial;
- g) Llevar un registro del tiempo de permanencia de los NNA en centros de acogimiento;



- h) Intervenir para que el daño ocasionado a NNA sea reparado;
- i) Demandar e intervenir en procesos de suspensión, extinción de autoridad materna, paterna o desconocimiento de filiación;
- j) Identificar al NNA en situación de adoptabilidad, e informar a la Instancia Técnica Departamental de Política Social;
- k) Intervenir cuando se encuentren en conflicto los derechos de los NNA con su padre, madre, guardadora o guardador, tutora o tutor;
- l) Promover reconocimientos voluntarios de filiación u orientar para hacer efectiva la presunción de filiación;
- m) Promover acuerdos de asistencia familiar para su homologación, de oficio por autoridad competente;
- n) Agotar los medios de investigación para identificar a los progenitores o familiares, y procurar el establecimiento de la filiación con los mismos en caso de desprotección de los NNA, conforme al reglamento de la instancia municipal;
- o) Intervenir y solicitar la restitución nacional o internacional de NNA, ante la Autoridad Central o ante el Juzgado Público de la Niñez y Adolescencia, de acuerdo al caso;
- p) En coordinación con las jefaturas departamentales y regionales de trabajo, proteger, defender y restablecer los derechos de la y el adolescente trabajador;
- q) Solicitar la imposición de sanciones municipales a locales públicos, bares, centros de diversión, espectáculos públicos, lugares de trabajo y otros, que atenten contra los derechos de NNA;
- r) Exigir a otras instancias de los Gobiernos Autónomos Municipales, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes;
- s) Crear, implementar y actualizar el registro de los NNA en actividad laboral o trabajo, y remitirlo al Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social;
- t) Brindar orientación, apoyo y acompañamiento temporales a los NNA;



- u) Derivar a programas de ayuda a la familia, a los NNA;
- v) Derivar a programas especializados para la atención del NNA en situación de calle;
- w) Derivar a los NNA a atención médica, psicológica o psiquiátrica en régimen hospitalario o ambulatorio, en los casos que corresponda;
- x) Derivar a programas de ayuda, orientación o tratamiento para casos de dependencia al alcohol u otras drogas;
- y) Acoger circunstancialmente a NNA;
- z) Generar y remitir a la Instancia Técnica Departamental de Política Social, la información necesaria para el sistema nacional de información;
- aa) Realizar la inventariación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los NNA, en los casos que corresponda;
- bb) Expedir citaciones en el ejercicio de sus atribuciones;
- cc) Verificar las denuncias de violencia con facultades de ingreso a lugares públicos;
- dd) Realizar acciones para la recuperación de los enseres personales y útiles escolares, en los casos que corresponda;
- ee) Verificar en las terminales, la documentación legal pertinente, en caso de viajes nacionales;
- ff) Autorizar excepcionalmente la actividad laboral por cuenta propia realizada por NNA de diez (10) a catorce (14) años y la actividad laboral por cuenta ajena de adolescentes de doce (12) a catorce (14) años; y
- gg) Registrar obligatoriamente las autorizaciones de la actividad laboral por cuenta propia realizada por NNA de diez (10) a catorce (14) años y la actividad laboral por cuenta ajena de adolescentes de doce (12) a catorce (14) años.

## **B. ANÁLISIS PROSPECTIVO Y FACTUAL DE HECHOS**

### **B.1. DIAGNÓSTICO SOCIO-DEMOGRÁFICO**

En la elaboración del presente diagnóstico se aplicaron diferentes instrumentos para el recojo de información como ser: grupos focales con Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (NNASC), entrevistas, encuestas y visitas a instituciones involucradas en la atención de este grupo; además, se tomaron en cuenta los insumos e información recopilados en trabajos de campo desplegados en esta ciudad. La metodología empleada durante el trabajo de campo fue eminentemente cualitativa; sin embargo, a partir del diseño de los instrumentos e implementación del proceso, se consideró para el análisis elementos de corte cuantitativo.

El centro de la ciudad de La Paz se puede comparar con un gran mercado conformado por áreas especializadas según las necesidades de los visitantes: la zona de la plaza Eguino de los textiles y ropa, la zona de la calle Eloy Salmón de los electrodomésticos, la zona de la avenida Rodríguez de la verduras y conservas, la zona de la calle Illampu de las pinturas, la zona de la avenida Max Paredes de la ropa de manufactura local, etc; y abarca alrededor de 150 manzanas de una zona que tradicionalmente fue ocupada por migrantes del campo a la ciudad.

El lugar más popular y conocido de la ciudad es la plaza San Francisco y Pérez Velasco que se caracteriza por tener de “todo” (comida, ropa, caramelos, etc.) y una gran cantidad de vendedores informales que trabajan sin cesar o a través de turnos durante todo el día y la noche. “La Pérez” marca el inicio de las zonas más comerciales de la ciudad de La Paz que baja desde la zona del Cementerio y que se conecta con la Garita de Lima y la Tumusla, todo este sector es considerado uno de los más peligrosos de la ciudad, “zona roja”, por el grado de concentración de hechos delictivos que existe en la zona.

En este mismo espacio, se encuentran los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) que viven en la calle, muchos de ellos (as) realizan diversas actividades informales.

El análisis se realiza en el marco de los ejes de prevención y de atención. Con relación al eje de Prevención se identifican los factores expulsores que originan que los NNA adopten la calle como su espacio de vida; por otro lado, el eje de Atención se refiere a los procesos desarrollados con los NNA que se encuentran en situación de calle.

### B.1.1. EJE DE PREVENCIÓN

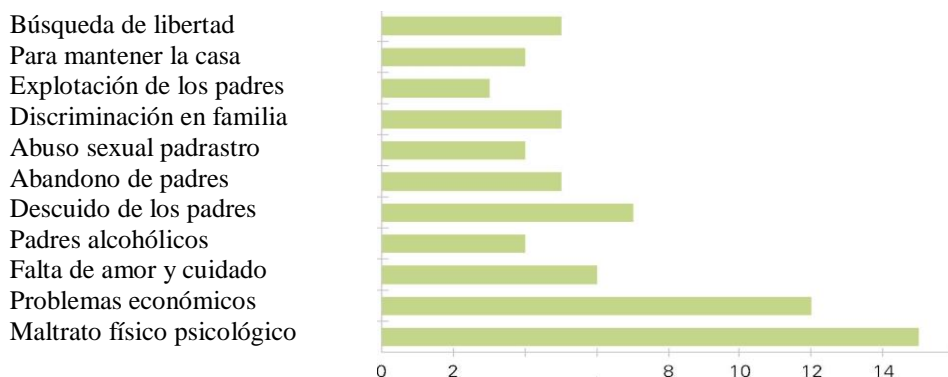
La información recabada muestra las condiciones actuales en las que se encuentran los NNASC y se identifican los factores expulsores a partir de los cuales se realiza un análisis de las causas que llevan a los NNA a la condición de calle, tomando en cuenta las variables: familia, educación, salud, economía, participación, cultura y protección, cada una de ellas descritas a continuación:

#### a) A NIVEL DE LA FAMILIA

En general, la familia es la unidad que sufre el mayor impacto en la dinámica de la sociedad: carencias económicas provocadas por la inequidad laboral, tensiones internas, maltrato en el hogar, consumo de bebidas alcohólicas, migración de las familias, limitación de habilidades sociales por falta de una educación orientada a la resolución de problemas, búsqueda de ingresos por medios ilícitos, entre otros.

En este marco, tanto los NNA como los diferentes actores institucionales identificaron los factores que influyen para que NNASC abandonen sus familias y busquen refugio en la calle. En el siguiente gráfico se pueden observar los factores identificados y la frecuencia en la respuesta:

Motivos que determinan que los Niños, Niñas y Adolescentes vivan en la calle



Los factores más significativos son: el maltrato físico y psicológico ejercido por alguno de los miembros de la familia, problemas económicos al interior de la misma, descuido de los padres y madres, discriminación dentro la familia.

Con menor priorización, pero no de menor importancia, se indicó que los NNA terminaban viviendo en la calle debido a la búsqueda de sustento económico para cubrir necesidades básicas de la familia y la búsqueda de libertad fuera de casa, también se hace referencia al componente afectivo como la falta de amor, acompañado de explotación ejercida por los padres y madres.

Maltrato en casa: este maltrato está estrechamente vinculado a los diferentes tipos de violencia, psicológica, física, verbal ejercida por miembros de su familia: padres, madres, madrastras, padrastros, tíos (as), primos (as), abuelos (as), etc., por estas razones los NNA prefieren otro lugar que no sea su casa, ya que se sienten agredidos constantemente.

Consumo de bebidas alcohólicas: este fenómeno ocurre generalmente cuando un miembro o varios de la familia son consumidores de alcohol, acto que refuerza los diferentes problemas que enfrenta la familia y que provoca acciones de violencia al interior de la misma. En muchas ocasiones, se inicia al NNA en el consumo de bebidas alcohólicas, constituyéndose en el espacio donde ellos (as) encuentran comunicación con algún miembro de su familia.

Migración de las familias: este factor está relacionado con la situación de pobreza extrema en nuestro país, que lleva a las familias del área rural a buscar nuevas oportunidades laborales y de estudio en los ámbitos urbanos. En muchos casos se dan rupturas y desvinculación total o parcial con miembros consanguíneos directos.

Desestructuración familiar: es atribuida a la separación física y/o abandono, que generalmente inicia por el divorcio o separación de los padres, muerte de uno de ellos o

de ambos, separación de los hermanos, estos factores influyen en la desintegración de la familia, dejando sin ninguna protección a NNA, quienes en busca de un referente y de afecto llega a vincularse de manera directa a la calle.

La dinámica expulsora en la familia produce otro tipo de factores que potencian la tendencia de salida hacia la calle e influyen en la personalidad de los NNA y que se traducen en desmotivación (“no quieren hacer nada en la casa”, “quita las ganas de superarse”), deseo de libertad, deseo de experimentar cosas nuevas que sus padres no les dejan y rebeldía.

Estos factores son potenciados por otros que se pueden considerar como factores de atracción o “atractores”, es decir que refuerzan las tendencias de salida hacia la calle, esos son: los amigos y amigas (“influencia de los amigos”), relaciones sexuales, diversión (“la mayoría se inicia en el internet, en los ‘tilines’, vídeo juegos y alternativas de diversión de alto riesgo”), ingresos económicos (“basado en hábitos delincuenciales y robo”).

#### **b) A NIVEL DE LA EDUCACIÓN**

Los NNASC que participaron en los grupos focales no hacen referencia a la variable educación al momento de hablar de motivaciones que tienen para salir a la calle, por lo que se deduce que desde su mirada el factor educativo no influye directamente.

Sin embargo, los diferentes actores indican que el sistema educativo en general y la escuela en particular no responden a las necesidades de capacitación de grupos de NNA en situación de riesgo y vulnerabilidad, constituyéndose en un factor de expulsión hacia la condición de calle.

Los factores identificados son:

Desmotivación por continuar en la escuela: producto de los diferentes problemas encarados al interior de la familia y problemas económicos se da lugar a la desmotivación para asistir a la escuela. Por otro lado, la oferta educativa no es atractiva con relación a las necesidades de aprendizaje de los NNA.

Deserción escolar: es ocasionado por varias causas como la constante desmotivación de los NNA, la inestabilidad de vivienda y el trabajo en condiciones de riesgos, muchos ofrecen sus servicios de lustra calzados, mecánicos, vendedores, lava autos, estas actividades generalmente desembocan en el abandono escolar definitivo.

#### **c) A NIVEL DE LA SALUD**

Se identificaron los siguientes factores:

Abuso sexual: son situaciones de abuso sexual que se generan al interior de la familia, limitando su desarrollo biopsicosocial y dejan huellas difíciles de reparar.

Embarazo no deseado: afecta a nivel psicológico y afectivo de la niña o adolescente, existe falta de apoyo que se traduce en rechazo del entorno, por tanto, en muchos casos, se convierte en una causa de expulsión a la calle.

#### **d) A NIVEL DE LA ECONOMÍA**

En referencia a esta variable, los tres principales factores identificados por los NNASC que influyen para que salgan a la calle son: problemas económicos y salir a trabajar a lugares inseguros, estos dos primeros permiten generar recursos para el sustento cotidiano, y mencionan un tercero que tiene que ver con trabajar para “comprar sus gustos”.

Por otro lado, la falta de empleo de los padres y/o de la familia acelera la posibilidad que los NNA salgan a la calle en busca de oportunidades laborales, las cuales ofrecen a esta población una remuneración muy baja, generando situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

#### **e) A NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN**

Los NNASC identifican cinco motivos relacionados con esta variable: la influencia de amigos, la expectativa de conocer a nuevos amigos, experimentar nuevas cosas; se identifica también el internet y los “tilines” y por último el tener pareja en la calle.

## **f) A NIVEL DE LA PROTECCIÓN**

En cuanto a la variable de protección, los NNASC consideran que su entorno no juega un rol protector, por lo que este grupo decide tomar la calle como una opción y/o alternativa de vida.

En este sentido, para evitar la salida de los NNA a la calle existe la necesidad de fortalecer el Sistema de Protección, contemplado e iniciado desde la familia, la escuela y la sociedad en su conjunto, así como los servicios de protección de la niñez, como ser las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES).

### **B.1.2. EJE DE ATENCIÓN**

El eje estratégico de atención se refiere a los procesos que se desarrollan cuando los NNA ya se encuentran en situación de calle, se identifican los factores expulsores a partir de las diferentes variables de análisis, que se describen a continuación:

#### **a) A NIVEL DE LA FAMILIA**

Los NNASC que participaron de los grupos focales no hacen referencia al factor familia al momento de hablar de su situación en calle. Sin embargo, los actores relacionados en la temática identificaron los siguientes factores:

Generaciones en calle: se tratan de las generaciones que existen en la calle, madres, padres, hijos (as); en algunos casos se afirma que se hallan al menos dos generaciones en situación de calle.

Por otro lado, se debe considerar que a partir de la evolución de la temática se evidencia que muchos NNASC duermen en alojamientos que por lo general están en condiciones de insalubridad y de alto riesgo, sobre todo por la violencia sexual comercial.

#### **b) A NIVEL DE LA EDUCACIÓN**

Los NNASC identifican lo qué les gusta y no les gusta de la calle. Dentro de estas definiciones para ellos (as) es más importante el sentimiento de comodidad puesto que

nadie les molesta, no hay tareas que cumplir y tampoco responsabilidades, les atrae no tener que ir a la escuela y no ser obligados a leer y con menor importancia está el hecho que extrañan a los amigos de escuela y tienen nostalgia de no estudiar.

Desde la mirada de otros actores, se identificó que los NNASC aprendieron a trabajar en la calle (especialmente en economía informal), a robar, a experimentar situaciones nuevas (consumo de drogas, etc.), a comercializar drogas, a desarrollar liderazgos propios, a pelear para hacerse respetar, a desconfiar de la Policía. Estos aprendizajes son productos de su vida en situación de calle; en paralelo el sistema educativo no cuenta con iniciativas que coadyuven para que este grupo cambie su situación y adquiera herramientas para encarar de mejor manera su vida.

Así mismo, se evidencia que existe poca oferta educativa especializada para esta población, sin embargo, se conocen experiencias al respecto desde el Ministerio de Educación en unidades educativas nocturnas para los NNASC institucionalizados y la denominada “aula libre” a cargo del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA).

### **c) A NIVEL DE LA SALUD**

Los NNASC identifican los siguientes factores que responden a lo que les gusta y no les gusta de la calle: la mayoría tiene preferencia por tomar alcohol, seguido por el consumo de drogas. Posteriormente indican que no les gusta pasar hambre y frío, por lo que sufren de afección en los pulmones y riñones; infecciones producto de relaciones sexuales y/o violencia sexual, finalmente, pero no menos importante, identifican el riesgo del contagio latente del VIH-SIDA.

