



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE FAMILIA

**CAMBIOS OCURRIDOS EN EL SISTEMA RECTOR NACIONAL PARA
LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
CON LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 2007**

Presentado por:

Delgado de Avendaño, Sofía Fabiola

Para Optar al Título de

Especialista en Derecho de Familia

Asesor: Dra. Aracelys Salas Viso

Caracas, Febrero 2013.-



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE FAMILIA

APROBACIÓN DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada Sofía Fabiola Delgado de Avendaño, titular de la Cédula de Identidad N° V-9.062.198 para optar al Título de Especialista en Derecho de Familia, cuyo título tentativo es **Cambios Ocurridos en el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes con la Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes 2007**; y que acepto asesorar a la estudiante, durante la etapa de desarrollo del Trabajo hasta su presentación y evaluación.

En la Ciudad de Caracas, a los 19 días del mes de noviembre de 2012.

Dra. Aracelys Salas Viso

C.I. Nro. V-5.301.051

DEDICATORIA

A mi madre por haberme deseado desde sus 7 años y haber creído siempre en mí, a mi esposo por ser mi amor, mi compañero y haberme apoyado incondicionalmente en este sueño y a mis hijos por estar ahí, por existir, por creer en mí.



**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRÉS BELLO DIRECCIÓN GENERAL
DE ESTUDIOS DE POSTGRADO ÁREA DE
DERECHO ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE FAMILIA**

**CAMBIOS OCURRIDOS EN EL SISTEMA RECTOR NACIONAL PARA
LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
CON LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 2007**

Autor: Abg. Sofía F. Delgado de A.

Asesora: Dra. Aracelys Salas Viso

Fecha: Febrero de 2013

RESUMEN

Los Cambios ocurridos en la Fase Administrativa Generados en el Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes con la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Protección del Niño, y Adolescente 2007, se presenta como un Trabajo Especial de Grado que pretendió determinar el criterio aplicable en cuestiones relacionadas con la materia de niños, niñas y adolescentes en la violación de sus derechos colectivos o difusos, y la violación de esos derechos individuales, lo cual en la LOPNA, señala de manera particular la Centralización cuando en su artículo 133 indica el órgano rector del Sistema. La investigación tuvo objetivo establecer la competencia administrativa y sus cambios dentro del sistema, también lo relativo a la no paridad referente a la participación de la sociedad en cuanto a la composición de sus integrantes, ya que pasó a ser mayor la participación del Estado con respecto a la sociedad: a través de la consulta documental, para lo cual fue aplicada una investigación de tipo descriptiva desarrollándose para ello diversas etapas que concurrieron al logro de los objetivos específicos propuestos. Como conclusión, se puede decir que la participación de la sociedad se vio mermada con la entrada en vigencia de la LOPNNA del 2007, en donde se le otorga mayor participación al Estado, con lo cual principios constitucionales como la progresividad, entre otros, se ven afectados con tal reforma, en donde los Consejos Estadales de Derechos fueron también eliminados.

Palabras claves: Consejo Nacional de Derechos, Fase Administrativa, paridad, Centralización.

ÍNDICE GENERAL

Aceptación del Asesor.....	I
DEDICATORIA.....	ii
RESUMEN.....	iii
Índice General.....	iv
Índice de Tablas.....	vi
Lista de Siglas.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE ACUERDO A LA LOPNNA.....	10
Integrantes de la Fase Administrativa de Protección, Base Legal (LOPNA, 2000).....	12
Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente.....	15
Consejos de Protección del Niño y del Adolescente.....	16
La Nueva Conformación del Sistema Administrativo de Protección.....	19
Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.....	20
Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	21
Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	23
Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	23
Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.....	23
Funciones de Cada Uno de los Órganos que Integran el Sistema.....	30
Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección Integral.....	37
Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	39
Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	48
Funciones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes....	48
Alcance de sus Decisiones.....	49
Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección	50
Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	
Alcance de las Decisiones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.....	
CAPÍTULO II. CAMBIOS OCURRIDOS EN LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN DE ACUERDO A LA REFORMA DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES 2007.....	52
Comparación de Ambas Leyes con Respecto a los Cambios Ocurredos Dentro del Sistema de Protección.....	52
Eliminación del Consejo Estatal de Protección.....	54
	59
	66

Los Nuevos Integrantes del Sistema Creados para la Participación Organizada de la Sociedad Dentro de estos Órganos Administrativos.....	72
Análisis de la Aparición de los Consejos Comunales como Representación de la Sociedad.....	72
CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DENTRO DE LOS CONSEJOS DE DERECHOS, ESTADALES Y DE PROTECCIÓN.....	76
La Aplicación de Políticas Públicas en Busca de la Protección de los Intereses Colectivos y Difusos.....	81
La Protección de los Intereses Individuales.....	82
Recurso Administrativo.....	82
CAPÍTULO IV. CAMBIOS PLANTEADOS Y CÓMO AFECTA AL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN ESTOS CAMBIOS...	87
El Cambio en la Naturaleza de los Consejos de Derechos.....	88
Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.	89
Naturaleza Jurídica.....	90
El Cambio a la Naturaleza de la Función Rectora.....	91
La Garantía de la Protección Integral a Cargo de un Ministerio del Ejecutivo Nacional.....	95
La Participación No Paritaria de la Sociedad y el Estado.....	97
Finalidad de la Supresión de los Consejos Estadales.....	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Cambios en las Normas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.....	52
--	----

LISTA DE SIGLAS

LOPNA	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente
LOPNNA	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
DPI	Doctrina de la Protección Integral
CDNNA	Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
CMDNNA	Consejo Municipal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
CIDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
DSI	Doctrina de la Situación Irregular

INTRODUCCIÓN

Los cambios generalmente representan avances, adaptaciones a realidades diferentes al pasado. Es así como, se van gestando diferentes maneras de ver el mundo actual, al cual es necesario ofrecer soluciones de acuerdo a las vivencias del momento. La Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) representa un gran avance del país, al adherirse a lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, en la cual se presenta la Doctrina de la Protección Integral, en donde los niños y adolescentes, pasan de ser sujetos tutelados a sujetos de derechos, por lo que se hace necesario garantizar al niño que cuente con la capacidad de formarse un juicio propio, el derecho de expresarse libremente en los asuntos que le afecten, de acuerdo a la edad y maduración con la que cuente dicho niño, niña o adolescente.

Para cumplir con esta garantía, Venezuela sanciona la denominada LOPNA, con la cual se generan diversos cambios administrativos con la llegada de entes institucionales previstos para garantizar lo expresado en la mencionada Ley. No obstante, y por diversas razones indicadas en la exposición de motivos de la reforma parcial llevada a cabo a esta Ley, surge la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), en el año 2007. Con la entrada en vigencia de la LOPNNA, sobrevienen nuevos cambios dentro de los órganos y entes institucionales, originando diferentes formas de actuación en el área administrativa del sistema de protección debida a los mismos.

Estos cambios conllevan a incertidumbre, en un primer momento, sin embargo para poder determinar su pertinencia, se hace necesario contar con análisis comparativos y verificar la eficacia de los mismos. Es así como, se presenta esta investigación, cuyo objetivo fundamental fue analizar los cambios producidos en la fase administrativa generados en el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes con la reforma parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2007.

Para tal fin, se llevó a cabo una investigación documental y descriptiva, que permitiera observar los cambios más relevantes en el ámbito administrativo de este sistema de protección integral, previsto en la mencionada ley. El análisis realizado en el presente estudio, se estructuró en cuatro capítulos, en donde el primero estudia la organización del sistema de protección de acuerdo a la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), el segundo capítulo, versa sobre los cambios ocurridos en la modificación del sistema administrativo de protección de acuerdo a las discusiones ante la Asamblea Nacional, el tercer capítulo estudia el procedimiento administrativo dentro de los Consejos de Derechos, Estadales y de Protección y el cuarto y último capítulo, investiga lo referente a los cambios planteados y cómo afecta al sistema administrativo de protección, dichos cambios.

De esta forma, se buscó estudiar la pertinencia de los cambios ocurridos al sistema de protección con la eliminación del Consejo Estatal de Derechos y su injerencia dentro del mencionado sistema, observándose diversos aspectos de interés para quienes trabajan dentro del sistema de protección, así como para la sociedad en general.

CAPITULO I

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE ACUERDO A LA LOPNNA

La Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, en lo adelante LOPNA 2000, promulgada en 1998 y con entrada en vigencia en abril de 2000, producto de un gran debate y movilización nacional como, tal vez, nunca se había producido en Venezuela, participando tanto los actores públicos como la sociedad civil, acoge la Doctrina de la Protección Integral, abandonando de forma definitiva la concepción de la Doctrina de la Situación Irregular, que imperaba en el país a través de la Ley Tutelar de Menores, vigente desde 1980.

En efecto, Venezuela, como país que había ratificado en fecha 29 de agosto de 1990, Gaceta Oficial N° 34.541, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en lo adelante (CIDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, estaba en mora en honrar los compromisos que había asumido en dicho Tratado.

La Doctrina de la Protección Integral, de acuerdo a los principios establecidos en la CIDN, sostiene que para asegurar la vigencia efectiva de los derechos, garantías y deberes de los niños, niñas y adolescentes, es necesario un sistema de protección que cumpla con los siguientes criterios:

1.- Criterio de Integralidad: El cual indica que el sistema debe construirse para brindar protección integral a niños y adolescentes. Esta integralidad conlleva a que: a) Se debe garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna, no sólo a los que se encuentren en situación de riesgo social, tal era el caso en la Doctrina de la Situación Irregular. b) Se debe garantizar tanto los derechos colectivos y difusos como los individuales, amenazados o violados. c) Se debe privilegiar la protección social, referida a la concepción e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar derechos básicos, de la niñez y la adolescencia, de manera prioritaria, por encima de la protección jurídica.

2.- Criterio de la Eficacia: El reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos obliga crear vías efectivas para la defensa y garantía de sus derechos. Por lo que se hace necesario establecer: a) Actores, instancias, órganos, estrategias y procedimientos, tanto administrativos como judiciales, idóneos para lograr ese objetivo esencial. b) Un sistema de medidas sancionatorias para quienes, estando obligados a ello, no garanticen, amenacen o violen esos derechos. c) Mecanismos que garanticen fondos necesarios para brindar la Protección Integral a la cual niños, niñas y adolescentes tienen derecho.

3.- Criterio de la Participación- Articulación: a) El sistema debe distribuir la responsabilidad concurrente de garantizar derechos entre la trilogía familia, Estado y comunidad. b) Se debe definir los roles y la modalidad de participación de cada uno de los actores, tanto en la toma de decisiones, como en las acciones destinadas a ejecutarlas y en el control de las mismas. c) Es necesario diseñar una estructura administrativa y judicial coherente, articulada, integrada por entes privados y públicos, con atribuciones planificadoras, coordinadoras, controladoras y ejecutoras, de forma tal que se cree una red eficiente de atención, defensa y garantía de los derechos del niño y del adolescente.

4.- Criterio de la Descentralización: a) Lo cual implica la transferencia de poder, autoridad y recursos del gobierno central, a las regiones y municipios. b) Es necesario reducir la facultad de intervención del gobierno central en problemas que mejor se resuelven en el ámbito local.

5.- Criterio de la Redefinición de Funciones Judiciales: El sistema se construye de forma que: a) Se descarga al juez de su competencia universal, desjudicializando el tratamiento de problemas sociales, reservando su actuación para resolver conflictos jurídicos. b) Se conserva la competencia judicial para aquellas situaciones de carácter no penal, capaces de producir alteraciones sustanciales o permanentes en la condición jurídica de los niños, niñas y adolescentes. c) El juez sigue actuando cuando el adolescente viole la ley penal integrándose en el ámbito de otro sistema, distinto al de protección. d) Se atribuye

al juez competencias para ocuparse de la garantía y defensa de los derechos, corrigiendo abusos, desviaciones, omisiones, faltas, errores cometidos por entes y personas responsables de brindar protección integral a niños, niñas y adolescentes. Fortalecimiento de la figura del juez considerándola clave dentro del Sistema de Protección.

Es por ello que en la LOPNA (2000) se previó todo un Sistema de Protección de la niñez y la adolescencia integrado por órganos administrativos, órganos judiciales, por el Ministerio Público, por las entidades de atención y por las Defensorías del Niño y del Adolescente.

Integrantes de la Fase Administrativa de Protección, base Legal (LOPNA, 2000)

La LOPNA (2000) señalaba la creación de unos órganos administrativos encargados tanto, de garantizar la protección, en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños y adolescentes dentro del territorio nacional, como de establecer las políticas públicas destinadas a la mencionada población.

Estos órganos administrativos, previstos en el artículo 119 de la LOPNA (2000), son de dos clases: los que tienen facultades para atender los derechos colectivos y difusos y los encargados de los derechos individuales. Así, se tiene que para los primeros, serán competentes los Consejos de Derechos, que a su vez existirán en el ámbito nacional, estatal y municipal y, para los segundos, los Consejos de Protección, que deben existir en cada municipio.

Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente.

Los Consejos de Derechos, definidos por el artículo 133 de la LOPNA (2000), son los órganos encargados de la protección de los derechos colectivos y difusos de los niños y adolescentes. Están presentes en el ámbito nacional, estatal y municipal, debiendo existir uno en cada estado y municipio de la República, (artículo 134, LOPNA, 2000) conformando el Sistema de Protección: el Consejo Nacional de Derechos, los Consejos Estadales de Derechos y los Consejos

Municipales de Derechos. Estos Consejos no son órganos ejecutivos, sino que más bien, establecen y determinan lo que se debe hacer, además de supervisar la ejecución de lo que se está haciendo, en materia de protección de niños y adolescentes.

Los Consejos de Derechos son órganos de naturaleza pública, deliberativa, consultiva y contralora, conforme lo establece el artículo 133 (LOPNA, 2000).

La *naturaleza pública* de los Consejos de Derechos está justificada por cuanto forman parte de la estructura organizativa del Estado, cumplen determinadas funciones administrativas destinadas al bien común y sus decisiones son actos administrativos que deben ser divulgados en un medio oficial de publicación.

En base a su *naturaleza deliberativa*, los Consejos de Derechos pueden analizar una situación y tomar decisiones. Es por ello que, estos órganos tienen facultades, entre otras tantas, para formular políticas, planes y lineamientos del Sistema de Protección, artículos 137, literal a y b; 143, literal a; y 147, literal a, de la LOPNA (2000).

En vista de su *naturaleza contralora*, a los Consejos de Derechos les corresponde efectuar, por ejemplo, la inspección, supervisión y evaluación de la prestación de servicios o de programas de protección integral de niños y adolescentes, conforme al artículo 147, letra h; el seguimiento y control de las políticas y acciones públicas referidas a niños y adolescentes, artículo 137, letra g; artículo 143, letra d; artículo 147, letra b (LOPNA, 2000).

Los Consejos de Derechos están integrados de forma paritaria por representantes del Poder Ejecutivo, a nivel nacional, estatal y municipal, y por la sociedad civil, de acuerdo al artículo 136 (LOPNA, 2000). Esta representación paritaria garantiza el cumplimiento del principio de la participación, conforme al cual, la sociedad es corresponsable conjuntamente con el Estado de la garantía de los derechos de los niños y adolescentes, consagrado en los artículos 78 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo adelante CRBV), y 6 de la LOPNA (2000).

Es significativa la representación paritaria de la sociedad civil en un órgano como los Consejos de Derechos, tomando en cuenta su naturaleza pública, deliberativa, contralora y consultiva, permitiendo materializar la democracia participativa, otorgándole a la sociedad civil carácter protagónico, tal como le corresponde conforme al artículo 62 de la CRBV.

Igualmente, se debe destacar que los Consejos de Derechos, independientemente de su ámbito geográfico donde les corresponda funcionar, sea a nivel nacional, estatal o municipal, deben cumplir con los siguientes principios, de conformidad con el artículo 135 de la LOPNA (2000):

- a) Corresponsabilidad del Estado y de la sociedad en la defensa de los derechos de niños y adolescentes; b) respeto y promoción de la descentralización administrativa, estatal y municipal en lo relativo a la protección de niños y adolescentes; c) fortalecimiento equilibrado de los estados y municipios, en materia de protección de niños y adolescentes; d) respeto a la autonomía municipal; e) consideración del municipio como la entidad primaria en materia de protección de niños y adolescentes; f) acción coordinada de los Consejos de Derechos entre sí y con los demás integrantes del Sistema de Protección; g) uniformidad en la formulación de la normativa.

Tal como puede observarse en los literales d y e de la norma antes señalada, la LOPNA (2000) privilegia al municipio, como ente que puede abordar mejor la problemática de la niñez por estar más cerca del origen de la misma, en un adelanto de lo que posteriormente establecería la CRBV, en su artículo 178, numeral 5, sobre las competencias de los municipios en materia de desarrollo de servicios de protección de la primera y segunda infancia y a la adolescencia. Igualmente se destaca la intención del legislador de promover la descentralización administrativa, la cual implica la transferencia de poder, autoridad y recursos del poder central a los estados y municipios y, de los dos primeros al último; en el entendido que la descentralización contribuye a que se democratice la sociedad.

Asimismo, destaca entre los principios que deben regir a los Consejos de Derechos, lo concerniente a la coordinación con la que deben actuar entre sí y con el resto de los integrantes del Sistema de Protección. En efecto, la Ley estableció las competencias de los integrantes del Sistema de Protección de manera tal que conformaran una red de protección de los derechos de los niños y adolescentes, sin que se solaparan entre sí.

La LOPNA (2000) en su artículo 134, establece la creación del Consejo Nacional de Derechos, otorgándole naturaleza pública, personalidad jurídica propia y autonomía de los demás órganos del poder público. De igual forma, lo nombra como la autoridad máxima del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente, debiendo contar con una Dirección Ejecutiva que fungirá de apoyo técnico del Consejo; además, dicha Dirección tendrá una Oficina de Adopción, para los casos de adopciones internacionales (artículos 138 y 139, LOPNA 2000).

