

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
CONVENIO UNICEF - UCAB

## **SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO**

### **ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

**(Noviembre 1989 - Julio 1997)**

*Carla Serrano*

Caracas, Julio de 1997

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe dentro del Convenio de Cooperación suscrito entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y la Universidad Católica Andrés Bello -UCAB-. Tiene por objetivo hacer el seguimiento y un registro documental del proceso que se viene adelantando en el país a los fines de adecuar la normativa venezolana, referente a los menores de edad, a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño (CIDN).

Según lo acordado, se espera obtener como producto del trabajo la historia escrita y documentada del proceso, desde sus inicios, en Noviembre de 1989, momento en el que se aprueba la citada Convención, hasta Julio de 1997, fecha en la que el Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) de la UCAB consignó su propuesta alternativa de ley.

Con el fin de cumplir el objetivo propuesto, se adoptó la siguiente metodología: Identificar los actores que han intervenido a lo largo del proceso, entrevistarlos y recopilar los documentos escritos correspondientes a cada caso.

Los actores del proceso son:

- 1. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- de Venezuela**
- 2. Congreso de la República, a través de la Comisión Especial que estudia la Reforma a la Ley Tutelar de Menores**
- 3. Instituto Nacional del Menor (INAM), Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de la Familia**
- 4. Sociedad Civil**
- 5. Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)**

Básicamente, las estrategias metodológicas utilizadas para realizar la investigación fueron:

- **Revisión documental**
- **Entrevistas**
- **Revisión de Proyectos de Ley**

La realización de esta historia se vio facilitada por la posibilidad de contar con los testimonios de los actores intervinientes en el proceso, quienes, por tener los hechos “frescos” en sus memorias, permitieron reconstruir el camino andado. Sin embargo, el obstáculo más importante fue la desorganización reinante en las instancias públicas, cuyas fuentes de información no pudieron ser agotadas, en algunos casos ni siquiera encontradas, requiriendo un mayor esfuerzo y una enorme inversión de tiempo, sin el resultado esperado.

Este informe será presentado en tres partes:

- I. **Cronología de los acontecimientos**, donde se registran ordenadamente por fechas los principales hechos.
- II. **Reseña histórica del proceso de adecuación de la ley**, donde se presenta una visión sintética de la secuencia de los acontecimientos.
- III. **Descripción de la participación de los actores**, donde se explica con mayor detalle las distintas actividades desarrolladas por cada uno de los actores mencionados, en torno al proceso de adecuación de la ley.

## I) CRONOLOGÍA

- **Una semana antes** de la aprobación de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, UNICEF y el Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer (CISFEM) convocan a un Foro Nacional para dar a conocer la Convención.
- **20 de Noviembre de 1989** se aprueba la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño.
- **29 de Agosto de 1990** Venezuela ratifica la Convención mediante Ley Aprobatoria.
- **23 al 25 de Noviembre de 1990** la sociedad civil realiza las I Jornadas de Atención al Niño, evento que marca un hito por ser la primera oportunidad en que las organizaciones no gubernamentales, dedicadas a la problemática infantil, reflexionan sobre su papel ante la Convención Internacional y los mandatos de la misma.
- **Marzo de 1991** nace la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño, CONGANI.
- **26 al 29 de Agosto de 1991** se realiza en Caracas la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño y se firma el Acuerdo del Ejecutivo Nacional y Estatal a favor de la Infancia, donde se concluye que, desde el punto de vista normativo, es poco lo establecido en la Convención que no esté ya contemplado en la legislación venezolana.
- **Febrero de 1993**, evento en Cochabamba - Bolivia, donde a Defensa de los Niños Internacional (D.N.I.) Sección Venezuela se le encarga comenzar el análisis de la legislación venezolana para adecuarla a la CIDN.
- **6 de Abril de 1994** Venezuela suscribe, en la Segunda Reunión Americana efectuada en Santa Fe de Bogotá, el Compromiso de Nariño, donde se compromete acelerar los procesos de adaptación de la legislación interna.
- **31 de Mayo al 2 de Junio de 1994** CONGANI, representando a Venezuela, asiste al Taller Regional para la Aplicación de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño celebrado en Lima-Perú; actividad que sirvió para comprender, con una visión desde la sociedad

civil de la región, que la adecuación no era un problema estrictamente jurídico sino una situación que compromete a la sociedad en su conjunto.

- **Agosto de 1994** UNICEF de Venezuela, en las personas de Athenia Montejo y Emilio García Méndez, se reúne con el Instituto Nacional del Menor, para intercambiar opiniones sobre la necesidad de hacer cambios legislativos, para adecuar la legislación venezolana a la CIDN.
- **Septiembre a Noviembre de 1994**, el Ministerio de la Familia, el Instituto Nacional del Menor y UNICEF organizan talleres para la divulgación de la Doctrina de la Protección Integral, en los cuales participa la Sociedad Civil.
- **26 de Junio de 1995** se realiza el I Parlamento Infantil en una sesión extraordinaria de la Cámara del Senado, donde los niños hablaron sobre sus derechos, las situaciones que los afectan e hicieron propuestas al respecto.
- **4 Julio de 1995** el partido Social Cristiano COPEI introduce, en la Cámara de Diputados del Congreso de la República, un Proyecto de Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores.
- **6 de Julio de 1995** se crea, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, la Comisión Especial encargada de estudiar la Reforma a la Ley Tutelar de Menores.
- **1º de Agosto de 1995** se convoca a la primera reunión de la Comisión Especial con representantes de organismos oficiales y el INAM tomó la iniciativa de elaborar una contrapropuesta a la de COPEI.
- **28 de Agosto de 1995** se realiza la segunda reunión de la Comisión Especial donde hubo un consenso manifiesto en rechazar la propuesta de COPEI, por ser una reforma muy puntual, entre otras razones, y emprender una reforma más global de la legislación minoril.
- **19 de Octubre de 1995** el INAM y su comisión interdisciplinaria entregan a la Comisión Especial del Congreso el “Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección al Menor”.
- **30 de Octubre de 1995** se crea el “Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes”.

- **Octubre de 1995 a Febrero de 1996**, período de consulta sobre el primer documento elaborado por el INAM, para mejorarlo y ser presentada una nueva versión.
- **22 de Enero de 1996**, representantes del Comité “Juntos por una Nueva Ley” se reúnen con la Comisión Especial, previa invitación de ésta última, siendo la primera vez que la sociedad civil es convocada a participar en el proceso de discusión de esta ley.
- **Febrero de 1996** el Instituto Nacional del Menor presenta el “Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión” a la Comisión Especial, la cual decide someterlo a un proceso de debate y consulta nacional donde intervenga, además del INAM, la sociedad civil, las universidades, etc.
- **22 de Febrero de 1996**, la UCAB recibe una comunicación de la presidenta de la Comisión Especial, diputada Lilia Arvelo, donde se invita a dicha casa de estudios a participar en la discusión del Anteproyecto antes mencionado.
- **Marzo de 1996** se integra, en la UCAB, un Equipo Interdisciplinario conformado por especialistas de diversas escuelas y departamentos de la universidad, coordinado por el Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) a fin de proceder al análisis y elaboración de un informe sobre el Anteproyecto en cuestión.
- **24 de Abril de 1996**, en el marco del Foro: Revisión del Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión, organizado por el Foro Permanente de ONG’s y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), el C.I.J. de la UCAB, entrega a la Comisión Especial su Informe Final sobre dicho Anteproyecto. Este evento se hace importante porque, por primera vez, se reúnen y actúan juntos los actores del proceso.
- **Abril a Julio de 1996**, se organizan diversos eventos y actividades para discutir el Anteproyecto de Ley, 2ª Versión, en los cuales tienen activa

participación miembros de la CONGANI, Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP), Comité Juntos por una Nueva Ley, otras ONG's y el INAM. Además, Instituciones públicas y privadas manifiestan, por escrito, su opinión sobre el Anteproyecto.

- **Mayo de 1996** el Comité Juntos por una Nueva Ley presenta su “Posición” a la Comisión Especial sobre la segunda versión del Anteproyecto de Ley.
- **21 de Junio de 1996** se realiza, en la Cámara del Senado del Congreso de la República, el II Parlamento Infantil, organizado por los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP), durante el cual los niños hicieron aportes para una nueva ley.
- **Julio de 1996**, la sociedad civil efectúa un “lobby” parlamentario a fin de obtener apoyo para la conformación de un Equipo Técnico Redactor y un Equipo Técnico Consultivo, encargados de elaborar la tercera versión del Anteproyecto de ley, en los que participarían además del INAM, la sociedad civil y universidades.
- **Julio de 1996** la Comisión Especial apoya la idea de la sociedad civil de crear dichos Equipos. Sin embargo, la conformación de éstos no se logra cristalizar y el INAM trabaja solo en la realización de la tercera versión.
- **Octubre de 1996** el INAM presenta la “Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores”.
- **28 de Octubre de 1996** se firma del Convenio UCAB-UNICEF.
- **Noviembre de 1996** se integra en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, un equipo técnico redactor para analizar la propuesta del INAM y, eventualmente elaborar una propuesta alternativa. La sociedad civil integra, a su vez, un equipo de apoyo para la elaboración del proyecto alternativo.
- **Noviembre de 1996 a Febrero de 1997**, el Centro de Investigaciones Jurídicas y la Sociedad Civil analizan la propuesta del INAM.

- **6 de Diciembre de 1996** se realiza en la Escuela de la Judicatura el **I Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores**, financiado por UNICEF y organizado por la Escuela de la Judicatura, a fin de divulgar la doctrina de la Protección Integral.
- **10 de Diciembre de 1996**, el Instituto Nacional del Menor presenta formalmente al público la “Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores”.
- **Enero a Junio de 1997**, los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP), en el marco del programa “Del dicho al hecho por los Derechos”, realiza una serie de talleres sobre los temas de mayor relevancia para la nueva ley.
- **6 de Marzo de 1997**, el Centro de Investigaciones Jurídicas y la Sociedad Civil consignan ante la Comisión Especial del Congreso sendos documentos: “Informe Final sobre la Propuesta del Instituto Nacional del Menor. 3ª Versión” y “Posición del Comité frente a la Propuesta del INAM”, respectivamente.
- **Marzo a Julio de 1997**, el equipo técnico redactor y el equipo de apoyo, coordinados por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, elaboran un nuevo anteproyecto de ley.
- **29 al 31 de Mayo de 1997**, se realiza el **II Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores**, financiado por UNICEF y organizado por la Escuela de la Judicatura.
- **23 de Julio de 1997**, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, consigna, ante la Comisión Especial del Congreso para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, el **Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente**.

## II) RESEÑA HISTÓRICA

Podría decirse que el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la normativa internacional se encuentra dividido en dos etapas: antes y después de Julio de 1995. Esta fecha marca un hito respecto a las acciones que se emprendieron hasta entonces, estableciendo claras diferencias entre aquellas y las que se realizaron posteriormente.

El proceso y la primera etapa tienen su origen en la aprobación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el **20 de Noviembre de 1989**, de la **Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño** (CIDN), ratificada por más de 180 países, entre ellos Venezuela. Dicha **Convención** más las **Reglas de Beijing**, aprobadas el 29 de Noviembre de 1985 para la Administración de la Justicia de Menores y las **Reglas de Riyadh**, aprobadas el 14 de Diciembre de 1990 para la Protección de Menores Privados de Libertad constituyen la llamada **Doctrina de la Protección Integral**. Estos instrumentos jurídicos internacionales confieren unas características específicas a la legislación en materia de niños y deben ser tomados en cuenta por los países signatarios.

Una semana antes de la aprobación de la CIDN, UNICEF de Venezuela conjuntamente con el Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer -CISFEM- (ONG que estaba iniciándose para ese momento) convocan a un Foro Nacional con el objetivo de dar a conocer la Convención y de informar que la misma sería firmada por Venezuela.

Podría decirse que es la primera vez que se trata públicamente el tema de la Convención y a dicho evento, llevado a cabo en el Teatro Teresa Carreño, asisten alrededor de trescientas personas entre representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al área de la infancia, además de jueces, procuradores, etc. Es la primera ocasión en la que se tiene contacto con el texto jurídico y la dinámica de trabajo empleada consistió en exponer sus aspectos social, jurídico, etc.

En este evento no se hizo un estudio profundo y serio de la materia contenida en la Convención ni de los mandatos emanados de la misma. El discurso general y el debate en las mesas de trabajo se encaminó hacia la discusión de los problemas de la infancia desde un enfoque político y social, de las políticas compensatorias y de cómo mejorar los programas de ayuda social directa en ejecución.

Pese a que, previamente, no se efectuó un proceso de discusión, análisis o debate a ningún nivel (sociedad civil, entes oficiales, político, etc.), Venezuela aprueba la Convención y el **29 de Agosto de 1990** la **ratifica** mediante Ley Aprobatoria publicada en Gaceta Oficial N° 34.541. Con la ratificación asume los compromisos explicitados en el Artículo 4 del mencionado instrumento internacional, el cual establece que “los Estados partes adoptarán todas las **medidas** Administrativas, **Legislativas** y de otra índole para dar **efectividad** a los **derechos** reconocidos en la presente **Convención...**”. (Subrayado nuestro)

Al cabo de un año de la ratificación, precisamente del **26 al 29 de Agosto de 1991**, se realiza en Caracas la **Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño**, ordenada por el Gobierno Nacional mediante **Decreto N° 1.208** publicado en la Gaceta Oficial N° 34.601 del 23 de Noviembre de 1990.

Con la realización de dicha Conferencia, Venezuela cumple con uno de los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia celebrada el 30 de Septiembre de 1990 en Nueva York, en la que suscribió la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño así como el Plan de Acción para la aplicación de la misma en el decenio de 1990. Declaración Mundial en la que se destaca el encuentro entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil como un recurso vital para alcanzar las metas propuestas en relación con la problemática de los niños.

Según lo expresado en el precitado Decreto N° 1.208:

- El objetivo de la Conferencia era analizar y evaluar la situación de la niñez en Venezuela, los Programas de Atención al Niño desarrollados tanto por el sector público como por el privado y aprobar un plan para la década a fin de crear las

condiciones para el mejor cumplimiento de los derechos que la Convención consagra. (Artículo N° 2)

- Se crea una Comisión destinada a asesorar al Presidente de la República en la organización de la Conferencia, la cual estuvo integrada por algunos Ministros, representantes del Congreso y varias Organizaciones No Gubernamentales. (Artículo N° 4)
- Se prevé que la Conferencia Nacional debía estar precedida por Conferencias Regionales, donde se evaluaría la situación de la infancia en cada uno de los estados. (Artículo N° 3)

En efecto, tales eventos regionales tuvieron lugar y sus conclusiones sirvieron de insumos para el diseño del Plan de Acción a desarrollarse en la década de los 90 a objeto de minimizar los problemas de la niñez.

En la Conferencia Nacional, participaron “...más de 3.000 representantes del sector público, privado y de las organismos no gubernamentales -ONG’s- de Atención a la Niñez, con el “propósito” de establecer los lineamientos técnicos y los acuerdos políticos requeridos para hacer valer en nuestro país, a mediano y largo plazo, los términos establecidos en la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño”. (Marisela Padrón Quero, Ministra de la Familia, 1991 en: **Acuerdo del Ejecutivo Nacional y Estatal en Favor de la Infancia para la década de los Noventa**, pág. 2)

Dicha Conferencia se desarrolló a través de 25 mesas de trabajo donde participaron los asistentes, de acuerdo a su disposición e interés en el tema tratado.

El resultado final de esta jornada de trabajo fue el **Acuerdo del Ejecutivo Nacional y Estatal a favor de la Infancia** titulado **Los Niños: El compromiso de los 90** (Caracas, Diciembre de 1991), “el cual fue suscrito en el Acto de Clausura de la Conferencia entre el presidente de la República, Sr. Carlos Andrés Pérez, y quince de los dieciocho gobernadores de estado que participaron activamente en el evento. Días después, el Acuerdo fue ratificado por las autoridades regionales restantes en sus propias sedes de gobiernos...” (Idem.)

El documento **Los Niños : El compromiso de los 90. Versión Final**, no contiene un apartado para las conclusiones del evento, sino que estas se encuentran diluidas a lo largo del texto. No obstante, la **Memoria de la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño**, contiene las conclusiones y recomendaciones surgidas de las mesas de trabajo.

Según lo referido por el INAM (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, Octubre de 1996, pág. 12), las conclusiones del primero de los documentos citados no recoge fielmente las conclusiones del segundo. Esta situación fue denunciada por los participantes de la Conferencia y pone de manifiesto tendencias contradictorias en el seno de la misma.

En lo concerniente al aspecto que interesa a la investigación, el **legislativo**, el documento **Los Niños: El compromiso de los 90. Versión Final** concluye “...**que desde el punto de vista normativo las leyes son suficientes, adecuadas y adaptadas a las más modernas tendencias del derecho minoril internacional. En este sentido poco es lo que contempla la Convención que no esté ya establecido en la legislación, no es la inexistencia de leyes la causa de los problemas, sino la debilidad estructural para cumplirlas.**” (**Los Niños : El compromiso de los 90. Versión Final**, pág. 4) (Subrayado nuestro)

Esta aseveración, evidentemente incierta, explica, en buena medida, la lentitud del proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención. “Si todo está bien no hay nada que hacer”, pareciera ser el razonamiento prevaleciente entonces y hasta hace muy poco tiempo.

A grandes rasgos, algunas de las consideraciones que se plantearon en el documento **Los Niños: El compromiso de los 90. Versión Final** apuntaron a:

- a) Reformar la Ley Tutelar de Menores ordenando el contenido del Libro Tercero que trata de los menores en Situación Irregular, de manera que las disposiciones relativas a la situación de abandono y tutela del Estado se incluyan en un solo título, con lo cual, se superaría la dispersión del texto actual que induce a retardos y confusiones en la toma de decisiones.

- b) Evitar la institucionalización de niños abandonados.
- c) Incluir en la reforma de la Ley Tutelar de Menores la responsabilidad específica del juez con competencia en materia de menores en situación irregular a dictar el Decreto de Estado de Abandono.
- d) Incluir en la Ley Tutelar de Menores un artículo que establezca que ningún menor de 12 años podrá ser considerado infractor, ni sometido a procedimientos judiciales, ni internado en instituciones reeducativas.
- e) Incluir un capítulo sobre los derechos de los menores trabajadores.

Culminada la Conferencia en 1991, el tema de la reforma a la ley o su adecuación, entra en un periodo de “letargo”, aún cuando el **6 de Abril de 1994** en la Segunda Reunión Americana efectuada en Santa Fe de Bogotá, Venezuela suscribe el **Compromiso de Nariño**, en donde nuevamente se compromete a “acelerar los procesos de adaptación de la legislación interna y del establecimiento de procedimientos idóneos para la aplicación de los principios establecidos en la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño”.