Los factores identificados por otros actores son:

Consumo de drogas: no cabe duda que el problema principal que enfrentan los NNASC es el consumo de drogas, ya que tienen fácil acceso a las mismas a través de redes de distribución identificadas como de “micro tráfico”. Las fases de consumo de drogas de los NNASC que reportan los educadores en calle, son las siguientes: experimental, habitual, continua y de dependencia.



Casos de VIH-SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (ITS): en el tema de salud se añade los casos de VIH-SIDA, ITS, Enfermedades Diarreicas (EDA), Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs), tuberculosis y salud emocional.

En cuanto al eje de atención, en el Sistema de Salud se observa que no existen protocolos específicos para tratar casos de VIH-SIDA, embarazos no deseados, cirugías y violencia sexual de la que son víctimas los NNASC, especialmente en casos de emergencia. Así mismo, no existen procesos de capacitación y sensibilización para la prevención del VIH SIDA, dirigidas a educadores y a los NNASC.

Por otro lado, se han identificado vacíos en la normativa que impiden realizar un acompañamiento adecuado en temas de salud, por ejemplo, no se cuenta con acreditación de los educadores de parte del SEDEGES que les permita acompañar a los NNA a los centros de salud.

Atención a embarazos: en el caso de adolescentes gestantes, por no contar con una cédula de identidad no pueden acceder a la atención, demostrando la importancia del desarrollo de protocolos específicos y especializados, hecho que se suma a la necesidad de contar con atención gratuita para esta población. En general, no se aplican políticas de salud con la población de NNASC.

#### **d) A NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN**

Los factores identificados por los NNASC responden a lo que les gusta y no les gusta de la calle. Por un lado, valoran el respeto y mantener su libertad, también mencionan que el video juego es una de las cosas que más les gusta, como las discotecas, reunirse en grupo, pelear por ganar el respeto entre el grupo y finalmente la posibilidad de experimentar cosas nuevas. Por otro lado, manifiestan que no les gusta la discriminación de la sociedad, la violencia entre amigos, el sentimiento de soledad, el maltrato y con menor rango el interés de los amigos por satisfacción personal, finalmente no les gusta ser tratados como objetos.

#### **e) A NIVEL DE LA CULTURA**

Los NNASC que participaron en los grupos focales no hacen referencia al factor cultura, al momento de hablar de su situación en calle.

Sin embargo, otros actores relacionados han identificado el siguiente elemento que hace referencia a esta variable:

La “cultura de calle”: en el cotidiano de los NNASC se han dado procesos de construcción de identidad, adoptando tecnología, vivienda (en alojamientos), creación de conceptos de familia “no tradicional” y vínculos con perros. Así también, esta población ha creado una cultura con un propio vocabulario, símbolos, lenguaje, división por sectores y territorios, supersticiones, creencias y otras características que configuran una “cultura de calle”.

#### **f) A NIVEL DE LA PROTECCIÓN**

Los factores identificados por los NNASC referidos a la variable de protección, se dividen en dos grupos que responden a lo que les gusta y no les gusta de la calle.

Por un lado, manifiestan que sienten seguridad y protección en grupos y posteriormente plantean el gusto por el abuso de los antiguos miembros del grupo a los nuevos.

Por otro lado, entre lo que no les gusta de la vida en la calle, de acuerdo a su propia priorización es: el chantaje de algunos policías, maltrato y los golpes, el acoso a las chicas, el abuso de adultos, el abuso sexual entre chicos del mismo grupo u otros, y por último no les gustan las instituciones y/o hogares cerrados.

El factor identificado por otros actores se refiere al enfoque asistencialista que tienen algunas instituciones en su trabajo, generando procesos de dependencia y no de transformación, lo que ha confirmado que la propuesta de un enfoque integral en el marco de los derechos humanos es más positivo y efectivo.

## **g) A NIVEL DE LA ECONOMÍA**

A los NNASC les gusta obtener dinero fácil, y el robo constituye una forma de obtener dinero para vivir; ven formas de ganar dinero para sostenerse y finalmente piden limosna. Lo que nos les gusta es la explotación en el trabajo, el “hacer pieza” (violencia sexual comercial) para conseguir dinero, abuso y violencia como forma de adquirir ingresos y finalmente manifiestan que no hay fuentes de trabajo.

Desde la mirada de otros actores se identificó el maltrato y explotación de la que son víctimas los NNASC, son objeto de explotación laboral, con bajos niveles de remuneración, factor que les obliga a delinquir. Existe el trabajo infantil peligroso y violencia sexual comercial. Estos trabajos han tenido una secuencia en el proceso de evolución, que va desde el trabajo informal a la delincuencia.

## **B.2. PRECISIONES CONCEPTUALES**

### **B.2.1. EFICACIA JURÍDICA**

La eficacia es la capacidad de lograr un efecto o resultado buscado a través de una acción específica. El término proviene del vocablo latino *efficax*, que puede traducirse como “que tiene el poder de producir el efecto buscado”. La eficacia, entonces, tiene que ver con hacer lo apropiado para conseguir un propósito planteado *a priori* o de antemano.

Se deduce de esto que la eficacia es un concepto institucional objetivo y no cuantificable: algo será eficaz si cumple su tarea, e ineficaz si no cumple con ella. Esto lo diferencia de la eficiencia, que es similar, pero tiene un enfoque económico, ya que esta última es la capacidad de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos.

De este modo, si un jefe ordena a dos empleados realizar la misma tarea, y uno la termina en poco tiempo a un costo bajo y el otro tarda más tiempo y es más caro, ambos serán igualmente eficaces, pero no igualmente eficientes.

En su acepción más genérica, la noción de ‘eficacia’ del Derecho se refiere al problema “de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los destinatarios de la norma jurídica) y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto”<sup>16</sup>. No hace falta profundizar en esta aproximación inicial para entender que dicha noción alude a un conjunto de fenómenos centrales que caracterizan a una sociedad en que impera la cultura de la legalidad. Si el Derecho no se “cumple”, es obvio que la percepción social y el papel mismo de la legalidad se resiente; viceversa, la presencia del conjunto de valores y actitudes que caracterizan a la “cultura de la legalidad” es una de las condiciones que hacen posible la eficacia del Derecho.

Las múltiples relaciones de la eficacia con la validez y la justicia del Derecho han sido estudiadas detenidamente a lo largo del siglo XX, tanto desde el punto de vista de la teoría jurídica como desde la Sociología del Derecho. Es particularmente interesante observar cómo estas cuestiones han ido cobrando relevancia en el contexto contemporáneo. En tiempos de desbordante proliferación normativa y de extraordinaria confusión en el sistema de fuentes, cabe preguntarse hasta qué punto tiene sentido hablar de “eficacia” respecto de normas que escapan absolutamente a la posibilidad de conocimiento por parte de los destinatarios, hasta el punto de que no es exagerado afirmar que, al menos en determinados casos, la venerable presunción por la cual se considera que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento ha de quedar sometida a una cuidadosa evaluación crítica. En segundo lugar, y respecto del nexo entre eficacia de la norma y eficacia de las sanciones previstas para los casos de incumplimiento, cabe preguntarse si realmente pueden decirse “eficaces” las normas que sólo se cumplen por temor de la sanción; o, viceversa, si son “eficaces” —y en qué sentido lo son— las sanciones que acarrearán perjuicios objetivamente inferiores a los beneficios obtenidos con la infracción. También, en tercer lugar, y ahora en relación con la función de integración que cabe atribuir a un Derecho “eficaz”, es necesario

---

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto, *Derecho y Lógica*, bibliografía de lógica jurídica (1936 – 1960). Trad. Alejandro Rossi, Ed. centro de estudios filosóficos, UNAM 1985.

preguntarse por los efectos que tendrá la ingente acumulación de normas dictadas, a sabiendas que no llegarán a ser aplicadas nunca, por ejemplo, cuando son puramente programáticas o cuando el legislador sabe que no existen mecanismos de ninguna clase para exigir su cumplimiento.

Por cuanto, eficacia jurídica, es la concordancia entre la conducta querida por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos a ese orden. También puede considerarse la eficacia del orden jurídico en relación con la efectiva aplicación de las sanciones por los órganos encargados de aplicarlas, en los casos en los que se trasgrede el orden vigente. La importancia de la eficacia reside en que un orden jurídico sólo es válido cuando es eficaz; el orden jurídico que no se aplica deja de ser tal.

### **B.2.2. ASISTENCIA SOCIAL**

Asistencia: En este caso, nos interesa destacar su acepción como una *ayuda*, un soporte o un auxilio que se le brinda a quien lo necesita. Social: Es un adjetivo que refiere a la sociedad. Este último término (sociedad), por otro lado, hace mención al conjunto de personas que comparten una cultura y otros rasgos y que interactúan en el seno de una comunidad.

La noción de asistencia social, por lo tanto, está asociada a un servicio que se presta para solucionar problemas de diversa índole y mejorar las condiciones de vida de las personas.

El objetivo de la asistencia social es que todos los integrantes de una sociedad gocen de los mismos derechos y oportunidades. Como en la actual comunidad existen profundas desigualdades sociales, la asistencia social está dirigida a los desfavorecidos. Su labor se orienta a que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Lo habitual es que la Asistencia Social se desarrolle a través de instituciones del Estado o de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Las prestaciones englobadas en el concepto pueden ser muy variadas e incluir desde apoyo educativo hasta la facilitación de una vivienda, pasando por la entrega de alimentos o de remedios, etc.

Por su parte Manuel Ossorio anota el siguiente significado “Concepto impreciso dentro de la ayuda económica, cultural y moral a las clases necesitadas de la sociedad, o de cooperación a la mejora extraprofesional de los trabajadores y otros grupos o categorías sociales. Unas veces se practica por organismos oficiales; otras por los particulares con mayor o menor colaboración de las autoridades”.<sup>17</sup>

### **B.2.3. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS**

El Comité de los Derechos del Niño es un organismo de las Naciones Unidas que tiene la función de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes que han ratificado la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN).

El Comité también supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención (CIDN), publica su interpretación del contenido de las disposiciones sobre derechos humanos, en forma de observaciones generales sobre cuestiones temáticas y organiza días de debate general.

Según la Convención, el Comité debe estar integrado por diez personas expertas "de gran integridad moral y reconocida competencia". Sin embargo, en la actualidad, está formado por 18 miembros repartidos en dos cámaras. La distribución de los dieciocho miembros se basa en los grupos regionales de Naciones Unidas, es: cuatro miembros de África, cinco de Europa Occidental y otros, cuatro de Asia, dos de Latinoamérica y el Caribe, y tres de Europa del Este. De este modo, aunque hay miembros de todas las regiones, el Sur y Este de Asia, así como América Latina y el Caribe, se encuentran infrarrepresentadas.

Sus miembros son elegidos por los Estados Partes, entre sus nacionales, y ejercen sus funciones a título personal. En su elección, se debe tener en cuenta la distribución geográfica y los principales sistemas jurídicos. Las elecciones se realizan cada dos años, renovando la mitad de miembros del comité, por lo que cada mandato dura cuatro años.

---

<sup>17</sup> Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 2003.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) es un Tratado Internacional de las Naciones Unidas, firmado en 1989, a través del cual se enfatiza que los niños tienen los mismos derechos que los adultos, y se subrayan aquellos derechos 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 sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El texto de la CIDN al que suscriben los Estados está compuesto por un conjunto de normas para la protección de la infancia y los derechos del niño. Esto quiere decir que los Estados que se adhieren a la convención se comprometen a cumplirla. En virtud de ello se comprometen a adecuar su marco normativo a los principios de la CIDN y a destinar todos los esfuerzos que sean necesarios para lograr que cada niño goce plenamente de sus derechos. La Convención (CIDN) está compuesta por 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno. El derecho de las personas menores de 18 años a desarrollarse en medios seguros y a participar activamente en la sociedad.

A estas nociones compartidas con el conjunto de tratados de derechos humanos, se le suman cuatro principios específicos de la CIDN: el interés superior del niño, el derecho a la no-discriminación, el derecho a la vida, la sobrevivencia y el desarrollo y finalmente, el derecho a la libertad de expresión y ser escuchado. En efecto, el Comité de los Derechos del Niño otorgó mayor relevancia al contenido de los artículos 2°, 3°, 6° y 124° que contienen estas nociones, posicionándolas como “principios generales”. De este modo, estos artículos constituyen derechos en sí mismos, y a la vez se instauran como guía para la interpretación y respeto de todos los demás derechos presentes en la Convención.

*Observaciones Generales:* Son documentos que de forma periódica elabora el Comité de los Derechos del Niño para ayudar a la adecuada interpretación y aplicación de los derechos de la infancia según la Convención sobre los Derechos del Niño. Se parte de la idea de que la Convención es un documento vivo, cuya aplicación deber ser objeto de

constante supervisión. Estos textos se pueden aplicar para abordar aquellos aspectos sobre los que el Comité constata que falta la debida atención, en los que se incurre habitualmente en interpretaciones erróneas o insuficientes, o bien surge la necesidad de abordar nuevos aspectos de creciente preocupación.

En total se han publicado hasta ahora 17 *Observaciones Generales* que versan sobre campos como la educación, el VIH/sida, la salud en general, el trato hacia las personas menores de edad no acompañadas y separadas de su familia fuera de su país de origen, la protección contra los castigos corporales, los derechos de niñas y niños con discapacidad, la justicia de menores, la situación de la infancia indígena, el derecho a la participación, el derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el principio del interés superior, el derecho al juego y una observación sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos de niñas y niños.<sup>18</sup>

#### **B.2.4. DEFENSORÍAS MUNICIPALES DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA**

Las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia o Defensoría de la Niñez y Adolescencia (DNA) se crearon en 1997 para promover, proteger y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las Defensorías brindan a la comunidad un servicio municipal, permanente, público y gratuito. Aunque el costo de su funcionamiento es responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Municipales, UNICEF también apoya su labor.

En Bolivia, los Niños, Niñas y Adolescentes han venido sufriendo, con demasiada frecuencia, maltrato, explotación, abandono y exclusión. Aunque el Estado contaba anteriormente con instancias para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, estos mecanismos no eran efectivos. Por cuanto, para remediar la situación, en 1997, a raíz de la Ley de Participación Popular, se crearon las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia. Cuyo principal objetivo era generar una cultura de respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia.

---

<sup>18</sup> Wikipedia, <https://es.wikipedia.org/wiki/comitederechosdelniño>.



### **B.2.5. MENOR DE EDAD – MINORÍA DE EDAD**

Se llamará menor de edad a todos aquellos individuos que todavía no han alcanzado la edad adulta o de mayoría de edad. Menor de edad es aquel individuo que no ha alcanzado la mayoría de edad y como tal debe ser protegido y mantenido por sus padres o tutores.

Generalmente, la minoría de edad abarca toda la infancia y casi toda la adolescencia o parte de esta etapa, tal determinación dependerá estrictamente de lo que estipule la legislación del lugar del Estado en cuestión, aunque, la mayoría de los países occidentales establecen que se es menor de edad hasta los 18 o 20 años. En Bolivia, el artículo 5 del Código Niña Niño y Adolescente, establece el rango de edad para adolescentes entre 12 y 18 años.

En términos jurídicos, los menores de edad son aquellos individuos que todavía no alcanzaron la mayoría de edad, y por caso están sometidos al régimen que se conoce como *patria potestad*, esto quiere decir que viven bajo autoridad de sus progenitores que tienen la responsabilidad de protegerlos y de educarlos hasta que cumplan la mayoría de edad. Mientras tanto, si no tienen a sus padres porque fallecieron o porque perdieron este derecho por alguna resolución judicial, se nombrará un tutor que ejercerá la *patria potestad*.

Básicamente, la minoría de edad se establece para indicar la falta de madurez que todavía presenta un individuo para llevar a cabo determinadas acciones o actividades en su vida, tales como trabajar, casarse, vivir solo, entre otras y que resultan propias de la edad adulta, asimismo para eximirlo de la responsabilidad de aquellos actos que no se le pueden imputar por su falta de capacidad o que, según las leyes positivas, cuentan por su condición de minoría de edad de regímenes especiales penales.