Los Consejos Estadales y Municipales de Derechos no los crea la LOPNA (2000), en respeto a la autonomía de los estados y municipios; sin embargo, ordena que se deben crear, a través de ley estatal u ordenanza municipal en cada estado y municipio, un Consejo de Derechos Estatal o Municipal, según el caso, pudiendo tener la misma estructura organizativa interna si así lo decidieren los cuerpos deliberativos correspondientes (artículos 134, 144 y 149, LOPNA 2000).

En el caso de los Consejos Estadales de Derechos, éstos deberán contar con una Oficina de Adopción, para los casos de adopción nacional. En cuanto a los Consejos Municipales de Derechos, tendrán, entre otras tantas funciones, la de promover la creación de los Consejos de Protección e intervenir en la selección de sus miembros.

Consejos de Protección del Niño y del Adolescente.

Los Consejos de Protección son los órganos administrativos que, en cada municipio y por mandato de la sociedad, se encargarían de asegurar la protección, en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños o adolescentes, individualmente considerados. Son permanentes y gozan de

autonomía funcional, en los términos de la Ley, conforme al artículo 158 de la LOPNA (2000). De acuerdo a Morais (2000), estos órganos pueden definirse de la siguiente manera

Los Consejos de Protección son órganos administrativos que ejercen el Poder Público; tienen naturaleza deliberativa, por lo tanto, tienen como función central la toma de decisiones de obligatorio cumplimiento para los destinatarios; por lo que es errado pensar que tienen carácter asistencial, por la circunstancia de atender conflictos sociales.

En efecto, estos órganos aplican medidas de protección que tienen naturaleza jurídica por cuanto modifican el equilibrio o desequilibrio de los deberes y derechos de las personas en sociedad. (p. 84)

Los Consejos de Protección, tienen autonomía funcional, en el entendido que en el ejercicio de sus atribuciones no están subordinados al alcalde para la toma de sus decisiones, aun cuando sus miembros ejercen función pública, forman parte de la estructura administrativa y presupuestaria de la respectiva alcaldía, de acuerdo al artículo 159 (LOPNA, 2000). Esta *autonomía funcional* tiene como fin garantizar a los Consejeros de Protección la libertad necesaria para tomar sus decisiones de forma imparcial e independiente, de cualquier influencia externa.

Estarían integrados, como mínimo, por tres miembros y sus correspondientes suplentes, pudiendo ser aumentado el número de miembros, en caso de ser necesario. Sus decisiones la tomarían por mayoría, aunque en los casos que lo ameriten por la urgencia del mismo, las medidas provisionales de carácter inmediato las impondrá el Consejero de guardia.

La Nueva Conformación del Sistema Administrativo de Protección

La Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, (en lo adelante LOPNNA 2007), Gaceta Oficial N° 5.859 Extraordinario del 10 de diciembre de 2007, produjo una serie de cambios que comprende los siguientes

aspectos: modificaciones con relación a las instituciones familiares y los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, las dirigidas al Sistema de Protección y las referidas a la materia procesal y al Sistema de Justicia.

En relación a los cambios previstos sobre el Sistema de Protección, destaca lo relacionado a los órganos administrativos, los cuales se encargan de la formulación de políticas dirigidas a los niños y adolescentes y a la defensa de sus derechos.

En efecto, la LOPNNA (2007) crea el nuevo Sistema Rector Nacional para la Protección Integral orientado a “... fortalecer la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos humanos de la infancia y adolescencia...” (Exposición de Motivos, LOPNNA 2007); en atención a lo previsto en el artículo 78 de la CRBV, el cual establece la creación de un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, aplicando la noción de estos como sujetos plenos de derecho.

Artículo 78 CRBV: Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernen. El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa y creará un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

El Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes está definido en el artículo 117 LOPNNA (2007), como:

Un conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las

políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley

Este Sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones intersectoriales de servicio público desarrolladas por órganos y entes del Estado y por la sociedad organizada.

En cuanto a su conformación, los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección están indicados en el artículo 119 de la LOPNNA (2007):

El Sistema Rector Nacional para la Protección está integrado por:

- a) Ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- b) Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.
- c) Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.
- d) Ministerio Público.
- e) Defensoría del Pueblo.
- f) Servicio Autónomo de la Defensa Pública.
- g) Entidades de Atención.
- h) Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes.
- i) Los consejos comunales y demás formas de organización popular.

De donde se desprende que los órganos a nivel administrativo del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes(en lo adelante Sistema de Protección Integral), son: a) El Ministerio con competencia en materia de protección de niños, niñas y adolescentes; b) Los Consejos Derechosde Niños, Niñas y Adolescentes y c) los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Este Ministerio es uno de los nuevos integrantes del Sistema de Protección Integral y, conforme al artículo 133 de la LOPNNA (2007), es el órgano rector de todo el Sistema. Actualmente es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, el mismo tendrá presencia dentro de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescente, a través de uno de sus representantes. Este ministerio viene a sustituir, en gran parte, las competencias del Consejo Nacional de Derechos, tal como se verá más adelante.

Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Son los entes encargadosde garantizar la protección de los derechos colectivos y difusos, de los niños, niñas y adolescentes que,de acuerdo a la LOPNNA (2007), estarán presentes sólo en el ámbito nacional y municipal, eliminándose a los Consejos Estadales de Derechos.

Los integrantes de la Junta Directiva de los Consejos de Derechos tienen facultades para deliberar, votar y tomar decisiones en representación del sector que lo ha elegido, sea el ejecutivo o los consejos comunales, sin necesidad de solicitar autorización previa(artículo 150 LOPNNA, 2007).

Asimismo, la LOPNNA (2007) establece de manera expresa que, los representantes de los consejos comunales ante los Consejos de Derechos, no tienen por esa condición el carácter de funcionario público. La actividad desarrollada por los miembros de la Junta Directiva de los Consejos de Derechos,

es de carácter meritorio relevante y de ejercicio prioritario, lo que deberá acatarse por los patronos respectivos, debiendo dar los permisos correspondientes. Además, aclara que el cargo de Consejero, es de carácter no remunerado y ad honorem, por lo que prohíbe la asignación de dietas o cualquier otra asignación por la asistencia a las sesiones o actividades propias, de conformidad con los artículos 150 al 153 (LOPNNA, 2007).

Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es, por orden del artículo 134 (LOPNNA, 2007), un instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, debiendo estar adscrito a un ministerio con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, que en la actualidad es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. Su finalidad es la de garantizar los derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes.

Las decisiones del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescente(en lo adelante Consejo Nacional de Derechos), son actos administrativos que agotan la vía administrativa, debiendo publicarse en un medio oficial en el caso de que dicten actos administrativos de efectos generales. Es un ente de gestión del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, dicha gestión la cumplirá por medio del ejercicio de las funciones deliberativas, contraloras y consultivas, de acuerdo al artículo 134 (LOPNNA, 2007).

En cuanto a su conformación, el Consejo Nacional de Derechos tendrá una Junta Directiva, integrada por un presidente, cuatro representantes del Poder Ejecutivo y tres miembros provenientes de los consejos comunales. El presidente será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; mientras que los representantes del Poder Ejecutivo, deberán pertenecer a los ministerios con competencia en materia de: protección integral de niños, niñas y adolescentes; educación, salud y trabajo.

A la Junta Directiva del Consejo Nacional de Derechos, le corresponde ejercer las atribuciones fundamentales de dirección estratégica, de coordinación entre ministerios, de supervisión, control y seguimiento de su gestión

El Consejo Nacional de Derechos tendrá su domicilio en la ciudad de Caracas así como también estará presente en cada estado del país por medio de las Direcciones Regionales, cuyo Reglamento Interno determinará sus competencias. Igualmente, el Consejo Nacional de Derechos tendrá una Oficina de Adopciones en su sede de Caracas, para los casos de adopciones internacionales, y una en cada estado, para los casos de adopciones nacionales.

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescente, actualmente IDENA (Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescente), conforme al artículo 135 (LOPNNA, 2007), debe observar, en el ejercicio de sus funciones, los siguientes principios:

- ... a) Corresponsabilidad del Estado y de la sociedad en la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- b) Respeto y promoción de la interrelación administrativa entre los estados y los municipios, en lo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes.
- c) Fortalecimiento equilibrado de los consejos comunales, en materia de protección de niños, niñas y adolescentes.
- d) Acción coordinada del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescente con los demás integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
- e) Uniformidad en la formulación de la normativa.

Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Respecto a los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en lo adelante Consejos Municipales de Derechos, es importante

destacar que en la LOPNNA (2007) no se establece de manera explícita lo concerniente a su definición, creación, objetivos y principios, como sí lo hacía la hoy antigua LOPNA (2000) en sus artículos 133, 134 y 135.

En efecto, el artículo 133 establecía lo siguiente:

Los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente son órganos de naturaleza pública, deliberativa, consultiva y contralora que, con representación paritaria de entes del sector público y de la sociedad se encargan, de acuerdo a su competencia geográfica, de velar por el cumplimiento de los derechos difusos y colectivos de los niños y adolescentes, consagrados en esta Ley. ...

En este mismo orden, se tiene que el artículo 134 señala lo siguiente:

...En cada estado y municipio se creará un Consejo de Derechos Estatal o Municipal, según sea el caso. Estos Consejos se regirán por lo dispuesto en esta Ley y por lo que establezcan las respectivas leyes estatales u ordenanzas municipales que se dicten. ...

En cuanto al artículo 135, indica lo siguiente: “En el ejercicio de sus funciones los Consejos de Derechos deben observar los siguientes principios: ...”

Por otro lado, la Exposición de Motivos de la LOPNNA (2007) tampoco aclara mucho, y sobre este punto, dice lo siguiente: “... Se mantienen los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, conservando y ampliando las competencias que tienen en la Ley de 1998, pero incorporando algunas modificaciones en su organización interna y funcionamiento. ...”

Por lo tanto, es válido deducir que, en cuanto a la naturaleza jurídica y características fundamentales de los Consejos Municipales de Derechos, serán los Concejos Municipales respectivos, por medio de las ordenanzas municipales, quienes las establezcan (Suárez, 2008).

En cuanto a su organización interna y funcionamiento, los Consejos Municipales de Derechos si presentan cambios en la nueva LOPNA (2007); en efecto, estos Consejos tendrán una Junta Directiva, integrada por un Presidente, cuatro representantes del Poder Ejecutivo Municipal y tres miembros elegidos por los consejos comunales. El presidente será de libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Estos órganos administrativos se encuentran definidos en el artículo 158 de la LOPNNA (2007), cuya redacción es muy parecida a la LOPNA (2000). Efectivamente, señala la norma que los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (en lo adelante Consejos de Protección), actúan por mandato de la sociedad, debiendo existir uno en cada municipio. Se encargan de asegurar la protección, en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados. Estos Consejos son permanentes, formando parte de la estructura administrativa y presupuestaria de las respectivas alcaldías.

Los Consejos de Protección adoptarán, con plena autonomía, sus decisiones relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones, con fundamento en su conciencia, la justicia y la ley. Deben estar integrados por tres miembros, por lo menos, con sus respectivos suplentes, los cuales tendrán la condición de Consejeros de Protección, y serán funcionarios públicos de carrera. Para el buen desempeño de sus atribuciones, deben contar con los servicios de un equipo multidisciplinario, artículos 159 y 160 (LOPNNA, 2007).

Funciones de Cada Uno de los Órganos que Integran el Sistema

Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección Integral.

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, es el órgano rector del Sistema de

Protección Integral, y sus atribuciones, conforme al artículo 133 de la LOPNNA (2007), son las siguientes:

a) Definir las políticas del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Es una obligación de los Estados, en atención a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, formular políticas especiales para la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Esta potestad implica, que el órgano rector deberá establecer las orientaciones y directrices precisas, de carácter público, de todo el Sistema de Protección Integral, atendiendo asuntos relacionados con la asistencia, comunicación, integración, coordinación, promoción, evaluación, control, estímulo y financiamiento; a los fines de guiar las acciones dirigidas a asegurar los derechos y garantías de todos los niños, niñas y adolescentes.

Esta era una de las atribuciones del Consejo Nacional de Derechos prevista en el literal a del artículo 137 de la LOPNA (2000); sin embargo, ahora sólo le corresponde realizar la propuesta de política del Sistema de Protección Integral ante el órgano rector y será éste quien decidirá si lo aprueba o no.

b) Aprobar el Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Al igual que en el literal anterior, quien elabora el Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes es el Consejo Nacional de Derechos, el cual presentará su propuesta al órgano rector, para su aprobación o no; y de acuerdo a Buaiz(2008), se puede definir de la siguiente manera:

Consiste este plan nacional, en el desarrollo de las fórmulas y métodos de aplicación, de operación y de actividades concretas que permitan dar cumplimiento a los objetivos y materializar las metas diseñadas en la política del Sistema Rector, pero a su vez el plan nacional para la protección debe ser coherente con las políticas públicas del Estado y

de la sociedad, por lo que el plan tiene la relevancia de constituir el desarrollo específico de las políticas en materia de protección a derechos humanos que ejecute o deje de ejecutar el Estado venezolano. Un plan nacional para la protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes se encarga de coordinar, gestionar, evaluar la política pública para que ésta efectivamente constituya el brazo ejecutor de las garantías como mecanismo idóneo del cumplimiento de los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes.(p. 24)

Es por ello que, el plan nacional se fundamenta en el desarrollo específico de las políticas en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que ejecute el Estado; debiendo encargarse el mismo, de coordinar, gestionar y evaluar la política pública para que, en efecto, ésta constituya la materialización de las garantías como mecanismo idóneo del cumplimiento de los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes.

c) Aprobar los lineamientos y directrices generales, de carácter imperativo y obligatorio cumplimiento, del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, presentadas a su consideración por el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Tal como lo establece la norma, estos lineamientos y directrices los debe elaborar el Consejo Nacional de Derechos y el órgano rector tiene la potestad de decidir si los aprueba o no. Esta atribución la ejercía el Consejo Nacional de Derechos y estaba prevista en el derogado artículo 137, literales a, b y c (LOPNA, 2000), con algunas variantes. En efecto, el legislador agregó, a diferencia de lo establecido en la LOPNA (2000), el carácter imperativo y obligatorio de los lineamientos y directrices generales, por lo tanto, deberán ser cumplidos por todos los integrantes del Sistema de Protección Integral.

Este literal pone de manifiesto el carácter jerárquico de la autoridad ejercida por el órgano rector frente al resto de los integrantes del Sistema de Protección Integral.

d) Efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas, planes y programas en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes.

El seguimiento y la evaluación de las políticas, planes y programas, determinan la pertinencia de éstos a los fines garantizar la protección y atención de la niñez y la adolescencia, tomando en consideración el interés superior del niño. Debe realizarse, este seguimiento y evaluación, aplicando una metodología dirigida al análisis sistemático, técnico y político de la gestión pública, teniendo en cuenta la visión de los derechos humanos.

En el caso de los programas y entidades de atención estarán sometidos, además del seguimiento y evaluación del órgano rector, a la inspección de la Defensoría del Pueblo, a la supervisión del Consejo Nacional de Derechos, del Consejo Municipal de Derechos y a la de sus respectivos presidentes, de acuerdo a lo previsto en los artículos 170-A, literal e; 137, literal h; 138-A, literal n; 147, literal f y 149, literal m, de la LOPNNA (2007). Destaca al respecto que la Ley no señala límites, instancias o jerarquías, estableciendo la misma responsabilidad para todos los entes y autoridades; en virtud de ello, podría presentarse el caso de producirse de manera simultánea estas supervisiones, dando las mismas distintos resultados, generando confusión y malestar entre los responsables de tales programas y entidades de atención.

e) Revisar y proponer las modificaciones a la normativa legal aplicable, a los fines de garantizar la operatividad del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

El Poder Ejecutivo Nacional está facultado para la iniciativa legislativa, por imperio del artículo 204 de la CRBV, numeral uno; por ende, también lo está el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social como integrante de este Poder; sin embargo, es de destacar que la iniciativa legislativa en este caso procederá exclusivamente para garantizar la operatividad del Sistema de Protección Integral.

f) Establecer y desarrollar formas de interacción y coordinación conjunta entre entes públicos, privados y comunitarios, a los fines de garantizar la integralidad de las políticas y planes del Sistema.

El Sistema de Protección Integral para que pueda funcionar, como sistema al fin, necesita la articulación y coordinación del conjunto de acciones desarrolladas por los distintos entes que lo conforman. De acuerdo a este literal, el órgano rector será quien decida unilateralmente la forma en que deben interactuar y coordinarse las instituciones y organizaciones involucradas en el desarrollo del plan y la ejecución de las políticas. Sin embargo, lo razonable sería que participaran todos los integrantes del sistema en el diseño de las fórmulas de interacción y coordinación, para asegurar la integralidad de las políticas y planes del mismo.

g) Garantizar el cumplimiento de las competencias y obligaciones del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en las materias de su competencia, así como las de los entes u organismos bajo su adscripción.

El órgano rector es el garante de la gestión pública en el área de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, correspondiéndole además, asegurar el cumplimiento y la efectividad de tales derechos. Para cumplir con esta atribución deberá el órgano rector realizar el seguimiento y evaluación de las actividades de los miembros del Sistema de Protección Integral, a los fines de constatar su desempeño y, en caso de presentar fallas, tomar las medidas pertinentes para corregirlas.

Ahora bien, considerando que entre los miembros del Sistema de Protección Integral se encuentran órganos y autoridades pertenecientes a poderes públicos autónomos del Poder Público Nacional, tales como los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Defensa Pública y los Consejos Comunales, conforme al artículo 119 de la LOPNNA (2007), es realmente complejo, si no imposible, que efectivamente el órgano rector pueda

garantizar el cumplimiento de las obligaciones de estas instituciones. En el caso de los Consejos de Derechos, Consejos de Protección y Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, por cuanto no pertenecen a otros órganos del Poder Público, es más claro el camino para que el órgano rector cumpla con lo establecido en este literal, pudiendo verificar las acciones ejecutadas o dejadas de ejecutar, establecer directrices de cumplimiento de funciones, evaluar las obligaciones; todo en aras de garantizar el cumplimiento de las competencias y obligaciones del Sistema de Protección Integral.