En **Agosto de 1994**, “las autoridades del INAM se reunieron con el representante de UNICEF para Venezuela, Athenia Montejo y con Emilio García Méndez, Asesor Regional de la misma organización para América Latina, con el objeto de intercambiar opiniones sobre la necesidad de cumplir con el compromiso de realizar los cambios legislativos pertinentes para la adaptación legislativa a la Convención, ratificada por nuestro país. Se llegó a la conclusión de la necesidad de iniciar un proceso educativo para dar a conocer los principios y normas establecidos en la Convención, pues se percibía que en el país aún no se apreciaban bien las diferencias entre los principios que sustentan la Convención y los principios en que se apoya la legislación de menores vigente”. (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, pág. 12)

Como consecuencia de esta reunión, durante el mismo año (**1994**), el INAM y el Ministerio de la Familia con apoyo de la UNICEF de Venezuela, organizaron algunos talleres con la participación de expertos internacionales a fin de dar a conocer

la Doctrina de la Protección Integral y transmitir la necesidad de su aplicación en la legislación venezolana; pero tales actividades no contaron con la asistencia esperada y no surtieron el efecto deseado.

Por su parte, la Sociedad Civil ya había entrado en contacto con la referida doctrina, a través de Defensa de los Niños Internacional -D.N.I.-, Sección Venezuela y durante un evento sobre los Derechos del Niño llevado a cabo en **Cochabamba** (Bolivia) en **Febrero de 1993**, se instó a dicha organización a iniciar un proceso con el fin de acometer el análisis de la legislación venezolana, en el marco del estudio propuesto a las legislaciones latinoamericanas en general, con miras a su adecuación a la Convención.

Así mismo, del **31 de Mayo al 2 de Junio de 1994**, se celebró en Lima -Perú el **Taller Regional para la Aplicación de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño**, al cual asistió CONGANI en representación de Venezuela a objeto de intercambiar experiencias en la promoción de los derechos de los niños y contribuir al desarrollo metodológico y organizativo de los Comités, para así avanzar en la adecuación de los marcos jurídicos internos a los principios de la Convención.

Sobre el importante papel desempeñado por la Sociedad Civil en el proceso de adecuación legislativa es oportuno abrir un paréntesis para señalar que, aún antes de la Conferencia Nacional, las ONG's que venían brindando atención directa a los niños habían creado espacios de reflexión y acción, respecto a la problemática de la infancia del país. Un ejemplo de ello fueron las **I Jornadas de Atención al Niño**, realizadas del **23 al 25 de Noviembre de 1990**, auspiciadas por UNICEF y organizadas por los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP). El tema central de las Jornadas fue "La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y el papel de las Organizaciones No Gubernamentales" siendo su propósito fundamental el de propiciar la difusión y análisis de los acuerdos asumidos por Venezuela con la CIDN; no obstante, en el Informe Final de esas Jornadas no se reconoce la necesidad de modificar la legislación referente a los niños.

Otro ejemplo es la creación, en **Marzo de 1991**, de la **Coordinadora Nacional de ONG's de Atención al Niño (CONGANI)**, como un intento de unificar

esfuerzos a favor de los Derechos Humanos de los Niños y Niñas y que sí contempla como una de sus funciones la “revisión, modificación o creación de leyes a favor de la infancia”.

Pero, pese a esto y a que durante los años 91 y 92, se hayan realizado la primera y segunda semana nacional “Juntos por los Derechos del Niño”, el I y II Encuentro Nacional de ONG’s de Atención al Niño, no fue sino a consecuencia del evento realizado en Cochabamba, cuando la sociedad civil empieza a percatarse de la necesidad de revisar la Ley Tutelar de Menores. En Bolivia, la Dra. Ofelia Russián asumió el compromiso de estudiar la legislación venezolana a la luz de la Convención y, con el apoyo de UNICEF y CONGANI, realiza su tarea hasta donde le permitieron las circunstancias.

Durante los años 93 y 94 la Sociedad Civil organiza otras actividades y, en este último año, participa en los talleres organizados por el INAM y UNICEF sobre la Convención y la Doctrina de la Protección Integral, pero respecto a la adecuación legislativa no hay más avances.

No obstante estos esfuerzos, podría decirse que el tema de la reforma de la ley no es objeto de discusión hasta que la fracción parlamentaria del Partido Social Cristiano **COPEI** introduce, el **4 de Julio de 1995**, en la Cámara de Diputados, un **Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores** en el que proponía bajar la imputabilidad penal del menor de los 18 a los 16 años, más precisamente, crear una responsabilidad intermedia para los menores de 18 años y mayores de 16, sometiénolos a sanciones penales en la misma jurisdicción de menores. Este hecho se convierte en el detonante del proceso actual y desencadena la segunda y actual etapa del proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención Internacional.

Inmediatamente después, el **6 de Julio de 1995** se designa en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, la **Comisión Especial** encargada de estudiar, a partir de ese momento, la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores.

Para entonces, es cuando reaccionan, definitivamente, el INAM y la Sociedad Civil.

El **1° de Agosto de 1995** el Congreso convoca al Ministerio de la Familia, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la República y al INAM para discutir y oír las observaciones de dichas instituciones sobre el Proyecto presentado por COPEI.

En esa reunión, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de la Familia, el INAM y la P.T.J., representando al Ministerio de Justicia, coincidieron en plantear la necesidad de una reforma de la Ley de Menores vigente, mucho más amplia. Concretamente, el INAM expresó que no se debería trabajar solo en base a la urgencia que los convocaba en ese momento, por cuanto no se podía olvidar el compromiso adquirido por el país en el sentido de adecuar su legislación a los principios y normas legales de la Convención que Venezuela había suscrito. (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, pág. 14). El INAM asume ante el Congreso el reto de entregar en Octubre de ese año (1995) una contrapropuesta al Proyecto de COPEI.

El **28 de Agosto de 1995**, la Comisión Especial del Congreso, en una segunda reunión, manifiesta su consenso en rechazar la propuesta de COPEI por ser una reforma muy puntual y se decide emprender una reforma más global.

El INAM, a fin de cumplir con el compromiso asumido con el Congreso, conjuntamente con el Ministerio de la Familia, convoca y constituye una Comisión Redactora integrada por Jueces de Menores, especialistas en Criminología, psiquiatría, Pastoral Familiar, Ministerio de la Familia y personal directivo del INAM, al cual se delegó la coordinación del documento (Idem., pág. 14). Dado el corto tiempo que el Congreso le dio al INAM para realizar la contrapropuesta, el trabajo se concentró en efectuar una Reforma parcial al Libro III y de aquellos artículos que en el resto de la ley tuvieran relación con dicho libro.

Este primer documento del INAM, titulado **Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Menor**, se entrega al Congreso el **19 de Octubre de 1995** y la propia Comisión Redactora señaló al Congreso que “no estaba satisfecha con el

trabajo realizado y consideraba necesario trabajar en un cambio total de la ley minoril, propuesta que recibió el apoyo solicitado de la Comisión Especial del Congreso y de los entes públicos presentes en dicha reunión”. (Idem.)

El Congreso divulgó la contrapropuesta del INAM a la de COPEI en distintas instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, las cuales posteriormente hacen llegar sus observaciones tanto al Congreso como al Instituto.

**A finales de Octubre de 1995**, la Sociedad Civil crea el **Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes**, en el que participan alrededor de 25 organizaciones no gubernamentales (ONG’s) de probada trayectoria de trabajo en las áreas de la infancia, adolescencia y juventud, con el objetivo de propiciar un espacio plural, flexible y representativo de las organizaciones dedicadas a esta materia, en la búsqueda de un consenso en torno a lo que debe ser una “ley” para los niños.

El Comité, que coincide con el INAM y CONGANI en rechazar la propuesta de COPEI, despliega una intensísima actividad y se aboca a la tarea de analizar el Anteproyecto presentado por el INAM, al cual hicieron serias observaciones basadas en estudios y diagnósticos de la realidad venezolana, en la experiencia de cada uno de los grupos y en la esencia del nuevo paradigma de la Protección Integral. Dichas observaciones, fueron presentadas al Congreso, al propio INAM y a diferentes sectores de la sociedad civil a nivel nacional.

El **22 de Enero de 1996**, atendiendo a una invitación de la diputada Lilia Arvelo, entonces presidenta de la Comisión Especial que estudia la Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores, las ONG’s de Atención al Niño se reunieron con dicha Comisión para expresar su opinión y fijar su posición sobre el documento del INAM. Con esa reunión queda, de cierta forma, oficializada la participación de la Sociedad Civil en el proceso legislativo.

Frente a la posición de las ONG’S, la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma a la Ley Tutelar de Menores decide que el Anteproyecto presentado por el INAM no era el más conveniente y recomienda reelaborarlo, tomando en cuenta las observaciones recibidas, no solo de las organizaciones

agrupadas en el Comité sino también las de otras personas e instituciones que hicieron llegar su opinión al Congreso. Se perfila así el segundo Anteproyecto preparado por el Instituto.

El INAM amplía la Comisión Redactora del Primer Anteproyecto, incorporándole otras instituciones públicas y distintas organizaciones no gubernamentales, para discutir (sic) el contenido del segundo documento, que salvo el Libro Segundo, fue redactado por el personal técnico del INAM (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, pág. 15)

Desde **Octubre de 1995 hasta Febrero de 1996**, el Instituto Nacional del Menor organiza varios eventos como jornadas, talleres, reuniones de debate y consulta, durante los cuales se trataron los puntos a ser incluidos en el nuevo anteproyecto.

En **Febrero de 1996**, el INAM presenta ante el Congreso y en Marzo al público, en el auditorio de la Casa Rómulo Gallegos, el **Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión.**

Las respuestas a dicho Anteproyecto no se hacen esperar y distintos actores emiten su opinión al respecto. La **Universidad Católica Andrés Bello**, previa solicitud del Congreso, en **Marzo de 1996**, constituye un equipo interdisciplinario encargado de revisar y opinar sobre el mismo, produciendo un Informe que es entregado al Congreso, UNICEF, INAM y Sociedad Civil en **Abril de 1996**.

Por su parte, el **Comité “Juntos por una Nueva Ley”** con apoyo de UNICEF contrata una Consultoría Técnica para realizar un estudio sobre esa Segunda Versión, en base al cual la Sociedad Civil elabora su Informe al respecto, dándolo a conocer a distintas instancias a nivel nacional, en **Mayo de 1996**.

Este nuevo Anteproyecto presentado por el INAM fue sometido, durante cuatro meses, a un amplio proceso de debate en el que intervinieron distintos actores. En varios eventos organizados por el INAM y por la Sociedad Civil, realizados en todo el territorio nacional, intervinieron la presidenta del Instituto, la presidenta de la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer, quien es a su vez la presidenta de

la Comisión Especial que estudia la Reforma a la Ley Tutelar de Menores, el coordinador de la CONGANI y el de CECODAP, Instituciones públicas y privadas, universidades, así como representantes de UNICEF. Todas las personas e instituciones interesadas en el tema, tuvieron la oportunidad de opinar libremente sobre el contenido de la Segunda Versión del Anteproyecto.

Incluso los niños, destinatarios de la normativa propuesta, pudieron expresarse al respecto, en la celebración del **II Parlamento Infantil y Juvenil** organizado por los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP) con apoyo de la ONG Rädde Barnen de Suecia, el cual fue llevado a cabo el **21 de Junio de 1996** en la Cámara del Senado del Congreso de la República. El **I Parlamento**, se había realizado el **26 de Junio de 1995** y la discusión versó sobre los derechos de la niñez y adolescencia.

Durante ese período de discusión “se contó con la asesoría técnica de los doctores Edson Seda, Jorge Valencia, Ana María Yáñez y el sacerdote Alejandro Cussiánovich, todos ellos con experiencia en la redacción de los textos de Ley que, en América Latina, se han adecuado a la Doctrina de la Protección Integral”. (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, pág. 15)

Con todos los insumos obtenidos durante el proceso de consulta, el INAM se dispone a elaborar un tercer documento. Por su parte, la Sociedad Civil además de hacer un “lobby” parlamentario con varios jefes de fracciones políticas, a fin de explicar que la adecuación es un problema público y prioritario, propone a la Comisión Especial del Congreso conformar un Equipo Técnico Redactor y un Equipo Consultivo en el cual interviniesen, además del INAM, la Sociedad Civil a través del Comité, el Congreso con sus asesores jurídicos, UNICEF y la UCAB, que recién se estaba incorporando al proceso y así juntos desarrollar un nuevo anteproyecto. La Comisión apoya la idea pero, lamentablemente, dichos equipos no llegaron a conformarse por diversas causas y el INAM continuó trabajando con su propio equipo en la elaboración de otra versión, la cual se presenta en **Octubre de 1996** con el nombre de **Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores**.

En ese mismo mes, la UNICEF firma con la UCAB un Convenio de Cooperación, que contempla, entre otras actividades, la revisión de la última Propuesta del INAM y la elaboración de una propuesta alternativa, en caso de que fuese necesario.

A partir de la firma del Convenio, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello pasa a ser el núcleo del proceso legislativo. Inmediatamente, tanto el C.I.J. como la sociedad civil se abocan al análisis de la Propuesta del INAM y después de concluir que ésta, aún cuando tuviese muchísimos aspectos positivos, no acogía plenamente la doctrina de la Protección Integral, amén de padecer de graves fallas de técnica legislativa, se decide elaborar un nuevo anteproyecto de ley, constituyéndose para ello **dos equipos: uno técnico redactor**, integrado por abogados especialistas en Derecho Civil, Penal, Administrativo y en Derechos Humanos y **otro de apoyo**, integrado por representantes de la sociedad civil, Congreso de la República y UNICEF. Ambos equipos trabajaron juntos, coordinados por el C.I.J.

La Comisión Especial del Congreso decide esperar el nuevo documento; el INAM cesa su actividad legislativa pero continúa mejorando su Propuesta y profundizando la descentralización de sus programas, entidades y servicios, a fin de preparar su estructura para el advenimiento de la nueva ley; UNICEF sigue con su acción de apoyo, propiciando el primero y el segundo **Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores** (Diciembre de 1996 y Mayo de 1997, respectivamente), a fin de que éstos se incorporaran al proceso legislativo. Brinda, así mismo, apoyo técnico al equipo redactor, mediante la asesoría prestada por el Dr. Edson Seda, experto del organismo internacional.

Después que, el **6 de Marzo de 1997**, el Centro de Investigaciones Jurídicas y la sociedad civil presentan a la Comisión del Congreso sendos informes sobre la Propuesta del INAM, ambos equipos -técnico redactor y de apoyo- despliegan una intensa actividad. Durante todo el mes de Abril y parte del mes de Mayo de 1997 se realizan más de 20 reuniones conjuntas para realizar ejercicios de derecho

comparado, obtener insumos para la elaboración de la normativa, discutir y decidir sobre el contenido del anteproyecto.

CECODAP, Centros Comunitarios de Aprendizaje, pone en práctica un importante programa denominado **Del dicho al hecho por los derechos**, un espacio para la discusión abierta de temas fundamentales para la adecuación legislativa, por ejemplo: los niños y jóvenes indocumentados, tráfico de niños, maltrato y discriminación. Los niños, por su parte, siguen participando en el proceso a través de actividades tales como el **III Parlamento Infantil**, realizado el **16 de Junio de 1997**, cuyo tema central fue el Derecho a la Defensa; la **Marcha por los Derechos de los Niños**, que tuvo lugar el **14 de Mayo** y otras actividades que se realizaron durante la **VI Semana Nacional Juntos por los Derechos de los Niños** (12 al 18 de Mayo de 1997).

El **20 de Junio de 1997** estuvo listo el **borrador del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente**, que fue sometido a la discusión y validación de expertos nacionales e internacionales, así como de la sociedad civil, del INAM y de los Jueces de Menores. Recibidas e incorporadas las observaciones el equipo técnico del C.I.J. procedió a dar la redacción definitiva al Anteproyecto que fue **consignado** ante la Comisión Especial del Congreso, el **23 de Julio de 1997**, en acto en el cual estuvieron presentes diputados, jueces y participaron activamente la sociedad civil y los destinatarios de la ley, es decir, una representación de los niños de Venezuela.

### **III) DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES**

#### **1. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF de Venezuela)**

##### **◆ Fuentes**

- Entrevista a la Lic. Athenia Montejo, Oficial Residente de UNICEF en Venezuela, el día 23 de Abril de 1997.
- Entrevista a la Lic. Vielka Velásquez, Oficial de UNICEF-Venezuela, el día 28 de Abril de 1997.

#### ◆ **Sistematización**

Reconstruir el desempeño de UNICEF, en todo lo concerniente al proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, obliga a revisar lo que ha sido la actuación de este organismo internacional en el país. Conforme lo explicado por la Lic. Montejo, UNICEF entra tarde a Venezuela ya que no se le consideraba como un país necesitado de ayuda. Desde la oficina de UNICEF en Colombia se mantenía cierto contacto con el país, pero no se había concebido un programa específico para Venezuela, hasta que en 1990 se diseña el primero, para un período de 5 años. La situación política, económica y social por la que atravesaba el país en aquel año hizo que el programa de UNICEF concentrara, buena parte de sus objetivos en la lucha contra la pobreza y se sumara al esfuerzo nacional desplegado a tal fin.

La llegada de Athenia Montejo a Venezuela en 1994, coincide con los últimos años del primer programa y ya para ese momento, empiezan las reflexiones sobre hacia dónde debía dirigirse el nuevo programa de cooperación, sobre cuál debería ser el papel del gobierno y de la sociedad civil frente a la problemática de los niños en el marco de sus derechos. Para entonces, ya se conocían los esfuerzos realizados por ONG's, como CECODAP y CONGANI, para la promoción y divulgación tanto de los Derechos de los Niños como de la propia Convención, pero eran iniciativas aisladas que no se basaban en la cabal comprensión de que se necesitaba una transformación más profunda. Esta labor, comenta la Lic. Montejo, era preciso rescatarla y encaminarla dado todo lo que representaba a favor del cambio hacia la Doctrina de la Protección Integral; cambio que confiesa, tampoco UNICEF había entendido inmediatamente.