De acuerdo a lo que establecen la mayoría de las legislaciones un menor de edad no podrá ser encarcelado por la comisión de un delito, de haber cometido alguna contravención a las normas penales por parte de un menor, este será llevado a un “instituto especial”, pero no cumplirá prisión efectiva.

No todas las realidades resultan así y algunos Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) antes de llegar a la mayoría de edad, se encuentran trabajando para subsistir o para ayudar a sus familias. En otros casos que revisten igual gravedad, son sometidos y explotados. Derivándose de esa realidad el concepto de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle (NNASC)

### **B.3. EL LUGAR DEL DERECHO PENAL JUVENIL O DERECHO PENAL DEL MENOR**

El derecho penal juvenil o derecho penal de menores, o cual fuere la denominación adoptada, representa un sector especial del derecho. Algunos estudiosos lo han acercado al Derecho de Familia y otros posteriormente lo ubicaron en el Derecho Penal.

El Derecho de Familia, es el área del derecho, a la que le corresponde entre otros aspectos de carácter familiar, velar por el cuidado y tratamiento de los menores. Durante todo un siglo (finales del siglo XIX hasta finales del XX) los menores en conflicto con la ley penal eran considerados un fenómeno de la ruptura de las familias y de los valores morales.<sup>19</sup>

Esta postura comenzó a adoptarse a finales del siglo XIX en Europa y Norteamérica, y a principios del siglo XX en América Latina, conllevando la concepción de sustraer a los menores del ámbito jurídico penal, a un sistema o “modelo proteccionista”, desprovisto de la más mínima observancia de derechos y garantías procesales, orientado a un derecho penal de autor, por razones más de personalidad de los menores, que a conductas delictivas concretas. La *internación* era la regla general, entre otras características que los alejaban del ámbito jurídico penal.

Posteriormente, se dio paso en Latinoamérica a otro modelo con tendencia más educativa, a partir de los años sesenta, tratando de evitar la judicialización de los casos

---

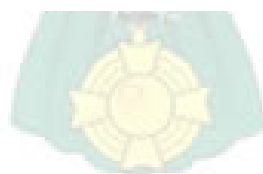
<sup>19</sup> Trejo Escobar, M. A. Evolución del Régimen Jurídico Especial de Menores: Estado Actual y Perspectivas. En Revista Jurídica Actualidad, publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE), año 1, número 1. San Salvador, 1996.

de menores, buscando actividades recreativas y sociales, de trato familiar y hasta de reparación de las víctimas.<sup>20</sup>

Tales modelos (proteccionista y educativo) correspondían o estaban cimentados en lo que en la actualidad es denominada como “*doctrina de la situación irregular*”,<sup>21</sup> por abarcar aquellos menores etiquetados bajo la consideración de encontrarse en estado de “riesgo”, “peligro” y “abandono”.

La legislación creada hasta ese momento en materia de menores, tenían una gran afinidad con el derecho de familia, por el tratamiento que se le daba a los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en general y sobre todo aquellos involucrados en delitos e infracciones. Las doctrinas y orientaciones elaboradas a nivel mundial, mientras perduró el periodo del modelo proteccionista, no fueron más que diseños para el tratamiento y asistencia de la infancia pobre.<sup>22</sup>

A tal punto que los objetivos específicos perseguidos, así como los procedimientos de las leyes y de los tribunales de menores, eran diferentes, se exigía que el Juez de Menores fuese especializado en “delincuencia infantil”, preparación jurídica, formación psicológica, psiquiátrica y sociológica, y se exigía preferentemente que fuesen mujeres ya que para los expertos de la época constituían ser los jueces naturales de los menores.<sup>23</sup>



---

<sup>20</sup> Ornosá Fernández, M. R. Derecho Penal de Menores. Barcelona. Editorial Bosch. 1ª ed. 2001. pp. 32 y 33.

<sup>21</sup> Campos Ventura, O. A. y otros autores. Justicia Penal de Menores. Publicación del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia y la Unidad Técnica Ejecutiva. 1998. pp. 13 a 15.

<sup>22</sup> García Méndez, E. y otros autores. Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Bogotá-Buenos Aires. Editorial Temis-Ediciones Desalma. 1988. p. 27.

<sup>23</sup> Peña Núñez, J. Menores en Situación Irregular. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. 1956, p. 156. Cfr. González Oviedo, Surgimiento, crítica y reciclaje del neo memorismo en América Latina. p. 15.

## **C. PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN EN CASO DE MENORES EN SITUACIÓN DE CALLE INFRACTORES DE LA LEY PENAL**

### **1. LA PARTICIPACIÓN EMPÍRICA DE LAS DNA'S EN LOS PROCESOS PENALES DONDE SE INVOLUCRAN MENORES COMO VÍCTIMAS O INFRACTORES.**

Las instituciones que se ocupan de la temática de los NNASC en la ciudad de La Paz trabajan desde el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia, **sin embargo, algunas todavía cuentan con un enfoque asistencial.** La mayoría centra sus acciones en el eje de atención a NNSAC y no así en el de prevención.

Las metodologías y métodos aplicados en la atención de NNASC se desarrollan a partir de 5 momentos o etapas (el número puede variar según la institución), las cuales dependen de los planes y experiencia institucional, entre los que se mencionan los siguientes:

- a) Primer momento - Encuentro con la población de NNASC: que implica el trabajo en la calle a partir de la observación, el contacto inicial (abordaje), interacción, aproximación institucional y toma de decisión (decisión de cambio de parte de la NNA).
- b) Segundo momento - Entrada a la institución: a partir del desarrollo de procesos que generan confianza, adaptación, recuperación de hábitos de limpieza y cumplimiento de normas, planificación y ejecución de objetivos a corto plazo, asistencia regular a clases, realiza compromiso con la institución de respeto al programa y deseos de cambio, coordinación con Defensorías de la Niñez y Adolescencia y SEDEGES.
- c) Tercer momento - Proceso de desarrollo institucionalizado: se desarrollan procesos de construcción de su proyecto de vida, participación, tratamiento psicoterapéutico, documentación, reinserción familiar cuando sea posible, institucionalización, identificación de sus problemáticas (salud, educación, familiar, económica, hábitos de vida), entrevista con profesionales (psicopedagógico, trabajadora social, profesional en medicina) y centro de desarrollo integral, coordinación con Defensorías de la Niñez y Adolescencia, y SEDEGES.

d) Cuarto momento - Proceso de transformación: es el inicio del proceso de autoconocimiento, consolidación del proyecto de vida a partir de la reconstrucción de su historia de vida, estabilidad emocional, reinserción escolar, capacitación técnica, inserción laboral, respeto a sí mismo y hacia las instituciones, ruptura física con la calle, reinserción familiar, acompañamiento emocional y coordinación con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y Juzgado.

e) Quinto momento - Proceso de egreso: existe una relación contractual de respeto, estructuración de una vida autónoma y liderazgo, esta es la etapa de independencia (protagonismo en su vida, inserción laboral, formación técnica y/o universitaria); consolidación del proyecto de vida en proceso de independencia, conformación de familias propias, inserción en la vida de la comunidad, capacitación y estabilidad laboral.

En los procesos desarrollados en cada una de las etapas se evidencia la necesidad de establecer coordinaciones interinstitucionales para mejorar la efectividad de los resultados que contribuyan a pasar a la siguiente. Esta coordinación y articulación se debe llevar adelante a nivel municipal, departamental y nacional. La misma se da principalmente entre las instituciones del Estado, las Organizaciones No Gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.

## **2. OTRAS INSTITUCIONES OBLIGADAS LEGALMENTE PARA ASISTIR ESPECIALMENTE A LOS MENORES INVOLUCRADOS EN DELITOS**

Por otro lado, es importante destacar la capacidad desarrollada por las diferentes instituciones para trabajar con la población de NNASC, a partir de sus procesos internos y protocolos elaborados. Sus metas apuntan sobre todo a los temas de educación y reinserción escolar, protagonismo infantil, familia y salud, y en menor grado su trabajo se orienta a la economía, cultura, normativa y políticas públicas. Se puede concluir que el énfasis de las instituciones que trabajan directamente con los NNASC está dado en el trabajo operativo, en contacto directo con la población.

Todas las instituciones participantes coinciden en que aún existen vacíos normativos en la temática, limitando el trabajo efectivo con esta población. Sin embargo, la principal limitación es la cobertura institucional, limitada a su vez por un escaso presupuesto financiero.

Los procesos de atención que se ponen en práctica en el trabajo con NNASC tienen una duración variable, dependiendo de la dinámica que desarrolla cada NNA, aplicando particularmente los siguientes métodos y enfoques:

Los pasos anteriormente mencionados difieren entre instituciones, ya que cada una tiene sus particularidades y experticias, sin embargo, la mayoría enfatiza en los procesos de desarrollo institucionalizado y de transformación, llevando adelante estrategias y acciones para garantizar la permanencia de los NNA en las instituciones, evitando su retorno a las calles y centrándose en la estabilización y consolidación de sus proyectos de vida.

En este sentido, se evidencia que los procesos de intervención institucional tienen que estar enfocados a construir proyectos de vida a mediano y largo plazo, y ser planteados de manera estructurada a partir de una metodología que oriente al alcance de metas reales y coherentes con relación a la situación en la que se encuentran los NNASC, de modo que no generen dependencia institucional.

El análisis de las relaciones interinstitucionales ha considerado las demandas y contactos que unas realizan con otras. Éste demuestra que la mayoría de las instituciones de la sociedad civil buscan relacionarse con otras, por motivos de trabajo cotidiano y directo con NNASC, en temas de salud, educación, seguridad y otras.

Existen experiencias positivas con la Alcaldía y la Fundación UNIR, quienes brindan capacitaciones por medio de la red al personal que trabaja con población en situación de calle. Así también se coordina con las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, SEDEGES, Juzgados, sin embargo, la coordinación muchas veces se limita con acciones específicas y casos concretos y no están enmarcadas en una política pública integral que incluya procesos de derechos, entre otros.

A pesar de que la mayoría de las instituciones cuentan con protocolos internos, que van desde el proceso de contacto inicial con los NNASC hasta la reinserción familiar o institucionalización en centros especializados, no se evidencian protocolos a nivel de coordinación o articulación interinstitucional.

## **D. LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO Y LA CRIMINALIDAD ADOLESCENTE**

### **1. LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO Y LA CRIMINOLOGÍA EN CUANTO A LOS ADOLESCENTES EN GENERAL**

La afirmación de la existencia de diferencias psicológicas y criminológicas, normativamente relevantes, entre los adolescentes y los mayores de edad, en lo que atañe a sus comportamientos delictivos, es un tópico argumentativamente complejo y poco desarrollado en la literatura jurídica boliviana. Su complejidad deriva de la creación de un sistema de responsabilidad penal de adolescentes mayores de catorce años en Bolivia, posibilidad debatida políticamente desde la década del noventa del siglo XX, en alguna medida tuvo que apoyarse en la negación de una diferencia radical entre adolescentes y mayores de edad. Esa diferencia radical, en cambio, era esencial para la doctrina jurídica en la que se basó el Derecho tutelar de menores, que los consideraba a todos, en general, incapaces, y, en particular, penalmente inimputables. La creación de un sistema de responsabilidad penal de adolescentes, en Bolivia, por lo tanto, en buena medida respondía al argumento de que los adolescentes se parecen, en una dimensión relevante, a los mayores de edad: son capaces de culpabilidad y *prima facie* deben responder penalmente. Sus diferencias en otras dimensiones relevantes, por cierto, justifican que el sistema de responsabilidad al que se les sujetará sea diferente, pero, es claro que este alegato a favor de la diferencia no tiene la radicalidad del que formuló el movimiento que fundó, a fines del siglo XIX, el Derecho tutelar de menores.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Alegato que, no se tradujo en una auténtica abolición de la respuesta penal frente a los pretendidos inimputables, que siguió perviviendo, bajo la forma de un sistema penal encubierto (si bien, en paralelo con un ámbito variable de despenalización); Para el caso de Estados Unidos, por todos, Platt, Anthony, *Los “Salvadores del Niño” o la invención de la delincuencia*, México D.F. - Buenos Aires, Madrid, Siglo XXI, 1982.



En la historiografía jurídica acerca del tema la diferencia, relevante para la cuestión de la responsabilidad penal, entre el adolescente y el mayor de edad, está poco desarrollada. En efecto, si bien es común el reconocimiento de que los adolescentes están en una especial situación ante el Derecho Penal sustantivo, con lo que algunas veces se alude a su menor grado de desarrollo, su menor madurez y competencias sociales, otras veces, a sus necesidades especiales y su mayor vulnerabilidad frente a los efectos negativos del proceso penal y de la pena, en general, no se ofrece una caracterización precisa, apoyada en conocimientos psicológicos y criminológicos singulares, acerca de cuáles son las dimensiones de la realidad personal y social del adolescente que constituyen esa diferencia.<sup>25</sup>

Sobre la base de esa situación fáctica diferente, se ha llegado a desprender, todavía sin mayor desarrollo dogmático-jurídico, la idea de que corresponde valorar de manera diferenciada determinados presupuestos de la punibilidad (generalmente se alude a la culpabilidad) o de alguno de sus elementos (típicamente, la exigibilidad de otra conducta) o, incluso, ciertas circunstancias modificatorias de responsabilidad penal (como la agravante de “pluralidad de autores”),<sup>26</sup> si bien la diferencia valorativa más común y significativa en la práctica es la que se

---

<sup>25</sup> Cillero, M., *El tratamiento*, pp. 460 ss., que registra con mayor detalle y precisión los conocimientos de psicología del desarrollo de los que se desprende, especialmente en la tradición del derecho y la jurisprudencia angloamericana, consecuencias normativas diferenciadoras del tratamiento debido a los adolescentes, especialmente en el campo de los delitos violentos.

<sup>26</sup> Bustos Ramírez, Juan, *Derecho penal del niño-adolescente (Estudio de la Ley de responsabilidad penal del adolescente)* Ediciones Jurídicas de Santiago, Chile. 2007, pp. 16 ss., identifica globalmente una situación diferente entre el niño-adolescente y el adulto, en términos de su grado de desarrollo, de los conflictos que enfrenta, vinculados a su necesidad de nuevas experiencias, y de su vulnerabilidad a la pena, que afecta más intensamente sus derechos, así como de la especial afectación que la pena provoca en el adolescente. Diferencias a partir de las cuales derivan consecuencias en materia de una menor exigibilidad de otra conducta, juzgamiento diferenciado de los presupuestos de la punibilidad y de sanciones diferenciadas.

Maldonado, Francisco, *La especialidad del sistema de responsabilidad penal de adolescente. Reflexiones acerca de la justificación de un tratamiento penal diferenciado*, en *Justicia y Derechos del Niño*, Unicef, 2004, pp. 130 ss., también parte de la base de una diferencia en el adolescente, en relación con su motivabilidad por las normas penales e, incluso, en relación con su percepción valorativa de tales normas, si bien no lo interpreta como un déficit (de imputabilidad, o de culpabilidad), sino como una diferencia, de modo que el adolescente no tendría “menor capacidad” sino una “capacidad como adolescente”, que, en todo caso, justifica una menor exigibilidad. Algunos trabajos se refieren con más detalle a dinámicas psicológicas y criminológicas diferenciales en los adolescentes, para extraer sacar consecuencias normativas acotadas, por ejemplo, en materia de juzgamiento del comportamiento en grupo, especialmente a propósito de la valoración de la “agravante de “pluralidad de malhechores”.



refiere a los límites que corresponden al aplicar el recurso de la privación de libertad, y a los criterios de individualización judicial de las penas.