Igualmente, esta garantía se hará efectiva a través de las acciones aprobadas en el Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, los lineamientos y directrices generales del Sistema Rector Nacional y el seguimiento y evaluación de sus políticas, planes y programas.

h) Ejercer los mecanismos de Tutela que se deriven de la ejecución de la administración y gestión de los entes u organismos bajo su adscripción.

Es importante destacar que, aún cuando este literal se refiere a “los entes u organismos bajo su adscripción”, el único ente u organismo del Sistema de Protección Integral sometido a esta tutela, conforme al artículo 134 de la LOPNNA, es el Consejo Nacional de Derechos por estar adscrito al órgano rector. Además, el mecanismo de control tutelar que ejercerá el ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes está previsto en el artículo 140 de la LOPNNA (2007).

En efecto, el artículo 140 de la LOPNNA (2007), señala:

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes estará sometido a mecanismos de control tutelar, por parte del ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de control de gestión de las políticas desarrolladas y ejecutadas; en la evaluación de la información obtenida y generada por este Consejo en la materia específica de su competencia; en la evaluación del plan

operativo anual en relación con los recursos asignados para su operatividad y en la ejecución de auditorías administrativas y financieras en la oportunidad que con ocasión a su funcionamiento se genere presunción en el incumplimiento de atribuciones, funciones, derechos y obligaciones, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la disposiciones reglamentarias aplicables. ...

i) Requerir del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes la información administrativa y financiera de su gestión.

Esto, en ejercicio del control tutelar que ejerce el órgano rector sobre el Consejo Nacional de Derechos, previsto en el artículo 140 de la LOPNNA (2007), lo cual comprende la rendición financiera y administrativa.

j) Elaborar el Reglamento de la presente Ley.

En este caso, el órgano rector sólo está facultado para elaborar el Reglamento, por cuanto la potestad y obligación de reglamentar las leyes le corresponde al Presidente de la República, conforme a lo previsto en el ordinal décimo del artículo 236 de la CRBV. Es por ello que la aprobación y promulgación del Reglamento de la LOPNNA le corresponderá al Presidente de la República.

Al respecto se debe señalar que aún no se ha reglamentado la LOPNNA (2007), aunque han transcurrido casi cinco años de su promulgación; similar situación pasó con la LOPNA (2000), que jamás fue reglamentada, pretendiéndose llenar tal vacío por medio de los lineamientos y directrices generales dictados por el entonces Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, que en no pocas oportunidades ocasionaron muchas dudas y controversia.

k) Las demás establecidas en la ley y por el Ejecutivo Nacional

Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Derechos, previstas en el artículo 137 de la LOPNNA son las siguientes:

- a) Presentar a consideración del órgano rector la propuesta de política del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, así como la propuesta de Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes y su presupuesto,
- b) Presentar a consideración del órgano rector las propuestas de lineamientos generales que deben cumplir los Consejos Municipales de Derechos y Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, en cuanto a su organización, funcionamiento y ejercicio de sus atribuciones y
- c) Presentar a consideración del órgano rector las propuestas de directrices generales que deben cumplir las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, entidades de atención, programas de protección y otros servicios.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Derechos previstas en los literales a, b y c están estrechamente relacionadas con lo establecido en los literales a, b y c del artículo 133 de la LOPNNA (2007), referido a las atribuciones del Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes, teniendo en común que las tres eran atribuciones del Consejo Nacional de Derechos antes de la reforma, de conformidad con el artículo 137, de la LOPNA (2000).

En atención a lo establecido en la norma comentada, le corresponde al Consejo Nacional de Derechos diseñar y presentar ante el órgano rector las propuestas de políticas, planes, lineamientos y directrices generales del Sistema de Protección Integral, dirigidas a asegurar los derechos y garantías de la niñez y la adolescencia. En este caso el Consejo Nacional de Derechos sólo realiza funciones técnicas, en el diseño de tales propuestas, por cuanto quien en definitiva tiene la potestad de decidir es el ente rector, no estando obligado a ello; de donde se desprende la falta de autonomía que tiene el Consejo Nacional de Derechos, contrariamente a lo señalado en el artículo 134 de la LOPNNA(2007).

d) Coordinar y brindar apoyo técnico a los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

La eficacia del Sistema de Protección Integral depende de que exista una verdadera coordinación entre sus integrantes, donde cada uno de ellos cumpla con sus legítimas competencias, evitando la usurpación de funciones. Además de brindar el apoyo técnico cuando lo necesiten, la coordinación entre los miembros del Sistema de Protección Integral es indispensable para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en vista de la interrelación que existe entre éstos, sin la cual no podrían cumplir con sus atribuciones como sucede, por ejemplo, con los Consejos Municipales de Derechos, los Consejos de Protección y las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes.

e) Velar por el desarrollo equilibrado de estados y municipios en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el Consejo Nacional de Derechos deberá estar atento al desenvolvimiento de las políticas que, en materia de protección de la infancia y la adolescencia, establezcan los estados y los municipios, en aras de lograr un desarrollo equilibrado tanto en los estados como en los municipios; siendo clave para el logro de esta atribución de este Consejo, la coordinación con los Consejos Municipales de Derechos de la jurisdicción respectiva. Esta atribución también estaba prevista en la LOPNA (2000), en el literal e del artículo 137.

f) Promover la divulgación de los derechos, garantías y deberes de niños, niñas y adolescentes y ser vocero de sus intereses e inquietudes.

Debiéndose entender que el Consejo Nacional de Derechos deberá promover que sean divulgados los derechos garantías y deberes de niños, niñas y adolescentes, por parte de los distintos actores tanto del Sistema de Protección Integral como de los distintos órganos del Estado y de la sociedad en general, en vista de la necesidad de la permanencia de esta actividad a los fines de contribuir a la formación de la cultura de los derechos humanos de la población.

Igualmente establece este literal que el Consejo Nacional de Derechos debe ser vocero de los intereses e inquietudes de los niños, niñas y adolescentes, debiendo propiciar las condiciones necesarias para que éstos ejerzan de forma directa y efectiva este derecho, en atención al principio de la participación, más que el expresarse en nombre de ellos. En todo caso, no se debe confundir esta facultad del Consejo Nacional de Derechos de ejercer la vocería de la niñez y la adolescencia con la representación de éstos, ya que sólo es “(...) un portavoz que, aunque calificado por el principio de corresponsabilidad, no sustituye la representación genuina de los intereses e inquietudes por parte de los propios sujetos de derechos titulares tenedores de la participación...” (Buaiz, 2008). (p. 51)

g) Crear entidades de atención y ejecutar programas de protección y h) Promover, acompañar y supervisar a las entidades de atención y programas de protección, especialmente a través de las comunidades organizadas.

Otra de las innovaciones que trae la reforma es la potestad del Consejo Nacional de Derechos para crear entidades de atención y desarrollar programas para la protección de niños, niñas y adolescentes. Las entidades de atención del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, de acuerdo al artículo 181 de la LOPNNA (2007), sólo ejecutan las medidas de abrigo y colocación, dictadas por la autoridad administrativa o judicial, es decir, por el Consejo de Protección o por el Tribunal de Protección, respectivamente.

Al darle a los Consejos de Derechos la facultad de crear entidades de atención y ejecutar programas de protección cuando a la vez son los encargados de supervisar el desempeño de los mismos, es un retroceso para el Sistema de Protección Integral y un total desacierto del legislador. Retroceso en virtud de que se vuelve al modelo de organización y funcionamiento del antiguo Instituto Nacional del Menor (INAM), el cual precisamente tenía funciones de creación, ejecución y control sobre sus propios programas y acciones, siendo ampliamente conocido el resultado de esta experiencia. Asimismo, se considera un desacierto el

confundir ambas funciones para ser ejecutadas por un mismo ente, por cuanto se perjudica la transparencia e imparcialidad del control y, en consecuencia, estaría seriamente afectada la capacidad para exigir el cumplimiento o la restitución de los derechos violentados.

Por ello, es que la Doctrina de Protección Integral consagra como uno de sus paradigmas en el área de derechos humanos la importancia de la separación de los órganos con competencia de ejecución de programas de aquellos encargados del control y vigilancia de tales derechos.

i) Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Nacional de Defensorías, Entidades de Atención y Programas de Protección e inscribir aquellos de cobertura nacional y regional.

El Registro Nacional de Defensorías es de suma importancia a los fines estadísticos y de organización del servicio de promoción y defensa de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, previsto en el artículo 201 y siguientes de la LOPNNA (2007). Igualmente, servirá de base para orientar y coordinar sus acciones así como diseñar las políticas públicas y las directrices generales del Sistema de Protección Integral.

j) Conocer, evaluar y opinar sobre los planes nacionales intersectoriales que elaboren los órganos competentes, así como de las políticas y acciones públicas y privadas referidas a niños, niñas y adolescentes.

En este caso el Consejo Nacional de Derechos ejerce funciones de control de forma inmediata y directa, aún antes de configurarse la violación o amenaza de los derechos protegidos. Se debe tomar en cuenta de forma privilegiada las políticas del Sistema de Protección Integral frente a las políticas públicas del Estado.

k) Solicitar a las autoridades competentes acciones y adjudicación de recursos para la solución de problemas específicos que afecten a niños, niñas y adolescentes.

Esta norma quedó modificada en relación a la atribución que tenía el Consejo Nacional de Derechos de emitir opinión en relación al porcentaje del presupuesto nacional que debe ser destinado a ejecutar las políticas sociales básicas y asistenciales con el fin de asegurar los derechos y garantías de la niñez y la adolescencia, de acuerdo al reformado literal k del artículo 137 de la LOPNA (2000). Quedando ahora el Consejo Nacional de Derechos facultado para solicitar recursos, pero para la solución de problemas, cuando antes podían ser exigidos para la prevención de los mismos.

l) Denunciar ante los órganos competentes la omisión o prestación irregular de los servicios públicos nacionales, estatales y municipales, según sea el caso, prestados por entes públicos o privados, que amenacen o violen los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes y m) Conocer casos de amenazas o violaciones a los derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes.

En ambos casos el Consejo Nacional de Derechos ejerce funciones contraloras, por lo que se busca determinar la violación o amenaza de derechos colectivos o difusos, por acción u omisión, aunado a la actuación ante el órgano correspondiente para que imponga inmediata restitución.

n) Intentar de oficio o por denuncia la acción de protección, así como solicitar la nulidad de la normativa o de actos administrativos cuando estos violen o amenacen los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.

La acción de protección es un recurso judicial que se puede ejercer contra hechos, actos u emisiones de particulares, órganos o instituciones públicas o privadas que amenacen o violen derechos colectivos o difusos los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes, teniendo por finalidad que el Tribunal haga cesar la amenaza u ordene restituir el derecho, mediante obligaciones de hacer o de no hacer, artículos 276 y 277 de la LOPNNA (2007).

o) Brindar protección especial a los derechos y garantías específicos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Se entiende por protección especial, de acuerdo a Buaíz (2008)

...aquella que consiste en una formulación singular de hecho o de diversos hechos que determinan un solo derecho, cual es el de estar protegido eficazmente contra estas situaciones, por lo que se amerita procurar y atender su inmediata restitución a nivel de goce efectivo del derecho violentado o amenazado... (p. 60)

Por lo tanto, se puede deducir que la Protección Integral es el género y el derecho de protección especial y los derechos colectivos y difusos son la especie.

De acuerdo a esta norma el Consejo Nacional de Derechos ejercería funciones similares a las de los Consejos de Protección, en los casos señalados; o sea que, el ente encargado de proteger y garantizar los derechos colectivos y difusos a la vez le corresponde, por imperio de esta norma, la protección especial de la población señalada, lo cual desfigura lo que debería ser realmente el Sistema de Protección Integral, donde cada uno de sus integrantes cumple con un rol específico, sin invasiones de competencias.

p) Ejercer con relación al Fondo Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes la atribución que establece el artículo 339 de esta Ley.

Aunque la norma expresa “la atribución” como si se tratara de una sola, en realidad el artículo 339 de la LOPNNA (2007), establece varias atribuciones las cuales se señalan a continuación:

- a) Elaborar el plan de acción y el plan de aplicación de los recursos del respectivo Fondo.
- b) Establecer los parámetros técnicos y las directrices para la aplicación de los recursos del respectivo Fondo.
- c) Revisar y aprobar la ejecución, desempeño, resultados financieros, los balances mensuales y el balance anual del respectivo Fondo.
- d) Solicitar, en cualquier tiempo y a su criterio, las informaciones necesarias sobre actividades a cargo del respectivo Fondo.

e) Divulgar, entre los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, la existencia del respectivo Fondo, así como las normas sobre su administración, funcionamiento y control de sus acciones.

f) Fiscalizar los programas ejecutados con recursos del respectivo Fondo requiriendo, de ser necesario, información al órgano de administración.

g) Aprobar convenio, acuerdos o contratos a ser firmados con relación a recursos del respectivo Fondo.

h) Autorizar expresa y específicamente la utilización excepcional de los recursos del respectivo fondo en el financiamiento de políticas sociales básicas.

i) Publicar, en lugar de fácil acceso a la comunidad, todas las resoluciones del respectivo Consejo de Derechos, relacionados con el Fondo.

j) Las demás que establezcan esta Ley y su Reglamento.

q) Ejercer las competencias de las Oficinas de Adopciones Estadales a través de sus Direcciones Estadales.

En este caso, la materia de adopción nacional atendida por los Consejos Estadales de Derechos, eliminados con la reforma de la LOPNA (2000), le corresponde ahora al Consejo Nacional de Derechos, para lo cual deberá contar con una oficina de estatal de adopción en cada una de sus Direcciones Estadales, que deben existir a su vez en cada estado del país, todo de conformidad con los artículos 134 y 145 (LOPNNA, 2007).

r) Dictar su Reglamento Interno.

Especialmente importante respecto a lo que establezca para regir a las Direcciones Estadales.

s) Las demás que ésta u otras leyes le asignen, así como su reglamento.

Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En cuanto alas atribuciones de los Consejos Municipales de Derechos, en general, son aplicables los comentarios efectuados para las atribuciones del Consejo Nacional de Derechos, por ser concurrentes, con las diferencias respectivas a su ámbito de aplicación territorial. Las mismas se encuentran previstas en el artículo 147 de la LOPNNA (2007), que a continuación se señalan:

a) Presentar a consideración del Alcalde o Alcaldesa el Plan Municipal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, en estricto cumplimiento de la política y Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes aprobados por el órgano rector, así como de los lineamientos y directrices emanadas de éste.

En atención a lo prescrito por la norma, el Consejo Municipal de Derechos elaborará dicho plan pero es el alcalde el que tiene la potestad de su aprobación, debiéndose respetar lo señalado en el plan nacional, así como las políticas, lineamientos y directrices generales del órgano rector. Es por ello que, aunque el plan municipal debería surgir de la realidad del municipio, de modo que tome en cuenta sus necesidades constatadas por los mismos representantes de la entidad municipal, el mismo debe necesariamente cumplir con la política y el plan nacional estipulado por el órgano rector para la protección de la niñez y la adolescencia.

b) Presentar a consideración del Alcalde o Alcaldesa la propuesta de presupuesto del Consejo.

c) Coordinar y brindar apoyo técnico en el ámbito municipal a los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

d) Promover la divulgación de los derechos, garantías y deberes de niños, niñas y adolescentes y ser vocero de sus intereses e inquietudes.

- e) Crear entidades de atención para la ejecución de programas de protección.
 - f) Promover, acompañar y supervisar a las entidades de atención y programas de protección, especialmente a través de las comunidades organizadas.
 - g) Mantener el Registro Nacional de Defensorías, entidades de atención y programas de protección, de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido por el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Aunque la norma expresa Registro Nacional, debe entenderse que se refiere es al Registro Municipal, ya que parece más un error del legislador que un mandato real, por cuanto no estaría acorde con la naturaleza de sus funciones, cuyas competencias se limitan al municipio respectivo.
- h) Conocer, evaluar y opinar sobre los planes municipales intersectoriales que elaboren los órganos competentes, así como de las políticas y acciones públicas y privadas referidas a niños, niñas y adolescentes.
 - i) Solicitar a las autoridades municipales competentes acciones y adjudicación de recursos para la solución de problemas específicos que afecte a niños, niñas y adolescentes.
 - j) Denunciar ante los órganos competentes la omisión o prestación irregular de los servicios públicos municipales, prestados por entes públicos o privados, que amenacen o violen los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.
 - k) Conocer casos de amenazas o violaciones a los derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito municipal.
 - l) Intentar de oficio o por denuncia la acción de protección, así como solicitar la nulidad de la normativa o de actos administrativos cuando estos violen o amenacen los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.
 - m) Brindar protección especial a los derechos y garantías específicos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

n) Ejercer con relación al Fondo Municipal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes la atribución que establece el artículo 339 de esta Ley.

o) Dictar su Reglamento Interno.

p) Las demás que ésta u otras leyes le asignen, así como sus reglamentos.

Funciones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Las funciones de los Consejos de Protección sólo pueden ser definidas por ley, por ser un órgano administrativo que ejerce el Poder Público, en atención al principio de legalidad, según el cual, todos los actos de la Administración han de ser cumplidos dentro de las normas preestablecidas, previsto en el artículo 137 de la CRBV, el cual reza: “Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

Es por ello que sus únicas atribuciones, son las establecidas de manera taxativa, en el artículo 160 de la LOPNNA (2007), no pudiendo asumir ninguna otra, a menos que otra ley le confiera alguna atribución adicional, en caso contrario violentaría a la Constitución y las leyes; y sus decisiones estarían viciadas de nulidad absoluta, de acuerdo a lo previsto en el artículo 136 de la CRBV y artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA, 1981).