De esta manera, añade, empiezan a marchar simultáneamente ambos procesos, la elaboración de un nuevo programa y la interiorización de las implicaciones de la Convención, que confluyen y se expresan, en todo el trabajo llevado a cabo por UNICEF, desde entonces, en favor de la adecuación legislativa. Todo ello marca la diferencia respecto al período anterior, durante el cual, no se dejó de trabajar por esta iniciativa, pero no se tuvo el ímpetu de esta nueva fase. Es así, como en el 95, comienza el proceso de análisis situacional del país (que se hace conjuntamente con CORDIPLAN, academias, iglesia, instituciones del gobierno), teniendo como marco los Derechos del Niño. Pese a que la propuesta fue inicialmente hecha para realizarse en 5 años, se le recomendó a UNICEF de Venezuela realizar un programa puente durante los años 96 y 97, a fin de ensayar las nuevas estrategias y efectuar los ajustes necesarios -a todo nivel, empezando por el cambio de la concepción y del personal de la oficina- para ponerlo en marcha. Actualmente se está trabajando en la preparación de la propuesta para 1998-2002, con los mismos grandes objetivos de apoyo, no a pequeños proyectos sino a los que propicien transformaciones que el Estado Venezolano debe realizar para colocar al niño en un primer lugar.

Recuerda la Lic. Montejo que la labor de UNICEF no puede ser concebida como una sustitución de lo que el gobierno y la sociedad civil tienen que hacer sobre esta materia, sino que su función es impulsar y apoyar todos los procesos y actuaciones que redunden en los cambios que deben ocurrir en el país a objeto de garantizar a los niños sus derechos. En sus propias palabras, este apoyo se traduce en:

- Brindar asistencia técnica, poniendo en contacto y a disposición de los interesados, aquellas personas que con sus conocimientos y experiencias puedan asesorar a los países que han emprendido acciones, más tardíamente, en la adecuación legislativa. Recuérdese, que en América Latina países como Brasil, Perú, Bolivia, entre otros, tienen mucho más tiempo dedicados a este proceso y sus experiencias pueden servir de aprendizaje a Venezuela.
- Convocar y reunir aquellas personas o instituciones que en determinados momentos han estado trabajando de forma aislada, es decir, hacer que se vinculen no solo las instituciones de las Estado sino las Organizaciones No

Gubernamentales, la academia, los jueces, etc. interesados en la problemática infantil, de modo que, aúnen sus esfuerzos por la causa común que los motiva.

- Promover la generación y divulgación de conocimientos traduciendo libros y apoyando publicaciones tanto de universidades como de la sociedad civil (CECODAP, CONGANI, por ejemplo), de instituciones públicas (como el INAM), etc., contribuyendo así a abrir el abanico de posibilidades con la propagación de otras vivencias.
- Finalmente, apoyar a quienes estén dispuestos a ensayar nuevas formas de atender el problema y sistematizar esas experiencias para luego entregarlas a quienes toman decisiones, de manera a ayudarlos.

Conforme a las estrategias mencionadas es que se ha desarrollado el trabajo efectuado por UNICEF, el cual se reconoce ha crecido a lo largo de este proceso, no culminado aún, y se ha transformado conjuntamente con el resto de los actores intervinientes, situación que ha permitido se tenga un perfil distinto comparado con el de otros países. En Venezuela, UNICEF ha respondido a las necesidades internas que han ido surgiendo y esto ha generado modificaciones dentro de la propia organización.

Cronológicamente el aporte de UNICEF ha sido el siguiente:

Una semana antes de la aprobación de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en **1989**, conjuntamente con el Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer (CISFEM), organizó un **Foro Nacional** para dar a conocer la Convención.

En **Noviembre de 1990** contribuyó al financiamiento de la **I Jornadas de Atención al Niño**, organizadas por los Centros Comunitarios de Aprendizaje.

En **Marzo de 1991** auspició el **I Encuentro Nacional de ONG's de Atención al Niño** y en **Agosto** de ese mismo año, apoyó la realización de la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño.

En **Junio de 1992** colaboró con la realización del **II Encuentro Nacional de ONG's de Atención al Niño** y en **1993**, estableció un convenio de cooperación con la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al

Niño (CONGANI); al igual que contribuyó en ese mismo año, a la realización del **III Encuentro Nacional de ONG's**.

En **1994**, Athenia Montejo invitó al Asesor Regional de UNICEF, Emilio García Méndez, para que la acompañara a una reunión con la presidenta del INAM a fin de conocer la visión y trabajo de la institución más directamente comprometida con las políticas de infancia y apreciar cómo se estaba manejando la adecuación de la ley a la Convención, qué se estaba haciendo al respecto y de esta manera, contribuir a aclarar el panorama sobre el tipo de apoyo que UNICEF debía planificar para su segundo programa, que empezaría en 1996.

En palabras de la Lic. Montejo, esta conversación puso de manifiesto que Venezuela se movía, para resolver los problemas de la infancia, en el marco de la Doctrina de la Situación Irregular. De hecho, se recarga en una sola institución -El INAM- toda una serie de responsabilidades que le son asignadas por ley, sin concederle los recursos ni la potestad de atacar, de raíz, toda la problemática que afecta a la niñez. Allí, se reconoció la importancia de dar a conocer la Convención y la Doctrina de la Protección Integral, que brindan una salida estructural a esta situación, visto que distribuye la responsabilidad de atender a los niños y adolescentes entre el Estado, la Familia y la Comunidad. UNICEF comienza entonces a propiciar, a los fines de divulgar la nueva Doctrina, una serie de eventos para los cuales invita a especialistas extranjeros en la materia.

En tal sentido, para **Septiembre** del año **94**, UNICEF convoca conjuntamente con el Ministerio de la Familia e INAM a una serie de **talleres** en los que se contó con la asistencia técnica del Dr. **Edson Seda**, actividad que fue más de consumo interno, es decir, fue concebida para que el especialista brasileño conversara e intercambiara experiencias con la institución sobre los cambios y consecuencias, en general, que implicaría la Convención ratificada por el país, ejemplificando el proceso con lo ocurrido al organismo correspondiente al INAM en Brasil (FEBEM).

Seguidamente, los días **15 y 16 de Noviembre** de ese mismo año, mediante convocatoria firmada conjuntamente por el Ministerio de la Familia y UNICEF, tuvo lugar el **I Taller sobre la Convención Internacional de los Derechos del Niño: El**

**Proceso de Adecuación Substancial**, con el objeto de dar a conocer la Doctrina de la Protección Integral, discutir e identificar sus principios y fijar las bases para una reforma legislativa. El desarrollo de esta actividad contó con la participación de expositores extranjeros y nacionales, tales como, Emilio García Méndez, Asesor Regional de UNICEF en el Área de los Derechos del Niño; Antonio Amaral, Juez de la Corte Suprema del Estado de Santa Catarina del Brasil; Guillermo Dávalos, Representante del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia; Ofelia Russián, Directora General Sectorial de Atención al Niño del Ministerio de la Familia y Luz Marlene Sayago, Directora General del INAM.

En esta oportunidad, se abrieron las invitaciones y fueron convocados representantes de la sociedad civil interesados en la problemática infantil, de los Ministerios de Familia, Salud, Trabajo, de las universidades, jueces, etc. En este evento, agrega la Lic. Montejo, se observaron distintas reacciones y fue como un “abreboca” sobre lo que subyace en la nueva concepción de los derechos del niño. En efecto, no caló en el sentido de generar acciones pero sirvió para que se empezara a ver existe otra manera de abordar los derechos del niño, para dar a conocer una concepción diferente.

Es importante destacar que para la realización de este taller, UNICEF contó con la asesoría de la Dra. Thamara Santos, del Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia, quien fue requerida para su preparación y sistematización.

Para **Octubre de 1995** UNICEF apoya una nueva consultoría de **Edson Seda**, que ya no es exclusiva para el INAM sino que se entra a trabajar también con jueces, con el Congreso de la República, a través de reuniones con la Comisión Especial, y con ONG's de la sociedad civil. Así, de acuerdo con la línea de trabajo de UNICEF, se sigue ofreciendo la posibilidad de conocer y discutir más sobre este tema, abriendo caminos para la aceptación de la Doctrina de la Protección Integral como nuevo paradigma en esta materia.

Para este momento, UNICEF reconoce que es de vital importancia dar a conocer algunos textos básicos sobre esta materia, como el libro del propio Edson Seda -La Protección Integral- escrito en portugués, que fue traducido gracias a la

colaboración de Maria G. Morais de Guerrero, directora del Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. De esta manera, se buscaron las vías para colocar a disposición de los distintos actores en Venezuela, textos actualizados que contribuyeran a la comprensión de la Doctrina de la Protección Integral. El libro de Seda no fue el único, posteriormente (1996 y 1997) UNICEF-Venezuela publica un curso sobre la Doctrina de la Protección Integral, preparado por el Instituto Interamericano del Niño, que hasta entonces solo se encontraba en diskettes. Así mismo publica otro volumen titulado “Derechos del Niño, Textos Básicos”.

De igual modo, durante este año **1995**, UNICEF invita a las siguientes personas: Nancy Montero, Norma de Torrealba, Lourdes Wills Rivera, Orlando Contreras Pulido y Teresa Martínez Echegaray, al **IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia** llevado a cabo en **Santa Cruz de la Sierra** (Bolivia) del 16 al 19 de Octubre, donde la temática en discusión fue “Tiempo de Derechos: La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las Políticas Públicas”. Esa actividad por demás enriquecedora, permitió compartir con representantes de otros países reflexiones sobre una problemática común y la urgencia de aplicar la Convención como un instrumento jurídico internacional que ofrece soluciones.

Para **Enero de 1996**, entra el Dr. Yuri Buaiz a formar parte de la oficina de UNICEF-Venezuela. En consecuencia de la reestructuración pensada para el inicio del programa puente, mencionado con anterioridad, era ya un hecho la necesidad de contar con un abogado que, entre otras funciones, colaborara con la lectura, desde la perspectiva jurídica y además venezolana, de los distintos documentos de ley que ya habían sido presentados en esta materia. La finalidad última de su asesoría, es dar continuidad a la asistencia técnica en el proceso de adecuación substancial de la legislación y reforma institucional.

En **Marzo de 1996**, UNICEF posibilita una nueva visita de **Edson Seda** al país quien se reúne otra vez con la Comisión Especial del Congreso, con el INAM y con la Sociedad Civil. Es importante destacar que, en el transcurso de estos años, UNICEF no sólo ha colaborado prestando asistencia técnica y apoyo para la

realización de eventos, sino que ha participado en una variedad de actividades convocadas por el resto de los actores involucrados en el proceso de adecuación.

Para **Mayo** de ese año, la diputada Lilia Arvelo Alemán, presidenta de la Comisión Especial del Congreso encargada del estudio para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, fue invitada al Brasil por UNICEF a fin de observar directamente de qué manera se ha venido implementando, en la práctica, la protección a la niñez en ese país y ser portavoz, a su regreso, de las experiencias allí vividas.

Para **Octubre de 1996**, es cuando se llega a la firma del **Convenio UCAB-UNICEF**, el cual, explica la Lic. Montejo, tiene su origen en dos hechos: inicialmente, en el acercamiento verificado entre ambas instituciones mediante la traducción del libro ya mencionado, con lo cual la directora del Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB empieza a formarse y luego a ser reconocida como experta en el tema, al dominar los conceptos de la Doctrina de la Protección Integral; posteriormente, la seriedad demostrada por los profesionales del Centro con la realización del análisis sobre la Segunda Versión del Anteproyecto de Ley elaborado por el INAM y que, inclusive de acuerdo a lo manifestado por la presidenta de la Comisión Especial, fue el informe más completo y mejor presentado de todas las colaboraciones recibidas en el Congreso. En fin, acota la Lic. Montejo, la UCAB con su trabajo, el interés demostrado, la participación en una serie de actividades, se dio a conocer como un recurso importante con el que cuenta la sociedad venezolana, cuyo potencial es preciso aprovechar al máximo. Por estas razones el C.I.J. se perfiló como el candidato más idóneo para la labor que actualmente desarrolla.

No obstante, UNICEF no está trabajando solo con la UCAB sino que se están tocando puertas en distintas universidades del país (como la UCV y LUZ) a fin de abrir espacios de formación para los nuevos profesionales en esta área.

Como comentarios finales de su entrevista, la Lic. Montejo no quiso pasar por alto la labor llevada a cabo tanto por el INAM como por la Comisión Especial, ya que es importante destacar el amplio proceso de consulta que ha sido desarrollado por ambas instituciones. Todo el trabajo realizado y el camino seguido, concluye, han

sido posibles porque ha habido un proceso de crecimiento de todos los actores intervinientes en la adecuación de la ley, lo que ha producido una transformación conjunta, puesto que todas las instituciones involucradas han aportado y recibido mucho a la vez.

En **Diciembre de 1996** UNICEF financia el **I Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores para la Protección Integral de Niños y Adolescentes**, evento organizado por la Escuela de la Judicatura que tuvo lugar en su propia sede (Edificio Pajaritos, Piso 18, Caracas), el día 6 del referido mes, con el objetivo de introducir a los Jueces y Procuradores en el conocimiento de la doctrina de la Protección Integral y sensibilizarlos en cuanto a la necesidad de un cambio legislativo en el sentido de sustituir la Ley Tutelar de Menores por una nueva normativa que acoja la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Los conferencistas del evento fueron: Emilio García Méndez, asesor internacional de UNICEF y Yuri Buaiz, asesor en materia legal de UNICEF-Venezuela. Asistieron: 44 Jueces, 36 Procuradores y personal de la Dirección de Familia y Menores de la Fiscalía, y 15 estudiantes de Derechos de la UCV (auxiliares del evento).

El **11 de Diciembre de 1996** se celebró, en el Centro Cultural “La Estancia”, el Acto Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de UNICEF, durante el cual Alan Court, Director Regional Adjunto para América Latina y el Caribe, enfatizó en su discurso que una de las metas de UNICEF para el año 2000 es continuar apoyando en el país la adecuación legislativa a los principios de la Convención. La oportunidad fue propicia para que niños y niñas, representantes del programa “Ponle Corazón a la Convención”, hicieran una Declaración sobre sus derechos.

Del **29 al 31 de Mayo de 1997** se realizó en el Hotel Pipo Internacional, de la ciudad de Maracay (Edo. Aragua), el **II Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores**, el cual fue auspiciado también por UNICEF que tuvo como contraparte a la Escuela de la Judicatura, encargada de convocar y organizar la actividad. En dicha ocasión se contó con la presencia del Dr. Edson Seda, quien por

cuarta vez visitaba al país, brindando su asesoría. El programa desarrollado fue el siguiente:

El Jueves 29 de Mayo se procedió a la entrega de materiales y apertura del evento. Expusieron Edson Seda ,“La Desjudicialización en el Sistema de Protección Integral” y Daniel O’Donell, “Un Nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil”.

El Viernes 30 de Mayo intervinieron: Edson Seda con la ponencia “Nuevo Rol del Juez en el Sistema de Protección Integral”; Gloria Perdomo (INAM), hablando sobre “El Proceso de Adecuación Legislativa a la Convención de los Derechos del Niño”; María Cristina Parra, Juez de Menores, exponiendo las “Aspiraciones de los Jueces frente a la Nueva Ley” y Ofelia Russián (CONGANI) conjuntamente con Fernando Pereira (CECODAP) comentando la “Participación de la Sociedad Civil en la Defensa y Protección de los Derechos de Niños y Adolescentes”.

El Sábado 31 de Mayo se instaló 8 mesas de trabajo para discutir los siguientes temas: Debido Proceso; Régimen diferenciado de sanciones y medidas socio educativas; Desjudicialización; Adopción; Colocación Familiar y Tutela del Estado; Derechos del Niño; Trabajo Infantil e Identidad; la mesa sobre Trabajo Infantil no se abrió debido a que no se inscribieron participantes pero esta materia fue ampliamente discutida en la mesa sobre los Derechos del Niño. Cerradas las mesas de trabajo, de las cuales salieron valiosísimas recomendaciones para la nueva ley, hubo una sesión plenaria y se clausuró el evento.

En palabras del Dr. Yuri Buaiz, la participación de los jueces en las mesas de trabajo posibilitó la incorporación del poder judicial al proceso legislativo que se adelanta en el país.

Asimismo, UNICEF financió la asesoría técnica prestada por el Dr. Edson Seda al Equipo Técnico Redactor de la UCAB, que elaboró el nuevo anteproyecto de ley. Esta actividad se realizó del **1º al 5 de Junio de 1997**.

## 2. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### ◆ Fuentes

Para la reconstrucción de las actividades realizadas por este actor, en el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño (CIDN), se tuvo acceso a las siguientes fuentes de información:

- Diarios de debate y actas de las reuniones llevadas a cabo por la Comisión Especial que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores.
- Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores presentado por los diputados copeyanos el 4 de Julio de 1995.
- Entrevista a la diputada Lilia Arvelo Alemán, presidenta de dicha Comisión el día 9 de Abril de 1997.

### ◆ Sistematización

En **Julio de 1995**, la Fracción Parlamentaria del Partido Social Cristiano COPEI, pone en el tapete el tema de la revisión de la legislación venezolana referida a los menores, cuando introduce, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la República un **Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores**.

En efecto, el 4 de Julio del año precitado, los diputados Ramón Guillermo Aveledo, Alcibíades Castro, Javier Pulido y Orlando Contreras Pulido envían al diputado Carmelo Lauría, entonces Presidente de la Cámara de Diputados, el referido proyecto mediante el cual se proponía básicamente bajar la imputabilidad penal del menor a la edad de 16 años.