Por cuanto debemos sintetizar las principales afirmaciones hechas desde la psicología del desarrollo y de la criminología empírica, con consecuencias normativas sobre la corrección y justicia de un tratamiento jurídico diferenciado para los adolescentes. Con todo, no siendo posible en este lugar valorar científicamente la validez de esas afirmaciones, dado el objetivo de este trabajo (**verificar el cumplimiento de los dispuesto en la norma sobre protección a menores en situación de calle en circunstancias penales**) se ha optado por registrar conjuntamente, algunos de los antecedentes científicos que avalan aquellos fundamentos, con las evidencias disponibles de la recepción que ellas han encontrado a nivel de instrumentos internacionales o de decisiones de tribunales de alto rango en el propio derecho internacional y en el derecho comparado. En esta recepción se encuentra una base directa para algunos de los fundamentos normativos de la especialidad del derecho penal de adolescentes y su trato imperativo. Con el recurso a esta recepción normativa de determinadas afirmaciones empíricas, de carácter psicológico y criminológico, se apela, de algún modo, a un cierto sentido común internacional sobre la diferencia existente entre adolescentes y mayores de edad frente al Derecho Penal. En efecto, algunas de aquellas afirmaciones empíricas están explícitamente tomadas en cuenta como fundamento de las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a la materia,<sup>27</sup> y si bien ello no supe la eventual falta de validación científica, confiere especial relevancia a aquellas asunciones empíricas, justamente en la medida que forman parte de la *ratio* de los principios normativos formulados por esas mismas instancias.

---

<sup>27</sup> En particular, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), adoptadas por la Asamblea General en su resolución N° 40/33, el 28 de noviembre de 1985, y las Directrices de las Naciones Unidas, para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”), Resolución N° 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1990, 68ª sesión plenaria. Ambas se basan, en buena medida, en determinados supuestos fácticos, especialmente, de cómo es la delincuencia juvenil, cuáles son sus causas, y qué efectos tienen en ella, las medidas que tradicionalmente se implementan por la justicia juvenil. Al respecto, Couso, Jaime, *Sistemas de justicia penal juvenil y políticas de prevención, en Derecho penal mínimo*. Revista de Análisis Jurídico Penal, México. 2011, pp. 155-168.

## **2. AFIRMACIONES FORMULADAS DESDE LA PSICOLOGÍA DEL DESARROLLO**

La psicología del desarrollo parte de la base de que, antes de alcanzar la adultez, las personas pasan por una serie de fases evolutivas en sus procesos mentales operacionales, de razonamiento legal, de internalización de expectativas sociales y legales, y de toma de decisiones éticas. Y si bien, desde esta misma perspectiva resulta que los adolescentes mayores de catorce años (que ya llegaron a la fase del “pensamiento operacional formal”) han adquirido, siquiera en un nivel básico, los valores morales y legales, así como la capacidad para orientar su comportamiento, lo que, también en principio, legitima reconocerles responsabilidad penal por sus delitos, existen, sin embargo, un conjunto de diferencias relevantes entre sus capacidades y las de un adulto, afirmadas por la psicología del desarrollo, que han alcanzado una gran influencia, en diversas jurisdicciones, y en algunos instrumentos internacionales,<sup>28</sup> como fundamento para la formulación de estándares de juzgamiento diferenciado para los adolescentes. A continuación, se sintetizan las diferencias cuya aceptación e influencia son más amplias, haciendo referencia, en su caso, a su recepción por parte de decisiones de tribunales supremos que gozan de especial autoridad o por instrumentos internacionales en la materia:

a) Los adolescentes tienen menor capacidad cognitiva para razonar y entender. Una serie de estudios, desarrollados principalmente en Estados Unidos, han confirmado que los adolescentes cuentan con capacidades cognitivas suficientes, en un nivel básico, para tomar decisiones de cierta complejidad, de manera informada, en ciertas áreas de su vida. Estos estudios son invocados, típicamente, para justificar entregar competencia legal a los adolescentes en materias vinculadas con el consentimiento informado frente a tratamientos médicos, y muy especialmente, en materias vinculadas con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, como el uso de anticonceptivos regulares y de emergencia, y la decisión de someterse a un aborto. Sin embargo, en contra la suposición (que podría desprenderse, irreflexivamente, de las “fases” evolutivas que, de forma categorial, propone Jean Piaget, asociadas a determinadas edades), de

---

<sup>28</sup> Así, por ejemplo, en la “Observación General” N° 10 (2007): “Los derechos del niño en la justicia de menores”, del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párrafo 10: “[...] Los niños se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como por sus necesidades emocionales y educativas [...]. Estas y otras diferencias justifican la existencia de un sistema separado de justicia de menores y hacen necesario dar un trato diferente a los niños”.

que alcanzada una determinada fase de desarrollo, los niños adquieren las competencias descritas para ella (la fase), en relación con todos los dominios de su comportamiento, los psicólogos cognitivos afirman que las habilidades se desarrollan en diversa medida para distintos dominios, que la competencia de tomar decisiones de un tipo no puede generalizarse, y que “la evidencia científica indica que, en general, la capacidad cognitiva de razonar y comprender de los preadolescentes y muchos adolescentes más jóvenes es sustancialmente diferente en ciertos aspectos de la que tienen los adolescentes mayores y los adultos”, al punto que la capacidad de razonar “*in an adult style*” (a la manera de un adulto) recién se adquiere en torno a los dieciséis o diecisiete años.

b) Los adolescentes tienen menor capacidad de juicio y de autocontrol. Incluso con independencia de aquellas diferencias en el desarrollo de las capacidades cognitivas entre adolescentes y adultos, otras diferencias entre ellos determinan que las capacidades abstractas de los adolescentes para razonar de forma inteligente e informada (apreciada, generalmente, en situaciones de laboratorio), no son ejercidas con la misma competencia que un adulto.

En particular, se apunta a la influencia negativa que, sobre la capacidad del adolescente de juicio y de autocontrol, tanto en un contexto de frustración como frente a una tentación, tienen, los siguientes factores:

- 1) su limitado horizonte de experiencias previas y de conocimiento social, que explica el deficiente cálculo de costos y beneficios apreciable en los juicios hechos por muchos adolescentes, cuyos valores y preferencias se ven sesgados por condicionamientos ligados a su etapa de desarrollo;
- 2) su perspectiva sobre el tiempo, más bien cortoplacista, con limitada capacidad para ponderar las consecuencias de largo plazo de sus acciones, tanto negativas como positivas, lo que se puede traducir en mayor propensión al riesgo;
- 3) su limitada capacidad para resistir la presión del grupo de pares y la gran influencia que en el adolescente tienen los modelos de comportamiento de sus similares.

En relación con este último factor condicionante de la menor capacidad de autocontrol, se destacó el rol crucial que las relaciones de pares desempeñan en la formación de la identidad de los adolescentes, lo que los vuelve mucho más influenciados por los grupos de menores. Dada esta centralidad de los grupos de pares en sus vidas, en la explicación de su comportamiento delictual, destaca Zimring, “[e]l ‘secreto bien conocido’ es éste: los adolescentes cometen delitos tal como viven sus vidas: en grupos”.<sup>29</sup>

En particular, la influencia de los grupos de pares en el comportamiento delictivo de los adolescentes, que se aprecia con relativa independencia de sus pautas de crianza y supervisión a nivel familiar y de sus características de personalidad,<sup>29</sup> ocurre, de acuerdo con la evidencia disponible, a través de dos medios: su tendencia a la “comparación social”, esto es, a medir y evaluar su propio comportamiento por comparación con el de otros, y su “conformidad social”, su tendencia a ajustar su comportamiento y actitudes a las de sus pares, influyendo las decisiones que adoptan, ya sea a través de la presión o coacción directa del grupo, frente a la cual los adolescentes tienen una reducida capacidad de retirarse públicamente,<sup>30</sup> ya indirectamente, por su deseo de conseguir la aprobación del mismo<sup>31</sup>. Por último, el impacto del grupo de pares en el comportamiento criminal de los adolescentes también se debe a una disminución en la calidad del razonamiento lógico y moral que, en ese contexto, el adolescente es capaz de hacer (aumentando la probabilidad de decisiones impulsivas, carentes de sentido, desproporcionadas, discriminatorias hacia quienes son diferentes, o inspiradas por un pasajero sentimiento superioridad). Cabe destacar que el Tribunal Supremo Federal alemán (*BGH*) ha dado recepción a esta afirmación empírica de la psicología del desarrollo, al afirmar que el hecho de que el delito se haya cometido en grupo es expresión de una falta de madurez, asociada a la

---

<sup>29</sup> Zimring, Franklin, *Niños, grupos y crimen, algunas implicaciones de una fuente de conocimiento reservado*, en la Gaceta de Derecho Penal y Criminología. Autumn, 1981, p. 867.

<sup>30</sup> Carnevali - Källman, *La importancia de los grupos*, p. 11, refiriéndose a la necesidad de “una alta capacidad de autodefensa interna y externa que le permita enfrentar esa presión”, citando en tal sentido una sentencia del Tribunal Supremo Federal alemán del año 2000.

lealtad al grupo y a la necesidad de ser reconocido por éste, con la consecuencia de un menor merecimiento de pena para los “adultos jóvenes”.<sup>31</sup>

Más en general, la Corte Suprema de los Estados Unidos también ha asumido las afirmaciones de la psicología del desarrollo acerca de la menor capacidad de los adolescentes para evaluar las consecuencias de diversos cursos de acción posibles y su mayor vulnerabilidad a la presión externa, considerando que: “La inexperiencia, menor educación y menor inteligencia hacen a el o la adolescente menos capaz de evaluar las consecuencias de su conducta, mientras que, por otro lado, él o ella es mucho más apto que un adulto para ser impulsado por la mera emoción o la presión de sus pares [...]”. También: “Los adolescentes, particularmente entre los trece y dieciséis años, son más vulnerables, más impulsivos y menos auto-disciplinados que los adultos [...]”<sup>32</sup>

Por último, tanto esta afirmación empírica (menor capacidad de juicio y autocontrol) como la anterior (menor capacidad para razonar y entender), han sido asumidas de un modo general, como se vio, por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, cuando afirma, como una base para postular la “menor culpabilidad de los niños que tienen conflictos con la justicia”, que “los niños se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como por sus necesidades emocionales y educativas”.<sup>33</sup>

c) Los adolescentes tienen mayor sensibilidad a la pena y vulnerabilidad frente a los efectos perjudiciales de la cárcel. La psicología del desarrollo, por último, también da cuenta del mayor impacto subjetivo que la pena, sobre todo, la privativa de libertad, provoca en los adolescentes. Impacto del que depende su grado de afectividad concreta. Así, la percepción que adolescentes y adultos tienen sobre la duración de una determinada unidad de tiempo, días, meses, años, es diversa, en términos absolutos y como consecuencia de su diferencia de

---

<sup>31</sup> Como lo destacan Carnevali - Källman, *La importancia de los grupos*, pp. 9-10, explicando que el BGH ha sostenido que esa cualidad del comportamiento delictual juvenil en grupo debe ser tomada en cuenta por los tribunales para ejercer la facultad (que les entrega la Ley de Tribunales Juveniles alemana *Jugendgerichtsgesetz*) de dar a ciertos imputados “adultos jóvenes” (*Heranwachsende*) el tratamiento penal reservado por la ley, en principio, para los adolescentes, por tratarse de una “infracción adolescente” (*Jugendverfehlung*).

<sup>32</sup> Rosado, Lourdes, *Niños y diferencias: Cómo el conocimiento de la Teoría del Desarrollo del adolescente puede ayudar a las decisiones elaboradas en los tribunales*, 2000, p. 39.

<sup>33</sup> “Observación General” N° 10, 2007, párrafo 10.

significación relativa como proporción del tiempo de vida transcurrida para cada uno, y la psicología del desarrollo confirma la percepción común que las personas mayores tienen de que, con los años, el tiempo pasa más rápido, y de que para los adolescentes, especialmente en situación de privación de libertad, el tiempo pasa mucho más lento.

Fuera de ello, la condición de los adolescentes de ser sujetos en desarrollo, los pone en una situación de mayor vulnerabilidad a los efectos perjudiciales y a la violencia que prevalece en las cárceles. Este negativo impacto del encarcelamiento en el desarrollo de los adolescentes, como lo demuestran investigaciones empíricas, se produce tanto en establecimientos carcelarios de adultos como de adolescentes, donde los adolescentes se ven expuestos a situaciones de peligro, estrés psicológico y falta de servicios terapéuticos, que impiden o entorpecen seriamente su desarrollo y que los exponen a traumas psicológicos deformantes.

### **3. AFIRMACIONES DESDE LA CRIMINOLOGÍA EMPÍRICA**

Una revisión, siquiera somera de las teorías criminológicas que explican el comportamiento delictivo de los adolescentes excede completamente de los objetivos y posibilidades de este trabajo. Un objetivo mucho menos ambicioso es el que se persigue en este lugar: sintetizar las afirmaciones más relevantes, relativamente aceptadas en la criminología, de las que se derivan consecuencias normativas para un tratamiento jurídico especial. Varias de ellas, más allá de que puedan ser contestadas científicamente, adquieren especial relevancia por haber sido recepcionadas como fundamento de principios formulados por instrumentos internacionales de Derechos Humanos de los niños (menores de 18 años, es decir, abarcando el período legal de la adolescencia).

a) “Normalidad”, carácter episódico y remisión espontánea de la mayor parte de la criminalidad de niños y adolescentes. Es una afirmación común, que cuenta con evidencias empíricas en diversos contextos geográficos, que la realización de ciertas conductas delictivas, predominantemente leves, durante la niñez y adolescencia es un fenómeno normal, relativamente ubicuo, es decir, que se da en todos los grupos sociales, sin atención a diferencias de



clase o etnicidad, y que “la mayor parte de esta delincuencia es de carácter leve, episódica y no suele dejar posteriores efectos negativos”.<sup>34</sup>

De acuerdo con ello, la mayor parte de la criminalidad de los adolescentes no es el primer escalón de una carrera criminal, sino que, tras alcanzar una edad (*peak*), tiende a desaparecer también espontáneamente, una vez que el individuo alcanza mayor madurez, su rol social se estabiliza y aumenta el efecto de los mecanismos de control social y familiar. Además, dado que el comportamiento delictual de los adolescentes en la mayor parte de los casos está asociado a su pertenencia a grupos de pares con los que delinquen conjuntamente, el hecho de que con la edad la pertenencia a dichos grupos tienda a desaparecer determina que casi todos quienes han delinquido en grupo, o dejan definitivamente las pautas de comportamientos delictuales, o, si vuelven a delinquir, lo hacen bajo patrones completamente diversos, en cualquier caso no asociados al grupo, de modo que para el primer grupo la criminalidad efectivamente ha sido un comportamiento episódico, de una fase de la “vida de excesos”.

Por ello, y salvo para un pequeño grupo de adolescentes que siguen delinquiendo y desarrollan carreras criminales (que, sólo para ellos, tienden a ser explicadas como la continuación y desarrollo de las experiencias tempranas, de la mano de las teorías del desarrollo social)<sup>35</sup>, para la gran mayoría de la criminalidad de adolescentes, la afirmación de que sería el primer paso en una carrera ascendente, en frecuencia y gravedad, desde los pequeños delitos ocasionales en la niñez o adolescencia, a las carreras criminales del adulto, no tendría ningún sostén empírico.

La afirmación del carácter “normal” y episódico, y de la remisión espontánea de la mayor parte de la criminalidad de niños y adolescentes, ha sido asumida por los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia. Es así como la Asamblea General de las Naciones Unidas parte de la base de: “el reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con

---

<sup>34</sup> Vásquez González, Carlos, *Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social*, Revista de Derecho, 2003, p. 135.

<sup>35</sup> Vásquez González, C., *Predicción...*, pp. 135-136.

frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta”.<sup>36</sup>

b) Riesgo criminógeno de la reacción penal formal frente a las primeras manifestaciones de criminalidad adolescente. Otra importante afirmación empírica formulada desde la criminología, es que la reacción penal formal frente a las primeras manifestaciones de criminalidad de los adolescentes está asociada al riesgo de reproducir la criminalidad, por el efecto estigmatizante que tendría la identificación de una persona joven con el rol social de delincuente.

Esta afirmación ha sido anticipada por la teoría criminológica del interaccionismo simbólico, que explica el comportamiento criminal persistente de un sujeto (adolescente o adulto) a partir de su etiquetamiento como un delincuente por parte de las instancias formales de control social, en particular del sistema penal, y cuenta, también en años relativamente recientes, con algunos indicios empíricos, más bien aislados, tanto respecto de adolescentes<sup>37</sup> como de adultos.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> “Directrices de Riad”, Principio 5°, inciso e).