En efecto, el artículo 136 CRBV expresa que:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA, 1981) señala: “Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: (...) 4.- Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”.

Ahora bien, los Consejos de Protección, tienen como función central asegurar la protección integral en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados, la cual cumplirán por medio de las medidas de protección, definidas en el artículo 125 de la LOPNNA (2007), que señala lo siguiente:

Las medidas de protección son aquellas que impone la autoridad competente cuando se produce en perjuicio de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos.

La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, el padre, la madre, representantes, responsables o de la propia conducta del niño, niña o adolescente.

Visto lo anterior, se procede a señalar las atribuciones de los Consejos de Protección, conforme al artículo 160 de la LOPNNA (2007):

a) Instar a la conciliación entre las partes involucradas en un procedimiento administrativo, siempre que se trate de situaciones de carácter disponible y de materias de su competencia, en caso de que la conciliación no sea posible, aplicar la medida de protección correspondiente.

De acuerdo a este literal, el Consejo de Protección debe necesariamente promover la conciliación entre las partes incurso en un procedimiento administrativo, en los casos de “asuntos disponibles” y siempre que se trate de materias de su

competencia. En caso de no lograrse un acuerdo, deberá aplicar las medidas de protección que corresponda, es decir, que aseguren el disfrute pleno y efectivo de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes.

Sostiene Cornieles(2003), que esta conciliación deberá efectuarse en el marco del procedimiento administrativo para dictar medidas de protección, establecido en los artículos 294 y siguientes de la LOPNA (2000), constituyendo un mecanismo alternativo de solución de conflictos de acuerdo a lo previsto en el artículo 258 de la CRBV, el cual intenta que las mismas partes se pongan de acuerdo sobre la forma de resolver el problema planteado, antes de que la autoridad administrativa dicte su decisión sobre el caso. Además, afirma el mismo autor que:

En consecuencia, la conciliación prevista en el literal a) del artículo 160 de la LOPNA se circunscribe única y exclusivamente a los casos, materias y asuntos que el Consejos de Protección puede conocer mediante el procedimiento administrativo correspondiente, y sobre los cuales tiene competencia para aplicar medidas de protección. (p. 23).

En cuanto a esta atribución de los Consejos de Protección, prevista en el literal a, del artículo 160 de la LOPNNA, se considera pertinente realizar las siguientes observaciones:

En primer lugar, cuando la norma in comento señala que los Consejos de Protección deben: “Instar a la conciliación entre las partes involucradas en un procedimiento administrativo”, ¿significa acaso que las partes pueden decidir si aceptan o no someterse al proceso conciliatorio?, tomando en cuenta que el legislador utiliza la palabra “instar” en vez de alguna otra que indique deber u obligación. Sin embargo, de la misma norma se desprende que sí sería obligatorio para las partes participar en el proceso conciliatorio, por cuanto prevé que, en caso de no lograrse el acuerdo, procedería el Consejo de Protección a dictar las medidas de protección pertinentes.

En segundo lugar, la mencionada norma señala que: “... siempre que se trate de situaciones de carácter disponible y de materias de su competencia,...”, por lo

que cabría preguntarse ¿a cuáles casos se refiere la norma?, ¿acaso pueden realmente los Consejos de Protección realizar un procedimiento administrativo en los casos de materias de carácter disponibles? Ello, en consideración a que estos órganos fueron creados con el objetivo de conocer los casos en los cuales exista amenaza o violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) o cualquier otro instrumento jurídico. Es decir, si no existe vulneración de estos derechos, estos Consejos no estarían legitimados y, por ende, no tendrían competencia para intervenir.

En efecto, el artículo 158 de la LOPNNA señala:

Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes son los órganos administrativos que, en cada municipio y por mandato de la sociedad, se encargan de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados. ...

Asimismo, señala el artículo 12 de la LOPNNA 2007 lo siguiente: “Los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes consagrados en esta Ley son inherentes a la persona humana, en consecuencia son: a) De orden público, b) Intransigibles, c) Irrenunciables, d) Interdependientes entre sí y e) Indivisibles”.

Y en tercer lugar, agrega la norma que nos ocupa lo siguiente: “...las partes involucradas en un procedimiento administrativo...”, pero el procedimiento administrativo previsto en la LOPNNA (2007) en los artículos 294 y siguientes siempre es para decidir sobre las medidas de protección, por cuanto hay una amenaza o violación de los derechos o garantías de los niños, niñas y adolescentes, con el objeto de preservarlos o restituirlos, artículo 126 ejusdem. Entonces, ¿cómo podría pensarse que se va a instar a la conciliación, si se está,

presuntamente, ante la violación de los derechos humanos de los niños, niñas o adolescentes?

Es por ello que, en opinión de esta autora, sería más acorde con la naturaleza de los Consejos de Protección que se inste, en el sentido de promover, la conciliación, pero para que se lleve a cabo ante una Defensoría de Niños, que sí atiende materia disponible, conforme al procedimiento previsto para ello en los artículos 308 y siguientes de la LOPNNA (2007). Tanto es así que, en los casos de Infracciones a la Protección Debida, prevista en el Título III, Capítulo IX, Sección Segunda, el artículo 245 que trata sobre el Incumplimiento de los Acuerdos Conciliatorios, sólo se refiere a los realizados ante las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes.

b) Dictar las medidas de protección, excepto las de adopción y colocación familiar o en entidad de atención, que son exclusivas del tribunal de protección de niños, niñas y adolescentes.

Los Consejos de Protección, tienen como función central asegurar la protección integral, en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de los niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados, la cual cumplirán por medio de la imposición de las medidas de protección, definidas en el artículo 125 de la LOPNNA (2007), que señala lo siguiente:

Las medidas de protección son aquellas que impone la autoridad competente cuando se produce en perjuicio de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos.

La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, el padre, la madre, representantes, responsables o de la propia conducta del niño, niña o adolescente”.

Las medidas de protección serán dictadas sólo en caso de comprobarse la amenaza o violación de los derechos protegidos, en el procedimiento administrativo llevado a cabo. Pudiendo dictarse una o varias de las medidas, previstas en el artículo 126 de la LOPNNA (2007), con las excepciones indicadas en este literal, ya previstas en los artículos 128 y 129 de la LOPNNA (2007); teniendo en cuenta además que el listado previsto en el artículo 126 ejusdem no es taxativo, por lo que se podrán acordar otras medidas de protección siempre que la “la particular naturaleza de la situación la haga idónea a la preservación o restitución del derecho, dentro de los límites de competencia del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”.

c) Ejecutar sus medidas de protección y decisiones administrativas, pudiendo para ello requerir servicios públicos o el uso de la fuerza pública, o la inclusión del niño, niña o adolescente y su familia en uno o varios programas.

El Consejo de Protección como autoridad administrativa que ejerce la función jurisdiccional, en aplicación del criterio de la redefinición de las funciones judiciales dentro del Sistema de Protección Integral, dicta medidas de protección para asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo al caso específico.

Las medidas de protección son actos administrativos que necesariamente deben ser dictadas a través del procedimiento administrativo previsto a tal fin en los artículos 284 y siguientes de la LOPNNA (2007). En consecuencia, como acto administrativo las medidas de protección están investidas de la presunción de validez, debiendo ser acatadas, teniendo efectos jurídicos de forma inmediata y directa desde su notificación, en atención al principio de ejecutividad, por lo que no requieren de la homologación de un juez. Asimismo, en caso de no ser cumplidas voluntariamente por el obligado a ello, pueden ser ejecutadas forzosamente, en aplicación del principio de ejecutoriedad. Pudiendo por tanto, requerir de un programa, la inclusión dentro del mismo al niño, niña o adolescente o el uso de la fuerza pública.

d) Llevar un registro de control y referencia de los niños, niñas y adolescentes o su familia a quienes se les haya aplicado medidas de protección

Dicho registro es de suma importancia por cuanto permite que el Consejo de Protección cumpla con lo previsto en el artículo 131 de la LOPNNA (2007), en concordancia con el literal e del artículo 160, respecto al seguimiento, modificación y revisión de las medidas de protección, así como las que pudieran dictarse en el futuro. Asimismo, para que pueda utilizarse de prueba en procedimientos judiciales, tales como en casos de convivencia familiar o concesión de custodia, por ejemplo. Además, a través de este registro se podrá obtener la información estadística de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del municipio correspondiente.

e) Hacer seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección y decisiones.

Tomando en cuenta la naturaleza de la materia que atienden los Consejos de Protección, de carácter eminentemente social, en general los casos requieren de medidas de protección que se pueden prolongar durante cierto tiempo, por lo que necesitan ser revisadas a los fines de revocarlas, modificarlas o sustituirlas. Estas medidas deben ser revisadas, cada seis meses por lo menos, para evaluar si las circunstancias que la originaron se mantienen, han variado o cesado, a los fines de ratificarlas, sustituirlas, complementarlas o revocarlas, de acuerdo al caso, tal como lo establece el artículo 131 (LOPNNA, 2007).

f) Interponer las acciones dirigidas a establecer las sanciones por desacato de sus medidas de protección y decisiones, ante el órgano judicial competente.

De acuerdo al artículo 270 de la LOPNNA (2007):

...quien impida, entorpezca o incumpla la acción del Consejo de Protección, será penado con pena de prisión de seis (6) meses a dos (2) años. Por lo que los Consejeros podrán acudir ante el tribunal penal competente en los casos de incumplimiento de sus medidas de

protección y demás decisiones, a los fines de que se establezcan las responsabilidades respectivas así como las sanciones a que haya lugar.

g) Denunciar ante el ministerio público cuando conozca o reciba denuncias de situaciones que configuren infracciones de carácter administrativo, disciplinario, penal o civil contra niños, niñas y adolescentes

El Consejo de Protección ante un caso donde se presenten las infracciones señaladas en este literal, deberá interponer la denuncia respectiva, además de dictar las medidas de protección que correspondan, a los fines de asegurar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, por cuanto al establecerse las responsabilidades y las sanciones respectivas por la violación o amenaza de sus derechos, se estaría previniendo que la misma persona de nuevo viole o amenace los derechos de este niño, niña o adolescente, según el caso.

h) Expedir las autorizaciones para viajar de niños, niñas y adolescentes dentro y fuera del territorio nacional, cuando dicho traslado se realice sin compañía de su padre y madre, representantes o responsables, excepto cuando haya desacuerdo entre estos últimos, en cuyo caso decidirá el juez o jueza.

En cuanto a esta atribución, además de los Consejos de Protección también las notarias y registros civiles la comparten, destacando el hecho que son los padres, representantes o responsables quienes autorizan el viaje de sus representados, mientras que el órgano ante el cual se acudió sólo se limita a dar fe pública de la manifestación de voluntad de estas personas, previo determinados requisitos, todo a los fines de proteger a los niño, niñas y adolescentes contra el traslado ilícito.

i) Autorizar a los adolescentes para trabajar y llevar el registro de adolescentes trabajadores, enviando esta información al ministerio del poder popular con competencia en la materia de trabajo.

La LOPNNA (2007) le atribuye a los Consejos de Protección la competencia en materia laboral respecto a los niños, niñas y adolescentes, siendo antes

competencia concurrente entre el Ministerio del Trabajo y el Instituto Nacional del Menor. De acuerdo a la Exposición de Motivos de la LOPNA (2000):

...Es importante subrayar que se optó por atribuir estas competencias a un órgano municipal porque se consideró que tienen las condiciones necesarias para conocer de forma directa y cercana las circunstancias específicas de los casos sometidos a su consideración. ...

En este sentido, el Consejo de Protección estará facultado para tramitar las autorizaciones para trabajar los niños y niñas que realicen actividades artísticas, en los casos que proceda, y de los adolescentes de doce (12) y trece (13) años, conforme al artículo 99 (LOPNNA, 2007).

j) Solicitar ante el registro del estado civil o la autoridad de identificación competente, la extensión o expedición de partidas de nacimiento, defunción o documentos de identidad de niños, niñas y adolescentes, que así lo requieran.

En este caso el Consejo de Protección no realiza el procedimiento administrativo para dictar la medida de protección sino que le pide a la autoridad de identificación respectiva solventar el problema, esto en aras de evitar procesar un expediente cuando puede solucionarse la situación con sólo una petición.

k) Solicitar la declaratoria de privación de la Patria Potestad.

Esta solicitud la debe realizar el Consejo de Protección ante el Ministerio Público, de acuerdo a lo previsto en el artículo 170, literal e, de la LOPNNA (2007). Procede como consecuencia de hechos probados durante el procedimiento administrativo donde se dictaron las medidas de protección respectivas, en casos de riesgo para el niño, niña o adolescente que amerite ser separado de manera definitiva de sus padres, como por ejemplo cuando ha sufrido lesiones graves.

l) Solicitar la fijación de la Obligación de Manutención y del Régimen de Convivencia Familiar.

El Consejo de Protección está facultado sólo para solicitar ante el Tribunal de Protección la fijación de la obligación de manutención y del régimen de convivencia familiar, conforme al artículo 376 (LOPNNA, 2007), pero no para continuar el procedimiento, debiendo para ello el Tribunal notificar al Ministerio Público o a la Defensa Pública, en base a lo previsto en los artículos 170 y 170-B (LOPNNA, 2007). Debiendo realizar la respectiva solicitud cuando el Consejo de Protección conozca que existe amenaza o violación al derecho a un nivel de vida adecuado o al contacto personal y permanente con su padre o madre, del niño, niña o adolescente.

Alcances de sus Decisiones

Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Protección.

Como órgano rector del Sistema de Protección Integral, las decisiones del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, quien tiene competencia en materia de Protección, son vinculantes para todos los integrantes del Sistema, conforme a sus atribuciones previstas en el artículo 133 de la LOPNNA (2007). Destacando entre las mismas la potestad de establecer el plan nacional para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescencia, así como los lineamientos y directrices de carácter general, los cuales son de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema de Protección, evidenciando la jerarquía que ejerce el órgano rector sobre el resto de los integrantes.

Asimismo, las políticas públicas en materia de protección de la infancia y la adolescencia, adoptadas por el órgano rector tienen carácter vinculante para todos los integrantes del Sistema de Protección, conforme al artículo 122 de la LOPNNA (2007), cuya redacción es similar a la que tenía antes de la reforma.

Mención aparte merece la atribución prevista en el literal g del artículo 133 de la LOPNNA (2007), según la cual el órgano rector deberá: "...Garantizar el cumplimiento de las competencias y obligaciones del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en las materias de su

competencia, así como las de los entes u organismos bajo su adscripción...”; que tal como se comentó, es poco probable que en efecto el órgano rector pueda cumplir con tal potestad, en el sentido estricto de lo que implica el término “garantizar”, especialmente en cuanto a los órganos dependientes de otros poderes públicos, como es caso de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales de Protección el Ministerio Público, entre otros. Estando más clara la posibilidad de cumplir con la mencionada atribución respecto a los órganos y demás integrantes del Sistema de Protección Integral que no dependen de otro Poder Público, como sucede con los Consejos de Derechos, Consejos de Protección, Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes y entidades de atención.

Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Debido al cambio de su naturaleza jurídica, las funciones de los Consejos de Derechos se asimilan mas a la de gestión que a la toma de decisiones, no obstante lo señalado en el artículo 134 de la LOPNNA, cuando indica que el Consejo Nacional de Derechos tiene funciones deliberativas, contraloras y consultivas; ello en virtud del análisis de las distintas normas de la Ley, especialmente lo previsto en el artículo 137, eiusdem, referido a sus atribuciones, donde se establece claramente que el respectivo Consejo de Derechos debe presentar las propuestas para someterlas a la aprobación del órgano rector, entre otras atribuciones.

Lo mismo sucede con los Consejos Municipales de Derechos, que aún cuando no los define la Ley, a diferencia del artículo 133 de la antigua LOPNA (2000), si establece sus atribuciones, específicamente en el artículo 147 de la LOPNNA (2007), de donde se desprende la falta de autonomía para decidir respecto los planes municipales en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo.

Igualmente al eliminar la conformación paritaria de estos entes, siendo mayoría los representantes del Ejecutivo, se presta para que sus decisiones estén inclinadas hacia lo que proponga el Poder Ejecutivo, lo cual no siempre es lo más favorable

para cumplir con la función de garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Alcances de las decisiones del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Los Consejos de Protección son órganos administrativos que forman parte del Sistema de Protección Integral, adscritos al Poder Público Municipal y, por lo tanto, ejercen autoridad. En consecuencia, estos Consejos son autoridades que en el ejercicio de la función jurisdiccional, administran justicia y dictan medidas de protección, dentro del ámbito de sus atribuciones previstas en el artículo 160 de la LOPNNA, las cuales pueden recaer sobre cualquiera que amenace o viole los derechos o garantías de los niños, niñas o adolescentes, por lo que pueden estar destinadas al Estado, a la sociedad, a las familias o a los propios niños, niñas o adolescentes.

Las medidas de protección son de obligatorio cumplimiento para todas las personas, así como para las instituciones públicas y privadas a las cuales estén dirigidas, son ejecutables de manera forzosa, aún empleando la fuerza pública, en caso de ser necesario. Además, quien incumpla una medida de protección incurre en el delito de desacato a la autoridad, conforme al artículo 270 de la LOPNNA (2007), que establece pena de prisión de seis (6) meses a dos (2) años.

Los Consejos de Protección adoptan con plena autonomía sus decisiones relativas al ejercicio de sus atribuciones, con fundamento en su conciencia, la justicia y la ley. Contra sus decisiones, sólo cabe ejercer, en vía administrativa, recurso de reconsideración, artículos 159 y 305 (LOPNNA, 2007).