Según la Exposición de Motivos del proyecto las razones aducidas por COPEI para hacer esta propuesta fueron las siguientes:

- 1) “La abrumadora” participación de menores de edad en actividades delictivas. Para demostrarla los diputados copeyanos anexan al proyecto estadísticas de la PTJ y del INAM correspondientes a los años 1992 y 1993. Estas cifras revelaban que:

- a) En 1993 la razón de delitos cometidos por menores (1.222) en relación a los adultos (7.371) era de 6:1, es decir por cada 6 delitos cometidos por adultos, uno era cometido por menores. Distinguiendo la razón por delito se encuentra: homicidio 4:1; lesiones 6:1; hurto, robo y violación 5:1; tráfico de drogas 20:1.
  - b) La mayoría de los delitos fueron cometidos por menores cuyas edades están comprendidas entre 14 y 17 años. En 1992 en el Distrito Federal, de un total de 3.263 infracciones cometidas por menores, 3.054 correspondían a jóvenes de 14 a 17 años, mientras que 209 a menores de 13 años.
  - c) En el Programa de Libertad Vigilada (no hay referencia al año) de un total de 4.066 menores, 3.982 eran primarios y 84 reincidentes.
  - d) En los Centros de Atención Intensiva del INAM, en el año 1993, han reingresado 111 menores; 66 dos veces.
  - 2) La existencia de menores transgresores que por su madurez, habilidad para cometer delitos y decisión para asumirlos los “perfilan como individuos altamente peligrosos y no indulgentemente transgresores”.
  - 3) En el acontecer diario se encuentra que autores de crímenes atroces, al ser detenidos alegan su cualidad de menores para favorecerse con el Régimen Jurídico especial previsto en la Ley Tutelar de Menores.
  - 4) La breve estadía en los albergues de menores y la reincidencia en las transgresiones, evidencian lo inadecuado del tratamiento legal que actualmente se dispensa a esos menores.
  - 5) “La certeza de la inimputabilidad ha provocado la conducta ‘fraudulenta’ del menor transgresor concertada con el mayor de edad, con el que ha concurrido para la perpetración de delitos, es decir, utilizar el ardid de exonerar de responsabilidad en el hecho ilícito al mayor de edad, mediante formal asunción de la plena responsabilidad por el menor transgresor, precisamente por ser inimputable”.
- (Proyecto, pág. 6)

Los diputados de COPEI aceptan que la “delincuencia juvenil” es producto de la crisis de la sociedad venezolana con sus múltiples manifestaciones -desintegración familiar, paternidad irresponsable, desempleo, etc.-; que es el resultado de una

sociedad injusta que no ha podido garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de sus miembros. No obstante, argumentan que a pesar de ello, el Estado debe garantizar la seguridad de los habitantes de la República, impidiendo que el menor transgresor quebrante el orden jurídico y “prive del legítimo ejercicio de sus derechos a la población en general”.

Además de bajar la imputabilidad del menor el proyecto de COPEI propone:

- Conservar la competencia del Juez de Menores para juzgar los mayores de 16 y menores de 18 años que infrinjan la ley penal.
- Aplicar a los infractores mayores de 16 y menores de 18 años que sean reincidentes, las mismas penas establecidas en el Código Penal y otras leyes penales atenuadas en una tercera parte.
- Hacer más severo el castigo a los adultos que incitan a los menores a cometer infracciones a la ley penal o que incurran con ellos en la perpetración de delitos.

Conforme a lo manifestado en la Exposición de Motivos, el Proyecto presentado por COPEI estuvo inspirado en el proyecto elaborado por el Dr. Jorge Sosa Chacín para reformar el antiguo Estatuto de Menores (anterior a la actual Ley Tutelar de Menores vigente). COPEI reproduce la fundamentación de la reforma propuesta por Sosa Chacín y la anexa a la Exposición de Motivos de su propio proyecto.

El **6 de Julio de 1995**, fue **designada** en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, Acta ORD/55-95, la **Comisión Especial que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores**, presidida por el Diputado Carmelo Lauría Lesseur (Acción Democrática) e integrada por los diputados Luis Enrique Oberto (Partido Social Cristiano COPEI), Lilia Arvelo Alemán (Acción Democrática), Orlando Contreras Pulido (Partido Social Cristiano COPEI), Lesli Páez (Causa R), Oswaldo Di Lorenzo (Convergencia) y Juan Sosa Maury (Convergencia). Recientemente, Lesli Páez ha sido sustituido en sus funciones por la diputada Vivian Alvarado, de Causa R.

La **primera reunión** de la Comisión Especial se realiza el **1º de Agosto de 1995**. Su finalidad era discutir y oír las observaciones de las instituciones presentes

sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores introducido por COPEI. Fueron convocados representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia, Ministerio de la Familia, Fiscalía General e INAM.

Asistieron: Diputado Juan Sosa Maury, Diputado Luis Enrique Oberto, Diputado Orlando Contreras Pulido, Diputado Oswaldo Di Lorenzo, Mercedes Pulido de Briceño (Ministra de la Familia), María Eugenia Vethencourt (Directora General Sectorial de Desarrollo Social del Ministerio de la Familia), Eliett Blanchard (Sub Directora de Familia y Menores de la Fiscalía General de la República), Elda Rangel (Directora General de Familia y Menores de la Fiscalía General de la República), Nancy Montero de Sánchez (Presidenta del Instituto Nacional del Menor), Eleazar Cuotto Rondón (Comisario Sub Director del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial -P.T.J.-) y Ramón Haddad (Asesor Jurídico Nacional de la P.T.J.).

No se descarta que hayan estado presentes otras personas. Los nombres anteriormente mencionados corresponden a las personas que intervinieron en el debate. De todos modos se puede ver que se trató de una reunión entre los miembros de la Comisión y representantes de organismos oficiales.

La transcripción contenida en el Diario de Debates correspondiente a la reunión, permite detectar que entre las personas que intervinieron habían dos posiciones opuestas: una sostenida por los diputados y la otra sostenida por los representantes de los organismos oficiales. Los primeros se manifestaron en acuerdo y los segundos en desacuerdo con la rebaja de la imputabilidad del Menor; excepción hecha a la Ministra de la Familia, cuyo discurso, aunque cuando cuidadoso y matizado, permitió entrever que su posición se acercaba más a la sostenida por los diputados.

Las razones esgrimidas por los **representantes del sector oficial** fueron de dos tipos: unas generalistas y otras específicamente referidas al Proyecto.

En cuanto a las primeras encontramos que:

- Bajar la imputabilidad del menor y aumentar las penas no es la solución para el problema delictivo general del país ni para el aumento progresivo de la

participación de los menores en actividades delictivas. Habría que tomar medidas preventivas y concebir políticas sociales que actúen en las bases del problema que es multifactorial.

- No estamos en capacidad de seguir llenando cárceles.
- Los establecimientos penales del país no ofrecen ninguna posibilidad de reeducar al joven infractor. Enviarlo allí sería condenarlo a permanecer en la senda del crimen.
- Se debería aprovechar la oportunidad para hacer una reforma más integral, puesto que la propuesta de COPEI solo se refiere a la materia específica del infractor. Otros aspectos relacionados con el menor, tales como el Registro Civil, delitos alimentarios, organización familiar, etc. indican la necesidad de una revisión más amplia de la Ley Tutelar de Menores.
- Venezuela debe respetar, en cuanto a la legislación minoril se refiere, los compromisos asumidos en los foros internacionales.
- Hay maneras alternativas -y la legislación comparada así lo demuestra- de crear un sistema de Responsabilidad Juvenil sin bajar la imputabilidad del menor.

Las observaciones de fondo que los representantes del sector oficial hicieron al Proyecto de COPEI, se referían principalmente a los vacíos allí observados y que dan origen a dudas, expresadas en preguntas como, por ejemplo, las siguientes:

- ¿El Juez de Menores, para aplicar la sanción de tipo penal al infractor, lo hará mediante el procedimiento de la Ley Tutelar de Menores o en base al procedimiento de Código de Enjuiciamiento Criminal?. Si lo hace en base a la Ley Tutelar se estaría restando, notablemente, las posibilidades de defensa al menor.
- ¿Qué pasa con la cantidad de medidas no privativas de libertad que favorecen a los mayores de 18 años?. ¿Se les aplicaría? De no ser así, podría ocurrir que el menor tuviera más sanciones que los adultos.

Los **diputados** argumentaron básicamente que:

- Sin desconocer que existen en el área problemas que no se resuelven con una legislación como la propuesta por COPEI, hay que crear un marco jurídico que permita a la sociedad defenderse de los menores transgresores.
- Hacer toda una modificación a la Ley Tutelar de Menores sería lo ideal, pero en la situación en que se encuentra el país pareciera que se impone la necesidad de brindar seguridad.
- Hay que acercarse al problema sin prejuicios y sin dogmatismos, que puedan coartar la capacidad de aproximarse al problema en “términos creativos y a la luz de las exigencias de la calle”.
- Habiendo diferencias notorias entre los menores infractores, en cuanto a su conducta (los que infringen la norma a plena conciencia y los que lo hacen llevados por las circunstancias), hay que buscar la manera de hacer alguna distinción, que pudiera ser en base a la gravedad del delito, a la reincidencia o a las circunstancias en que se da la infracción; pero, sin perder el objetivo de la reforma propuesta: incidir sobre el problema de la inseguridad.

El presidente de la Comisión, Carmelo Lauría, requirió de los presentes la consignación, por escrito, de sus observaciones y sugerencias.

El día **28 de Agosto de 1995** se lleva a cabo la **segunda reunión** de la Comisión Especial que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores. Con base en las intervenciones registradas en el Diario de Debates consta estuvieron presentes las siguientes personas:

Diputado Carmelo Lauría (Presidente de la Comisión), Diputado Juan Sosa Maury, Dra. Mercedes Pulido de Briceño (Ministra de la Familia), Dra. Nancy Montero (Presidenta del INAM), Dra. Elda Rangel Angarita (Directora General de Familia y Menores), Dra. María del Carmen Rondón (Abogada V Adjunta a la Dirección de Familia y Menores), Dra. Marisol Moreno (Juez Superior IV de Familia y Menores), Dra. Delia Bolívar (Juez de Menores) y el Dr. Pablo Herrera Campins.

La escasa asistencia de los miembros de la Comisión estaba prevista por el Presidente de la misma, quien convocó la reunión a sabiendas de que la mayoría de

los diputados no iban a estar presentes, prevaleciendo el ánimo de fijar el criterio a seguir en el proceso de la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores en estudio.

De la transcripción del Diario de Debate de esta reunión, se infiere fueron acordados y tratados los siguientes puntos:

1. Hubo un consenso manifiesto tanto de los presentes como de la Comisión, en la conveniencia de **rechazar** el Proyecto de Ley para Reformar Parcialmente la Ley Tutelar de Menores presentado por los diputados copeyanos a la Cámara de Diputados. Se llegó a la conclusión de que no se trata -solo- de un problema de alterar la edad de responsabilidad penal de los menores sino de hacer una reformulación del proyecto que garantice se reeduce a los infractores y solucione el problema de raíz. Ello implica tener una infraestructura, recursos, dar fuerza al INAM, etc.
2. Quedó “sobrentenido” que el INAM sería el encargado de hacer la contrapropuesta al proyecto presentado por COPEI, dado el interés manifestado. Con claridad no se expresa tal decisión pero se intuye de aseveraciones como las siguientes:
  - Al inicio de la reunión el Presidente de la Comisión ...pidió a la secretaria distribuir el trabajo enviado por el INAM... (Reformas del Libro III y Libro IV)
  - La presidenta del INAM comenta “...hoy vamos a consignar un segundo papel de trabajo y esperamos tener concluida la propuesta el 15 de Septiembre...”; más adelante agrega “...El INAM se compromete a revisar las leyes de adopción y la Ley del Instituto así como nos comprometimos a hacer esta...”
  - En una intervención del Presidente de la Comisión, este dice “...pienso que lo que **deberíamos** hacer es que  **siga** trabajando el grupo que lo está haciendo, **incorporando** a los Jueces de Menores y que se convoque a los representantes de la Fiscalía a los fines de poder tener un proyecto a someter en la Cámara (...) lo **práctico** es que ese equipo que se ha reunido en el Ministerio de Familia o el INAM siga trabajando para que **nos entregue** ese proyecto (...) y lo podamos presentar cuando se reinicien las sesiones ordinarias del 2 de Octubre”. (Subrayado nuestro)

3. Los Jueces de Menores dejaron claro su parecer en cuanto a que la Ley Tutelar de Menores “no es que sea mala sino que no se aplicó, cumplió en el país”, porque no hay instituciones para atender la reeducación de los menores. Aseveraron que la falla ha estado en los mecanismos administrativos y que si esto no se soluciona “con reformar la ley no se logrará nada”.
4. Se procedió a la lectura de los Comentarios Generales al Proyecto de Reforma de la Ley Tutelar de Menores y al Análisis a la Reforma de la misma ley hecho por la Fiscalía General de la República.
5. En cuanto a la estrategia de trabajo a emplear para realizar la contrapropuesta se sugirió:
  - Designar sub comisiones para la redacción del proyecto, de manera que jueces y fiscales pudieran participar en el mismo conjuntamente con el INAM.
  - El informe sería presentado como producto de la Comisión Especial, haciendo una primera discusión en donde -sencillamente- se acepta, rechaza o difiere el proyecto no se aprueba y posteriormente una segunda reunión, en donde se discute artículo por artículo.
  - Se recalcó que si para la fecha tentativa de entrega del anteproyecto (tercera semana de Septiembre), éste no estuviese terminado, faltando la redacción de algunos artículos, eso no importaría porque se completaría para la segunda discusión.
  - Se insistió en que en la Exposición de Motivos del Anteproyecto debería resaltarse la participación y el consenso reinante en la Comisión, en el sentido de hacer un buen trabajo en esta materia y producir la mejor ley posible para los niños del país.
  - Tener una concepción de la ley que permita la “desconcentración” de las funciones pero que permita la centralización de las normativas y políticas a seguir.

Finalmente, se acordó reunir a la Comisión cuando el proyecto estuviera listo.

El día **24 de Octubre de 1995**, se reúne nuevamente la Comisión, en esta oportunidad la preside el diputado Orlando Contreras Pulido en virtud de un imprevisto surgido al presidente de la misma.

Conforme a lo registrado en las intervenciones del Diario de Debates, estuvieron presentes: Diputado Euclides Fugett, Diputada Lilia Arvelo Alemán, Dra. Nancy Montero (Presidenta del INAM), David Meneses (Secretario Nacional de Derechos Humanos de COPEI) y el Dr. Edson Seda, experto consultor de UNICEF.

El encuentro tuvo inicio con una intervención, si se quiere breve, del Dr. Seda, quien visitaba el país en vísperas de un taller que iba a dictar sobre la materia en cuestión al día siguiente de esta reunión.

Los comentarios del Dr. Seda apuntaron a resaltar algunos de los problemas que se presentarían en Venezuela con ocasión del cambio de la legislación emprendido. Indicó que el Poder Legislativo iba a ser objeto de presiones muy fuertes, ya que de un lado se iba a encontrar con las demandas de la población por una mayor seguridad pública y del otro, con las presiones por garantizar los derechos humanos de aquellos muchachos que infringen la ley. Situaciones, que de paso, debe garantizar por igual ya que así lo establece la Convención.

Acotó la importancia de desarrollar un nuevo sistema penal que produzca resultados sociales adecuados para los muchachos infractores, quienes deben ser objeto de una atención garantizada por un marco legal y administrativo e insistió en la descentralización de las funciones del INAM.

Culminada su intervención, no se hicieron preguntas y los que participaron en la reunión hicieron comentarios en esta línea:

1. La Presidenta del INAM dejó claro que el Anteproyecto presentado por el Instituto ante la Comisión en días pasados, era un papel de trabajo de ninguna manera acabado, que debía ser depurado y mejorado en discusión pública, en un sano debate democrático donde debería participar la sociedad civil y en general, interesada en el tema, de manera que la nueva Ley de Atención al Niño y al Adolescente fuera producto de un consenso nacional. Además comentó que el Anteproyecto fue elaborado bajo una presión muy fuerte por el corto tiempo dado y que habían muchos aspectos que mejorar y seguir estudiando.
2. Los miembros de la Comisión manifestaron que no había prisa en aprobar ningún Anteproyecto de inmediato, que ya se había abierto el compás para que todo el

mundo participara y para que de la discusión resultara una buena ley. Que esa era la meta y así se debía continuar trabajando.

Al día siguiente, **25 de Octubre de 1995**, la Comisión se reúne para intentar llegar a un acuerdo sobre el alcance de la reforma a realizar (parcial o total).

Por las intervenciones se supo asistieron:

Diputado Carmelo Lauría, Diputada Lilia Arvelo Alemán, Diputado Luis Enrique Oberto, Diputado Oswaldo Di Lorenzo, Dra. Nancy Montero (Presidenta del INAM) y Silvia Mijares de Lauría.

La discusión giró en torno al tipo de reforma a efectuar, ya que para la Comisión era muy importante tener certeza y claridad sobre ese punto, pues obviamente el procedimiento sería distinto según se tratara de hacer una nueva ley o modificar la existente.

La Presidenta del INAM, por su parte, dejó sentado que la firma de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño por Venezuela implica hacerle frente a una serie de compromisos, entre los que se encuentra la adecuación legislativa, y que desde su perspectiva, lo que se plantea es un cambio total de doctrina (Situación Irregular por Protección Integral).

No obstante, la Comisión propuso, en virtud de su experiencia en discusiones de leyes, realizar como paso previo y esclarecedor para la toma de decisiones, un cuadro comparativo del Anteproyecto presentado con la ley vigente y así determinar que artículos han permanecido y cuantos se han creado. Estudio que facilitaría el trabajo y permitiría visualizar con claridad qué es lo que se está planteando.

La Comisión, además, insistió en su ánimo por tomarse el tiempo necesario para hacer una buena ley y una reforma con visión de futuro, que no pierda su vigencia en un par de años. Se fijó entonces la próxima reunión para cuando el INAM culminase el estudio comparativo que estaba adelantando.

A partir de esta reunión, la Vicepresidenta de la Comisión, Diputada Lilia Arvelo Alemán, pasó a presidir la misma, en vista de la renuncia presentada por el Diputado Carmelo Lauría.

El **22 de Enero de 1996**, en la sala de reuniones de la Cámara de Diputados, se realizó una **reunión informal** de la Comisión con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la problemática del menor; la misma fue presidida por la diputada Lilia Arvelo, quien estuvo acompañada por la Dra. Nancy Montero del INAM, invitada especialmente al encuentro.

Asistieron las siguientes personas:

Thaís Malavé de la Comisión Venezolana del Servicio Social Internacional (S.S.I); María Cristina Parra, Juez de Familia de CISFEM; Delia Mondragón de la Fundación ALEDO; Gladys Mejía de Pastoral Familiar; Fernando Pereira de CECODAP; María del Mar Alvarez del Centro de Estudios de la Mujer de la UCV; Eligio Rodríguez de COFAVÍC; María Elena Rodríguez de PROVEA; Hugo Castro de A.B.A.N.S.A.; Johana Paván de AVESA; Ofelia Russián Curiel del D.N.I. Sección Venezuela; Elizabeth Safar, Directora del Instituto de Investigaciones de la Comunicación y Presidenta del Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público; Mirnelia Castillo del Comité por una Radio Televisión de Servicio Público; Alejandra León de la Asociación Civil MAIZAL; Rosa Rodríguez de FIPAN; Diana Lozano del D.N.I. Venezuela; Marianela de Ibarra, María de Montero, Carmen García de N., Zoraida Gil y Anselmo Roso del Ministerio de Educación; el Dr. Yuri Emilio Buaiz de UNICEF y Aída Girón Rivas.