<sup>37</sup> Kalb, Guyonne - Williams, Jenny, *Relación de los móviles de los delitos de los jóvenes y adultos*. 2002, Universidad de Melbourne, p. 14, da cuenta de que la experiencia de haber sido detenido como adolescentes incrementa en un 14% la probabilidad de ser detenido como adulto, incremento que llega a 31 puntos porcentuales para los individuos con mayor nivel educacional (10 años de educación), lo que podría explicarse por el hecho de que la estigmatización experimentada durante la adolescencia, al haber sido detenido, disminuye los “costos de estigma” que para él representa la posibilidad de ser detenido ahora como adulto, lo que convierte al estigma sufrido como adolescente detenido, paradójicamente, en un factor que incrementa el “capital humano”; y si bien este estudio en realidad pretende atribuir a la actividad delictual misma de los adolescentes, y no al hecho de haber sido detenidos por ella, un posterior efecto criminógeno como adulto, lo cierto es que la magnitud que sirve de variable en dicho estudio es la experiencia de haber sido detenido como adolescente (como un *proxy* para la experiencia de haber delinquido), de modo que no es descartable (si se tiene en cuenta el carácter ubicuo de la actividad delictual, como adolescente), que sea justamente la detención y no (sólo) la experiencia de haber delinquido, lo que influye en ese “incremento de capital humano”, considerando además que el fenómeno que más plausiblemente determina la estigmatización social como delincuente no es la experiencia, “normal”, de incurrir en algún delito durante la adolescencia, sino precisamente la experiencia, menos “normal”, y más diferenciadora de haber sido detenido y tener que comparecer posteriormente ante el sistema penal formal.

<sup>38</sup> Chiricos y otros, sobre una muestra de más de 95.000 personas imputadas por delito en el Estado norteamericano de Florida, citado por Gunnar Benburg, Jón, *Teoría de la estigmatización*, 2009, p. 194, que demuestra el efecto criminógeno de la reacción formal del sistema penal, especialmente a través de la condena, al aumentar la posibilidad de reincidir, comparada con la que se asocia a la práctica de suspender la condena a prueba.



Esta afirmación, respecto de los adolescentes, también parece ser asumida por las Directrices de Riad, de las Naciones Unidas, al afirmar: “La conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de ‘extraviado’, ‘delincuente’ o ‘predelincente’ a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable”.<sup>39</sup>

c) Efecto desocializador y criminógeno de las penas privativas de libertad de adolescentes. No obstante, los reportes puntuales acerca de programas experimentales que arrojarían resultados positivos en términos de disminución de la reincidencia, la evidencia acerca de que estas penas no disminuyen la reincidencia, sino que la incrementan, es muy contundente encontrándose en diversos contextos geográficos tasas de reincidencia, para los egresados de cárceles juveniles, que bordean el 80%.<sup>40</sup>

Esta afirmación parece estar más instalada en lo que se denomina sentido común internacional, siendo un supuesto empírico recepcionado en diversos instrumentos de las Naciones Unidas: “Es evidente que las múltiples influencias negativas que todo ambiente penitenciario parece ejercer inevitablemente sobre el individuo no pueden neutralizarse con un mayor cuidado en el tratamiento. Sucede así sobre todo en el caso de los menores, que son especialmente vulnerables a las influencias negativas; es más, debido a la temprana etapa de desarrollo en que éstos se encuentran, no cabe duda de que tanto la pérdida de la libertad como el hecho de estar aislados de su contexto social habitual agudizan los efectos negativos”.<sup>41</sup> También: “El objeto de las presentes Reglas es establecer normas mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención [...]”.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> “Directrices de Riad”, principio 5º, inciso f).

<sup>40</sup> Albrecht, P. A., p. 50; extrayendo consecuencias para la política criminal: Couso, J., *Principio educativo...*, ob. cit., pp. 56-57.

<sup>41</sup> “Reglas de Beijing”, “Comentario Oficial” a la regla 19ª.

<sup>42</sup> Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución N° 45/113, de 14 de diciembre de 1990, Regla 3ª.

d) Mayor eficacia preventivo-especial de intervenciones especializadas, multidimensionales y breves, fuera del ámbito de la justicia, con compromiso activo del adolescente. En contraste con la ineficacia preventivo-especial positiva de la cárcel y, por el contrario, su efecto criminógeno, lo que sí parece tener eficacia preventivo especial positiva, en este campo, son ciertos programas que poseen características muy específicas. Así, sintetizando los resultados del amplio meta-análisis de Lipsey y Wilson,<sup>43</sup> de más de 200 estudios experimentales o cuasi-experimentales conducidos en Estados Unidos, desde la década de 1970 hasta fines de 1990, sobre la eficacia de programas de tratamiento con delincuentes de entre 14 y 17 años, con historial delictual previo, Feld explica que: “Típicamente, el tratamiento tiene resultados positivos en pequeños programas experimentales que proporcionan una respuesta intensa e integrada a la multiplicidad de problemas que presentan los delincuentes juveniles, déficits educacionales, disfunción familiar, inadecuadas habilidades interpersonales, sociales y laborales, y pobreza, [...], los resultados más positivos de tratamiento se producen sólo bajo condiciones óptimas, como un alto grado de integridad del tratamiento [...],<sup>44</sup> en un programa establecido, con servicios provistos por instituciones de salud mental u otro tipo de personal no vinculado con las instituciones correccionales de la justicia juvenil”.

Y son fundamentalmente esas características las que se observan en los programas actualmente difundidos como “programas basados en evidencia”, como la “terapia multisistémica” y el “tratamiento multidimensional en hogares de acogida”, así como en el “modelo del desarrollo social”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Citado por Lipsey, Mark - Wilson, David, *Intervención efectiva de la agresividad juvenil*, 1998.

<sup>44</sup> En psicología clínica, el concepto “integridad del tratamiento” también conocido como “fidelidad al tratamiento” [...] se refiere al grado en que una intervención se realiza del modo buscado. La integridad del tratamiento, comprende tres aspectos: (a) adherencia del terapeuta al tratamiento: el grado en que el terapeuta utiliza los procedimientos prescritos y evita los procedimientos proscritos; (b) competencia del terapeuta: el nivel de habilidades y juicio del terapeuta; (c) diferenciación del tratamiento: la cuestión de si los tratamientos se diferencian unos de otros en dimensiones fundamentales”; así, Perepletchikova, Francheska – Kazdin, Alan, *Tratamiento Integral en las investigaciones de psicoterapia*, 2007, p. 829.

<sup>45</sup> Vázquez González, C., *Predicción...*, pp. 153-154, considerándolo, junto con la terapia multisistémica, como los programas que mejores resultados ofrecen o prometen.

Fuera de ello, también hay alguna evidencia de que tienen un efecto preventivo especialmente positivo los programas de justicia restaurativa, aparentemente a causa de que el compromiso activo del adolescente se traduce en un nivel de cumplimiento de las medidas acordadas, no sólo reparatorias, sino también medidas que contribuyen a su inserción social, mayor que el que se logra cuando tales medidas son ordenadas por el tribunal como parte de la sentencia.

#### **4. PRINCIPIOS DEL TRATO JUDICIAL A MENORES**

Los principios básicos, como se dijo, reconocidos por los instrumentos internacionales vigentes en la materia (y, en algunos casos, por las constituciones y leyes de algunos Estados), sirven para dar una orientación general a la política y al sistema de justicia penal juvenil, hacia la especialidad.

Se considera que el mandato de especialidad en el juzgamiento penal de los adolescentes, en materia de derecho penal sustantivo, viene constituido fundamentalmente por los siguientes principios básicos:

- 1) responsabilidad penal especial: consideración de la edad del adolescente al enjuiciar sus delitos (tanto su culpabilidad como, en ciertos casos, el injusto penal);
- 2) especial protección del desarrollo y los derechos del adolescente, frente a los efectos perjudiciales de la intervención penal, en general, y de la privación de libertad, en particular y
- 3) especial orientación del Derecho Penal de adolescentes a la prevención especial positiva.

Sin embargo, sobre estos principios enunciados y a los fines del presente trabajo, además del principio que prohíbe imponer a los adolescentes la pena de muerte o la cadena perpetua sin derecho a indulto, se considera un principio destacado en el plano del derecho internacional, el de no discriminación, mencionado especialmente por la “Observación General” N° 10 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas,<sup>46</sup> que, o bien es una exigencia general del sistema de los derechos del niño, en su caso relacionada con el principio de especial protección del desarrollo y de los derechos del adolescente frente a los efectos perjudiciales del sistema penal,

---

<sup>46</sup> “Observación General” N° 10 (2007), párrafos 6° ss.

o bien constituye un fundamento, no de la especialidad del derecho penal de adolescentes, sino, por el contrario, del reconocimiento y aplicación a los adolescentes de garantías penales generales que hasta hace poco, bajo el modelo de los sistemas de derecho tutelar de menores, sólo se reconocían a los mayores de edad, y que, justamente bajo el pretexto de la especialidad de esa rama del derecho, se negaban a niños y adolescentes (por. ej: legalidad de los delitos y de las penas).<sup>47</sup> Por último, no se analizan aquí los principios en que se expresa la especialidad a nivel del procedimiento penal aplicado a los adolescentes, que no es objeto de estudio en este trabajo.<sup>48</sup>

Por su parte, los estándares de juzgamiento diferenciados, que en realidad también pueden considerarse como unos principios jurídicos más específicos que los principios básicos, a veces se encuentran reconocidos directamente a los adolescentes en algunos instrumentos internacionales sobre derechos del niño (por ej., la excepcionalidad del recurso a la privación de libertad, como último recurso y por el tiempo más breve que proceda, en el artículo 37° inciso b) y, otras veces, constituyen derivaciones de principios básicos, en el contexto de determinados campos del enjuiciamiento penal (por ej., cuando se aplica el principio básico que exige considerar la edad del adolescente al juzgar su responsabilidad penal, al campo de la determinación de la culpabilidad jurídico-penal, entonces se desprende el principio específico, o estándar de juzgamiento, de la culpabilidad disminuida de los adolescentes), y de ellos se espera que sirvan directamente y de forma operativa en la actividad de enjuiciamiento penal para honrar el mandato de especialidad del Derecho Penal aplicado a adolescentes.

---

<sup>47</sup> Esa es la preocupación a la que se apunta, por ejemplo, en la “Observación General” N° 10, 2007, párrafo 8°.

<sup>48</sup> Este aspecto de la especialidad del sistema penal de adolescentes, a nivel del derecho internacional, ya ha sido extensamente tratado en Duce, Mauricio, *El derecho a un juzgamiento especializado de los jóvenes infractores en el Derecho internacional de los derechos humanos y su impacto en el diseño del proceso penal juvenil*, en Ius et Praxis, 2009, pp. 73-120.

## **5. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ESPECIALIDAD DEL DERECHO PENAL SUSTANTIVO DE ADOLESCENTES**

a) Responsabilidad penal especial. De la exigencia de una especial consideración de la edad del adolescente al enjuiciar sus delitos fluye el principio de la responsabilidad penal especial del adolescente.

El artículo 40, 1 Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN), dispone: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera [...] en la que se tengan en cuenta la edad del niño [...]”.

En cierto modo, este principio podría considerarse casi como una formulación general de la exigencia normativa de especialidad, es decir, como sinónimo del mandato de especialidad, de modo que terminaría abarcando a todos los demás principios especiales. Pero aplicado al campo del juzgamiento de la responsabilidad penal, es decir, del establecimiento y valoración del injusto penal cometido por el adolescente y, sobre todo, de su culpabilidad por tal injusto, se traduce en la exigencia de tener en cuenta las peculiaridades de la situación del adolescente en dicha valoración. En este campo, los aportes de la psicología del desarrollo, resumidos en la sección anterior, sobre las diferencias apreciables entre adolescentes y mayores de edad, en términos de sus menores competencias cognitivas y su menor capacidad de juicio y autocontrol, son muy relevantes.

Como se verá, la principal consecuencia de este principio, a nivel de los criterios de juzgamiento diferenciado, se aprecia en la culpabilidad. Así lo advierte el Comité de Derechos del Niños de Naciones Unidas, cuando considera a las diferencias físicas, psicológicas y emocionales de los niños como la base para afirmar la “menor culpabilidad de los niños que tienen conflictos con la justicia”.<sup>49</sup>

Sin perjuicio de ello, como también se verá, el desarrollo de este principio de responsabilidad penal especial, a nivel del derecho comparado, da cuenta de que también tiene expresiones, y

---

<sup>49</sup> “Observación General” N° 10, 2007, párrafo 10°.

debe tenerlas, por lo menos en alguna medida, y respecto de ciertos aspectos del delito, en la valoración del injusto penal.

b) Especial protección del desarrollo y los derechos del adolescente, frente a los efectos perjudiciales de la intervención penal. Este principio se infiere de un conjunto de normas de derecho internacional dirigidas a evitar o reducir al mínimo el contacto del niño y adolescente con el sistema de justicia penal, en general [artículo 40, 3 inciso b) de la CIDN.], y con la privación de libertad, en particular [artículo 37 inciso b) y 40, 4 CIDN.]. En todas ellas se aprecia una preocupación por proteger el desarrollo del adolescente, así como sus condiciones para el ejercicio de su derecho a la seguridad individual, salud, educación, a un nivel de vida adecuado, a la participación en la vida social y al contacto familiar, todos los cuales se ven seriamente amagados por el sistema penal. Esta preocupación está plenamente justificada por las evidencias empíricas, también asumidas, como se vio, por los instrumentos internacionales existentes en la materia, acerca de la mayor sensibilidad de los adolescentes a la pena y al encarcelamiento, por una parte, el riesgo criminógeno de las primeras intervenciones penales, y el efecto desocializador y criminógeno, sobre todo, de la privación de libertad.

El principio es reiterado más recientemente por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, cuando afirma que: “es obligación de los Estados Partes promover la adopción de medidas en relación con los niños que tienen conflictos con la justicia que no supongan el recurso a procedimientos judiciales [...] Además de evitar la estigmatización, este criterio es positivo tanto para los niños como para la seguridad pública, y resulta más económico [...]. Al mismo tiempo, el sistema de la justicia de menores debe ofrecer amplias oportunidades para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia con medidas sociales y/o educativas, y limitar de manera estricta el recurso a la privación de libertad, en particular la detención preventiva, como medida de último recurso”.<sup>50</sup>

La primera consecuencia de este principio (desjudicialización de la reacción frente a ciertos casos, típicamente de criminalidad leve ocasional) se refiere más bien al derecho procesal penal de adolescentes, justificando, por ejemplo, una amplia acogida al empleo del principio de oportunidad, sin perjuicio de que además se traduzca en decisiones de despenalización

---

<sup>50</sup> “Observación General” N° 10, 2007, párrafos 25° y 28°.

material de ciertas infracciones menos graves. La segunda consecuencia, en cambio, excepto por la privación de libertad y mínima duración posible, también se refiere al derecho penal sustantivo, si se entiende que las reglas de determinación legal e individualización judicial de las penas, que deben dar aplicación a este principio, justamente son de esa naturaleza. Es importante destacar que, en este caso, el principio impone límites a la privación de libertad que van más allá de los que, con justicia, se derivan de la menor culpabilidad del adolescente, pues se trata de límites fundados en la certeza de que, incluso una pena justa en abstracto (en la medida de que ya viene reducida en su extensión en atención a la menor culpabilidad del adolescente), puede ser excesivamente perjudicial y debe, en lo posible, ser evitada, o reducida en su duración aun más de lo que ya ha sido reducida para ajustarla a aquella culpabilidad disminuida.

c) Especial orientación del Derecho Penal de adolescentes a la prevención especial positiva. Con su exigencia de que la reacción frente a la criminalidad de niños y adolescentes tenga especialmente en cuenta “la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad” (artículo 40.1 CIDN.), la Convención sobre los Derechos del Niño sintetiza una aspiración común y permanente en todos los instrumentos internacionales sobre la materia, que se oponen a cualquier enfoque exclusiva o predominantemente retributivo, que agote la justificación de la reacción penal en el merecimiento de un castigo o la necesidad de una incapacitación del infractor o de intimidación individual o colectiva.