De acuerdo al artículo 303 prenombrada ley, se tiene que en caso de desacato o disconformidad con la decisión dictada por el Consejo de Protección, se puede ejercer acción judicial, prevista en el capítulo XII de la misma (LOPNNA 2007).

CAPITULO II

**CAMBIOS OCURRIDOS EN LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA
ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN DE ACUERDO A LA REFORMA
DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑOS NIÑAS Y
ADOLESCENTES 2007**

Comparación de Ambas Leyes con Respecto a los Cambios Ocurredos Dentro del Sistema de Protección

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en el año 2007, se observaron diversos cambios con respecto a la Ley Orgánica para la Protección de Niños y Adolescentes del año 2000, los cuales son resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Cambios en las Normas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de 2007

LOPNA (2000)	LOPNNA (2007)
Denominación del sistema: Sistema de Protección del Niño y del Adolescente.	Denominación del sistema: Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Se incluye el enfoque de género, agregando el sujeto “niñas”.
Órgano Rector: El Sistema de Protección está regido por el Consejo Nacional de Derechos, conformando un verdadero sistema, articulando y coordinando las atribuciones de sus demás integrantes.	Órgano Rector: Ministerio del poder popular con competencia en la materia de protección de la infancia y la adolescencia, actualmente el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.
Órganos Administrativos: Consejos Nacional, Estatal y Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente, artículo 119.	Órganos Administrativos: Consejos Nacional y Municipal de Derechos de Niño, Niñas y Adolescentes y los Consejos de Protección de Niño, Niñas y Adolescentes, siendo eliminados los Consejos de Derechos a nivel estatal, artículo 119.

Cuadro N° 1: Cambios en las Normas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de 2007 (Continuación)

LOPNA (2000)	LOPNNA (2007)
Consejo Nacional de Derechos: Órgano de	Consejo Nacional de Derechos: Instituto

naturaleza pública, ejerce sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del poder público, órgano decisor, deliberativo, contralor, más no ejecutor. Velan por el cumplimiento de los derechos difusos y colectivos de los niños y adolescentes.	autónomo, patrimonio propio, ente de gestión, adscrito al ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes. Tiene como finalidad garantizar los derechos colectivos y difusos de los niños, niñas y adolescentes, queda eliminada la expresión “ejercerá sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del poder público”.
Presidente del Consejo de Derechos: Lo nombra el propio Consejo entre sus integrantes, debiendo alternarse dicho cargo entre los representantes del ejecutivo y de la sociedad cada seis (6) meses, artículo 154.	Presidente del Consejo de Derechos: a) Nombrado por el Presidente de la República en el caso del Consejo Nacional y el por Alcalde en el caso de los Consejos Municipales, artículo 138-A y 149, respectivamente.
Duración de los Consejeros de Derechos: Dos (2) años como Consejeros, reelegibles por dos (2) períodos consecutivos como máximo, artículo 153.	Duración de los Consejeros de Derechos: Carácter permanente de los cargos de Consejeros, por deducción por cuanto no se establece tiempo de duración como si lo hacía la antigua LOPNA 2000.

Cuadro N° 1: Cambios en las Normas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de 2007 (Continuación)

LOPNA (2000)	LOPNNA (2007)
Participación Ciudadana: a) Participación paritaria de la sociedad y del ejecutivo dentro	Participación Ciudadana: a) Participación paritaria de la sociedad y del ejecutivo dentro

de los Consejos de Derechos, artículo 133, b) La sociedad estaba representada por las personas elegidas en foro propio, debiendo garantizarse la presencia de representantes de organizaciones privadas o mixtas de atención directa a niños y adolescentes, a particulares y responsables de entidades de atención o programas de protección de la niñez, así como también dichos representantes podían provenir de otros sectores.	de los Consejos de Derechos, por cuanto el número de representantes del ejecutivo es mayor que los miembros de la sociedad, lo que trae como consecuencia que se corra el riesgo de que las decisiones sean tomadas sólo por los representantes del ejecutivo, aunado al hecho que el presidente del Consejo, que goza de voto calificado en caso de empate, es de libre nombramiento del Presidente de la República o por el Alcalde, según el caso, por lo que se acaba la alternancia de ese cargo . b) La participación ciudadana se ejerce a través de los consejos comunales, los comités de protección social y otras formas de organización social en materia de niños y adolescentes, artículo 136.
--	--

Fuente: Delgado, S. (2012)

Eliminación del Consejo Estatal de Derechos de Niños y Adolescentes

La estructura administrativa prevista en la LOPNNA del año 2000, estaba integrada por órganos administrativos encargados de asegurar la protección de los derechos colectivos o difusos así como los individuales, previendo para ello órganos específicos para su atención. En el caso de los derechos colectivos o difusos, les correspondía garantizar su protección a los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescentes, debiendo estar presentes en el ámbito nacional, estatal y municipal.

En relación a los Consejos de Derechos Estadales, se pueden definir como los órganos de naturaleza pública, deliberativa, consultiva y contralora que, con representación paritaria del Poder Ejecutivo Estatal y de la sociedad, se encargaran de velar por el cumplimiento de los derechos colectivos y difusos de los niños y adolescentes, en la respectiva jurisdicción. Deben existir en cada uno de los estados que conforman la República de Venezuela.

Los representantes del Poder Ejecutivo Estatal serán designados por la respectiva gobernación, mientras que los representantes de la sociedad serán elegidos en foro propio, debiendo tener su domicilio o lugar de trabajo en el estado donde se encuentre el respectivo Consejo Estatal de Derechos, para lo cual es necesario, garantizar la proporción de representantes de organizaciones privadas o mixtas de atención directa a los niños y adolescentes, así como de particulares y responsables de entidades de atención o programas dedicados a la protección, promoción, investigación o defensa de los derechos y garantías de los niños y adolescentes.

Las atribuciones de los Consejos Estadales previstas en el artículo 143 de la LOPNNA (2000), son las siguientes:

- a) Formular a nivel estatal, en forma coordinada con los Consejos Municipales de Derechos que funcionen en su jurisdicción, la política y los planes estatales de acción en materia de protección del niño y del adolescente, en concordancia con la política nacional y los lineamientos generales del Consejo Nacional.
- b) Elevar estos planes al Consejo Nacional de Derechos, a fin de integrarlos a la política nacional en materia de niños y adolescentes.
- c) Elaborar un informe anual sobre la situación del niño y del adolescente en su jurisdicción, en base a los indicadores nacionales.
- d) Hacer seguimiento y control de la ejecución de la política estatal de protección de niños y adolescentes de acuerdo con los lineamientos del Consejo Nacional.
- e) Reclamar y proponer a las autoridades estatales competentes planes de acción y asignación de recursos para solucionar problemas que en materia de niños y adolescentes existan en su jurisdicción.
- f) Elevar ante el Poder Ejecutivo Estatal las denuncias de omisión o prestación ineficiente de servicios públicos que, en materia de

protección del niño y del adolescente, sean competencia del estado de que se trate.

g) Intentar, de oficio o por denuncia, la acción de protección contra la violación o amenaza de los derechos colectivos o difusos de niños y adolescentes ocurridos en su jurisdicción, así como solicitar la nulidad de la normativa de los actos administrativos que se produzcan en el estado, cuando éstos violen o amenacen tales derechos.

h) Promover la participación de la sociedad en actividades de divulgación, promoción, desarrollo o atención de los derechos y garantías a que se refiere la Ley.

i) Estimular, dentro de su jurisdicción, la creación de los Consejos Municipales de Derechos, Consejos de Protección, programas, entidades, Defensorías del Niño y del Adolescente y otros servicios de atención.

j) Promover la divulgación de los derechos, garantías y deberes de los niños y adolescentes, así como ser vocero, dentro de su jurisdicción, de sus inquietudes e intereses.

k) Hacer el estudio y propuesta en relación al porcentaje del presupuesto estatal que debe ser destinado a ejecutar las políticas sociales básicas y asistenciales, con el fin de asegurar los derechos y garantías consagradas en la Ley.

l) Elaborar y proponer su proyecto de presupuesto interno.

m) Ejercer en relación con el Fondo Estatal para la Protección del Niño y del Adolescente, las atribuciones que establece el artículo 339 de la Ley.

n) Las demás que la LOPNA u otras leyes le asignen.

Asimismo, los Consejos Estadales de Derechos son los encargados, en cada estado, de atender la materia de adopción a nivel nacional, en este sentido, deben constituir una oficina de adopciones que tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Procesar solicitudes de adopción nacional.
- b) Realizar los estudios técnicos necesarios para determinar, en cada caso, que las condiciones de la adopción respondan a las características de los candidatos que se encuentren en el respectivo estado.
- c) Analizar y decidir sobre casos de posibles adoptantes nacionales, haciendo los estudios necesarios para ello y dejando constancia de todas las actuaciones en expediente personalizado.
- d) Llevar registro de los casos a que se refieren las letras b y c, así como de los candidatos a adopción nacional que se encuentren en el respectivo estado, de acuerdo con la información que suministren los Consejos de Protección, los tribunales y entidades de atención.
- e) Velar porque en materia de adopción nacional se tomen las medidas apropiadas para prevenir que se produzcan beneficios materiales violatorios de los derechos y garantías previstos en la Ley.
- f) Brindar asesoramiento pre y post adoptivo.
- g) Realizar el seguimiento técnico pre adoptivo en las adopciones nacionales, cuando fuere requerida para ello por el tribunal de la causa.
- h) Intercambiar información respecto de los candidatos a ser adoptados que tengan su residencia en el respectivo estado, a fin de facilitar la búsqueda de los padres adoptivos que más se adecuen a sus características e intereses.

Ahora bien, con la Reforma de la LOPNA (2000), los Consejos de Derechos en su condición de integrantes del Sistema de Protección Integral, sólo van a tener presencia a nivel nacional y municipal, quedando eliminados los Consejos Estadales de Derechos. De acuerdo a la Exposición de Motivos, se realiza esta

supresión a los fines de favorecer a los municipios en cuanto la atención de los asuntos concernientes a los niños y adolescentes.

En este sentido, la LOPNNA (2007), en su artículo 676 prevé la supresión y liquidación de los Consejos Estadales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en un lapso no mayor de treinta días continuos, contados a partir de su publicación; estableciendo que sus atribuciones serán asumidas por las Direcciones Estadales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

A este respecto el Consejo Nacional de Derechos, en atención a lo dispuesto por el artículo 134 de la LOPNNA (2007), deberá tener en todos los estados de Venezuela, Direcciones Regionales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyas competencias las determinará su Reglamento Interno; debiendo constituirse en cada de las Direcciones Regionales, una oficina estatal de adopciones, para la atención de los casos de adopción nacional, de conformidad con el artículo 145 eiusdem.

No obstante, es importante destacar que estas Direcciones Regionales no van a sustituir a los Consejos Estadales de Derechos, ya que dependen del Consejo Nacional, tanto en sus funciones como administrativamente; además que aquellos gozaban de autonomía y cumplían funciones deliberativas, de evaluación, de consulta y control de las políticas públicas en la materia de protección de niños, niñas y adolescentes. Así se tiene que de acuerdo a Buaíz (2008), “las Direcciones Regionales ejecutarán acciones previamente formuladas y ordenadas por el Consejo Nacional, previa también la aprobación del superior jerárquico al cual se encuentra adscrito este último”. (p. 37)

En este sentido, las gobernaciones deberán suministrar al Consejo Nacional de Derechos, toda la información correspondiente a las oficinas de adopciones y a los registros de entidades de atención, programas y proyectos y Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, de sus respectivas jurisdicciones, en un lapso no mayor de sesenta días continuos, tal como lo señala el artículo 679 de la LOPNNA (2007).

Por último, se debe señalar que, en un lapso no mayor de treinta días continuos, contados a partir de la publicación de la Ley, se deberá proceder a suprimir y liquidar a los Fondos Estadales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, conforme lo establece el artículo 677 de la LOPNNA (2007).

Los Nuevos Integrantes del Sistema Creados para la Participación Organizada de la Sociedad Dentro de Estos Órganos Administrativos

Antes de entrar en materia, se hace necesaria la referencia al principio de participación en el área de protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a los distintos instrumentos jurídicos que la rigen.

Conforme a la Doctrina de la Protección Integral, las familias, la sociedad y el Estado tienen de forma concurrente, la responsabilidad de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por lo que, para garantizar de manera efectiva tales derechos consagrados en la CIDN, la CRBV y la LOPNNA es necesaria la plena participación de las personas, de las familias, de las sociedades organizadas y de los mismos niños, niñas y adolescentes.

La CRBV consagra de manera explícita la corresponsabilidad social en la protección integral de la infancia y la adolescencia en su artículo 78, el cual señala: “.... El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernen...”.

Asimismo, esto se relaciona de forma expresa con el derecho a la participación, reconocido en el artículo 62 de CRBV, que establece lo siguiente:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es

obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

De acuerdo a lo anterior, el Sistema de Protección Integral previsto en la LOPNNA (2007) fundamenta su organización y funcionamiento en el principio de la participación y articulación, el cual sostiene que la sociedad en su conjunto es responsable de hacer efectiva la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia; por lo cual el Sistema define las atribuciones y las formas de participación de cada uno de sus integrantes, tanto en la toma de decisiones, como en las acciones destinadas a ejecutarlas y en el control de las mismas; diseña una estructura administrativa y judicial coherente, articulada, integrada por entes privados y públicos, con atribuciones planificadoras, coordinadoras, controladoras y ejecutoras, creando una red eficiente de atención, defensa y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Es así como, el Sistema de Protección Integral está construido a partir de un modelo de responsabilidades compartidas, incorporando a las familias y a la sociedad organizada, en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes.

El Principio de Participación de la Sociedad, está consagrado en el artículo 6 de la LOPNNA (2007), de acuerdo al cual, la sociedad debe y tiene derecho de participar de forma activa a los fines de lograr la efectiva y plena vigencia de los derechos y garantías de todos los niños, niñas y adolescentes. Agrega además la norma que: "...el Estado debe crear formas para la participación directa y activa de la sociedad en la definición, ejecución y control de las políticas de protección dirigidas a los niños, niñas y adolescentes".

Ahora bien, en cuanto a los nuevos integrantes del Sistema creados para la participación organizada de la sociedad dentro de los órganos Administrativos del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, uno de los cambios más llamativos que presenta la Ley reformada es

precisamente en atención a quienes están facultados para ejercer esta representación.

En este sentido, la LOPNNA(2007), en su artículo 119, literal i, prevé entre los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes a los Consejos Comunales y demás formas de organización popular.

Además, la Exposición de Motivos de la prenombrada Ley establece lo siguiente:

...La Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente desarrolla y promueve la participación ciudadana, en armonía con el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 6 de la Ley vigente. Así se incluyen expresamente a los Consejos Comunales y los Comités de Protección Social, como organizaciones sociales a través de las cuales se expresa la participación protagónica del Pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública...

Asimismo, el artículo 136 de la LOPNNA (2007) señala que:

Los Consejos Comunales, los Comités de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes y las demás formas de organización popular, incluyendo a los pueblos indígenas, son los medios a través de los cuales se ejerce la participación directa en la formulación, ejecución y control de la gestión pública del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, de conformidad con esta Ley y su Reglamento...

En consecuencia, la participación ciudadana va a estar representada dentro del Sistema de Protección de Protección por: los Consejos Comunales, los Comités de Protección Social, las comunidades indígenas y demás formas de organización popular. Se considera pertinente agregar a las comunidades

afrodescendientes, aún cuando no lo establece de forma explícita el artículo 136 de la LOPNNA (2007), en consideración a lo previsto en el artículo 148 ejusdem.

Los Consejos Comunales definidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de fecha veintiocho (28) de diciembre de 2009, Gaceta Oficial N° 39.335 de la siguiente forma:

Los Consejos Comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Estos Consejos Comunales tienen un papel de relevancia en la LOPNNA (2007) para ejercer la participación ciudadana, en comparación a las otras formas de organización, si bien también le da cabida a estas, especialmente en los Consejos de Derechos.

Es así como el artículo 138 de la citada Ley de 2007 señala:

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá una Junta Directiva, integrada por el Presidente o Presidenta del Consejo, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de educación, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de salud, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo y tres representantes elegidos o elegidas por los

consejos comunales, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley...

También en el ámbito municipal, los representantes de la sociedad ante la Junta Directiva del Consejo Municipal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes serán elegidos por los consejos comunales, de acuerdo al artículo 148 (LOPNNA, 2007).

En cuanto a los Comités de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes, según el extinto Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, hoy Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, constituyen una organización comunitaria con objetivos como enfrentar y resolver, junto con el Estado, las situaciones de pobreza extrema que se presenten en la comunidad a la población excluida, en extrema pobreza y condición vulnerable. Está integrado dentro del Consejo Comunal, que es la organización comunitaria que articula todas las iniciativas y organizaciones de la comunidad en un plan único de trabajo para evitar duplicación de actividades. No se trata de eliminar ninguna iniciativa de algún grupo de la comunidad, se trata de articularlas. Debería formar parte del colectivo de trabajo de Desarrollo Social Integral. En consecuencia, en la estructura de los Consejos Comunales debe existir un Comité de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes.

Otra de las novedades, en materia de participación ciudadana, que trae esta Ley (LOPNNA, 2007), es respecto a la mención de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que viene a ser una forma de reconocer a esta población. Sin embargo, en el caso del Consejo Nacional de Derechos, no está garantizada su participación en la Junta Directiva del ente, ya que no lo establece de forma expresa, lo que sí sucede a nivel municipal. Efectivamente el artículo 148 de la prenombrada Ley reza:

El Consejo Municipal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá una Junta Directiva, integrada por... En los municipios donde existan pueblos y comunidades indígenas o afrodescendientes se

garantizará la representación de estos sectores, de conformidad con el Reglamento de esta Ley....

Respecto a las comunidades afrodescendientes, que aun cuando están mencionadas dentro del articulado de la Ley, se debe destacar que respecto a la participación ciudadana prevista en el artículo 136, los mismos no son mencionados, debiéndose esperar que se dicte el Reglamento de participación popular para tener mayor claridad al respecto.