La intención de la reunión era definir el papel que cumplirían las diferentes organizaciones no gubernamentales en el proceso de debate sobre la Reforma a la Ley Tutelar de Menores, conocer de sus opiniones y observaciones sobre el Anteproyecto de Ley presentado por el INAM (Octubre de 1995). Tal convocatoria significa que los parlamentarios venezolanos han comprendido que no se puede legislar sin involucrar a la gente comprometida con el tema infantil y el listado de presentes así lo confirma.

La reunión se llevó a cabo con la intervención de los asistentes, de acuerdo a su identificación con los temas tratados en el Anteproyecto presentado por el INAM. En efecto, la sociedad civil preocupada por la reforma tan apresurada que propuso COPEI y la respuesta -casi- inmediata del INAM, había creado el **Comité Juntos por**

**una Nueva Ley para Niñas, Niños y Adolescentes** y se organizó para analizar, por tema, lo propuesto en el Anteproyecto mencionado. Esta reunión sirvió para que los distintos grupos hicieran sus observaciones, para destacar y debatir con el organismo que lo elaboró (INAM), aquellos aspectos que, a su juicio, no pueden o deben faltar en la ley.

De la transcripción del Diario de Debates se desprende que los planteamientos hechos por los presentes, sobre varios puntos a ser tomados en cuenta en el Anteproyecto de Ley que para aquel entonces elaboraba el INAM, fueron:

- La definición de la naturaleza de la nueva legislación ¿Código o Ley Orgánica?
- La conversión del INAM en el Consejo Venezolano de la Niñez y Adolescencia, integrado por representantes de los distintos ministerios, de la sociedad civil y empresarios, etc.
- La definición de abandono.
- El desarrollo de la adopción internacional.
- El derecho a la salud. La legislación debería concebirlo como un derecho integral, incluyendo medidas de prevención y el derecho de todo niño y adolescente de vivir en un ambiente armonioso y sano.
- La adolescente embarazada, requiriéndose una norma para incluirla en los servicios de atención a la adolescencia y brindarle la seguridad de que pueda seguir sus estudios.
- Los niños sin documentos de identificación.
- La administración de justicia y la privación de libertad. Su relación con la actual situación de aumento de la marginalidad, inseguridad y delincuencia.
- La consagración de derechos procesales para los infractores y la imposición de medidas de acuerdo a la edad del infractor.
- La consagración para los niños del derecho a la participación y asociación.
- El niño trabajador y su permanencia en el sistema educativo.
- La comunicación social como un instrumento para el desarrollo integral del niño.

La Comisión exhortó a los asistentes a continuar opinando e invitó a aquellos que no lo habían hecho, a presentar por escrito sus observaciones a fin de enriquecer más aún la discusión sobre la ley.

Finalizada la presentación y discusión sobre estos puntos, la Comisión se comprometió a difundir la Segunda Versión del Anteproyecto apenas lo entregara el INAM y a seguir abierta a la discusión con miras a la elaboración de un mejor proyecto de ley.

En **Febrero de 1996**, la Comisión Especial recibe el **Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión**, elaborado por el INAM y su equipo interdisciplinario, el cual se inició, prácticamente, con la entrega del primer Anteproyecto en Octubre de 1995, cuando la propia presidenta del instituto lo calificó como “un papel de trabajo de ninguna manera acabado, que debía ser depurado y mejorado en discusión pública”.

Para este momento, según expresa la presidenta de la Comisión durante su entrevista, se acordó continuar con la metodología de trabajo que se venía empleando desde la primera versión, y consultar además del INAM, a la sociedad civil, a las ONG's, a las universidades y a toda persona, que con base, tuviese alguna observación que hacerle al proyecto. Entre las universidades consultadas, la Universidad Católica Andrés Bello -UCAB-, fue de la que se recibió una mejor respuesta, pues en dos meses logró hacer un estudio y una serie de sugerencias, presentando un informe muy completo sobre lo contenido en la segunda versión. A raíz de este trabajo de la UCAB, cuyas observaciones fueron compartidas tanto por las ONG's dedicadas al trabajo con la infancia como por los miembros de la Comisión, se continuó en un proceso de comunicación con la UCAB y con el equipo de apoyo de UNICEF.

El día **26 de Marzo de 1996** se llevó a cabo otra reunión de la Comisión Especial que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, presidida por la Diputada Lilia Arvelo Alemán. En la misma estuvieron presentes: Diputado Juan Sosa Maury, Diputado Luis Enrique Oberto, Diputado Orlando Contreras Pulido, Diputado Oswaldo Di Lorenzo, Diputada Vivian Alvarado, Dr. José Ramón Rengifo

(Asesor de la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer), Athenia Montejó (Oficial Residente de UNICEF en Venezuela), Dr. Edson Seda (Consultor de UNICEF para América Latina que trabaja en la aplicación de la Convención en Hispanoamérica y el Caribe) y la Dra. Nancy Montero (Presidenta del INAM).

El objetivo de la reunión era, básicamente, que el Dr. Edson Seda, quien visitaba por segunda vez el Congreso, prestara su colaboración técnica a la Comisión dando su opinión sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia, Segunda versión, en el marco del espacio abierto por el Congreso para una amplia discusión sobre el mismo. La oportunidad fue propicia para que UNICEF hiciera entrega a los miembros de la Comisión de los distintos instrumentos jurídicos internacionales que conforman la llamada Doctrina de la Protección Integral.

Por su parte, el Dr. Seda hizo observaciones sobre cinco puntos del Anteproyecto, como una sugerencia para evitar conflictos entre la protección a la ciudadanía y la protección a los niños, dilema que percibió como preocupación fundamental de la Comisión.

Primero, sugirió a la Comisión preparar un proyecto final donde exista uniformidad en la terminología empleada. Segundo, habló de la importancia de la organización social para adoptar decisiones administrativas, léase, organizar el poder local para tomar decisiones en la materia. Tercero, la desjudicialización, aspecto no logrado en la versión en discusión. Cuarto, destinar un capítulo de la ley al adolescente infractor. Quinto, distinguir con claridad los principios generales y finalmente recalcó la necesidad de aclarar el papel de las ONG's en este proceso, encargadas de organizar programas y de velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas por los jueces.

Seguidamente, se abrió un lapso para preguntas e intervenciones en el que tomaron la palabra la mayoría de los asistentes, para luego concluirse el encuentro.

El día **8 de Mayo de 1996** se efectuó una reunión de la Comisión Especial que estudia la Reforma a la Ley Tutelar de Menores, presidida por la diputada Lilia Arvelo y a la que asistieron: Diputado Juan Sosa Maury, Diputado Luis Enrique Oberto, Nancy Montero (Presidenta del INAM), Gloria Perdomo (Directora de

Gestión Programática del INAM), Dr. José Tovar (Asesor de la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer), Dra. Silvia de Lauría, Fernando Pereira (Coordinador General de CECODAP), Dr. Jorge Valencia (jurista co-redactor del Código Peruano del Niño y el Adolescente) y el Dr. Alejandro Cussiánovich (experto en Derechos de Niños en Latinoamérica).

El fin de la reunión era continuar con el ciclo de invitaciones a especialistas internacionales con conocimientos sobre la materia, a objeto de, en este caso, conocer de la experiencia peruana en la elaboración del Código de Niños y Adolescentes promulgado en aquel país, en Diciembre de 1992. En esa oportunidad estuvieron invitados el Dr. Valencia y el Dr. Cussiánovich por la Fundación Rädde Barnen de Suecia, que tiene su sede regional para América del Sur en Lima.

La exposición estuvo a cargo del Dr. Valencia y en el ciclo de preguntas y respuestas intervino el padre Cussiánovich.

Durante el mismo mes de Mayo, la presidenta de la Comisión Especial, invitada por UNICEF, fue a Brasil para observar directamente de qué manera se ha venido implementando, en la práctica, la protección a la niñez en ese país. Tuvo así la oportunidad de apreciar el trabajo local llevado a cabo en los municipios, para atender a los niños de la calle, entre otros problemas.

Cabe destacar además, que la Comisión, en la persona de su presidenta, Lilia Arvelo, ha tenido una destacada participación en todo el proceso de discusión nacional del Anteproyecto presentado en Febrero de 1996. Efectivamente, la diputada Arvelo, de Abril a Julio de 1996, asistió e intervino en innumerables eventos organizados por el INAM y por la Sociedad Civil.

Según la diputada Arvelo, en **Agosto de 1996**, la Comisión tomó una de sus decisiones más importantes: la de apoyar, atendiendo a la sugerencia de la Sociedad Civil, la integración de una Comisión de trabajo, compuesta de un Equipo Técnico Redactor y un Equipo Consultivo, para la elaboración de la tercera versión del Anteproyecto de ley, en el que además del personal del INAM, intervinieran las ONG's comprometidas con la problemática infantil y las universidades. Incluso, se estuvo a punto de juramentar esta Comisión, pero la idea no se concretó y la

Comisión no hizo nada al respecto, visto que, una intervención directa en la conformación de equipos escapa a sus atribuciones.

Sin embargo, la diputada hizo énfasis en el hecho de que en ese momento “la UCAB se perfiló como la abanderada de este proceso con el aval de la Comisión, lo cual cristaliza más adelante con el Convenio que UNICEF firma con esta casa de estudios”.

El **6 de Marzo de 1997** la Comisión Especial se reúne en el Salón de los Expresidentes del Palacio Legislativo a fin de cumplir dos objetivos: primero, que el Equipo Técnico de la UCAB hiciera entrega formal a la Comisión del **Informe Final sobre la Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso, 3ra. Versión**; y segundo, que la Dra. María G. Morais, directora del C.I.J. de la UCAB, realizara una exposición sobre la Doctrina de la Protección Integral a los miembros de la Comisión, actividad que había sido solicitada en varias oportunidades pero que no se había podido concretar hasta ese momento.

Estuvieron presentes en la reunión, por la Comisión Especial, los diputados: Lilia Arvelo, Oswaldo Di Lorenzo, Orlando Contreras Pulido, Luis Enrique Oberto y Vivian Alvarado; por la Consultoría Jurídica del Congreso la Dra. Alma Chacón; como Asesores de la Comisión Bicameral de la Mujer, los doctores: José Fiol y José Ramón Rengifo; por el equipo técnico de la UCAB: Haydeé Barrios, Belkys Vethencourt, José Luis Irazu, Cristóbal Cornieles, María G. Morais y Carla Serrano; por el INAM la Dra. Nancy Montero y el Dr. Antonio José Cardenas; la Oficial Residente de UNICEF, Athenia Montejo; por el Comité “Juntos por una Nueva Ley”: Edgar Martínez, Ofelia Russián, Oscar Misle y Lilian Montero y como asistente de la Comisión Especial, Graciela Romero.

La Dra. María G. Morais inició su intervención con la entrega del mencionado Informe Final, para luego proseguir con la exposición de los puntos más relevantes de la Doctrina de la Protección Integral (principios, diferencias entre ésta y la Doctrina de la Situación Irregular, necesidad del cambio de paradigma, etc.), culminando con la lectura de las conclusiones del Informe Final, en las que destacó:

- Las fallas de técnica legislativa encontradas en la Propuesta del INAM.

- Reminiscencias de la Doctrina de la Situación Irregular (pese a notarse avances en la comprensión de la Doctrina de la Protección Integral).
- Las incoherencias detectadas en el Libro V de la Propuesta.
- La necesidad de rehacer la propuesta por ser jurídicamente inviable.

Seguidamente, los diputados Oswaldo Di Lorenzo, Luis Enrique Oberto y Vivian Alvarado hicieron uso de la palabra.

Luis Enrique Oberto, agradeció a María G. Morais su exposición y al equipo técnico su asistencia, y expresó la importancia de asumir un procedimiento de trabajo que apunte hacia el cambio de paradigma, recalcando la urgencia de desprenderse totalmente de las referencias anteriores.

Vivian Alvarado, por su parte, reconoció las ambigüedades de la vieja ley y expresó la disposición de la Comisión en sancionar una nueva, totalmente diferente de la Ley Tutelar de Menores. Aclaró además, que la Comisión, actualmente, tiene a su cargo las siguientes tareas: evaluar el INAM, sancionar la nueva ley para niños y adolescentes e iniciar una investigación sobre tráfico y prostitución infantil.

En ese momento, Edgar Martínez, Coordinador de CONGANI, aprovechó la ocasión e hizo entrega a los miembros de la Comisión Especial del documento **Posición del Comité Juntos por una Nueva Ley frente a la 3ª versión del INAM.**

Luego, Nancy Montero, Presidenta del Instituto Nacional del Menor, pidió la palabra y expresó el interés del INAM en “abrir” un proceso de debate respecto al proyecto de ley. No vaciló en reconocer sus dificultades en la Propuesta recientemente entregada y se mostró muy de acuerdo en hacer una ley que se corresponda plenamente con la Doctrina de la Protección Integral. Admitió, de igual modo, que para el INAM no es sencillo abandonar la Doctrina de la Situación Irregular ya que son muchos años de trabajo funcionando bajo ese esquema.

Athenia Monetjo, por UNICEF, cerró las intervenciones, manifestando su satisfacción por todo lo acontecido, por el ánimo reinante tanto en la Comisión como en el INAM y por el trabajo realizado por el equipo técnico de la Católica.

Según informó la diputada Lilia Arvelo en su entrevista del 09-04-97, la Comisión, desde Noviembre del año pasado, cuando recibió la última versión del

INAM, había decidido buscar la ayuda de especialistas que la asesoraran en la materia y dado que UNICEF, por su cuenta, había tomado la iniciativa de contratar a la UCAB, se estaba esperando que ésta entregara su Anteproyecto de ley en Julio de este año (1997), a fin de someterlo a un proceso de consulta. Enfatizó además que, en ningún momento, se ha descalificado u obviado el proyecto del INAM, el cual representa un esfuerzo realizado con bastante seriedad pero con fallas técnicas reconocidas por la misma presidenta del Instituto, quien en todas las reuniones llevadas a cabo se ha mostrado receptiva al oír las críticas hechas a la Propuesta del Instituto.

La Comisión ha entendido, expresó la diputada Arvelo, que este proceso “no es una cuestión de autores ni de honores”, sino de lograr la mejor ley posible para los niños del país.

El **23 de Julio de 1997**, la Comisión Especial realiza una sesión ordinaria para recibir el **Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente**, documento presentado por el Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) de la Universidad Católica Andrés Bello.

La reunión se inició con unas palabras a cargo de la presidenta de la Comisión, diputada Lilia Arvelo, quien se excusó por la ausencia del resto de los parlamentarios miembros de la misma e hizo un breve recuento histórico de la trayectoria seguida por la ley, destacando la disposición habida en pro de sancionar una legislación que implique una reforma integral de la materia en discusión. Agradeció el apoyo prestado por UNICEF, al firmar el Convenio que propició la elaboración de la propuesta del C.I.J.

Seguidamente, el uso de la palabra correspondió a la Lic. Athenia Montejo, Oficial Residente de UNICEF en Venezuela, quien reseñó como trascendente la entrega del anteproyecto, porque representa un momento clave en el proceso de cambio de paradigma por el que transita el país. Hizo especial mención al trabajo realizado por cada uno de los actores intervinientes en el proceso, puesto que en su conjunto son los que han posibilitado tal cambio: la Comisión, con su receptividad y espera; el INAM, con su apertura e iniciativa de ampliar el proceso; la sociedad civil,

jueces y universidades, con su apoyo y aportes constantes y el C.I.J, por procesar toda esa información y plasmarla de acuerdo a los principios establecidos en la Convención.

Por su parte, María G. Morais de G., directora del C.I.J., durante su intervención manifestó su satisfacción por el compromiso cumplido y agradeció públicamente a la Comisión y a UNICEF la oportunidad, la confianza y el apoyo brindado para el desarrollo de dicho Anteproyecto. Comentó la naturaleza de la ley, la cual fue concebida pensando en el beneficio de los niños pero diseñada para ser llevada a cabo por los adultos, quienes en definitiva son los que garantizan los derechos de éstos. Brevemente, habló de la constitución de los equipos: redactor y de apoyo, para luego exponer la premisa fundamental sobre la que se estructuró cada título de la ley.

A continuación, se dio un espacio para la intervención de los presentes, destacándose la participación de los niños. Hablaron la presidenta y vice-presidenta del III Parlamento Infantil, entre otros pequeños, representantes de diversos colegios, los cuales en su conjunto manifestaron la esperanza depositada en la rápida aprobación del Anteproyecto, por considerar que este resuelve muchas de sus inquietudes y peticiones y es cónsono con los mandatos de la Convención.

Entre los adultos, intervinieron una representante de la Fundación Atenea, el coordinador general de CECODAP y la coordinadora general de CONGANI, quienes se solidarizaron con el Anteproyecto. De hecho, esta última, hizo entrega formal a la Comisión Especial del Congreso de una carta de apoyo al Anteproyecto redactada por decisión de la Asamblea General de la CONGANI, celebrada en días anteriores.

La presidenta de la Comisión despidió la reunión garantizando la consideración de todos los planteamientos y su disposición de no desmayar en el ánimo de llevar a feliz término todo el camino andado.

Asistieron a dicha reunión: Lilia Arvelo y Enriqueta Viloria, parlamentarias de la Comisión Especial; Athenia Montejo y Yuri Buaiz, de UNICEF; Alma Chacón, de la Consultoría Jurídica del Congreso; María G. Morais, Cristóbal Cornieles, Haydeé Barrios, José Luis Irazu, Belkys Vetehencourt, Ruth Capriles, Mirta

Rodríguez y Carla Serrano, de la UCAB; María Cristina Parra, Juez de Menores; Oscar Misle, Fernando Pereira, Lilian Montero y Cristina Patiño, de CECODAP; Ofelia Russián, de CONGANI; Corina Parisca de Machado, de la Fundación Atenea; Delia Mondragón, de la Fundación ALEDO; Catrin Ramírez, de AVESA; Inge Colima y Cristina Nicklas, del Servicio Social Internacional; Carmen A. Rivas, de FIPAN; Concepción Martínez, de Fe y Alegría; junto con niños y representantes de algunas escuelas de Caracas y del Edo. Carabobo.

### **3. INSTITUTO NACIONAL DEL MENOR (INAM)**

#### **◆ Fuentes**

El estudio de la actuación de este Instituto, respecto a la adecuación de la ley a la Convención, se basó en las siguientes fuentes:

- Informes Anuales del INAM 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.
- Listados de Asistencia a varios eventos y reuniones organizados por el INAM.
- Propuestas Legislativas presentadas por el Instituto.
- Entrevista a la Lic. Gloria Perdomo, de la Dirección de Control de Gestión Programática, el día 27 de Noviembre de 1996.