Con mayor claridad, esta idea se explica en el comentario oficial de la Regla 17 de las “Reglas de Beijing”: “[...] los enfoques estrictamente punitivos no son adecuados. Si bien en los casos de adultos, y posiblemente también en los casos de delitos graves cometidos por menores, tenga todavía cierta justificación la idea de justo merecido y de sanciones retributivas, en los casos de menores siempre tendrá más peso el interés por garantizar el bienestar y el futuro del joven”.<sup>51</sup>

Más recientemente, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas destaca, entendiendo que ello es una expresión del principio de protección del interés superior del niño, que

---

<sup>51</sup> “Reglas de Beijing”.



respecto de niños y adolescentes: “los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, represión/castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva”, bajo la asunción de que esto “puede realizarse al mismo tiempo que se presta atención a una efectiva seguridad pública”, y concluyendo que: “debe prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de todos los niños, en particular en el marco de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias”.<sup>52</sup>

Este principio, entonces, se promueve teniendo en cuenta los conocimientos que la criminología empírica aportan acerca de qué tipos de intervención promueven la socialización de los adolescentes infractores, y cuáles, en cambio, la ponen en riesgo, de modo que no puede emplearse como pretexto para intensificar la acción de la justicia penal, cuando los únicos resultados más o menos seguros en términos de prevención especial positiva se obtienen, por medio de intervenciones más bien alejadas de la lógica de la justicia penal, en el seno de la familia y la comunidad.

## **6. DATOS RECIENTES SOBRE LA CRIMINALIDAD ADOLESCENTE**

Tras la aprobación de la reglamentación de la Ley No. 548 el año 2015 se intenta aplicar estas disposiciones, que excluye de las penas punitivas a los menores infractores. Según datos del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, hasta la gestión 2015 existían 1.271 adolescentes entre varones y mujeres en los 14 centros de rehabilitación del país.

El 91,3% de la población adolescente que se encuentra en centros de rehabilitación corresponde a varones, mientras el 8,7% a mujeres de entre 14 y 18 años que cometieron delitos como: robo, lesiones graves y leves, violación y homicidio, entre otros. La mayoría de los casos se encuentra en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

---

<sup>52</sup> “Observación General” N° 10, párrafos 10° y 18°.



El delito en el que incurren estos menores por lo general se vincula a delitos contra la propiedad. De los 1.271 casos registrados, 624 (49%) corresponden a faltas de este tipo. La mayoría de los casos de robo se encuentra en el eje central del país. En La Paz se tiene 140, en Cochabamba 107 y Santa Cruz 90.

Otro de los delitos frecuentes cometidos por menores de edad son delitos relacionados con la libertad sexual. En los datos estadísticos se apuntaron 275 casos que representan el 21% del total. En relación a este delito, el departamento de Cochabamba presenta más casos con 62, seguido de La Paz con 58 y Santa Cruz con 51. El siguiente delito de mayor frecuencia entre los menores se relaciona a delitos de narcotráfico y luego de homicidio.<sup>53</sup>

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Durante mucho tiempo y aún hoy, la indiferencia a los problemas que aquejan a la sociedad, es notoria ya que al detenernos a contemplar el acontecer diario de la vida en nuestro país vemos que, atravesamos momentos sumamente difíciles y críticos. Hoy en día los menores en situación de calle se encuentran en condiciones desfavorables para su formación integral. Esto se debe a que constantemente son perturbados por los problemas que se originan en el sistema de vida y costumbres de las personas adultas, repercutiendo en forma lamentable en la vida del menor.

Este tema es preocupante porque abarca un estado de abandono moral y material de muchos NNASC, quienes viven en permanente riesgo, por cuanto es necesario resaltar esta desprotección social. Esta protección integral no solamente está dirigida a una parte de los menores sino a todo el conjunto de la población infante y adolescente, y mucho más a las personas en situación de calle.

En nuestro país no se cuentan con programas suficientes para modificar la atención de este sector de personas. Por otra parte, la política nacional en el ámbito de la salud física y mental no tiene un tratamiento especial para los niños y adolescentes que carecen de

---

<sup>53</sup> La Razón, 09 de octubre de 2016.

familia, que de esta manera se vulnera su principal derecho como niño a la convivencia familiar y comunitaria. La familia es el medio de socialización más importante y en las condiciones actuales es insustituible.

En el caso de los adolescentes infractores que se encuentran en situación de calle, tampoco se cuenta con las condiciones materiales de efectivizar una diferencia con otros jóvenes de mayor edad y que tienen conductas distintas a la adolescencia. Las instituciones como la Defensoría de la Niñez y Adolescencia no cuentan con presupuestos especiales para la intervención en estos casos como la libertad asistida u otros. En este ámbito las políticas de atención en nuestro país se encuentran atrasadas.

A través de estas observaciones pudimos constatar que uno de los principales problemas que imposibilitan acudir con precisión y efectividad el problema de los NNASC por parte de la Defensorías de la Niñez y Adolescencia de la ciudad de La Paz es la ausencia de medios materiales que cubran los costos de tal intervención. Los menores en situación de calle no cuentan con las condiciones para hacer regir las leyes en su auxilio, siendo que, muchas veces, lo máximo que logran percibir en ingresos en las calles les permite simplemente su supervivencia, imposibilitando su atención integral.

Creemos que en el mismo espíritu de los principios del derecho Internacional en relación a los niños y menores, ahondando la tendencia de conseguir de parte de las instituciones su especialidad respecto al tema de la niñez y adolescencia podríamos obtener resultados que las normas teleológicamente pretende cumplir pero que sin embargo materialmente se ve imposibilitado. Por cuanto, formulamos una propuesta para la incorporación en la legislación respectiva de un órgano especializado y multidisciplinario dependiente del Gobierno Municipal de La Paz que administre jurisdiccionalmente y en cuanto a la Asistencia Social todos los pormenores que involucran a los menores infractores o víctimas.

## **V. PROPUESTA DE LEY**

### **LEY DE TUTELA Y DE ASISTENCIA SOCIAL PARA MENORES INFRACTORES EN SITUACION DE CALLE**

#### **PREAMBULO:**

Considerando que Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (NNASC) son aquellos menores de 18 años que hacen de las calles su hogar. Vulnerando todos sus derechos, como el acceso a la educación o la salud, que no cuentan con un hogar digno y que se exponen a riesgos variados que comprometen su propia vida.

Considerando que este fenómeno social engloba tres causas: 1) Económica estructural: Los ajustes estructurales generan despidos masivos, pobreza y miseria, en suma, asimetrías abismales. Como consecuencia de estas medidas estructurales tenemos pobreza y dispersión familiar. 2) Sociales: Se puede evidenciar que los motivos de escape a la vida en calle de NNASC es el resultado de familias resquebrajadas, maltratos de todo tipo, falta de entendimiento. 3) Socio-Políticas: La insuficiencia de políticas sociales que garanticen derechos y deberes, de los infantes en cualquier situación que se encuentren.

Considerando que existe una gama de instituciones que trabajan en favor de los NNASC. Pero que, sin embargo, las mismas no coordinan un trabajo integral que permita unificar los recursos de la Asistencia Social, siendo por esto necesario la creación de una entidad que coordine las acciones de intervención de los NNASC en cuanto estos son parte de un proceso penal, sea como víctimas o como infractores.

Considerando que debe planificarse a nivel nacional mediante políticas publicas integrales, que homogenicen criterios de acción para las instituciones que trabajan por los NNASC. Programas integrales con resultados a corto mediano y largo plazo, para brindar mejores oportunidades, principalmente en salud y educación. Transversalmente se debe trabajar en la prevención y sensibilización sobre el tema transformando valores

ciudadanos, erradicando la violencia, el maltrato y fomentando una cultura de convivencia pacífica desde las currículas oficiales escolares y universitarias.

## **TITULO PRIMERO**

### **CAPITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1o.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y su finalidad es de naturaleza tutelar y de asistencia social.

**ARTICULO 2o.-** Esta Ley tiene por objeto establecer las bases para la prevención de conductas antisociales de infantes y jóvenes menores a 18 años, así como regular su tratamiento rehabilitatorio en sus fases externa, institucional y post-institucional, de acuerdo a estudios biopsiquicosociales, pedagógicos y laborales de los menores de edad.

**ARTICULO 3o.-** Para los efectos de esta Ley, se entiende por menor infractor, al que de conformidad con la legislación sea menor de edad e infrinja las leyes penales o los bandos de policía y buen gobierno.

**ARTICULO 4o.-** La competencia de las dependencias y unidades administrativas quedará como sigue:

I.- El Albergue Asistencial para Menores Infractores de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia atenderá a los infractores menores de catorce años, contándose con la asesoría técnica, conforme a su Ley, y con sujeción a las normas y protocolos locales que rijan a la asistencia social;

II.- El Albergue Tutelar dependiente de la Secretaría Departamental de Gestión Social atenderá a los infractores de más de catorce años y hasta dieciocho. Se proporcionará auxilio técnico a ese Albergue.

Cuando sea técnicamente necesario, en los Albergues a los que se refieren las fracciones anteriores, operarán secciones para infractores de alta peligrosidad.

**ARTICULO 5o.-** La aplicación de esta Ley, corresponde a los Gobiernos Autónomos Municipales y a los Departamentales, en sus respectivas esferas de competencia. Las transferencias de fondos para el financiamiento de los alcances de la presente Ley se realizarán según la siguiente previsión:

Presupuesto General del Estado	1.5% (del total anual presupuestado)
Gobiernos Autónomos Municipales	1.5% (del total de municipios del país)
Gobiernos Departamentales	1.5% (del total de las gobernaciones)
Diputados y Altos Cargos	1.5% (del total de su salario mensual)

**ARTICULO 6o.-** Los tratamientos externo, institucional y post-institucional, son de carácter individualizado.

Todos los menores tienen derecho a igual respeto y consideración sin importar nacionalidad, raza, sexo, creencia, ocupación o condición social.

**ARTICULO 7o.-** La prevención de conductas antisociales es responsabilidad prioritaria del Poder Ejecutivo del Estado, y para tal efecto, se deberá implantar un programa permanente que comprenda la participación de los sectores público, social y privado, en la realización de medidas y acciones encaminadas a detectar, investigar y combatir las situaciones familiares y sociales que propicien las conductas antisociales.

Se consideran conductas antisociales, todas aquellas que, sin constituir delitos por el carácter de inimputabilidad de los menores, se tipifican como ilícitos en las leyes penales vigentes.

**ARTICULO 8o.-** Todos los habitantes del Estado, así como las dependencias y entidades de carácter municipal y departamental, y las personas jurídicas particulares tendrán la obligación de hacer conocer a los órganos competentes, las conductas de los menores que estimen quedan sujetos a esta Ley.

**ARTICULO 9o.-** Las autoridades estatales y municipales están obligadas a prestar auxilio a los menores de edad que lo necesiten, en la medida de los recursos disponibles.

**ARTICULO 10.-** Queda prohibido el internamiento de menores de edad en lugares destinados a la reclusión de mayores.

**ARTICULO 11.-** Cuando el *Consejo Tutelar*, para emitir alguna resolución, solicite a cualquier dependencia o entidad documentos o datos que se tengan en poder de éstas o que deban ser proporcionadas por las mismas, deberán remitirlos a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que fueron solicitados.

**ARTÍCULO 12.-** Se podrán celebrar convenios con personas públicas o privadas encargadas de asistir a familias marginadas y a menores a efecto de coordinar sus actividades para la prevención de conductas antisociales y sobre lo siguiente:

I.- Llevar a cabo campañas de orientación y participación ciudadana respecto a la importancia de la integración sana de la familia en ese ámbito y las consecuencias negativas de la desintegración;

II.- Crear y organizar talleres de capacitación para el trabajo y la productividad de grupos artísticos y deportivos, para procurar la educación integral, el aprendizaje y la capacitación de un oficio y el sano esparcimiento; y

III.- Establecer bolsas de trabajo para menores infractores.

## **CAPITULO II**

### **DE LA ASISTENCIA SOCIAL A MENORES INFRACTORES**

**ARTÍCULO 13.-** La asistencia social a menores infractores se prestará por la Defensoría de la Niñez y Adolescencia con el objeto siguiente:

I.- La creación y mejoramiento de un ambiente familiar y social que favorezca el adecuado desarrollo físico y mental del menor;

II.- El tratamiento integral de los menores que incurran en conductas antisociales, tomando como base el análisis de su personalidad;

III.- La preservación y promoción de los valores morales en los menores;

IV.- La orientación a la familia del menor infractor, para que apoye y participe en su tratamiento; y

V.- Favorecer la participación social de los menores.

**ARTÍCULO 14.-** Son medios de asistencia social de tutela a menores:

I.- Las campañas, programas y cualquier actividad que tenga como finalidad elevar el nivel de vida del núcleo familiar al que pertenezca;

II.- El suministro de alimentos sanos, balanceados y suficientes, ropa, habitación higiénica, servicios médicos, servicios deportivos, juegos y diversiones sanas;

III.- La investigación de la personalidad de los menores y los tratamientos correspondientes; y

IV.- La instrucción en un oficio útil, y la capacitación para el trabajo.

**ARTÍCULO 15.-** Son agentes asistenciales de protección:

I.- Los hogares de los menores cuando así se autorice;

II.- Los hogares sustitutos autorizados;

III.- Las escuelas primarias o secundarias, técnicas, de capacitación para el trabajo y las especiales, las incorporadas escolares, las guarderías infantiles y las casas de cuna o establecimientos afines;

IV.- Las instituciones tutelares que presten atención integral a los menores infractores.

## **TITULO SEGUNDO**

### **DEL CONSEJO TUTELAR Y DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES**

#### **CAPITULO I**

##### **DEL CONSEJO TUTELAR**

**ARTÍCULO 16.-** El Consejo Tutelar para Menores Infractores, tendrá su sede en la ciudad de La Paz y cuando sea posible y necesario el poder Ejecutivo podrá acordar el establecimiento de Consejos Tutelares Regionales y señalar su jurisdicción.

**ARTÍCULO 17.-** El Consejo Tutelar para Menores Infractores tendrá por objeto promover la rehabilitación social de los menores de dieciocho años de edad, en los casos a que se refiere esta ley, mediante el estudio y atención de su personalidad, la aplicación de medidas educativas y de protección, así como la vigilancia del tratamiento.

**ARTÍCULO 18.-** El Consejo Tutelar para Menores Infractores, gozará de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones de carácter eminentemente técnico.

## **CAPITULO II**

### **DE LA ORGANIZACION DEL CONSEJO TUTELAR**

**ARTICULO 19.-** El Consejo Tutelar estará integrado por siete consejeros que serán representantes de diferentes instituciones establecidas en reglamento. El Consejo al funcionar en pleno será presidido por el consejero que elija el consejo y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

Los cargos de consejeros, serán honorarios.