En relación a las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, estas son tomadas en cuenta sólo para la presentación de informes, así como de los proyectos de lineamientos generales y directrices generales del Sistema de Protección Integral, sin embargo no se establecen facultades para aprobar o no dichos informes, planes o lineamientos, por lo que no serían vinculantes sus decisiones.

En este sentido, prevé el artículo 136 de la LOPNNA (2007):

...El órgano rector, a través del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, debe realizar una consulta pública anual para la formulación de las políticas y planes para la protección integral, así como para la elaboración del proyecto de presupuesto anual. Asimismo, deberá presentar anualmente ante la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, en el mes de enero de cada año, un informe detallado y preciso de la gestión realizada en el curso del año anterior. En tal sentido, deberá brindar explicación suficiente y razonada de las políticas y planes formulados, su ejecución, metas alcanzadas y presupuesto utilizado, así como descripción detallada de las actividades realizadas durante este período.

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, deberá presentar a consulta pública y ante asamblea de ciudadanos y ciudadanas los proyectos de lineamientos generales y directrices generales del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de

Niños, Niñas y Adolescentes, antes de presentarlos a consideración del órgano rector.

Por último, se debe destacar que la LOPNNA (2007) introduce la expresión “sociedad organizada”, que no estaba contemplada en la LOPNA (2000), cuando define al Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en su artículo 117, a saber: “...Este Sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones intersectoriales de servicio público desarrolladas por órganos y entes del Estado y por la sociedad organizada”.

La utilización del término pudiera traer los mismos problemas de interpretación que se suscitaron con el de “foro propio”, el cual hasta ameritó el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Electoral, (Marzo, 2003); por cuanto no está clara la forma de conocer si se goza o no de la cualidad de sociedad organizada, por lo que se considera importante que se dicte el Reglamento de participacional que se refiere el artículo 678 de la LOPNNA (2007), el cual señala lo siguiente: “En un lapso no mayor de ciento veinte días continuos, contados a partir de la publicación de esta Ley, el Presidente o Presidenta de la República dictará el Reglamento sobre Participación Popular de esta Ley”.

Sin embargo, se debe señalar que aún no ha sido dictado el mencionado Reglamento, a pesar del tiempo que ha transcurrido desde la publicación de la LOPNNA, diez de diciembre de 2007, no obstante su importancia para el ejercicio de la efectiva participación de la sociedad en los roles que le ha atribuido la Ley, muy especialmente para definir la participación popular en los Consejos de Derechos; incluso fue objeto de demanda este incumplimiento.

En efecto, la Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDHNNA) interpuso un recurso de abstención o carencia el siete de junio de 2010, ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, solicitando que se ordenara a la Presidencia de la República la aprobación del Reglamento de Participación en atención a lo estipulado en el artículo 678 de

la LOPNNA (2007), siendo declarado sin lugar, mediante sentencia N° 2010-0497, de fecha seis de junio de 2012. Es significativo el argumento dado por el Tribunal para sustentar su decisión, por cuanto afirma que le corresponde al ministerio con competencia en la materia iniciar y dirigir el proceso de reglamentación y que precisamente el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social ya elaboró el proyecto de Reglamento de Participación Popular de la LOPNNA, afirmando que se encuentra en la página de internet del organismo ministerial, señalando la dirección electrónica: www.mpcomunas.gob.ve/publicaciones/Proyecto_Reglamento_LOPNA.pdf, a la cual no se puede ingresar, por lo menos para la fecha de esta investigación.

Análisis de la Aparición de los Consejos Comunales como Representación de la Sociedad

Con la Reforma realizada a la LOPNA (2000), la participación ciudadana dentro del Sistema de Protección sufre un cambio sustancial, al incorporar y darle un papel relevante y privilegiado a los Consejos Comunales, aunque permite la intervención de otras formas de organización de la sociedad, destacando lo dispuesto para los Consejos de Derechos.

De acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos de la LOPNNA (2007), se incluyen a los Consejos Comunales y a los Comités de Protección Social como organizaciones sociales a través de las cuales se materializa la participación protagónica de la sociedad, en armonía con el artículo 62 de CRBV y el de la LOPNA, según afirma el legislador, el cual pareciera referirse a la Propuesta de Reforma de la Constitución, rechazada en referéndum, más que a la Carta Magna vigente.

En efecto, la Exposición de Motivos justifica la inclusión de los Consejos Comunales en los siguientes términos:

...La Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente desarrolla y promueve la participación ciudadana, en armonía con el artículo 62 de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 6 de la Ley vigente. Así se incluyen expresamente a los Consejos Comunales y los Comités de Protección Social, como organizaciones sociales a través de las cuales se expresa la participación protagónica del Pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública.

Los Consejos Comunales, previstos originariamente en la Ley de los Consejos Comunales, de fecha 10 de abril de 2006, Gaceta Oficial N° 5.806, Extraordinario, reformada en fecha 28 de diciembre de 2009, Gaceta Oficial N° 39.335, constituyen instancias de participación, para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público, destinadas a procurar la forma de cómo se articularan e integraran las organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, para incidir en la gestión directa de las políticas públicas dirigidas a satisfacer necesidades comunitarias, en la búsqueda de construir una sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social, de acuerdo al artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Estos Consejos, por medio de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, elige el número de voceros o voceras postulados para conformar, entre otros, el Comité de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes, artículo 14, ordinal 16 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Los Consejos Comunales se originan de acuerdo a un enfoque de un sistema nacional de planificación organizada que toma en cuenta a los distintos ámbitos territoriales, así se tiene que: a) En el ámbito nacional se encuentra el Consejo Federal de Gobierno; b) En el ámbito estatal se halla el Consejo de Planificación y Coordinación de Política Pública; c) En el ámbito municipal al Consejo Local de Planificación Pública y c) En el ámbito comunal se tendría al Consejo Comunal.

Cada Consejo Comunal se encarga de una comunidad, cuyo tamaño queda definido por el número de familias que agrupa, entre 150 y 400, en el área urbana; a partir de 20 en el área rural y a partir de 10 en las poblaciones indígenas, manteniendo la indivisibilidad de la comunidad y garantizando el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica, de acuerdo al artículo 4 de la Ley de los Consejos Comunales.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 136 de la LOPNNA (2007), los medios a través de los cuales se ejerce la participación directa en la gestión pública del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes son los Consejos Comunales, los Comités de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes y las demás formas de organización popular, incluyendo a los pueblos indígenas.

Efectivamente, el artículo 136 de la LOPNNA (2007) señala que:

Los Consejos Comunales, los Comités de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes y las demás formas de organización popular, incluyendo a los pueblos indígenas, son los medios a través de los cuales se ejerce la participación directa en la formulación, ejecución y control de la gestión pública del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

Los Consejos de Derechos, como entes integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, en su condición de ser garantes de sus derechos colectivos o difusos, cuyos miembros de sus Juntas Directivas respectivas, estarán integradas por representantes del Poder Ejecutivo, nacional o municipal, de acuerdo al ámbito de su competencia y por los representantes de la sociedad elegidos por los Consejos Comunales.

En efecto, el artículo 138 de la LOPNNA (2007) señala:

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá una Junta Directiva, integrada por el Presidente o Presidenta del Consejo, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de educación, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de salud, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo y tres representantes elegidos o elegidas por los consejos comunales, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Asimismo, el artículo 138 de la LOPNNA (2007) señala:

El Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá una Junta Directiva, integrada por el Presidente o Presidenta del Consejo, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de educación, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de salud, un o una representante del ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo y tres representantes elegidos o elegidas por los consejos comunales, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Es por ello que, en opinión de esta autora, la reforma de la LOPNA (2007) en vez de materializar la participación protagónica de la sociedad y contribuir con la descentralización de las funciones del Estado a través de los Consejos Comunales, lo que se logra es totalmente lo contrario; es decir, en realidad se centralizan dichas funciones, esto en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, donde de manera solapada usurpa competencias propias de los

municipios, debilitando de esta forma a las autoridades municipales autónomas, las cuales han sido elegidas por voluntad popular, de acuerdo a la CRBV y las leyes electorales vigentes. Esto debido a la estructura funcional de los Consejos Comunales, la cual depende de una Comisión Presidencial Local designada por la Comisión Regional que a su vez depende de la Comisión Presidencial establecida por mandato del Presidente de la República. Asimismo, la legitimidad de los Consejos Comunales dependerá del registro de los mismos ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social que a su vez es el ente rector del Sistema de Protección.

En consecuencia, la descentralización lograda con la LOPNA (2000) es eliminada, a pesar de afirmar lo contrario tanto la Exposición de Motivos como la misma Ley en diversos artículos; así como la participación de la sociedad es notablemente afectada, por cuanto se impone que la misma sea representada por las personas elegidas en los Consejos Comunales. Contrariando claramente la Convención sobre Derechos del Niño, la cual exige la participación social autónoma e independiente, que no esté vinculada al control de los partidos políticos, como requisito y garantía para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esto se había logrado en la implementación de la LOPNA (2000), gracias al concurso de diversas organizaciones y de personas que se comprometieron de forma activa con la creación de las Defensorías del Niño, Consejos de Derechos y de programas para atender la población infantil y de adolescentes(Perdomo, 2008).

Además, la pluralidad de la participación ciudadana ante los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes puede verse gravemente afectada, envista de que es posible que exista inclinación de participar en estos Consejos Comunales sólo las personas identificadas con el Proyecto del Presidente de la República, quedando por fuera el resto de la población; es por ello que se observa la participación de la sociedad a través de este mecanismo para escoger sus representantes ante los Consejos de Derechos como restringida.

Por lo que, en definitiva, se realiza una distinción en cuanto a la participación de la sociedad, relacionada con las facultades otorgadas, favoreciendo a los Consejos Comunales, los Comités de Protección Social de Niños, Niñas y Adolescentes y discriminando a las demás formas de representación, excluyendo, por ejemplo, a los ejecutores de programas, representantes de las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, como lo preveía el derogado artículo 141 de la LOPNA (2000). Aunque tales facultades prácticamente se limitan a elegir a sus representantes ante los Consejos de Derechos, por cuanto son minoría respecto a los representantes del Ejecutivo, a la hora de la toma de decisiones.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LOS CONSEJOS DE DERECHOS, ESTADALES Y DE PROTECCIÓN

La Aplicación de Políticas Públicas en Busca de la Protección de los Intereses Colectivos y Difusos

La política pública de carácter social debe diseñarse como un componente fundamental dentro de cualquier estrategia o modelo de desarrollo nacional, ya que trae consigo todas las acciones destinadas a producir efectos colectivos que transformen la realidad social para lograr su desarrollo. En efecto existe una íntima relación entre la política pública, los programas y proyectos, en vista de implicar una estrecha articulación interinstitucional, ya que estos últimos se constituyen en momentos del proceso de formulación y operacionalización de la política pública

Se entiende por política pública, de acuerdo a Guendel, 2008 como:

...aquella iniciativa realizada por el Estado en el nivel nacional o local de manera sistemática y permanente, dirigida a atender algún ámbito social y económico o a corregir alguna situación socialmente considerada como problemática para la sociedad. Su carácter público obedece, en primer término, a que es una decisión del Estado, independientemente de quien la ejecute. En segundo término, esta iniciativa está sujeta a la participación de la ciudadanía. En este sentido, la política gubernamental o estatal es más o menos pública dependiendo de la intensidad y de la calidad de esta participación y de los mecanismos institucionales que lo permitan... (p. 92)

De acuerdo al mismo autor (citado en Defensoría del Pueblo, 2010):

La política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica de la política (racionaliza la acción social). Es un instrumento jurídico por excelencia de aplicación de los enunciados jurídicos y político-institucionales pactados por la sociedad. El reconocimiento jurídico o especificación de los derechos ha devenido en un factor de especificación de estas políticas públicas,

visibilizando intereses que anteriormente se ocultaban tras de categorías homogéneas de lo social, y constituyéndose en espacios vitales para el reconocimiento y desarrollo de las ciudadanías. Esto no sólo ha fortalecido la presencia del Estado en la atención de problemáticas muy específicas, sino que, además, ha provocado una diáspora social e institucional, que construye una mixtura de enfoques y estructuras institucionales.

Los requisitos para la formulación de las políticas públicas, desde un enfoque de derechos humanos, son los siguientes requisitos:

- 1.- Alcanzar un respaldo jurídico en el cual se explicita el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas que lo demandan, y se establezcan mecanismos pertinentes de exigibilidad y las regulaciones necesarias para garantizar la obligatoriedad de la ley. El derecho expresa, más que una voluntad política, la toma de una posición ética sobre la inclusión social de los grupos demandantes.
- 2.- Las políticas deben tener una cobertura universal, ya que los Derechos Humanos son un reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicio, tratos y garantías de protección. Las políticas selectivas establecidas deben de estar orientadas a fortalecer la equidad, como un instrumento que permita garantizar dicha universalidad, es decir, la inclusión de todas las personas sin ningún tipo de discriminación.
- 3.- Deben incorporar de manera explícita y diáfana mecanismos que garanticen la participación activa de las personas individual u organizadamente. No es suficiente que participen, deben crearse los mecanismos para asegurar que esta participación sea calificada y no corporativa.
- 4.- Deben propiciar de manera manifiesta una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural, dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos. Debe garantizarse una discusión epistemológica permanente, que someta cada uno de los actos, mecanismos y estrategias de intervención a la

evaluación, con el objeto de que se resguarde el principio de que la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política. (p. 22 y 23)

De lo anterior se infiere que, la formulación e implementación de las políticas públicas otorga las bases para el ejercicio de los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación de los niños, niñas y adolescentes, tomándolos como colectivo; por lo que tales políticas garantizan la protección universal.

La LOPNNA (2007) concibe al Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes como el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, este Sistema deberá funcionar por medio de un conjunto articulado de acciones intersectoriales de servicio público desarrolladas por órganos y entes del Estado y la sociedad.

De donde se desprende que, los integrantes del Sistema de Protección deberán actuar de manera coordinada para la planificación y ejecución de las políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios de atención que faciliten la protección de los niños, niñas y adolescentes; debiendo unir esfuerzos y recursos para evitar la dispersión y duplicidad de tales acciones.

La política de protección y atención a niños, niñas y adolescentes las define la LOPNNA (2007) en su artículo 120 en los siguientes términos:

...es el conjunto de orientaciones y directrices, de carácter público, dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar las acciones dirigidas a asegurar los derechos y garantías consagrados en esta Ley. Esta política debe fijar las orientaciones y directrices en materias tales como asistencia, comunicación, integración, coordinación, promoción, evaluación, control, estímulo y financiamiento.

Por ello, estas políticas deben atender todos los aspectos del quehacer público, de forma tal que las mismas permitan los cambios necesarios para el logro de los objetivos trazados, que en definitiva consisten en asegurar el goce efectivo de todos los derechos y garantías para todos los niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, el órgano facultado de definir las políticas para la protección y atención de los niños, niñas y adolescentes, dentro del Sistema de Protección, es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en su carácter de ente rector del Sistema, de acuerdo al literal a, del artículo 133 de la LOPNNA (2007). Mientras que el Consejo Nacional de Derechos será el encargado de diseñar la propuesta de tales políticas, debiendo presentárselas al ente rector, quien en definitiva será el que decida si las aprueba o no. Estas políticas adoptadas de acuerdo a lo previsto en la Ley tendrán carácter vinculante para todos los integrantes del Sistema de Protección, de acuerdo a sus competencias.

Por aplicación del principio de participación de la sociedad, el Estado y la sociedad son responsables de la formulación, ejecución y control de las políticas de protección de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, a los fines de garantizar la participación ciudadana, el ente rector, por medio del Consejo Nacional de Derechos, deberá realizar una consulta pública anual para la formulación de las políticas y planes para la protección integral, artículo 136 de la LOPNNA (2007). En este sentido, es importante resaltar que con la reforma, la participación ciudadana, quedó limitada a que sus representantes cumplan un papel más de observador, con potestad de opinar, en vista de la eliminación de la paridad dentro de los Consejos de Derechos.

La Protección de los Intereses Individuales

Los Consejos de Protección son órganos deliberativos que ejercen la función jurisdiccional en sede administrativa, en aplicación del criterio de redefinición de

las funciones judiciales y, son los encargados de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños, niñas y adolescentes, individualmente considerados. Esta protección la materializan a través de la imposición de las medidas de protección, entendiendo por éstas como las que impone la autoridad competente cuando se produce en perjuicio de uno o varios niños, niñas o adolescentes, individualmente considerados, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos, de acuerdo al artículo 125 de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2007.

Las medidas de protección, previstas en el artículo 126 de la LOPNNA (2007), con la excepción de los literales i y j, son impuestas en sede administrativa por el Consejo de Protección y sólo pueden ser dictadas en caso de comprobarse la amenaza o violación de los derechos protegidos a través del procedimiento administrativo indicado en el Capítulo XI del Título III de la LOPNNA (2007).

Las medidas de protección son actos administrativos, por ello gozan de las prerrogativas que imperan en la Administración Pública, como es el caso de la presunción de validez, lo que evita que un particular por sí mismo pueda desacatarla o impedir su cumplimiento o aplicación. Asimismo, la presunción de validez de las medidas de protección les permite que tengan efectos jurídicos por sí mismas, de forma inmediata y directa desde que son notificadas, sin que sea necesaria la homologación de un juez, permitiendo a su vez que puedan ser ejecutadas forzosamente en caso de incumplimiento (Suárez, 2008).

La LOPNNA (2007) estableció, a partir del artículo 284, el procedimiento administrativo aplicable, tanto por los Consejos de Protección como por los Consejos Municipales de Derechos, para el trámite de los casos que así lo requieran. El mismo se rige por los siguientes principios:

- a) Defensa del interés superior de niños, niñas y adolescentes.
- b) Celeridad.