La presentación de la información se hará en el siguiente orden: primero, lo extraído de los Informes Anuales; segundo, se reseñan las distintas actividades y reuniones realizadas por el INAM en torno al proceso de adecuación y finalmente, se presentan las síntesis de las tres propuestas legislativas presentadas.

#### **◆ Sistematización**

**La revisión de los Informes Anuales** publicados por el INAM se hizo seleccionando aquellos aspectos o puntos relevantes para la sistematización del proceso legislativo, centrándose en el registro de las acciones ejecutadas más que en la enunciación de la política, la organización o presupuesto del Instituto.

De esta manera, se observó lo siguiente:

En el año de **1991** la presidencia del INAM, a cargo de Celia Márquez de Viète asistió al grupo de trabajo sobre Legislación Alternativa de Menores Perú-UNICEF. Mientras que la Oficina de Información y Relaciones Interinstitucionales a cargo del Lic. Rosario Zerpa, se encargó de la promoción y coordinación protocolar de los eventos preparatorios para la Conferencia Nacional Sobre los Derechos del Niño y del I Foro sobre Abandono y Adopción.

En el Informe Anual correspondiente al año **1992** no se encontró ningún hecho o acción relacionada con la sistematización del proceso legislativo.

En el año **1993** se aprecia que la Dirección de Control de Gestión Programática, realizó, entre otras, las siguientes actividades:

- Evaluación, reformulación y elaboración de los lineamientos programáticos de las modalidades y servicios que requieren reorientación y fortalecimiento, dando de esta forma cumplimiento a una de las metas establecidas en la Conferencia Nacional de los Derechos del Niño.
- Se presentaron ponencias y/o trabajos especiales en los siguientes eventos:
  - ⇒ Conferencia Nacional sobre el Niño Trabajador (Bogotá-Colombia)
  - ⇒ II Conferencia Regional sobre los Derechos del Niño (Edo. Mérida)

En el Informe de **1994** aparece que la presidencia del INAM, a cargo de la Dra. Nancy Montero, llevó a cabo las siguientes actividades de interés para la investigación:

- Asistió y participó en la Asamblea General de la ONU relacionada a los aspectos administrativos de la Convención de los Derechos del Niño, realizada en Nueva York.
- Presentó la ponencia “Hacia la superación de la Ley Tutelar de Menores” en el Congreso Mundial de Derecho de la Familia, efectuado en la ciudad de Caracas.

La Consultoría Jurídica del instituto:

- Dictó un taller sobre los Derechos del Niño, en la Colonia Vacacional Timotes, con la participación de 26 funcionarios del Servicio Social de los Centros Infantiles, Casa Hogar y Casa Taller.

- Dictó un curso sobre “Derecho laboral de menores” a los educadores de la calle en el Auditorio del Instituto de Capacitación e Investigación (ICI), los días 24 y 25 de Febrero con la participación de 19 personas.

Por su parte, la Dirección de Control de Gestión Programática, a cargo de la Lic. Gloria Perdomo, realizó la siguiente actividad:

- Inició el proceso de estudio de reforma de la normativa legal en materia de menores, con la asesoría técnica de UNICEF en la Doctrina de la Protección Integral y la visita del experto internacional Dr. Edson Seda.

Durante el año **1995** la presidencia del INAM, a cargo de Dra. Montero, ejecutó lo siguiente:

- Asistió y participó en el III Simposio Latinoamericano “Programa de Desarrollo Integral para la Infancia en el contexto de la Pobreza”, realizado en Costa Rica del 25 al 29 de Septiembre de 1995.
- Participó en el IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia “Tiempo de Derechos y Políticas Públicas” llevado a cabo en Bolivia del 16 al 19 de Octubre de 1995.

La Dirección de Gestión Programática, igualmente a cargo de la Lic. Perdomo, por su parte:

- Elaboró el Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Menor que sustituiría a la actual Ley Tutelar de Menores.
- Realizó seis talleres para la discusión de la Reforma de la Ley Tutelar de Menores con asesoría técnica de UNICEF.
- Participó en el ciclo de Conferencia sobre el Menor en el Derecho Internacional Privado, auspiciado por el Ministerio de la Familia, el INAM, la UCV y la UCAB.

La Oficina de Información y Relaciones Interinstitucionales, coordinó conjuntamente con la Presidencia y la Dirección de Control de Gestión Programática, la elaboración del documento “Diagnóstico de la Situación Actual del Niño en Venezuela”.

Para la fecha en que se visitó la biblioteca del INAM no se contaba todavía con el ejemplar del año 1996.

En cuanto a las actividades desarrolladas por el Instituto en el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño (CIDN) se tiene:

En **Septiembre de 1994**, conjuntamente con el Ministerio de la Familia y UNICEF, convoca a unos talleres en los que se contó con la asistencia técnica del Dr. Edson Seda, asesor de UNICEF.

El **18 de Octubre de 1995** el INAM envió las invitaciones correspondientes a las **I Jornadas de Análisis para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores**, presididas por la Dra. Nancy Montero y en las que se contó con la presencia del Dr. Edson Seda, especialista en la Convención y asesor de los países latinoamericanos que han emprendido reformas legislativas en materia de niños y adolescentes.

Dichas jornadas fueron planificadas para realizarse en tres momentos, a los fines de atender a públicos distintos. En primera instancia al personal del INAM Central y del Congreso, luego Jueces y Procuradores y finalmente Directores Seccionales del INAM. Pese a que no se tuvo acceso a un listado de asistencia que constara el número de personas que realmente fueron a los eventos, se pudo tener conocimiento de las personas invitadas en cada caso.

Para el día **24 de Octubre de 1995**, fueron invitadas a la Sala de los Ex Presidentes del Palacio Legislativo, Planta Baja del Congreso de la República, a las 2:00 p.m., aproximadamente 110 personas:

Ministra de la Familia; Miembros del directorio del INAM (4); Asesora del INAM en Ocumare del Tuy; Senadores de la Comisión Permanente de Juventud, Recreación y Deportes del Congreso de la República (6); Diputados de la Comisión Permanente de Juventud, Recreación y Deportes del Congreso de la República (14); Senadores de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales del Congreso (7); Diputados de la Comisión Especial para la Reforma a la Ley Tutelar de Menores del Congreso (7); Diputados de la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer del Congreso de la República (18); Presidente y Vice Presidente de la Comisión Permanente de Salud, de la Cámara del Senado del Congreso (2); Presidente y Vice Presidente de la Comisión Permanente de Salud, de la Cámara de Diputados del

Congreso (2); Senadores de la Comisión Permanente de Política Interior y los Derechos Humanos del Congreso (24); Senadores de la Comisión Permanente de Educación de la Cámara de Diputados del Congreso (5); Diputados de la Comisión permanente de Política Interior del Congreso de la República; Comisión Legislativa del Congreso (3).

Para el día **26 de Octubre de 1995**, se convocaron al Salón de Audiencias, edificio Palacio de Justicia, piso 19, Esquina de Pajaritos, a las 2:00 p.m., los siguientes invitados -alrededor de 36-: la Directora de Familia y Menores de la Fiscalía General de la República y otra funcionaria de la misma institución, Jueces de Superior de Familia y Menores (4), Jueces de Primera Instancia de Familia y Menores (15), Jueces Correccionales de Menores (5), Juez de la Circunscripción Judicial del estado Miranda y Procuradores de Menores (9).

Para el día **27 de Octubre de 1995**, se citaron al Auditorio del Instituto de Capacitación e Investigación (ICI), complejo Gustavo Machado de Los Chorros, a las 9:00 a.m., a los directores seccionales del INAM en el interior del país.

El **12 de Diciembre de 1995** se convocó, en el Ateneo de Caracas, a una **Consulta y Debate Público sobre el Capítulo IV “De los Menores que violan los Derechos de los Otros”**, que debía integrar el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección al Menor que elaboraba para ese momento una comisión interdisciplinaria coordinada por el INAM.

A la misma fueron invitadas un total aproximado de 70 personas, entre representantes de distintas organizaciones y fundaciones de la sociedad civil, centros de investigaciones, Conferencia Episcopal Venezolana, Congreso de la República, CORDIPLAN, P.T.J., Fiscalía General de la República, Jueces y Procuradoras de Menores, Ministerio de la Familia, universidades, UNICEF y miembros del directorio del INAM. Asistieron 42 personas.

El **22 de Febrero de 1996** se realiza en el Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) un **Foro sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia**, con el objetivo de enriquecer con aportes, críticas y observaciones dicha propuesta y así, considerar aquellos

aspectos que debieran estar incluidos en el proyecto definitivo a ser aprobado por el Congreso.

En el evento participaron cerca de 150 personas, entre representantes de ONG's, Congreso de la República, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de la Familia, Ministerio de Justicia, C.T.V., UNICEF, Jueces y Procuradores de Menores, universidades, institutos de investigación, hospitales y del propio INAM.

El **13 de Marzo de 1996** se efectúa el **Taller sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia**, en el Instituto de Capacitación Integral (ICI). La finalidad del evento era continuar con el amplio proceso de consulta nacional que venía realizando el instituto sobre esta propuesta de Ley.

Fueron invitadas alrededor de 120 personas y asistieron cerca de 65, entre representantes de diversas ONG's, Congreso de la República, Fiscalía General de la República, Jueces y Procuradores de Menores, C.T.V., Conferencia Episcopal Venezolana, UNICEF, etc.

Durante los días **20 y 21 de Marzo de 1996** continuaron las **Sesiones de Trabajo para la discusión de la Segunda Versión del Anteproyecto de Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia**, en la sede del Instituto de Capacitación Integral (ICI). El día 20 se realizaron tres mesas de trabajo, dos en la mañana para tratar lo concerniente a los Libros I y III y una en la tarde para lo relativo al Libro II. El día 21 se trabajaron los Libros IV y V.

En la mesa encargada del debate sobre **Libro I** participaron cerca de 40 personas, entre representantes ONG's, INAM, Ministerio del Trabajo, Ministerio Sanidad y Asistencia Social, CONACUID, Jueces de Menores, C.T.V. y centro de investigaciones. En la discusión del **Libro II** 13 personas, entre representantes de Jueces de Menores, Fiscalía General de la República, C.T.V. e INAM. En la del **Libro IV** 14 personas, entre representantes de la Fiscalía General de la República, CONACUID, ONG's, Jueces de Menores e INAM. En la del **Libro V** 12 personas, entre representantes de ONG's, Jueces e INAM.

El **26 de Marzo de 1996** se celebró el **Foro Sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia con la participación del Dr.**

**Edson Seda**, al cual asistieron 90 personas aproximadamente, entre representantes de ONG's, Congreso de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, CONACUID, Jueces de Menores, Fiscalía General de la República, UNICEF, universidades, centros de investigaciones e INAM.

El día **8 de Abril de 1996** se convocó en la Biblioteca Alfredo Machado la continuación de la mesa de trabajo para la **Discusión del Libro III de la Segunda Versión del Anteproyecto de Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia**, a la cual asistieron 19 personas entre representantes de la Fiscalía General de la República, Ministerio de la Familia, Jueces y Procuradores de Menores, Servicio Social Internacional e INAM.

El **10 de Abril de 1996** prosiguió la mesa de trabajo para la **Discusión del Libro V de la Segunda Versión del Anteproyecto de Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia**, en el Centro de Investigación y Documentación del Complejo Gustavo Machado. Estuvieron presentes 13 personas, entre miembros del Ministerio de la Familia, del Ministerio de Relaciones Exteriores e INAM.

Los días **16 y 24 de Abril de 1996** prosiguieron las **Sesiones de Trabajo para la discusión de la Segunda Versión del Anteproyecto de la Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia**, las que tuvieron lugar en la sede del Instituto de Capacitación Integral (ICI).

Para el día 16 se programó la discusión de los Libros I y IV y para el día 24 la del Libro III. En las discusiones del **Libro IV** se contó con la presencia de 17 personas entre representantes de la Fiscalía General de la República, Congreso de la República, C.T.V., Ministerio de Justicia, Jueces y Procuradores de Menores, U.C.V. e INAM. Y en las del **Libro III** con 19 personas, entre representantes del INAM, ONG's, Ministerio de la Familia, CONACUID y Ministerio de Justicia.

El día **2 de Mayo de 1996** se invitó a una **Conferencia sobre el Nuevo Código de Menores del Perú**, con especial referencia a los aspectos laborales, en la que se contó con la participación del Dr. Jorge Valencia y el Padre Alejandro

Cussiánovich, ambos ya identificados anteriormente. Dicha Conferencia tuvo lugar en el Instituto de Capacitación Integral (ICI).

Comparecieron al evento cerca de 60 personas, entre representantes del INAM, ONG's, CONACUID, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia, Senado de la República, Jueces de Menores, U.C.V y UNICEF.

El día **3 de Mayo de 1996**, el Comité Redactor de la Propuesta se reunió con los especialistas del Perú y asistieron 8 personas.

El día **8 de Mayo de 1996** se continuó, en la sede del Centro de Capacitación e Investigación (ICI), la **Discusión del Libro I del Anteproyecto de Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia**, donde participaron 12 personas miembros de ONG's, CONAC e INAM.

El día **20 de Mayo de 1996** el INAM convocó, en el marco de la consulta nacional que venía realizando, a una **Conferencia sobre Adopción Internacional** dictada por el Dr. Robert Tuke, abogado miembro de la Junta Directiva de la Academia Americana de Abogados para la Adopción y Comisionado para estudiar las leyes de adopción del estado de Tennessee. La cita fue en el Auditorium del Museo de Bellas Artes y comparecieron 40 personas, representantes de: Fiscalía General de la República, ONG's, U.C.V., C.T.V., Jueces y Procuradores de Menores. Al día siguiente, **21 de Mayo de 1996**, el especialista se reunió con miembros del equipo redactor de la ley, 17 personas.

En **Agosto de 1996** inicia reuniones para la redacción su tercer documento legislativo, que culmina y entrega en **Octubre** de ese mismo año, con el nombre de "**Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores**".

El **10 de Diciembre de 1996** se llevó a cabo, en el Auditorium del Museo de Bellas Artes de Caracas, la presentación formal al público de dicha Propuesta. La ocasión fue oportuna para, además, firmar 11 convenios entre el INAM y organizaciones comunitarias (ONG's) del interior del país, a las que el Instituto otorga recursos para el cumplimiento de sus actividades.

Al acto asistieron, aproximadamente, 135 personas representantes de SOCIEVEN, CONAC, REDPOB, Asoc. Vega, Direcciones regionales del INAM, CORDIPLAN, Hogares CREA, Niña Madre, PLAFAM, CECODAP, Pastoral Familiar, FIPAN, Fundaici, Juzgado de Menores, Fiscalía General de la República, CESAP, entre otros.

El encuentro se inició con la intervención de la diputada Lilia Arvelo, presidenta de la Comisión Especial del Congreso, quien hizo un breve recuento de cómo surgió la propuesta del INAM y de todo el proceso de consulta que desencadenó. Comentó el convenio UCAB-UNICEF para revisar esta última versión.

Seguidamente, intervino la presidenta del INAM quien explicó el curso de los acontecimientos hasta la elaboración de este tercer documento, resaltó la necesidad de adecuarse a la CIDN y la necesidad de llevar a cabo cambios administrativos y educativos profundos que conlleven a la sustitución de la Doctrina de la Situación Irregular. De igual modo, invitó a los asistentes a opinar y discutir el proyecto en cuestión, haciendo las observaciones por escrito. Se abrió un espacio para realizar intervenciones y finalmente se procedió a la firma de los convenios.

Desde el momento de la presentación hasta Julio de 1997, el INAM ha hecho fundamentalmente dos cosas:

- Reconstruir el Libro V de su Propuesta, a fin de mejorarlo.
- Diseñar un Sistema de Seguridad Social para la Infancia, para lo cual se constituyó un equipo con asesores especialmente contratados.

Asimismo, el Instituto sigue profundizando su proceso de descentralización hacia los estados y municipios, con la finalidad de ir preparando una estructura que se adecue a la nueva legislación.

**La síntesis de las Propuestas Legislativas** presentadas por el Instituto, revela lo siguiente:

El Instituto Nacional del Menor, hizo tres intentos para adaptar la legislación minoril venezolana a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, presentando al Congreso los respectivos documentos normativos.

El **19 de Octubre de 1995**, mediante oficio suscrito por su presidenta, Dra. Nancy Montero de Sánchez, remite al Dr. Carmeo Lauría, presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, **el primer documento, el Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Menor**. Según el oficio de remisión el anteproyecto “fue redactado por una Comisión Interdisciplinaria coordinada por el Instituto Nacional del Menor con el propósito de adecuar la legislación nacional a los principios y al contenido de la Convención de los Derechos del Niño y a las nuevas realidades del país”. Sin embargo, no se logró obtener el listado oficial de los integrantes de dicha comisión.

Obsérvese que este anteproyecto tiene dos nombres, usados indistintamente en su texto: Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Menor y Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Niño.

En la hoja destinada a la “presentación” el INAM explica el carácter de “Orgánica” que atribuye a la ley. Ello se debería a la importancia que cuantitativa y cualitativamente tiene la población objeto de la legislación y a que la materia que abarca el Anteproyecto “organiza mandatos directos de la Constitución y por su actualidad, atiende asuntos referidos a menores contemplados en otras leyes orgánicas como la del Trabajo, la de Educación y el Código Penal, con lo cual...se evitaría conflictos de leyes, que entorpecerían las soluciones planteadas a los recurrentes problemas de violación a los Derechos del Niño y a su Protección Integral”. (pág. 3)

Así mismo, en la referida presentación el INAM expresa que se “hace imperiosa y prioritaria la revisión de la legislación minoril venezolana para adecuarla a los modernos postulados contenidos en la Convención de los Derechos del Niño y en los documentos complementarios suscritos por Venezuela y por todos los países.” (Idem.)

Aún cuando el Instituto, en algún momento (Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores, Octubre 1996, pág. 14) haya expresado que al elaborar el Anteproyecto, se trabajó en el sentido de proponer una Reforma Parcial del Libro III de la Ley Tutelar de Menores vigente y de aquellos artículos que en el resto de la ley

tuvieran relación con dicho libro, la lectura del documento en cuestión revela otra cosa. El índice anuncia la existencia de seis libros, que luego no aparecen desarrollados en el contenido, pero que sugieren la intención, por parte del Instituto, de ir más allá de la simple renovación del Libro Tercero (de los Menores en Situación Irregular) de la Ley Tutelar.

Los Libros enunciados son: “Principios Generales de Protección” (Primero), “Organización Familiar y Deberes respecto a los Menores” (Segundo), “De la Violación de los Derechos del Menor” (Tercero), “De los Menores que violan los Derechos de otros” (Cuarto), “De la Jurisdicción de Protección de los Menores” (Quinto) y “De los delitos contra Menores” (Sexto).