**ARTÍCULO 20.-** Las facultades del Consejo Tutelar para Menores Infractores serán las siguientes:

I.- Establecer criterios y lineamientos generales sobre prevención social y proponer y ejecutar la política rehabilitatoria;

II.- Resolver sobre los impedimentos o excusas que tengan sus miembros para conocer en casos determinados, acordando la sustitución que corresponda;

III.- Conocer, estudiar y resolver los casos que sean sometidos a su consideración y asignar el tratamiento más adecuado a cada menor;

IV.- Conocer de los recursos que presenten contra las resoluciones de los consejeros y del Consejo Tutelar, éstos últimos los analizará el Pleno;

V.- Realizar los programas que el Gobierno Nacional ordene en materia de prevención social y tratamiento rehabilitatorio;



- VI.- Establecer criterios generales para el funcionamiento técnico de los albergues tutelares;
- VII.- Sesionar en los términos y formas establecidas en la Ley;
- VIII.- Velar y cuidar que el trato que se dé a los menores sea digno y humano;
- IX.- Adoptar y ejecutar medidas tendientes a evitar que menores permanezcan recibiendo tratamiento sin necesitarlo o inadecuado;
- X.- Vigilar y procurar el cumplimiento de sus resoluciones;
- XI.- Vigilar la buena marcha del albergue tutelar;
- XII.- Cuidar el buen funcionamiento del Albergue Tutelar y Asistencial;
- XIII.- Revisar periódicamente las decisiones del Consejo Tutelar de su jurisdicción, cuando se considere pertinente o a petición de parte interesada;
- XIV.- Atender las quejas de los menores y sus familiares, sobre actos que vayan en contra del tratamiento rehabilitatorio;
- XV.- Expedir su reglamento interno y el de los albergues; y
- XVI.- Todas las demás que la presente Ley le asigne y las que le impongan otros ordenamientos

### **TITULO TERCERO**

#### **DEL PROCEDIMIENTO**

##### **CAPITULO I**

##### **DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 21.-** Se establece acción pública para poner en conocimiento del Consejo Tutelar, todos los casos previstos en esta Ley, mediante una sencilla y clara comunicación ya sea verbal o escrita.

**ARTICULO 22.-** De oficio o a solicitud de cualquier interesado, el Consejo iniciará los procedimientos tutelares.

**ARTÍCULO 23.-** Los procedimientos ante el Consejo se llevarán por escrito y por duplicado, habrán de precisarse los datos que acrediten la existencia de la necesidad a satisfacer o la conducta o situación irregular de los menores.

**ARTÍCULO 24.-** No se permitirá el acceso público a las diligencias que se celebren ante el Juez del menor o el pleno del Consejo. Concurrirán el menor, los encargados de éste, y las demás personas que deban ser examinadas o deban auxiliar al Consejo, a menos de que éste resuelva la inconveniencia fundada para que asistan.

**ARTÍCULO 25.-** Las solicitudes y gestiones posteriores que provengan de cualquier autoridad, deberán hacerse por escrito.

**ARTÍCULO 26.-** Las solicitudes y demás gestiones hechas por particulares se presentarán en forma escrita o verbal. En el caso de que sea verbal el Consejo asentará razón escrita de la petición.

**ARTICULO 27.-** En los procedimientos tutelares imperará por encima de toda circunstancia, el respeto absoluto al menor, a sus familiares y demás personas y se procurará la participación activa de éstos, en la búsqueda de mejores soluciones.

**ARTICULO 28.-** Los procedimientos tutelares tendrán como finalidad investigar las necesidades especiales, conductas o situaciones irregulares de los menores y proveer las soluciones que cada caso demande, a través de exhaustivas investigaciones y del examen científico e integral de la personalidad de cada menor.

**ARTICULO 29.-** Los procedimientos tutelares serán gratuitos y ajenos a todo formalismo que dificulte la pronta y eficaz tutela a los menores, se conservarán en secreto y sólo se darán informes a las autoridades que lo soliciten, siempre que no se perjudique al menor y sean indispensables los procedimientos para el conocimiento de la verdad en otras investigaciones.

Los procedimientos de menores infractores no se considerarán como antecedentes penales, por lo que la autoridad encargada de expedir dichas constancias, no tomará en cuenta estos antecedentes.

**ARTÍCULO 30.-** El Consejo Tutelar, no tendrá limitación alguna para recibir en los distintos procedimientos, cualquier medio probatorio para alcanzar sus objetivos, salvo los que sean contrarios a la moral o al derecho.

**ARTICULO 31.-** Se deja al arbitrio y prudencia del Consejo Tutelar, la forma de recabar e interpretar el material técnico y de convicción, para resolver cada uno de los casos planteados.

**ARTÍCULO 32.-** De cada caso que conozca el Consejo Tutelar, se llevará un registro, en el que se anotarán los datos principales y se formará un expediente en el que se ordenarán todos los antecedentes.

**ARTICULO 33.-** A los objetos o instrumentos relacionados con la conducta irregular de los menores, se les dará el destino en la forma que determine la legislación penal y demás normas aplicables.

**ARTICULO 34.-** La edad del menor se comprobará con la copia certificada del acta de nacimiento. De no ser esto posible, se acreditará por medio de un dictamen médico, somático, psíquico, psiquiátrico y psicológico rendido por el área respectiva.

**ARTICULO 35.-** Cuando se cometa la conducta antisocial, por una persona menor de edad y cumpla su mayoría estando a disposición del Consejo Tutelar, con las limitaciones de Ley, seguirá permaneciendo en el Albergue Tutelar en tratamiento respectivo, salvo que revele alto grado de peligrosidad; manifieste resistencia al tratamiento o cometa infracciones graves a los reglamentos internos, en cuyo caso será ubicado en un establecimiento especial adecuado para su tratamiento.

**ARTICULO 36.-** El Consejo Tutelar para Menores Infractores, cuidará que los estudios integrales que se realicen en cada caso, se apeguen a lo dispuesto por esta Ley, y resolverá conforme a las normas técnicas y resultado de los estudios, buscando exclusivamente la rehabilitación de los menores de conducta antisocial.

**ARTÍCULO 37.-** Los Consejeros en turno, instruirán para conocimiento y resolución del pleno, los procedimientos que ante ellos se inicien.

**ARTICULO 38.-** Cuando el caso lo permita, el procedimiento y la resolución se desarrollarán en una sola audiencia con el simple examen del menor y la consideración de los estudios que se le hayan practicado, teniéndose en cuenta las pruebas aportadas.

## **CAPITULO II**

### **DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES**

**ARTÍCULO 39.-** Cualquier autoridad ante la que sea presentado el menor, por la supuesta comisión de una infracción lo pondrá dentro de las 12 horas siguientes a disposición del Consejo Tutelar en el Albergue correspondiente, con oficio informativo de los hechos y original del expediente que de los mismos se hubiera instruido.

Si el menor no hubiese sido presentado, la autoridad que tuvo conocimiento de los hechos informará sobre los mismos al Consejo Tutelar para Menores Infractores, para los efectos que procedan.

**ARTÍCULO 40.-** Luego que sea presentado un menor al Consejo Tutelar, el consejero instructor en turno procederá sin demora a establecer en forma sumaria las causas de su ingreso, así como las circunstancias personales del sujeto, con el propósito de conocer los hechos y la conducta atribuida al menor.

Practicará sin demora alguna las diligencias tendientes a comprobar los elementos constitutivos de la infracción; a determinar la edad del asegurado y su participación en los hechos que se investigan.

En base a los elementos reunidos, el Consejero Instructor, resolverá a más tardar dentro de las 48 horas siguientes de recibido el menor, si éste queda en libertad absoluta, si lo entrega en libertad vigilada a las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela o a quienes, a falta de aquéllos, lo tengan bajo su guarda, para continuar con el procedimiento, si debe ser internado en el Albergue Tutelar o si se canaliza a la dependencia o institución asistencial correspondiente.

En el caso de resolverse el internamiento en el Albergue Tutelar, el consejero instructor ordenará al Director del Albergue que dentro de las 24 horas siguientes se realicen los

estudios de ingreso y entrevista inicial a fin de que el equipo interdisciplinario proponga el tratamiento que deba darse al menor infractor.

El Instructor presentará dentro de los plazos establecidos en esta Ley, la resolución en el pleno siguiente que lleve a cabo el Consejo Tutelar a fin de que se confirme, modifique o revoque si dicha determinación y en dichos casos, se continuará con el procedimiento respectivo.

**ARTÍCULO 41.-** En todo procedimiento en materia tutelar, el menor tendrá derecho a:

I.- Que se le informe junto con sus padres, tutores o custodios, las causas por las que ha quedado a disposición de la autoridad tutelar;

II.- Que sea representado por quien intervendrá en el procedimiento y al que se facilitará todos los datos que solicite para el ejercicio de su función, desde el momento en que el menor sea presentado ante la institución tutelar, hasta el seguimiento constitucional;

III.- Que sea informado sobre el desarrollo del procedimiento que se sigue en su caso;

IV.- Que se abstenga a declarar en su contra;

V.- Que la resolución inicial sea dictada dentro del término que señala la Ley de la materia, en ningún caso deberá exceder de 48 horas;

VI.- Que, al dictarse la resolución inicial, se hubiesen tenido suficientes elementos para precisar, en lo posible, que se ha producido o no, una conducta o un hecho antisocial, o que existe una situación de peligro;

VII.- Que la resolución definitiva sea dictada en un plazo que no exceda de 30 días, contados a partir de la fecha en que ingresó;

VIII.- Que la resolución definitiva pueda ser impugnada por el Ministerio Público, a solicitud de quien ejerza la patria potestad, tutela o custodia;

IX.- Que continúe sujeto a la medida tutelar dictada, aún cuando cumpla la mayoría de edad, hasta que satisfaga las metas fijadas para su reincorporación social;

X.- Que las diligencias en que deba participar cuando se encuentren relacionados con adultos, se lleven a cabo, preferentemente en la institución tutelar o de tratamiento. Su traslado a juzgados penales, sólo se autorizará en los casos excepcionales que determine la autoridad judicial; y

XI.- Que cuando la infracción sea menor a juicio del Consejero Instructor se le otorgue su libertad vigilada, preferentemente cuando acredite estar realizando estudios, o se encuentre trabajando y sea el sostén familiar.

**ARTICULO 42.-** Cuando no esté plenamente comprobada la conducta antisocial de un menor, el Consejero en turno o el pleno dictará resolución, decretando su libertad; salvo que, como medida de protección, se estime conveniente su permanencia temporal en el centro de observación, en cuyo caso, se comunicará a sus padres, tutor o custodios, esta determinación.

En ambos casos, se fundará la resolución que se dicte.

**ARTICULO 43.-** Si el menor no hubiese sido presentado ante el Consejo, el instructor que hubiere tomado conocimiento del caso, en los términos de la información rendida por las autoridades correspondientes, citará al menor y a sus familiares o; en su caso, dispondrá la presentación del mismo por conducto del personal que para tal efecto cuente el Consejo. En la resolución que a este propósito se expida, el instructor dejará constancia de los fundamentos legales y de la misma. No se procederá a la presentación de un menor para los fines de este precepto, sin que medie orden escrita y fundada del instructor.

Una vez presentado el menor se dictará y resolverá conforme a lo señalado en la presente Ley.

**ARTICULO 44.-** Emitida la resolución de libertad vigilada o internamiento, el Consejero Instructor dispondrá de quince días hábiles para integrar el expediente, para lo cual recibirá los elementos conducentes a la resolución que debe dictar el pleno, entre

los que figuran, en todo caso, los estudios previos de personalidad cuya práctica ordene el mismo consejero instructor.

**ARTICULO 45.-** Si en el curso del procedimiento apareciere que el Consejo debe tomar conocimiento de otros hechos o de situación diversa en relación con el mismo, se dictará nueva determinación ampliando o modificando, según corresponda.

**ARTICULO 46.-** Dentro de los cinco días siguientes de haberse efectuado la audiencia, el instructor presentará al pleno el proyecto de resolución a fin de que se resuelva si la medida propuesta es la correcta. Si el proyecto es rechazado, dentro del término de tres días se hará el definitivo con las modificaciones y sugerencias de los instructores.

**ARTICULO 47.-** Cuando la complejidad del caso lo requiera, el Consejero Instructor podrá solicitar del pleno que se amplíe por una sola vez el plazo concedido para la instrucción. Se dejará constancia de la prórroga que se otorgue, la que nunca podrá exceder de quince días.

**ARTICULO 48.-** En toda resolución definitiva, la autoridad que conozca del caso deberá analizar y motivar los siguientes elementos:

I.- Los estudios de personalidad realizados por los técnicos de la institución tutelar, para determinar el tratamiento y la institución en que se aplicará;

II.- El grado de conformación de la personalidad del menor, más que la gravedad de la conducta antisocial;

III.- La integración, organización y estabilidad del núcleo familiar; y

IV.- Las causas que lo impulsaron o determinaron a cometer la conducta antisocial.

Las disposiciones contenidas en este artículo se aplicarán en lo conducente a la resolución inicial.

**ARTÍCULO 49.-** Las determinaciones del Consejo Tutelar, podrán consistir en:

I.- Externamiento bajo la tutela de quien ejerza la patria potestad;

II.- Externamiento bajo la responsabilidad tutelar, condicionado a continuar con tratamiento post-institucional;

III.- Externamiento bajo la responsabilidad del tutor, condicionado a cambio de domicilio por razones de tratamiento;

IV.- Externamiento a instituciones de asistencia social y tratamientos especiales;

V.- Tratamiento interno con base al diagnóstico y pronóstico establecido en cada caso; y

VI.- Todas las demás que conforme a esta Ley beneficien al menor y a su familia y permita el logro de las finalidades rehabilitatorias.

**ARTÍCULO 50.-** En toda resolución definitiva se señalará el grado de peligrosidad del menor, tomando en cuenta los siguientes factores:

I.- Patología del comportamiento previo o la comisión de la conducta infractora;

II.- Rasgos psíquicos que configuren la personalidad infractora y madurez psicológica, egocentrismo, agresividad o indiferencia afectiva;

III.- Presencia de otros elementos psicopatológicos;

IV.- Factores coadyuvantes: daño orgánico cerebral, deficiencia mental, alteración psicótica; y

V.- Psicopatía familiar: falta de apoyo, ambiente social criminógeno, baja escolaridad del menor y de su grupo.

Los menores que revelen alta peligrosidad a juicio de la autoridad tutelar, serán canalizados a un establecimiento de mayor seguridad hasta que termine el tratamiento que esté bajo el control directo del Consejo Tutelar.

**ARTÍCULO 51.-** Cuando en la resolución definitiva se determine la libertad vigilada para el menor, los que ejerzan la patria potestad, tutela o custodia, tendrán la obligación de presentarlo a las autoridades las veces que se les requiera.



**ARTÍCULO 52.-** Los que ejerzan la patria potestad, tutela o custodia del menor, deberán ajustarse a las medidas de tratamiento que determine la resolución definitiva.

**ARTICULO 53.-** Para cumplir sus determinaciones, el Consejo Tutelar, podrá utilizar como medio de apremio la amonestación y multa hasta por cien veces el salario mínimo vigente.

**ARTICULO 54.-** La ejecución de las medidas adoptadas por el Consejo Tutelar corresponde al Albergue Tutelar, la que no podrá modificar la naturaleza de aquéllas, e informará al Consejo sobre los resultados del tratamiento, formulando las recomendaciones que estime prudentes para la revisión.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA REVISION**

**ARTÍCULO 55.-** El pleno revisará las medidas que hubiere determinado, tomando en cuenta los resultados obtenidos mediante el tratamiento aplicado. Como consecuencia de la revisión el pleno ratificará o hará cesar la medida disponiendo en este último caso la liberación incondicional del menor.

**ARTÍCULO 56.-** La revisión se practicará de oficio cada tres meses. Podrá realizarse en menor tiempo cuando existan circunstancias que lo exijan, a juicio del pleno.

**ARTICULO 57.-** Para los efectos de la revisión, el Presidente del Consejo recabará informes sobre los resultados del tratamiento y opinión de la Dirección del Albergue Tutelar.

El pleno resolverá tomando en cuenta este informe y opinión y los que rinda el Consejo, así como otros elementos de juicio que estime pertinentes considerar.

### **TITULO CUARTO**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL ALBERGUE TUTELAR**

**ARTÍCULO 58.-** El Albergue Tutelar para Menores Infractores funcionará en la ciudad de La Paz y contará con los recursos que se le asignen en el presupuesto y los que pueda obtener por sí o por donaciones que se le hagan.

El Poder Ejecutivo podrá acordar la creación de albergues o instituciones tutelares o asistenciales regionales si las necesidades lo demandan y los recursos lo permiten.

**ARTICULO 59.-** En el Albergue Tutelar, se alojarán los menores de 14 a 18 años de edad que se encuentren a disposición del Consejo Tutelar.