- c) Confidencialidad.
- d) Imparcialidad.
- e) Igualdad de las partes.
- f) Garantía al derecho de defensa.
- g) Garantía al derecho a ser oído u oída.
- h) Gratuidad.

Asimismo, la aplicación de estos principios no implica que se deban desconocer otros derechos consagrados tanto en la misma Ley como en otros instrumentos jurídicos.

De igual forma, la LOPNNA (2007) prevé la aplicación supletoria de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de conformidad con el artículo 304 de la prenombrada Ley.

La competencia territorial de los Consejos de Protección se determina, según lo establecido en el artículo 290 de la LOPNNA (2007), de acuerdo al siguiente orden de prelación:

- a) Domicilio o residencia de la familia natural.
- b) Domicilio o residencia de la familia sustituta o domicilio de la entidad de atención donde el niño, niña o adolescente se encuentre, según el caso.
- c) Lugar de ubicación del niño, niña o adolescente.
- d) Lugar de la situación, acción u omisión que ocasiona la apertura del procedimiento.

En relación a la forma de actuar en el procedimiento, establece la Ley que las personas interesadas pueden presentar sus denuncias, opiniones, alegatos o recursos de forma escrita u oral. El Consejo de Protección dejara constancia de

todo lo actuado en el registro que deben llevar para tal efecto, debiendo abrir expediente separado para cada caso.

La LOPNNA (2007) otorga legitimidad a todos los integrantes del Sistema de Protección, previstos en su artículo 119, para intervenir o iniciar estos procedimientos administrativos, al propio niño, niña o adolescente, cuyos derechos son amenazados o violados, y a su familia. De igual forma, el Consejo de Protección puede actuar de oficio, en caso de tener conocimiento de una situación o hecho que así lo justifique, todo de conformidad con el artículo 291 de la Ley.

Destaca la redacción utilizada por el legislador en el artículo comentado cuando expresa lo siguiente: "Se consideran personas interesadas para iniciar...", es decir denomina a los interesados como "personas", lo cual es un error repetido de la antigua LOPNA, ya que ni los órganos ni las instituciones que son integrantes del Sistema de Protección son personas naturales o jurídicas, de acuerdo a lo que indica el Código Civil (Hernández-Mendible, 2001). (p. 161)

El procedimiento administrativo ante los Consejos de Protección procederá en los casos en que tenga conocimiento o reciba denuncia de la amenaza o violación de los derechos consagrados en la LOPNNA (2007), en perjuicio de un niño, niña o adolescente o varios de ellos individualmente considerados.

Una vez iniciado un procedimiento administrativo ante el Consejo de Protección, la falta de actuación de quien lo haya iniciado no ocasiona la perención de la instancia, ello en razón a la especialísima materia de derechos humanos de la infancia y la adolescencia; asimismo, salvo disposición en contrario, los lapsos en estos procedimientos deben calcularse por días hábiles, de acuerdo a lo previsto en los artículos 292 y 293 de la LOPNNA (2007).

El Consejo de Protección, dentro de las veinticuatro horas siguientes al tener conocimiento del hecho, deberá constatar la situación de ser posible, escuchar a las partes involucradas, incluyendo al niño, niña o adolescente. Si el caso lo amerita, por la urgencia de lo planteado, el Consejo deberá dictar medidas

provisionales de carácter inmediato para garantizar los derechos violentados o amenazados, en atención al interés superior del niño y de la prioridad absoluta, de acuerdo a lo previsto en el artículo 296 de la LOPNNA (2007). El Consejero de Protección de guardia será el facultado para dictar las medidas de protección de carácter inmediato, debiendo revisarlas con los demás integrantes del Consejo de Protección al día siguiente hábil, conforme al artículo 162 eiusdem.

Cabe destacar que, el Consejo de Protección deberá, una vez iniciado el procedimiento administrativo, notificar a los particulares cuyos derechos subjetivos pudieren verse afectado, además podrá emplazar a los interesados, para que en un lapso de cinco (5) días aleguen sus razones y expongan sus pruebas. Si fueron dictadas medidas de protección provisionales, éstas podrán ser ratificadas, revocadas o modificadas, luego de oído los alegatos y las pruebas que presenten los interesados durante el procedimiento administrativo. El procedimiento continuará una vez concluido el lapso señalado, aún en el caso de no presentarse los emplazados o notificados. De igual forma, en el caso de haberse iniciado el procedimiento a instancia de parte interesada, el desistimiento de la acción no paraliza el curso del procedimiento, si el Consejo de Protección considera que hay razones o indicios suficientes para continuar de oficio el proceso, en aras de garantizar el interés público que se tutela en el Sistema de Protección, tal como lo señalan los artículos 297 y 298 de la LOPNNA(2007).

El niño, niña o adolescente, cuya situación sea o pueda verse afectada por la decisión que tome el Consejo de Protección, tiene el derecho de intervenir y expresar su opinión, en cualquier estado y grado de la causa; debiendo el órgano administrativo garantizar el ejercicio de este derecho. Para el ejercicio de este derecho el niño, niña o adolescente puede hacerse acompañar de una persona de su confianza, así lo indica el artículo 299 de la LOPNNA (2007).

La LOPNNA (2007) no se refiere a los medios probatorios admisibles en el procedimiento administrativo, no obstante en vista de que la misma Ley remite a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en lo adelante LOPA, es

aplicable su artículo 58, que establece que los hechos que se consideren relevantes para la decisión del procedimiento administrativo, podrán ser objeto de todos los medios de pruebas establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil, Orgánico Procesal Penal, entre otras leyes.

El procedimiento administrativo no debe exceder de quince (15) días, contados a partir del momento en que el órgano administrativo tuvo conocimiento de los hechos, para tramitar y resolver el asunto, artículo 300, de la prenombrada Ley, según el cual la decisión del Consejo de Protección es un acto administrativo, a través del cual deberá adoptar las medidas pertinentes para la protección de los niños, niñas y adolescentes. Estas decisiones de los Consejos de Derechos deben ser notificadas a los interesados; sin embargo, la LOPNNA (2007) no establece la forma en que deben realizar, por lo que se aplicará de manera supletoria el artículo 73 de la LOPA, por remisión del artículo 304 de la LOPNNA (2007). En consecuencia, la decisión adoptada por el Consejo de Protección deberá ser notificada personalmente a los interesados, debiendo contener el texto integro del acto, indicar los recursos que proceden, si fuera el caso, señalando los días para ejercerlos, así como los órganos ante los cuales se deban interponer.

La Ley ha procurado que los lapsos indicados para la resolución de los procedimientos administrativos, sean efectivamente cumplidos por la autoridad competente, a los fines de alcanzar su objetivo principal cual es la de garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías; en vista de que una decisión tardía o inexistente, se asimila a la denegación del derecho a la protección debida a los niños, niñas y adolescentes, por abstención.

En efecto señala el artículo 301 dispone lo siguiente: “Sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, vencido el lapso establecido en el artículo anterior sin que el Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes haya adoptado una decisión, se entiende que ha habido denegación del derecho a la protección

debida a niños, niñas y adolescentes, por abstención. Contra la abstención cabe acción judicial conforme al procedimiento previsto en el Capítulo XII de la Ley”.

En relación al ejercicio de la acción judicial, de acuerdo al procedimiento previsto en el Capítulo XII del Título III de la Ley, se debe señalar que tal procedimiento fue eliminado con la reforma, debiéndose aplicar el Procedimiento Ordinario estipulado en el Capítulo IV del Título IV.

Recurso Administrativo.

Las decisiones del Consejo de Protección sólo pueden ser recurridas en vía administrativa, por medio del recurso de reconsideración, el cual deberá ser interpuesto dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de haberse notificado la decisión, artículo 305 de la LOPNNA (2007).

El Recurso de Reconsideración interpuesto en tiempo hábil, deberá ser resuelto por el Consejo de Protección dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que se recibió. La falta de resolución expresa y oportuna equivale a la ratificación de su decisión, conforme al artículo 306 de la LOPNNA.

La vía administrativa quedará agotada, dando paso a la vía jurisdiccional, en los siguientes casos:

- a) Cuando se resuelva el recurso de reconsideración;
- b) Cuando venza el plazo sin que se haya adoptado la decisión;
- c) Cuando haya vencido el plazo para interponerlo.

La potestad de recurrir contra las decisiones del Consejo de Protección ante los órganos jurisdiccionales, en este caso el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes competente, caduca a los veinte (20) días siguientes a la notificación de la decisión del Consejo de Protección o de aquella en que se resuelva el recurso de reconsideración, artículo 307 de la LOPNNA (2007).

CAPITULO IV

CAMBIOS PLANTEADOS Y CÓMO AFECTA AL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN ESTOS CAMBIOS

El cambio en la Naturaleza de los Consejos de Derechos

Uno de los cambios más significativos que produjo la reforma de la LOPNA (2000), en el ámbito del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente, es el relacionado a los Consejos de Derechos y, muy especialmente, al Consejo Nacional de Derechos.

En efecto, la nueva Ley generó cambios sustanciales en cuanto a la naturaleza jurídica de este Consejo, pasando el mismo de ser una figura plenamente autónoma de los demás órganos del Poder Público para ejercer sus funciones, a un instituto autónomo adscrito a un ministerio del poder popular, actualmente el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, y, por lo tanto, perteneciente del Poder Ejecutivo Nacional.

La LOPNA (2000) establecía en su artículo 134, que el Consejo Nacional de Derechos era: “...un órgano de naturaleza pública, con personalidad jurídica propia, que ejercerá sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del poder público...”

De acuerdo a la definición de Suárez, (2004):

...el Consejo Nacional de Derechos es un ente público con personalidad jurídica propia de derecho público, que forma parte de la Administración del Estado, para algunos llamada Administración Pública en sentido material, y no puede considerarse que sea integrante de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada del Poder Ejecutivo Nacional sino como un ente público con autonomía funcional, por tener independencia de las demás ramas del Poder Público, para poder ejercer sus funciones decisorias y contraloras en materia de protección al niño y al adolescente a través de actos administrativos (...) (p. 824)

(...) Se trata de una nueva organización dentro de la estructura estatal venezolana, de naturaleza administrativa, que busca tener independencia en el ejercicio de sus funciones de los poderes tradicionales, incluyendo a la propia administración Pública Central, para no tener que recibir de éstos instrucciones ni directriz alguna para ejercer sus competencias , aunque deba estar sometido a los controles establecidos en las leyes especializadas por parte de otros órganos con autonomía funcional del Estado como por ejemplo, la Contraloría General del Estado.(p. 818-819)

Es por ello que, el Consejo Nacional de Derechos previsto en la LOPNA 2000, era asimilable a las figuras con autonomía funcional, acogiendo la doctrina de la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala Plena de fecha 28 de noviembre de 1988, referida a la noción de Administración Pública Nacional, en el sentido de que en el sistema estatal venezolano, la Administración Central o Descentralizada, de acuerdo a Suárez (2004):

...no agota el universo de la Administración Pública Nacional, en cuyo concepto aparecen integrados los órganos o administraciones con autonomía funcional que prevé la Constitución, entre éstos, el Consejo Nacional Electoral, el cual, aunque creado por la Ley Orgánica del Sufragio, está dotado de autonomía funcional... (p.110)

Ahora bien, la LOPNNA (2007) define al Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en su artículo 134, en los siguientes términos:

...es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, el cual tiene como finalidad garantizar los derechos colectivos y difusos de los niños, niñas y adolescentes. Como ente de gestión del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes ejerce funciones deliberativas, contraloras y consultivas.

Las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes son actos administrativos que agotan la vía administrativa. Sus actos administrativos de efectos generales deberán ser divulgados en un medio oficial de publicación...

De donde se observa que, la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Derechos cambia sustancialmente al pasar de ser un ente facultado para ejercer sus funciones “con plena autonomía de los demás órganos del poder público”, conforme a lo previsto en el derogado artículo 134 de la LOPNA (2000), a un ente de gestión del Sistema de Protección, adscrito a un ministerio del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido, es importante resaltar que aun cuando la norma comentada, de forma expresa señala que el Consejo Nacional de Derechos es un “instituto autónomo”, del mismo texto de la Ley se deduce, como se verá más adelante, que éste nuevo ente no tiene las características que suelen acompañar a estas figuras de la administración pública descentralizada funcional.

Ciertamente, la creación de estos entes, que necesariamente debe ser a través de la ley en base al artículo 142 de la Carta Magna, son, por definición, “...entidades creadas directamente por actos del poder público, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen por objeto la gestión de servicios públicos o la realización de actividades administrativas, financieras, industriales o comerciales” (Lares, 1988). Asimismo, continua Lares (1988), “...En el área cultural, como la educación superior, se justifica la creación de instituto autónomo con el propósito de evitar la interferencia de los gobiernos y de los partidos políticos en el proceso de desarrollo”. (p. 623)

Es por ello que, aunque la creación de los institutos autónomos obedece a variadas razones, se justifican con el propósito de evitar la interferencia de la Administración Pública Central en los asuntos de su competencia, de manera que en sus decisiones prevalezca el conocimiento especializado de la institución sobre aspectos políticos o subjetivos. Estableciéndose una relación de tutela entre la

Administración Pública Central y el ente, ejercida a través de la adscripción de éste a un ministerio. Sin que esto signifique jerarquía del órgano ministerial sobre la institución, a los fines de que ésta, efectivamente, pueda cumplir con sus atribuciones sin injerencias innecesarias.

Sin embargo, del contenido de la LOPNNA se desprende que, la relación entre el Consejo Nacional de Derechos y el órgano de adscripción se asemeja más a la de un superior jerárquico que a la de tutelaje, de éste último sobre el primero. Es así como el ministerio de adscripción, en este caso el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, es el órgano facultado para decidir la política que debe regir al Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, el Plan Nacional de Protección y su presupuesto, los lineamientos generales que deben cumplir los Consejos Municipales de Derechos y los Consejos de Protección, así como de las directrices generales para las defensorías de niños, niñas y adolescentes, entidades de atención, programas de protección y otros servicios. Cuando todas las anteriores atribuciones las ejercía el Consejo Nacional de Derechos por sí sólo., correspondiéndole ahora únicamente preparar las propuestas para presentárselas, todo de conformidad con el artículo 133, literales a, b y c, en concordancia con el artículo y 137, literales a, b y c.

Además, la intervención del Poder Ejecutivo sobre el Consejo Nacional de Derechos se ve incrementada al establecer la Ley varios cambios en relación al presidente del Consejo Nacional de Derechos, a saber: 1) El Presidente de la República será quien nombre al presidente del Consejo y no como en la LOPNA de 2000 cuando era escogido por sus propios miembros, lo que es importante por la potestad que tiene de ejercer el voto calificado en caso de empate; 2) Las nuevas facultades del presidente del Consejo, muy similares a las de su Junta Directiva, por lo que podría ejercerlas por sí sólo. Sumado a lo anterior, se encuentra la eliminación de la paridad en la conformación de los Consejos de Derechos, que ahora son mayoría los representantes del Poder Ejecutivo, artículos 138 y 138-A de la LOPNNA. La Exposición de Motivos de la LOPNNA justifica dichos cambios, argumentando que los mismos se realizan con el objeto de

“...mejorar la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en esta materia,...”.

Asimismo, se expresa la mencionada Exposición de Motivos que:

La LOPNNA fortalece el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a los fines de consolidar la responsabilidad indeclinable que tiene el Estado de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes, así como para mejorar su eficiencia y eficacia como ente de gestión de las políticas públicas en esta materia....”. Más adelante señala que: “... Con estas modificaciones se pretende elevar la importancia y jerarquía de este ente especializado en la protección integral de la infancia y la adolescencia en la Administración Pública.

No obstante, es difícil entender cómo, a través de los cambios efectuados en el Consejo Nacional de Derechos, se puede mejorar la formulación, ejecución y control de las políticas públicas para la protección de la infancia y la adolescencia, tal como afirma el legislador en la Exposición de Motivos, cuando este Consejo pasó de ser un órgano plenamente autónomo, no dependiente de ninguna de las ramas del Poder Nacional, a un simple ente de gestión, cuya potestad de deliberar le permitía decidir las políticas que regirían al Sistema de Protección; siendo lo adecuado, en razón de ser el ente especializado en la materia, creado para tales fines por la LOPNA, en aplicación de los postulados de la Doctrina Integral y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Mientras que ahora, al Consejo Nacional de Derechos le corresponde sólo preparar la propuesta de las políticas públicas para que sea el ente rector, es decir, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, quien decida sobre las mismas. Ahora bien, teniendo en consideración que este Ministerio no es el especializado en la materia, aunado a que tiene otras competencias a las cuales debe atender, distintas al área de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, realmente parece un absurdo creer que

se pueda favorecer la formulación, ejecución y control de las políticas públicas para la protección de la infancia y la adolescencia; sino que se corre el riesgo de incumplir con los principios de Prioridad Absoluta e Interés Superior del Niño, por efecto de la burocracia que se pudiera generar, así como el desconocimiento de la materia de quienes puedan ejercer tales funciones.

Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Naturaleza Jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica de los Consejos Municipales de Derechos en la LOPNNA no se establece nada al respecto, a diferencia del eliminado artículo 133 de la LOPNA, el cual establecía que estos órganos eran de naturaleza pública, deliberativa, consultiva y contralora; lo cual se puede considerar como un retroceso, por cuanto deja a criterio de los municipios, específicamente de los Consejos Municipales que decidan al respecto a través de sus ordenanzas, pudiendo éstos disponer si será instituto autónomo o cualquier otra figura jurídica.

De igual forma, en la LOPNNA 2007 no se señala nada respecto a la estructura administrativa de los Consejos Municipales de Derechos, como sí lo hacía la hoy reformada Ley, donde se preveía que estos Consejos debían regirse por lo establecido en ella para el Consejo Nacional de Derechos, en todo lo que fuera aplicable, en su artículo 134.