En los 198 artículos de que consta el Anteproyecto, solo se encuentran desarrollados los siguientes aspectos:

- Disposiciones Generales y los Deberes del Estado, en el sentido de brindar al menor protección social, a la salud, a la educación, protección laboral y protección intelectual y moral (Libro Primero).
- Organización Familiar. Derechos y deberes respecto a los Menores. Esta parte (Libro Segundo) que contiene aspectos sustantivos y adjetivos, trata de regular la obligación alimentaria, guarda, visitas y autorizaciones varias.
- Violación de los Derechos del Menor. El Libro Tercero especifica las circunstancias especialmente difíciles en las que puede encontrarse el Menor, la Medida a aplicarse en estos casos y el procedimiento a seguir.

Ese primer acercamiento del Instituto a la Convención no fue exitoso puesto que el Anteproyecto no logró adoptar y plasmar los mandatos del instrumento jurídico internacional. El examen del articulado, especialmente en el Libro Tercero del Proyecto, pone de manifiesto que la Comisión Redactora no dominaba plenamente los postulados de la Doctrina de la Protección Integral.

**El segundo documento, Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión (Febrero-Marzo 1996),** sin lograr adecuarse plenamente a la Convención, representa sin dudas, un paso de avance.

En la primera página del Anteproyecto, que no tiene Exposición de Motivos, el Ministerio de la Familia y el Instituto Nacional del Menor expresan su agradecimiento por la colaboración prestada para la elaboración del documento, a las siguientes personas e instituciones:

Dr. Edson Seda, Dra. Ana María Yáñez, Dr. César Ramos, Dr. Carlos Chacín, Dr. Pablo Herrera Campins, Dra. Delia Bolívar, Dra. Marisol Moreno, Dra. Minerva Rangel, Dra. María Cristina Parra, Dra. Ninfa Herrera, Dra. Constanza González, Dra. Silvia Mijares de L., Dr. Homero Alvarez Perera, Dr. José Luis Vethencourt, Dr. Elio Gómez Grillo, Dra. María Isabel Salazar, Lic. Fernando Pereira, Dra. María Eugenia Vethencourt, Dra. Elizabeth Safar, Dr. José Orellana Torrealba, Lic. Vielka Velázquez, Dra. Sonia Sgambatti, Dra. Ana Zora B., Congreso de la República (Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer), UNICEF, Confederación Venezolana de Trabajadores, Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes, Centros Comunitarios de Aprendizaje, Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño, Pastoral Familiar (Conferencia Episcopal Venezolana), Instituto de Investigaciones de la Comunicación (UCV), Asociación Venezolana por una Educación Sexual Alternativa, Defensa de los Niños Internacional, Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y a la Familia (FIPAN), Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público, Fundación Aledo, CISFEM, Centros de Estudios de la Mujer (UCV), Asociación Maizal, PROVEA, PLAFAM, Fé y Alegría, Escuela de Gerencia Social y Amnistía Internacional.

En este caso, tampoco se obtuvo información oficial sobre los miembros de la Comisión.

El Anteproyecto contiene 297 artículos organizados en seis libros que tratan los siguientes aspectos:

El Libro Primero, “De los Principios Generales de Protección Integral: Derechos y Deberes de los niños, niñas y adolescentes”, integrado por 3 Títulos y 8 Capítulos, desarrolla las Disposiciones Fundamentales, los Derechos y Deberes fundamentales de los niños y adolescentes. Entre los primeros se encuentran los

derechos a la vida, a la salud, a la educación, al nombre y a la nacionalidad, a la libertad, al respeto, a la dignidad e integridad personal y a la protección laboral. Entre los segundos, los deberes para con la familia y para con la promoción de su desarrollo.

El Libro Segundo, “Organización Familiar”, compuesto por 3 Títulos, 8 Capítulos y varias secciones, contempla los aspectos sustantivos y procedimentales de la obligación alimentaria y de la guarda. Trata además de las visitas y autorizaciones.

El Libro Tercero, “De la Violación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes”, que tiene 4 Títulos y 3 Capítulos, contempla fundamentalmente las Medidas de Protección que deben aplicarse cuando a los niños y adolescentes se le amenacen o vulneren los derechos. En tal sentido se establecen cuales son las medidas, se indican cuales son los órganos que deben aplicarlas, así como se intenta diseñar el procedimiento de aplicación.

El Libro Cuarto, “De los niños y adolescentes que violan derechos a terceros”, integrado por 2 Títulos y 2 Capítulos, se ocupa de los adolescentes que entran en conflicto con la Ley Penal. Allí se define quienes serán considerados infractores estableciendo que estos tendrán los mismos derechos y garantías que las leyes reconocen para los adultos que cometen delitos. Se propone un procedimiento que pretende desarrollar los derechos consagrados y se prevé y describe las medidas aplicables a los infractores.

El Libro Quinto, “De los Órganos del Estado para la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes”, que tiene 3 Títulos y 10 Capítulos se ocupa de diseñar la estructura administrativa y judicial encargada de brindar, mediante su actuación la Protección Integral a los niños y adolescentes. En cuanto a los órganos administrativos se intenta diseñar una estructura descentralizada hasta el nivel municipal y crear espacios para la participación de la sociedad civil.

El Libro Sexto, “De las faltas a las normas de Protección a los niños, niñas y adolescentes”, compuesta por 2 Títulos y 3 Capítulos, enumera las acciones que se consideran faltas, las correspondientes sanciones y el procedimiento para imponerlas.

Finalmente, el Anteproyecto trae anexa una Propuesta de Modificaciones que ameritaría hacerse en el Código Penal, en caso de aprobarse la Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia.

**El tercer documento normativo** elaborado y presentado por el INAM (Octubre de 1996) se titula **Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores**. No se pudo conocer por quienes fue redactado.

Este documento, trae una larga Exposición de Motivos que cuenta un poco la historia del Instituto, explica los fundamentos filosóficos de la Propuesta, es decir, la Doctrina de la Protección Integral y finalmente comenta el contenido de cada uno de los Libros que la componen.

Esta Propuesta, que pretendió recoger muchas de las observaciones que se hicieron a la Segunda Versión, pone de manifiesto una mayor madurez doctrinaria de los redactores, sin embargo, debido a problemas de técnica legislativa es la más inviable desde el punto de vista jurídico.

Tiene 450 artículos, y conserva básicamente la misma estructura de la versión anterior, pero se introduce varias modificaciones en su contenido.

En el Libro Primero, ahora denominado “De los Principios Generales de Protección Integral y los Derechos y Libertades de la Niñez”, se observa como novedades: la definición de los Principios del Interés Superior del Niño y de la Participación; un mejor desarrollo de varios derechos y el tratamiento de otros, tales como el derecho a la recreación y el uso constructivo del tiempo libre y a la libertad de asociación.

En el Libro Segundo, llamado en la Propuesta “De la Protección Familiar”, además de los puntos abordados en la segunda versión, encontramos una amplia regulación de la Adopción.

El Libro Tercero tiene el mismo nombre y un contenido muy parecido al de la segunda versión. Sin embargo, contempla y regula, además, el ejercicio de la “Acción General de Protección” cuyo objeto es restablecer de inmediato la situación jurídica

de los niños y adolescentes cuando se violen, desconozcan o amenacen sus derechos fundamentales.

El Libro Cuarto conserva el mismo nombre y estructura anteriores. Sin embargo, da un nuevo orden para el procedimiento aplicable en el caso de que los adolescentes infrinjan la ley penal e introduce un nuevo título referido a la ejecución de las medidas de privación de libertad. Allí se consagra los derechos que tiene el adolescente durante la ejecución de las medidas de internamiento y se prevé algunas condiciones que debe reunir las instituciones donde los infractores hayan de estar reunidos.

El Libro Quinto también conserva su nombre, estructura y contenido, es decir, describe los órganos tanto administrativos como judiciales para la Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Los cambios se encuentran en el diseño organizacional del nivel administrativo, puesto que aún cuando se conserve la estructura descentralizada prevista en la Segunda Versión, se propone ahora nuevos órganos y competencias. A otro nivel, se introduce la figura del Defensor Público para brindar asistencia judicial, integral y gratuita a los niños y adolescentes que la necesiten.

El Libro Sexto tiene una denominación diferente a la anterior “De las faltas y delitos contra los Derechos de niños, niñas y adolescentes”. Como su propio nombre indica este libro distingue los ilícitos en delitos y faltas y así queda reflejado en el articulado, es decir, hay un tratamiento aparte en cuanto a tipificar y prever las sanciones para cada uno de ellos. Así mismo, el Libro Sexto, otra novedad: hace alusión a las sanciones que se aplicarán a los adolescentes que incumplan con sus deberes previstos en el Libro Primero.

## **4. SOCIEDAD CIVIL**

### **◆ Fuentes**

Para la reconstrucción de las decisiones y acciones emprendidas por la sociedad civil, en el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la

Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, fue preciso recurrir a varias fuentes de información:

- Lectura y revisión de: Revistas, publicaciones periódicas, boletines informativos, minutas de reuniones, informes de actividades, artículos de prensa y reseñas de foros, talleres realizados.
- Entrevista al Lic. Edgar Martínez, Coordinador General de la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño (CONGANI) el día 12 de Febrero de 1997.
- Dos entrevistas al Lic. Fernando Pereira, Coordinador General de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP), una el día 19 de Marzo de 1997 y otra el 27 de Junio de 1997.
- Entrevista a la Dra. Ofelia Russián Curiel, miembro del D.N.I. Sección Venezuela y actual Directora de la Coordinadora Nacional de ONG's de Atención al Niño (CONGANI).

#### ◆ **Sistematización**

Hablar sobre la labor llevada a cabo por la sociedad civil en torno a la adecuación de la ley, es hacer un recorrido por el proceso de aprendizaje y maduración que las distintas organizaciones sensibilizadas por la problemática infantil han tenido que vivir, hasta llegar a la situación de claridad en la que hoy se encuentran. Implica hacer el repaso de una serie de actividades y experiencias que progresivamente obtienen resultados más certeros y contundentes. Debieron pasar algunos años para que la sociedad civil lograra comprender a cabalidad las consecuencias de la Convención suscrita por el país.

El primer contacto que tiene la sociedad civil con la Convención se da mediante la organización (conjuntamente con UNICEF) y participación en el **Foro Nacional** celebrado en **Noviembre de 1989**, una semana antes de la aprobación del referido instrumento jurídico internacional.

Dicho evento no contribuyó a la comprensión del texto normativo, ni siquiera se avisó en aquella oportunidad el cambio paradigmático que se avecinaba.

Una juez tuvo a su cargo comentar las implicaciones legales de la Convención, pero de su intervención quedó como mensaje y conclusión, en aquel momento, que la legislación venezolana, es decir, la Ley Tutelar de Menores, estaba muchísimo más avanzada en una cantidad de aspectos que la Convención y que solo algunos puntos de esta última podrían aprovecharse para hacer algunas modificaciones en nuestros textos jurídicos. En fin, que el problema de los menores en Venezuela no se debía a la ley sino a su incumplimiento, a las fallas administrativas, a la falta de presupuesto, etc.

Del **23 al 25 de Noviembre de 1990**, se realizaron en el Ateneo de Caracas las **I Jornadas de Atención al Niño**, cuyo tema central fue **La Convención de los Derechos del Niño y el Papel de las Organizaciones No Gubernamentales**. Tal actividad contó con el auspicio de UNICEF y la organización por parte de los Centros Comunitarios de Aprendizaje -CECODAP-, con motivo de la celebración de su VI aniversario. Esta última, es una ONG que nace en 1984 con el objeto de brindar asistencia directa a grupos infantiles en edad preescolar, en un barrio de Caracas, pero que en apenas dos años de funcionamiento logró implantar una metodología de trabajo en el área de atención directa a niños y niñas que dejó como saldo, una disposición en la comunidad beneficiaria a multiplicar la experiencia dentro de la misma comunidad.

Entre los años 1986 y 1989, la demanda para realizar este tipo de atención crece considerablemente y a partir de este último año, CECODAP cierra un ciclo de atención directa en programas de asistencia comunitaria y se estructura como un centro de investigación y formación que propone alternativas para la atención de niños de los sectores populares, con la participación activa de la familia y la comunidad.

El propósito de estas I Jornadas de Atención al Niño era abrir un espacio para la difusión y el análisis de los acuerdos asumidos por Venezuela con la CIDN y en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia celebrada en Septiembre de ese año en Nueva York, así como, definir el papel de las ONG's ante la situación de los derechos de los niños en el país.

Estuvieron presentes representantes de ONG'S de todo el territorio nacional; de organizaciones gubernamentales; estudiantes, docentes e investigadores de educación superior y personal de UNICEF, aproximadamente doscientas personas en total. La metodología empleada fue: Ponencias con sus ciclos de preguntas y reflexiones en plenarias por parte de representantes de algunas ONG's, del Ministerio de la Familia, de UNICEF, de CORDIPLAN y del Congreso de la República; mesas redondas igualmente con sus ciclos de preguntas y reflexiones en plenarias; presentación de trabajos con participación de niños en la apertura, al comenzar el segundo día y en la clausura. De todo este trabajo surgieron las conclusiones y recomendaciones del evento.

Conforme a lo expresado en el Informe Final de las I Jornadas de Atención al Niño - 1990, publicado en Febrero de 1991, en las conclusiones no se hace referencia alguna a la necesidad de modificar la legislación que rige los asuntos de los niños. Se resaltó como positiva la iniciativa tomada por el Estado de incorporar a las ONG's como instancias operativas de los programas sociales y por el contrario se afirma que "en Venezuela existen leyes suficientes. Se hace necesario crear mecanismos y procedimientos para hacer que se cumplan". (Informe Final, pág. 63)

Entre las recomendaciones surgidas de esta actividad se destacan: crear un Comité Nacional de Defensa de los Derechos del Niño; una instancia organizativa de coordinación, comunicación e integración de las ONG's de atención al niño; un Consejo Nacional de Familia y Niño y un Fondo de Bienestar de la Infancia para financiar los programas de atención al niño.

En virtud de lo antes expuesto, se organiza posteriormente los días **1, 2 y 3 de Marzo de 1991**, en San Antonio de los Altos, el **I Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño**, el cual estuvo a cargo de una Comisión Organizadora integrada por las siguientes organizaciones: ABANSA, CESAP, Círculos Femeninos Populares, D.N.I. - Venezuela, EDECAS, FIPAN, Fe y Alegría, Pastoral Social de Mérida, Pastoral Social-Caritas Barquisimeto y CECODAP, contando con el apoyo de UNICEF.

El objetivo del Encuentro era el de propiciar un espacio donde las ONG's de Atención al niño pudiesen identificar, conjuntamente, los problemas que más las afectaban como organizaciones y definir qué hacer para solucionarlos, cómo organizarse para lograr mayor fuerza en su trabajo y analizar cuál debería ser su posición ante la problemática que viven los niños de Venezuela.

Durante este encuentro se organizaron cinco mesas de trabajo y en la mesa N°4, donde se trató el tema de los Derechos del niño y ONG's, las conclusiones estuvieron en la línea de realizar un plan de acción para garantizar el cumplimiento de la Convención, llevar a cabo campañas divulgativas para sensibilizar y denunciar la realidad que viven los niños, reflexionar sobre la programación televisiva que viola los derechos de los niños, etc.; pero en ningún momento se debatió sobre la ley en sí misma, sus deficiencias o su revisión. Las conclusiones generales del evento revelan lo mismo y las recomendaciones hechas al respecto apuntaron a: desarrollar un plan de formación y difusión sobre la CIDN, hacer una movilización nacional por los derechos del niño, efectuar un seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la CIDN y la Cumbre Mundial a favor de la Infancia y participar en la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño a celebrarse ese mismo año.

Así mismo, se decidió crear una instancia de Coordinación de las ONG's de Atención al Niño a nivel nacional, que tuviese por funciones: coordinar actividades para la defensa y promoción de los niños de sectores populares y favorecer la coordinación e integración de las ONG's para que a través de la cooperación logren mejorar las condiciones de vida de los niños. A tal fin se propuso constituir un equipo facilitador que posibilitara la constitución de la Coordinadora, conformar equipos estatales que posibilitasen el desarrollo del Plan de Acción en cada estado, realizar un segundo encuentro y llevar a cabo encuentros estatales y regionales de apoyo al trabajo de las ONG's. De esta forma es que nace **CONGANI**, la Coordinadora de ONG's de Atención al Niño, a nivel nacional, registrada como asociación civil sin fines de lucro el 12 de Marzo de 1993 y que para Noviembre de 1996, ya contaba con 43 ONG's miembros.

Del **15 al 23 de Junio de 1991** se celebra la **primera semana nacional “Juntos por los Derechos del Niño”**, que es programada a nivel nacional y donde se realizan diversas actividades que permiten a los niños expresar como sienten, piensan y necesitan que se cumplan sus derechos.

Se da, entonces, la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño en Agosto de 1991 y la sociedad civil sigue sin vislumbrar la necesidad de la adecuación legislativa a la CIDN y el papel que pudiera desempeñar en tal actividad. En el seno de la Conferencia persiste el discurso y la creencia de la “perfectibilidad” de la Ley Tutelar de Menores y la labor de las mesas de trabajo y las conclusiones surgidas del evento apuntan a otras prioridades, a la atención de otro tipo de problemas.

Del **12 al 14 de Junio de 1992** se celebra, en el Centro de Formación de Pozo de Rosas del Estado Miranda, el **II Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño**, el cual contó con colaboración del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia y estuvo organizado por representantes de CESAP, D.N.I., Círculos Femeninos Populares, Fe y Alegría, Asociación Niña Madre y Proyecto Paz Presente, organizaciones miembro de la CONGANI.

El encuentro tuvo como propósitos centrales: analizar la situación de los derechos de los niños de sectores populares y de aquellos que viven en circunstancias especialmente difíciles; intercambiar experiencias e información; realizar acciones conjuntas para la promoción y defensa de los derechos de los niños; organizarse para unir esfuerzos en la búsqueda de soluciones a los problemas; al igual que, apoyarse en la búsqueda de recursos económicos para desarrollar las actividades. Además de ser un momento propicio para evaluar las labores realizadas por la Coordinadora durante su primer año de funcionamiento.

En el Acto de Instalación en el Ateneo de Caracas, antes de partir hacia Pozo de Rosas, se realizaron algunas intervenciones de miembros de la CONGANI, de la Ministra de la Familia y del Oficial Residente de UNICEF para la fecha (Teresa Albáñez y Alberto Fuenmayor, respectivamente); al igual que se procedió al bautizo de algunos boletines informativos: “La Buena Noticia”, “Los Derechos del Niño” y “Juntos por los Derechos del Niño”.