Esta Institución será centro de observación y tratamiento en donde se atenderá a los menores de edad bajo el sistema de clasificación atendiendo a su edad, condiciones de personalidad, estado de salud y demás circunstancias pertinentes. Se procurará ajustar el régimen del Albergue al de los internados escolares, en cuanto al trato que depare a los internos y a los sistemas y facilidades de educación, recreo, higiene y disciplina.

**ARTÍCULO 60.-** El Albergue Tutelar, se regirá por un reglamento que establecerá las bases mínimas de organización y funcionamiento. Estas normas reglamentarias serán propuestas por el Director de esta Institución al Poder Ejecutivo del Estado, para su expedición.

## **TITULO QUINTO**

### **DEL TRATAMIENTO Y DE LA REINserCION A LA FAMILIA**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL TRATAMIENTO**

**ARTÍCULO 61.-** El tratamiento del menor con conducta antisocial, deberá ser un conjunto ordenado de actividades educativas, formativas y terapéuticas que se constituyan en un programa interdisciplinario individual y familiar, cuyos propósitos serán:

I.- Superar los factores negativos en la actitud y conducta del menor y de su familia;

II.- Promover y afirmar la estructura de valores socialmente aceptados y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de la personalidad del menor; y

III.- Proporcionar a los menores y a su familia, los elementos normativos disciplinarios y laborales que los conduzcan a un mejor desenvolvimiento en su vida individual, familiar y social.

**ARTÍCULO 62.-** El programa de tratamiento será integral, progresivo e individual.

La integridad de los programas permitirá incidir en todas las etapas que conforman la vida del menor.

La progresividad tenderá a la continuidad y avance de las etapas que deben cubrir los programas, estableciendo metas que den claridad al objetivo del internamiento del menor y permitan que la evolución pueda ser apreciada por el interno, su familia y el cuerpo técnico.

La individualidad consistirá en adecuar el tratamiento a las características propias de cada menor.

**ARTICULO 63.-** El tratamiento será secuencial, iniciándose a partir de que el menor sea internado en el albergue tutelar o asistencial, según corresponda.

Las fases mínimas que deberán comprender serán:

I.- Recepción del menor;

II.- Diagnóstico, pronóstico y tratamiento genérico;

III.- Tratamiento específico; y

IV.- Reincorporación social.

Durante todo el tratamiento, los padres, tutores o custodios, estarán obligados a participar en las actividades del centro de internamiento y en los programas terapéuticos.

**ARTICULO 64.-** Cada institución tutelar o de tratamiento, hará del conocimiento del menor en el momento de su ingreso, las normas de conducta que debe observar.

**ARTÍCULO 65.-** Los sistemas de manejo, tratamiento y seguridad serán acordes a las características de los menores internos, atendiendo el grado de la integración de su personalidad, a la naturaleza de la conducta antisocial y a su inclinación a causar daños.

Las instituciones podrán contar con sistemas que faciliten la aplicación del tratamiento, teniendo, en los casos que así lo requiera, separación física en áreas o establecimientos para menores de conducta antisocial.

**ARTÍCULO 66.-** La educación que se imparta a los menores de conducta antisocial, tendrá carácter cívico, ético, académico, higiénico, artístico y físico. Estará en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía rehabilitatoria y quedará a cargo, preferentemente, de personal especializado.

**ARTICULO 67.-** En cada institución de tratamiento, deberán existir talleres formativos, con el propósito de contribuir a la rehabilitación social del menor.

**ARTÍCULO 68.-** La educación del menor y su capacitación para el trabajo, deberá estructurarse en programas individuales, sin que pueda ser externado hasta cumplir de manera satisfactoria dichos programas. Al efecto se extenderá la constancia de aprobación correspondiente.

**ARTICULO 69.-** El 30% de los recursos que se obtengan con la colocación de los productos que genere el interno en la institución de tratamiento, servirá para contribuir a su sostenimiento, asignándosele otro 30% para gastos personales debidamente controlado su manejo y el 40% restante constituirá un fondo de ahorro que se manejará en institución bancaria a su nombre y que le será entregado al momento de su externación con los correspondientes productos financieros obtenidos.

**ARTÍCULO 70.-** Como parte del tratamiento, quienes ejerzan la patria potestad, tutela o custodia del menor, deberán visitarlo periódicamente, salvo expresa prohibición de la autoridad tutelar que conozca del caso y de acuerdo a lo establecido por la institución de tratamiento.

**ARTÍCULO 71.-** La Institución establecerá un mecanismo de evaluación trimestral del avance del programa del tratamiento del menor, informando al Consejo Tutelar para efectos de revisión.

**ARTÍCULO 72.-** La institución de tratamiento podrá solicitar a la autoridad tutelar que conozca del caso, modificaciones a la medida terapéutica indicada, en base a los resultados de su aplicación.

**ARTÍCULO 73.-** El área de trabajo social de las instituciones, auxiliará a los internos en sus contactos autorizados con el exterior.

## **CAPITULO II**

### **DE LA REINSENCION A LA FAMILIA**

**ARTÍCULO 74.-** Cuando en la resolución se determine la libertad vigilada para el menor, los que ejerzan la patria potestad, tutela o custodia tendrán que continuar el tratamiento y presentarlo las veces que se le requiera.

**ARTÍCULO 75.-** En el caso de que no sea conveniente que el menor se reintegre al seno familiar, se canalizará a hogares sustitutos, instituciones asistenciales o de apoyo a la juventud a fin de que reciban la protección, la orientación o la ayuda que requieran para evitar su reiterancia.

**ARTÍCULO 76.-** El Consejo Tutelar, el Albergue Tutelar y las otras instituciones a que se refiere el artículo anterior, procurarán obtener para el menor, colocación laboral, servicios educativos o de salud, manteniendo sistemáticamente un efectivo seguimiento post-institucional.

## **TITULO SEXTO**

### **CAPITULO UNICO**

#### **DEL ALBERGUE ASISTENCIAL PARA MENORES INFRACTORES.**

**ARTÍCULO 77.-** El Albergue Asistencial para Menores Infractores funcionará en la ciudad de La Paz y contará con los recursos que se le asignen en el presupuesto y los que pueda obtener por sí o por donaciones que se le hagan.

El Poder Ejecutivo podrá acordar la creación de albergues o instituciones tutelares o asistenciales regionales si las necesidades lo demandan y los recursos lo permiten.

**ARTICULO 78.-** En el Albergue Asistencial, se alojarán los menores hasta de 14 años de edad que se encuentren a disposición del Consejo Tutelar.

Esta Institución será centro de observación y tratamiento en donde se atenderá a los menores de edad bajo el sistema de clasificación atendiendo a su edad, condiciones de personalidad, estado de salud y demás circunstancias pertinentes. Se procurará ajustar el régimen del Albergue al de los internados escolares, en cuanto al trato que depare a los internos y a los sistemas y facilidades de educación, recreo, higiene y disciplina.

**ARTÍCULO 79.-** El Albergue Asistencial hará realidad la función de tutela estatal a través de su Director y demás personal con el propósito de suplir las responsabilidades que la Ley y la sociedad confían a la familia.

**ARTÍCULO 80.-** El Albergue Asistencial, se regirá por un reglamento que establecerá las bases mínimas de organización y funcionamiento. Estas normas reglamentarias serán propuestas por el Director de esta Institución al Poder Ejecutivo, para su expedición.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**ARTICULO PRIMERO.** - La presente Ley entrará en vigor a partir del 10 de noviembre de 2016

**ARTICULO SEGUNDO.** - Se abroga toda norma contraria a la presente.

## **VI. BIBLIOGRAFIA.**

Barreiro, Jorge Agustín - Feijoo Sánchez, Bernardo (editores), Nuevo Derecho penal juvenil: una perspectiva interdisciplinar, ¿qué hacer con los menores delincuentes? Barcelona, Atelier, 2007.

Bustos Ramírez, Juan, Derecho penal del niño-adolescente (Estudio de la Ley de responsabilidad penal del adolescente), Santiago, Ediciones Jurídicas de Santiago, 2007.

Bustos Ramírez, Juan, Un Derecho penal del menor, Santiago, Cono-Sur, 1992.

Calcagno, L., Los que duermen en las calles: Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires. Ed. Centro de Documentación en Políticas Sociales. (Documento 19).

Cano Paño, Miguel Ángel, El futuro del Derecho penal juvenil europeo. Un estudio comparado del Derecho penal juvenil en Alemania y España. Barcelona, Atelier, 2006.

Cillero, Miguel y otros, Niños y adolescentes. Sus derechos en nuestro Derecho. Santiago, Servicio Nacional de Menores, 1995.

Cillero, Miguel, Proporcionalidad y fines de la sanción penal de adolescentes: consideraciones para la aplicación del criterio de idoneidad de la sanción, ahora, en AA. VV., Estudios de Derecho penal juvenil, Santiago, Centro de Documentación, Defensoría Penal Pública, 2009.

Couso, Jaime, La sexualidad de los menores de edad ante el Derecho penal, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. SELA 2009, Buenos Aires, Librería, 2010.

Couso, Jaime, Principio educativo y (re)socialización en el Derecho penal juvenil, en Justicia y Derechos del Niño, Unicef, 2007; Valenzuela, Jonathan, La pena y la educación. Una aproximación al fundamento de la pena juvenil, en Revista de Estudios de la Justicia, 2009.

Couso, Jaime, Sistemas de justicia penal juvenil y políticas de prevención, en Derecho penal mínimo. Revista de Análisis Jurídico Penal, México, 2011.

Cruz Márquez, Beatriz, Educación y prevención general en el Derecho penal de Menores, Madrid, Marcial Pons, 2006.

Chan, Gustavo, Adultocentrismo y Culpabilidad Penal Juvenil (San José, Costa Rica, IJSA, 2007). Directrices de las Naciones Unidas, para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”), Resolución N° 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1990, 68ª sesión plenaria.

Duce, Mauricio - Couso, Jaime, El derecho a un juzgamiento especializado de los jóvenes infractores en el Derecho comparado, Política Crimina.

Eissmann, I. y Estay, F., Personas en Situación de Calle en Revista Persona y Sociedad. XX, 2006.

Erikson, E., Identidad, Juventud y Crisis, Buenos Aires. Paidós, 1971.

Estivil, J. Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo – SPEP/PORTUGAL. 2003.

Malanca, P. Personas sin techo: Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle. Buenos Aires. Ed. Centro de Documentación en Políticas Sociales, 2003.

Maldonado, Francisco, La especialidad del sistema de responsabilidad penal de adolescente. Reflexiones acerca de la justificación de un tratamiento penal diferenciado, en Justicia y Derechos del Niño, Unicef, 2004.

Miguel Alberto Trejo Escobar. Evolución del Régimen Jurídico Especial de Menores en El Salvador: Estado Actual y Perspectivas”. En Revista Jurídica Actualidad, publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE), año 1, número 1. San Salvador, 1996.

Ornosa Fernández, María del Rosario, Derecho penal de menores. Comentarios a la Ley Orgánica 5/2000, 4ª edición, Barcelona, Bosch, 2007.



Platt, Anthony, Los “Salvadores del Niño” o la invención de la delincuencia, trad. castellana, México D.F. - Buenos Aires, Madrid, Siglo XXI, 1982.

Vlasilachis De Gialdino, I., Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales, Barcelona, Gedisa editorial, 2003.

Wormald, G, Exclusión social en el mercado del trabajo: el caso del Chile. Santiago. OIT, 1999.

Ana Mary Beloff. Los Adolescentes y El Sistema Penal. Extraído el día 14 de noviembre de 2009, desde <http://www.pj.gov.py>.

Ana Mary Beloff. Responsabilidad Penal Juvenil y Derechos Humanos. Extraído el día 14 de noviembre de 2009. <http://ajunaf.com.ar>.

Carnevali, Raúl - Källman, Eva, La importancia de los grupos en el comportamiento juvenil. Especial consideración con la pluralidad de malhechores del artículo 456 bis N° 3 del Código Penal, en Política Criminal, 2007 <http://www.politicacriminal.cl>.

Derechos del Niño en Haití. Informe sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Haití. Organización Mundial contra la Tortura. Extraída desde: [http://www.omct.org/pdf/cc/haiti\\_esp.pdf](http://www.omct.org/pdf/cc/haiti_esp.pdf)

Domínguez, C., Esfuerzos locales en el combate contra la delincuencia. Programas implementados por la Municipalidad de Santiago. [en línea] Santiago. Instituto Libertad y Desarrollo. [http://www.lyd.com/municipales2004/esfuerzos\\_locales.pdf](http://www.lyd.com/municipales2004/esfuerzos_locales.pdf).

Enciclopedia Jurídica. Ejercicio legítimo de un derecho. Extraída desde <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com>

Niñas, niños y adolescentes entre la Violencia y la Invisibilidad - Modelo Nacional de Prevención y Atención Integral e Intersectorial para Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle [www.unicef.org/bolivia](http://www.unicef.org/bolivia)

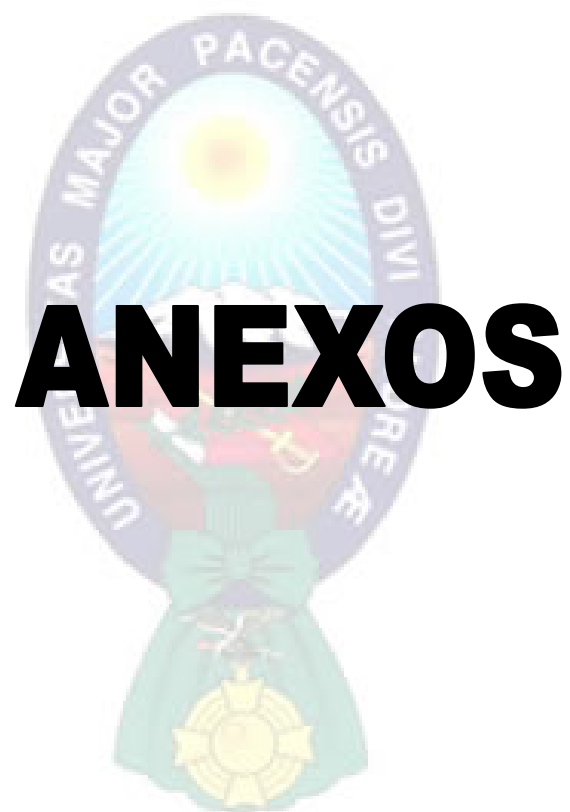
Niñas, Niños y Adolescentes entre la Violencia y la Invisibilidad - Diagnóstico Situacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle a Nivel Nacional [www.unicef.org/bolivia](http://www.unicef.org/bolivia)

Niñas, Niños y Adolescentes entre la Violencia y la Invisibilidad - Diagnóstico Situacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle de La Paz [www.unicef.org/bolivia](http://www.unicef.org/bolivia)

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), adoptadas por la Asamblea General en su resolución N° 40/33, de 28 de noviembre de 1985. [www.unicef.org/bolivia](http://www.unicef.org/bolivia)



VII.



**Mientras unos estudian, otros “trabajan” recogiendo basura**



**Contraste social en la ciudad**

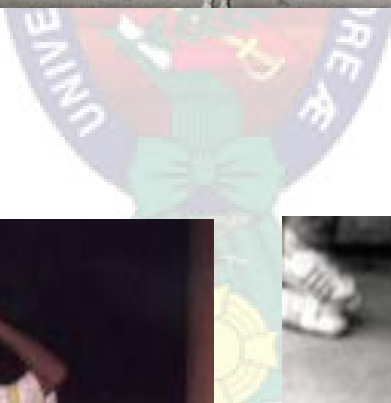


La pobreza es una forma de violencia contra los menores





**La realidad implacable que atormenta a los niños, niñas y adolescentes**



**Peligros latentes para esta población**



**La calle influye su personalidad en forma arbitraria**



**Las drogas y el alcohol son “compañeros” de tragedia**



**Las defensorías de la Niñez y Adolescencia cuenta con órganos Multidisciplinarios**



**De alguna forma se combate el desamparo infantil**