Sin embargo, la LOPNNA establece una serie de normas respecto a los Consejos Municipales de Derechos, donde claramente se observa la pérdida de su autonomía, tal como lo preveía la LOPNA antes de su reforma, al igual que sucedió con el Consejo Nacional de Derechos. Es así como establece que los Consejos Municipales tendrán una Junta Directiva cuyo presidente será nombrado por el alcalde o alcaldesa, además de sus cuatro representantes, y tres representantes de los consejos comunales; en consecuencia, se elimina la alternancia cada seis meses del cargo de presidente del Consejo, así como su conformación paritaria.

Por último, se debe señalar que la intervención del Ejecutivo Municipal también se manifiesta en cuanto a las atribuciones del Consejo Municipal de Derechos, previstas en los literales a y b del artículo 147 de la LOPNNA, por cuanto deberán ser presentadas a la consideración del alcalde o alcaldesa el Plan Municipal y Plan Nacional para la Protección Integral así como la propuesta de presupuesto del Consejo.

El Cambio a la Naturaleza de la Función Rectora

Con la reforma de la LOPNA 2000 el órgano rector del Sistema de Protección no es ya el Consejo Nacional de Derechos sino el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección de niños, niñas y adolescentes, por imperio del artículo 133 ejusdem, y, aunque el cambio es significativo desde el punto de vista del derecho, por cuanto pasa de manos de un ente autónomo a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, con todas las implicaciones jurídicas que eso acarrea; sin embargo, lo más importante tal vez, sea el hecho de que en esta nueva concepción de la rectoría del Sistema, ésta tiene un carácter de jerarquía, de mandato, de potestad para imponer normas, directrices y lineamientos, que deben ser cumplidas con carácter obligatorio por todos los miembros del Sistema de Protección. El rector es quien ordena, exige, evalúa, aprueba y tiene la última palabra o decisión, (Perdomo, 2008). En contraposición a lo que eran las funciones del Consejo Nacional de Derechos como máxima autoridad del Sistema de Protección, artículo 137 de la LOPNA.

Aun cuando en el artículo 117 de la LOPNNA, que define el Sistema de Protección, es muy parecido al 117 de la LOPNA de 2000, concibiéndolo como un conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público destinadas a la protección de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, señala la norma que este sistema funcionará por medio de un conjunto articulado de acciones intersectoriales de servicio público desarrolladas por entes del Estado y por la sociedad organizada. Ahora bien, cuando se contrasta con las

atribuciones del ente rector en el artículo 133 de la LOPNNA, se observa que contradicen la definición dada en el artículo 117, por lo que en realidad no existe un verdadero sistema, entendido este como una ente social que funciona de forma interrelacionada, favoreciendo la comunicación y la labor en redes y acciones recíprocamente influyentes.

La garantía de la Protección Integral a Cargo de un Ministerio del Ejecutivo Nacional

De acuerdo a la CRBV, artículo 78, la LOPNNA y la CIDN, el Sistema de Protección tiene como propósito asegurar el disfrute pleno y efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia, siendo requisito indispensable que la gestión pública sea eficiente, debiendo desarrollar todas las áreas relacionadas a la población protegida. Así, tanto los derechos colectivos o difusos como los individuales, deberán estar protegidos por *órganos especializados*, debiendo estos realizar sus actividades de manera articulada; ello en aras de garantizar todos los derechos a todos los niños. En consecuencia, no está permitido posponer o supeditar algunos derechos o excluir algunos grupos con excusas burocráticas o de cualquier otra índole, que impidan garantizar los derechos que obligatoriamente deben proteger.

Sin embargo, al encargar la rectoría del Sistema a un ente externo, como el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, se está violentando tanto la norma constitucional como la CIDN, en opinión de esta autora, por cuanto no se cumple con la *especialización* de la materia, aunado ya que este ministerio tiene otras competencias y esta sería una más, corriendo el riesgo de violentar el principio de prioridad absoluta.

En efecto, este órgano tiene como prioridad el atender a la población más necesitada, grupos vulnerables, que requieren de la protección especial, por lo que todos sus esfuerzos, acciones, políticas y programas están dirigidos a la protección, asistencia y resguardo de estos, en detrimento de los programas y políticas dirigidas a garantizar los derechos protegidos; retrocediendo a los

tiempos del paradigma de la tutelar en sustitución de la doctrina de la protección integral.

La Participación No Paritaria de la Sociedad y el Estado

Antes de la reforma de la LOPNA (2000), los Consejos de Derechos estaban integrados de forma paritaria por representantes del Poder Ejecutivo, a nivel nacional, estatal y municipal, y por la sociedad civil, garantizando de esta manera el principio de participación de la sociedad, según el cual la sociedad debe y tiene derecho a participar de forma activa a los fines de lograr la efectiva y plena vigencia de los derechos y garantías de todos los niños, niñas y adolescentes, previsto en su artículo 6. Esta representación paritaria de la sociedad en los Consejos de Derechos es la que permitía que efectivamente se cristalizara la democracia participativa y protagónica, prevista en el artículo 62 de la CRBV.

Asimismo, los representantes de la sociedad eran elegidos en foro propio, garantizándose la presencia de representantes de organizaciones privadas o mixtas de atención directa a niños y adolescentes, a particulares y responsables de entidades de atención o programas de protección de la niñez, así como también dichos representantes podían provenir de otros sectores.

Sin embargo, con la reforma cambia de manera radical la conformación de los Consejos de Derechos, especialmente en cuanto al número de sus integrantes y la calificación de los mismos. En efecto, tanto a nivel nacional como municipal, por cuanto se eliminan los estatales, estos Consejos estarán integrados por cuatro representantes del Poder Ejecutivo Nacional o Municipal, según el caso, y por tres representantes de la sociedad, elegidos ya no en foro propio sino por los consejos comunales. Aunado a esto, el Presidente del Consejo, quien tiene voto calificado para decidir en caso de empate, será nombrado por el Presidente de la República o el Alcalde, de acuerdo a los artículos 138-A y 149, eliminando la alternancia del cargo que preveía la LOPNA(2000).

En consecuencia, en opinión de esta autora, el papel protagónico de la sociedad a través de la participación ciudadana en estos nuevos Consejos de Derechos realmente no se materializa, sino que queda disminuida, no sólo en número sino en sus funciones y en la forma de su elección. En efecto, al quedar en minoría los representantes de la sociedad, solo se garantiza que tengan voz, que observen, pero su voto no será decisivo; en cuanto a su elección estará controlada y condicionada, eliminando la participación autónoma e independiente que provenía de las asambleas ciudadanas; el presidente del Consejo no sólo es de libre nombramiento por parte del Ejecutivo, sino que tiene voto calificado y le son concedidas las atribuciones del Consejo de Derechos, por lo que podrá ejercer sus funciones con plena autonomía de la directiva del Consejo.

Finalidad de la Supresión de los Consejos Estadales

La LOPNA del año 2000 establecía en su artículo 134 que los Consejos de Derechos, como órganos deliberativos, consultivos y contralores serían los encargados de garantizar la protección de los derechos colectivos y difusos de la infancia y la adolescencia, debiendo estar presentes en el ámbito nacional, estatal y municipal, señalando al respecto, la Exposición de Motivos lo siguiente:

Los Consejos de Derechos a nivel a nivel nacional, estatal y municipal deben funcionar de manera coordinada, por lo que la existencia de los tres niveles obedece a la necesidad de coherencia en materia de protección al niño y al adolescente.

Lo anterior, atendiendo al principio de descentralización previsto en la Constitución de 1961 y en la Ley Orgánica de Transferencia de Competencia

Entre las atribuciones de los Consejos Estadales de Derechos, de acuerdo al derogado artículo 143 de la LOPNA, se pueden mencionar las siguiente: la materia de adopción nacional, por lo que debían constituir una Oficina de Adopción, en la jurisdicción respectiva; igualmente tenían la función de formular, en coordinación con los Consejos Municipales, la política y los planes estatales de acción, en concordancia con la política nacional y los lineamientos generales del

Consejo Nacional; la elaboración de un informe anual sobre la situación de la niñez y la adolescencia, en base a los indicadores nacionales; realizar el seguimiento y control de la ejecución de la política estatal de protección de acuerdo con los lineamientos del Consejo Nacional; reclamar y proponer a las autoridades estatales competentes planes de acción y asignación de recursos para la solución de problemas que existan en la jurisdicción en materia de niños y adolescentes; elevar ante el Poder Ejecutivo Estatal las denuncias de omisión o prestación de servicios ineficientes; entre otras.

Sin embargo, con la reforma se procedió a eliminar a los Consejos Estadales de Derechos, el fundamento de esta decisión se encuentra en la Exposición de Motivos de la LOPNNA 2007, la cual señala lo siguiente:

... siguiendo los lineamientos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se suprimen los Consejos Estadales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en aras de fortalecer al Poder Público Municipal como el nivel político territorial con mayores responsabilidades en materia de servicios de protección integral de la infancia y adolescencia, en perfecta armonía con el ordinal 5 del artículo 178 de la Carta Magna....

En efecto, el artículo 178 de la CRBV señala:

Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto conciernen a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento en

general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia,...

Ahora bien, en atención a lo señalado, se tiene que la supresión de los Consejos Estadales de Derechos se fundamenta en la aplicación del criterio de descentralización, sobre el cual se basa la Doctrina de la Protección Integral, en el entendido que los problemas de la infancia y la adolescencia encuentran mejores soluciones desde las áreas locales. En este sentido, Cornieles (2010) (citado en Defensoría del Pueblo, 2010) expresa lo siguiente:

Esta premisa resulta particularmente cierta en lo que se refiere a la solución de los conflictos de índole social, pues se tiene una mejor comprensión de los factores que generan el problema y una visión más clara de cuáles podrían ser las alternativas más ajustadas a la realidad, las costumbres e idiosincrasia de las familias y comunidades de la zona. Es precisamente en el ámbito local-comunitario donde puede hacerse una realidad tangible el principio de corresponsabilidad de las familias, la sociedad y el Estado en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es allí donde estos actores tienen más oportunidades para articular sus esfuerzos y concretar vínculos para protegerlos integralmente. Adicionalmente, debe recordarse que en la medida en que se acerque la instancia en donde deben resolverse los conflictos al lugar donde habitan las personas, se aumentan las posibilidades para que éstas puedan acceder efectivamente a la justicia y lograr resolver sus problemas. (p. 15)

Sin embargo, al revisar la normativa de la Ley reformada en relación a la eliminación de los Consejos Estadales de Derechos, no se observa que se transfieran atribuciones de éste órgano hacia los Consejos Municipales de Derechos, en razón de ser en su mayoría competencias concurrentes. En realidad

lo que prevé es la centralización de esas atribuciones, asignándolas al Consejo Nacional de Derechos, tal como se señaló antes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cuanto, a la materialización de la participación protagónica de la sociedad y contribución con la descentralización de las funciones del Estado a través de los Consejos Comunales, en cumplimiento de lo previsto en la Carta Magna, artículo 62, en opinión de esta autora, sucede totalmente lo contrario, es decir se centralizan; esto en virtud de lo previsto en la Ley de los Consejos Comunales, donde de manera solapada usurpa competencias propias de los municipios, debilitando de esta forma a las autoridades municipales autónomas. Esto debido a la estructura funcional de los Consejos Comunales, la cual depende de una Comisión Presidencial Local designada por la Comisión Regional que a su vez depende de la Comisión Presidencial establecida por mandato del Presidente de la República; además que la autorización para funcionar legalmente estos Consejos depende del registro ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, que a su vez es el ente rector del Sistema de Protección Integral.

En el caso específico de la LOPNNA (2007) la descentralización lograda con la LOPNA (2000) es eliminada, a pesar de afirmar lo contrario tanto la Exposición de Motivos como la misma Ley en diversos artículos; así como la participación de la sociedad es notablemente afectada, por cuanto se impone que la misma sea representada por los Consejos Comunales. Los Consejos de Derechos pierden su autonomía y se nombra como ente rector para dirigir al Sistema de Protección a un órgano dependiente del Ejecutivo, como es el caso del ministerio del poder popular con competencia en materia de protección de niños, niñas y adolescentes; además se elimina la representación paritaria de la sociedad y del Ejecutivo, teniendo estos mayoría suficiente para decidir por sí solos.

Por otro lado, el Sistema de Protección queda totalmente distorsionado con la reforma, en vista de establecerse que el ente rector, además de no ser especializado en la materia y tener otras atribuciones de las cuales ocuparse, se le asigna un rol de superior jerárquico no acorde con la naturaleza de un verdadero

sistema, donde la coordinación e interrelación de los miembros del sistema es indispensable para el desarrollo armónico y efectivo de las políticas públicas, planes y acciones destinadas a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

En otro orden de ideas, es necesario que se promulgue el Reglamento sobre la Participación Popular, el cual debió dictarse en un lapso no mayor a los ciento veinte (120) días continuos, contados a partir de la publicación de la Ley, es decir, diez de diciembre de 2007, conforme a lo previsto en el artículo 678. En consecuencia, transcurrido más de cuatro años de vigencia de la Ley, no existe el Reglamento que regule la participación popular en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, violando el principio de participación ciudadana, además de entorpecer la participación de los propios niños, niñas y adolescentes.

También es recomendable que se disponga de un registro de información social veraz, estadístico, que permita verificar el cumplimiento o no de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, de manera que sirvan de base al desarrollo de las políticas públicas en la materia de protección a la niñez y a la adolescencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buaiz, Y. (2005). *Análisis de los lineamientos y directrices del Consejo Nacional de Derecho del Niño y del Adolescente sobre Consejos de Protección*. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Buaiz, Y. (2008). *La Naturaleza Jurídica y las Atribuciones de los Órganos Administrativos del Sistema Nacional de Protección Integral en Nueva Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente: La Reforma. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello
- CECODAP (2004). *Instrumentos internacionales para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*.
- Cornieles, C. (2003). *Manual Básico para los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente*. Caracas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.453 (Extraordinario), marzo, 24, 2000.
- Defensoría del Pueblo. (2010). *El Sistema Rector Nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes*. Serie Derechos Humanos. Derechos de los niños, niñas y adolescentes N° 2. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2010
- Fundación Juan Vives Suriá. (2010)
- Defensoría del Pueblo. (2010). *Los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*. Serie Derechos Humanos. Derechos de los niños, niñas y adolescentes N° 5. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2010
- Fundación Juan Vives Suriá. (2010)
- Garay, J. (2001). *La Constitución Bolivariana*. Caracas: Corporación AGR, S.A.
- Guendel, L. (2008). *La Política de la Política Pública y los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia: En Búsqueda de un Programa de Transformación de las*

Instituciones. Ponencia presentada en la XXIII Jornadas José Domínguez Escovar. Barquisimeto: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.

Hernández-Mendible, V. (2001). *El Procedimiento Administrativo ante los Consejos de Derechos y los Consejos de Protección de Niños y Adolescentes*. Primer año de vigencia de la LOPNA. Segundas Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de investigación*. (4ta ed.). México: McGraw-Hill.

Lares Martínez, Eloy. (1988). *Manual de Derecho Administrativo*. (7ma ed.). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 34.541. Agosto, 29, 1990.

Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.266 (Extraordinario), octubre, 2, 1998.

Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. *Gaceta Oficial* 5.859. (Extraordinario), diciembre, 10, 2007).

Ley de Consejos Comunales. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 39.377, marzo, 2, 2010.

Martínez, Delia. (2008). *Participación de Niños, Niñas y Adolescentes. Luces para un Desafío*. Ponencia presentada en la XXIII Jornadas José Domínguez Escovar. Barquisimeto: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.

Martínez, Delia. (2008). *Participación Protagónica de la Sociedad en la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes*. Ponencia presentada en la IX Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

- Montaño, R. y Yegres, Y. (2009). *Propuesta para el mejoramiento funcional de la Oficina de Adopciones del Estado Sucre. Año 2007*. (Tesis en línea). Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al Título de Licenciadas en Trabajo Social no publicado, Universidad de Oriente, Núcleo de Sucre. Disponible en: http://ri.biblioteca.udo.edu.ve/bistream/123456789/226/1/TESIS_HMyYY.pdf
- Montero, N. (2006). *Ponencia presentada en la VII Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Morais, M. (2000). *El Sistema de Protección previsto en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Especial referencia a los órganos administrativos. En: Moraes (coordinadora). *Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Morais, M. (2002). *El Sistema de Protección previsto en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Ponencia presentada en la Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Ossorio, M. (1989). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Heliasta.
- Perdomo, G. (2005). *Visión crítica de los Consejos Municipales de Derechos. Desaciertos en cuanto a su organización y funcionamiento*. Ponencia presentada en la VI Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Perdomo, G. (2007). *Implicaciones de la Reforma del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente previsto en el Título III de la LOPNA*. Ponencia presentada en la XXIII Jornadas José Domínguez Escovar. Barquisimeto: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.

- Perdomo, G. (2008). *Aportes para un análisis del Sistema Administrativo de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes establecido en la Reforma de la LOPNA*. Ponencia presentada en la IX Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Suárez, J. (2008). *El Derecho Administrativo en la Reforma de la LOPNNA*. Ponencia presentada en la IX Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Suárez, J. (2004). *El Derecho Administrativo en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca. Tomo II. Colección Libros Homenaje N°13. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Suárez, J. (2004). *La naturaleza Jurídica de los Consejos de Derechos y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente*. Primer año de vigencia de la LOPNA. Segundas Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Suárez, J. (2005). *Algunas cuestiones sobre los procedimientos administrativos de medidas de protección de la LOPNA*. Quinto año de vigencia de la LOPNA. Segundas Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. VI Jornadas sobre la LOPNA. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. *Sentencia N° 2010-0497*. Fecha: junio, 6, 2012.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. *Sentencia N° 2010-0497*. Fecha: diciembre, 20, 2006.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2011). *Manual de trabajos de grado de especialización y maestrías y tesis doctorales*. Caracas: FEDUPEL