Las mesas de trabajo se dedicaron a tratar los siguientes temas: Supervivencia, Educación y Desarrollo, Protección y Participación.

De las conclusiones generales contenidas en el Informe Final sobre el II Encuentro de ONG's, no se desprende ninguna acción dirigida claramente a la adecuación de la ley sino que la preocupación por los derechos de los niños está enfocada desde otra perspectiva, se destaca la necesidad de promocionar y defender dichos derechos pero a través de charlas, talleres o cursos de capacitación, etc. No obstante, de la mesa que trabajó el tema de la Protección es importante reseñar, que se fijó desarrollar un taller para conocer el marco jurídico, nacional e internacional, que protege a los niños y familias con los que se trabaja. Esta labor, cuya coordinación ha sido encomendada al D.N.I., Defensa de los Niños Internacional, en alguna medida se encamina hacia la comprensión de la necesidad de adecuar la legislación venezolana en materia infantil.

Culminado el encuentro, se desarrolla la **segunda semana nacional “Juntos por los Derechos del Niño” del 15 al 21 de Junio de 1992**, en distintas entidades del país, donde se llevaron a cabo actividades recreativas, formativas, culturales, etc. que permitieran conocer, sensibilizar y discutir sobre el tema de los Derechos de los niños. Este año se contó con una participación más activa de los niños y jóvenes como los principales actores y promotores de sus derechos.

En **Febrero de 1993**, Defensa de los Niños Internacional (D.N.I.) realiza un evento en **Cochabamba - Bolivia**, con el objetivo de detectar si las legislaciones de los distintos países latinoamericanos asistentes se encuentran adecuadas a la CIDN; y es allí donde se le encomienda al D.N.I. Sección Venezuela, representado por la Dra. Ofelia Russián, que inicie el estudio en nuestro país, en el entendido de que, en la medida que se fueran desarrollando los acontecimientos se podría contar con el apoyo de expertos en la materia.

A partir de este momento, en palabras del Lic. Pereira “...es cuando se **introduce realmente** en la sociedad civil la inquietud, la duda sobre la pertinencia de la Ley Tutelar de Menores aún vigente, pues es cuando se empieza a hablar de la necesidad de su revisión”. (Subrayado nuestro)

De esta manera, el D.N.I. bajo su responsabilidad y al mismo tiempo como miembro de CONGANI, con recursos gestionados por esta última, se encarga de dar cumplimiento al compromiso asumido en el evento de Cochabamba y presenta un proyecto que divide en varias etapas, el cual cuenta, en un principio, con un aporte presupuestario por parte de UNICEF, dentro del marco de cooperación CONGANI-UNICEF vigente para ese momento. La tarea fue concebida de la siguiente manera:

- Recopilar toda la normativa dispersa en diferentes leyes del ordenamiento jurídico venezolano en lo atinente a los menores de edad.
- Realizar un análisis comparado entre la legislación venezolana y las legislaciones promulgadas en América Latina después de la Convención, que para ese entonces eran: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y el proyecto de Perú.
- Elaborar un cuadro comparativo por institución
- Elaborar una propuesta de estructura de una nueva ley
- Finalizado este trabajo, se contratarían diferentes expertos para la elaboración de un proyecto de ley.

El equipo del D.N.I. recibió los aportes económicos correspondientes al primer punto, y presentó ante UNICEF y CONGANI un primer informe. Siguió trabajando solo hasta terminar el tercer punto, pues no recibió nuevos aportes, motivado a cambios en la política de UNICEF y en la directiva de CONGANI. Hasta aquí, llega, entonces, este primer intento por parte de las ONG's de iniciar el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la Convención.

Sobre este punto conviene destacar, gracias a la incompreensión de los actores involucrados (ONG's, Estado, UNICEF), este proceso se dio al revés, puesto que primero se inició un trabajo técnico sin previo debate o discusión social, error que después se corrige a medida que los actores van madurando.

Del **31 de Mayo al 6 de Junio de 1993** tiene lugar la **tercera semana nacional “Juntos por los Derechos del Niño”** y los días **18, 19 y 20 de Junio** de ese mismo año, se convoca al **III Encuentro Nacional de ONG's de Atención al Niño** bajo la consigna *Juntos por el Derecho a la Vida*, el cual estuvo auspiciado por UNICEF y se llevó a cabo en el Centro Pozo de Rosas, San Pedro de los Altos, Los

Teques. Los objetivos de la reunión eran: conocer los resultados de la investigación sobre los niños y la violencia realizada por CONGANI; analizar como afecta la violencia a los niños de los sectores populares del país; conocer experiencias de ONG's en la prevención de la violencia y evaluar el trabajo de la CONGANI y elaborar un plan de acción anual. Como puede apreciarse, respecto a la adecuación de la ley no hay más avances.

Luego, del **31 de Mayo al 2 de Junio de 1994** se realiza en Lima - Perú un **Taller Regional para la Aplicación de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño** al que asiste el Lic. Fernando Pereira en representación de CONGANI, con los objetivos de: intercambiar experiencias en la promoción de los derechos del niño; contribuir al desarrollo metodológico y organizativo de los Comités (organizaciones que se corresponden con la idea de CONGANI en Venezuela); y apoyar el proceso de articulación de los Comités Nacionales en la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe.

En función de dichos objetivos se plantearon como retos la necesidad de construir un movimiento social por los derechos de la infancia, avanzar en la adecuación de los marcos jurídicos internos a los principios de la Convención y realizar un amplia campaña de difusión de la misma en cada país. (BARRIOS, Ana y Eva Duarte: **Protagonismo Infantil y Juvenil a la luz de la Convención**, Caracas, 1996, pág. 16)

En palabras del Lic. Pereira "...entre los distintos temas tratados durante el evento, uno fue el de la adecuación legal. Entonces yo llego de Lima con una visión más ampliada del proceso y veo que el asunto es hacer algo más que un estudio comparado; además, CONGANI está pasando por un momento de transición de su equipo Coordinador, el D.N.I. se queda sin su presidente, llega un nuevo oficial residente a UNICEF... en fin, coinciden una serie de hechos que hacen ver que el asunto es más complejo."

Es importante destacar que el intercambio de experiencias en el Taller Regional hizo posible constatar que muchas de las actividades que venía realizando

CONGANI en Venezuela eran similares a las que se realizaban en otros países de la región, lo cual permitió validarlas. (Idem.)

Aún durante el año 1994 la Sociedad Civil participa en los talleres organizados por el INAM, el Ministerio de la Familia y UNICEF sobre la Convención y la Doctrina de la Protección Integral, de modo que, progresivamente sigue adquiriendo elementos de análisis para la comprensión de lo que la adecuación implicaba.

En el marco de la **cuarta semana nacional “Juntos por los Derechos de los Niños”**, se realiza el **26 de Junio de 1995** una sesión extraordinaria en la Cámara del Senado, **I Parlamento Infantil**, con el fin de que los niños pudieran expresar sus opiniones y propuestas sobre los problemas que los afectan, sobre sus derechos y cómo hacerlos valer.

Se llega así a Julio del mismo año, cuando el partido Social Cristiano COPEI introduce un Proyecto de Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores que, básicamente, pretende bajar la imputabilidad penal del menor y que cambia totalmente el panorama de los acontecimientos.

Posteriormente, en el marco de la segunda visita del Dr. Seda al país, **Octubre de 1995**, se da una reunión con las ONG's a fin de intercambiar ideas sobre su actuación en el proceso de adecuación de la legislación a la CIDN, ya que es el pueblo, la sociedad organizada la que debe decidir cuáles son las necesidades humanas y los derechos a defender y promover.

Para el **30 de Octubre de 1995**, la sociedad civil motivada por la discusión que se estaba realizando en torno a la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, constituye el **Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes** integrado por las siguientes organizaciones:

1. Movimiento de Apoyo a Iniciativas Zonales y Locales Autogestionarias (MAIZAL)
2. Comité de Familiares de las Víctimas de los Sucesos de Febrero y Marzo de 1989 (COFAVÍC)

3. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño (CONGANI)
4. Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, el Joven y la Familia (FIPAN)
5. Asociación Venezolana para la Educación Sexual Alternativa (AVESA)
6. Mi Compromiso con Venezuela
7. Fundación ALEDO
8. Red de Apoyo por la Justicia y la Paz
9. Defensa de los Niños Internacional (D.N.I.) Sección Venezuela
10. Unión Venezolana de Centros de Educación Popular (UVECEP)
11. Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la Universidad Central de Venezuela
12. Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA)
13. Movimiento de Educación Popular Integral Fe y Alegría
14. Red de Población y Desarrollo (REDPOB)
15. Pastoral Familiar Nacional
16. Círculos Femeninos Populares (C.F.P.)
17. Red de Instituciones Solidarias con los Jóvenes (REISOL)
18. Asociación Civil Niña Madre
19. Prohombre
20. Vicaría Episcopal de Derechos Humanos del Arzobispado de Caracas
21. Grupo Utopía La Vega
22. Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP)
23. Servicio Social Internacional. Comisión Venezolana S.S.I.
24. Asociación para la Denuncia, Rescate y Promoción de los Niños, Niñas y Adolescentes de y en la Calle (ARENISCA)

Dicho Comité, nace con la finalidad de iniciar un proceso de revisión y análisis de la CIDN, identificar las necesidades de la infancia y juventud y, paralelamente, analizar si los proyectos en discusión en el Congreso de la República apuntaban hacia una real protección integral de la infancia y juventud (para ese

momento el INAM, ya había redactado una contrapropuesta de ley a la presentada por COPEI).

La metodología de trabajo propuesta por el Comité consistió en:

- Agruparse por Comisiones para trabajar las áreas contempladas en la CIDN, de acuerdo a la experiencia, interés o competencia de las organizaciones.
- Cada comisión elegiría un responsable para realizar las convocatorias, retirar materiales, consultar y seleccionar lugar y horario de reuniones.
- La materia a discutir sería: ¿Qué dice la CIDN? ¿Da respuestas a la realidad?; ¿Qué necesidades sociales o aspectos de los niños, niñas y adolescentes con los que trabajamos requieren ser protegidos?; ¿Qué dice al respecto al anteproyecto de ley coordinado por el INAM? ¿Qué opinamos?; ¿Cuáles son nuestras propuestas? ¿Qué debería contemplar una nueva ley venezolana para ser coherente con lo establecido en la CIDN?

A tal fin, fue entregado como material de apoyo el texto completo de la CIDN, el proyecto del INAM y un resumen de una de las presentaciones de Edson Seda.

El **29 de Noviembre de 1995** se realiza la primera reunión del Comité con el objetivo de continuar el análisis del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores coordinado por el INAM e iniciar la discusión de las propuestas de los diferentes grupos de trabajo en torno a los aspectos que debería contener el referido proyecto para lograr una real adecuación de las leyes venezolanas a los postulados de la CIDN.

Estuvieron presentes: INInCO, Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público, Ucevep, MAIZAL, Génesis, Cátedra de la Paz, ALEDO, REISOL, REDPOB, Fonoaudiol, FIPAN, S.S.I., Red de Apoyo, Círculos Femeninos Populares, Asociación Scouts de Venezuela, CONGANI, Centro Promoción y Evangelización, D.N.I. y CECODAP.

Los grupos de trabajo expusieron las primeras conclusiones obtenidas del análisis de la realidad de los niños, niñas y jóvenes con los que trabajan, del estudio del proyecto de reforma en discusión, a la luz de la Convención, luego de haber

realizado consultas con las comunidades. Dichos grupos de trabajo se conformaron de la siguiente manera:

### 1. PROVISIÓN

- a) Vida, nacionalidad e identidad, coordinación de CONGANI y CECODAP y participación de representantes de MAIZAL, D.N.I. Venezuela, Secorve, S.S.I., Fundación Afin.
- b) Familia, coordinación Fundación ALEDO y participación del Centro Eclesial de Promoción y Evangelización, FIPAN, ECOSOFAM, Prohombre.
- c) Salud y seguridad social, coordinación PROVEA y participación de los Círculos Femeninos Populares y Hospital de Niños.
- d) Educación y desarrollo, coordinación del Grupo Utopía de La Vega y actuación de los miembros de MAIZAL, Cerfocal, ININCO, Fe y Alegría, Asoc. Génesis.

### 2. PARTICIPACIÓN

- a) Opinión, respeto a la cultura, religión y lingüística, coordinación CECODAP y trabajo de Fe y Alegría Área Metropolitana.
- b) Libertad de expresión e información, influencia de los MCS, coordinación ININCO y participación del Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público.

### 3. PROTECCIÓN

- a) Discriminación, maltrato, explotación sexual, coordinación de AVESA y trabajo de ABANSA.
- b) Adopción, secuestro, venta, coordinación ABANSA formando grupos de trabajo con Aldeas Infantiles y Servicio Social Internacional.
- c) Necesidades especiales, impedidos, coordinación FIPAN y trabajo de Fonoaudiol y otras instituciones afiliadas a FIPAN.
- d) Privación de libertad y administración de justicia, coordinación Red de Apoyo y trabajo con D.N.I. Venezuela.
- e) Trabajo infantil y juvenil, coordinación D.N.I. Venezuela y trabajo con Grupo Utopía, Efip, Fudep, Apep, Hogar Virgen de los Dolores
- f) Drogas, la Fundación José Félix Ribas.

En la reunión se llegó a algunos acuerdos, tales como:

- Difundir la información por escrito dentro de los diferentes grupos de trabajo.
- Solicitar una reunión con la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores.
- Solicitar una consulta con algunos redactores del Código de Familia de Panamá, a través del Fonuap.

El **6 de Diciembre de 1995** la Dra. Ana María Yáñez, abogada experta del Perú, se reúne con las ONG's de Atención al niño de Venezuela, en el marco de una serie de visitas de expertos internacionales propiciadas desde el año 94 por UNICEF y en este caso en particular, por la ONG Rädä Barnen de Suecia. El encuentro sirvió de apoyo al proceso de adecuación de la legislación minoril venezolana a la Convención, al servir de referente para aclarar dudas y brindar más conocimientos a las organizaciones involucradas e interesadas en este proceso.

El **13 de Diciembre de 1995** se realiza una segunda reunión del Comité en la que estuvieron presentes las siguientes organizaciones: ALEDO, FIPAN, S.S.I., CONGANI, CECODAP, PROVEA, Soy niño, Rednaci, Secorve, AVESA, Fundación José Felix Ribas. El objetivo de la reunión era iniciar la discusión de las propuestas de los diferentes grupos de trabajo en torno a los aspectos que debería contener el proyecto para lograr una adecuación a los postulados de la CIDN.

Se acordó lo siguiente:

- Que los distintos grupos de trabajo realizasen y presentasen cuadros comparativos basados en lo contenido en la CIDN, la Constitución Nacional, la Ley Tutelar, el proyecto del INAM,...de manera que se pudiese contar con un instrumento que sirviese de referencia al análisis a ser realizado por los miembros del Congreso.
- Preparar el taller solicitado por la diputada Lilia Arvelo a nombre de la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma a la Ley Tutelar de Menores a celebrarse el 22 de Enero de 1996.
- Solicitar una reunión al INAM a objeto de presentar las observaciones y propuestas realizadas por el Comité en relación al proyecto para la adecuación de la ley.

El **15 de Enero de 1996** se reúne nuevamente el Comité con el propósito de plantear dudas, conclusiones, propuestas en torno a los temas neurálgicos detectados en la reunión anterior y buscar consenso en las posiciones de cada grupo de trabajo, de cara al taller con los miembros de la Comisión Parlamentaria encargada de estudiar este proceso.

Participaron de la reunión miembros de ININCO, MAIZAL, Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público, S.S.I., CONGANI, D.N.I., UNICEF, FIPAN, Secorve, Fundación ALEDO, AVESA, Rednaci, Pastoral Familiar y CECODAP.

Durante esta asamblea se acordó: no esperar por la conclusión del informe técnico que adelanta el INAM para dar a conocer a los miembros de la Comisión Parlamentaria, las conclusiones y propuestas de los distintos grupos que integran el Comité, pese a desconocerse las recientes modificaciones que haría el INAM al proyecto original; y definir que la meta del Comité es lograr una reforma total de la legislación infantil y juvenil vigente en el país, procediendo a cambiar la vieja doctrina de la Situación Irregular por la de la Protección Integral.

Se acordó preparar todo lo relacionado con la reunión del 22 de Enero, a fin de presentar a la Comisión Especial del Congreso con claridad y contundencia todas las observaciones.

Efectivamente el **22 de Enero de 1996** se da la reunión de las ONG's de Atención al niño con la Comisión Especial del Congreso, en la que está presente la presidenta del INAM y Yuri Buaiz por UNICEF; conforme a lo planificado, representantes de cada tema hacen uso de la palabra para exponer sus observaciones al proyecto de ley y se da una dinámica interesante entre todos los asistentes.

La reunión termina con el compromiso de la Comisión Especial en hacer llegar a la sociedad civil el último proyecto presentado por el INAM, a fin de hacerle las consideraciones pertinentes e invitar a próximas reuniones en el Congreso de acuerdo a lo solicitado por el representante de CECODAP.

El **1º de Febrero de 1996** se convoca otra reunión del Comité en la que están presentes las organizaciones: ALEDO, Pastoral Familiar, D.N.I., CONGANI, CECODAP, ININCO, UNICEF, PROVEA, REDPOB y MAIZAL. Su finalidad era

evaluar la exposición del Comité ante la diputada Lilia Arvelo y la presidenta del INAM en el Congreso de la República en la reunión celebrada previamente y formular una estrategia a partir de estos resultados.

En dicha reunión se discutieron varios puntos:

- La posibilidad de elaborar un proyecto de ley alternativo, reconociendo ventajas y desventajas de hacerlo.
- La necesidad de informar en el interior del país acerca de esta situación, ya que es alarmante el nivel de desinformación en ciertas regiones sobre lo que acontece con la ley. Se aprovechó la ocasión para plantear las fechas de algunos eventos o foros relacionados con la materia a efectuarse en el interior del país.

Se decidió lo siguiente:

- Empezar paralelamente dos líneas de acción: mantener un diálogo, “alianza política”, tanto con el INAM como con el Congreso y al mismo tiempo, como ONG’s dirigirse a otras organizaciones y a la opinión pública para mantener viva la información sobre lo que sucede con la ley.
- Iniciar un proceso de divulgación general a través de foros, talleres, dípticos, faxes, periodistas, etc. en los que se aclare para qué sirve la ley.
- Estar de acuerdo con el articulado básico propuesto y definir y mantener ciertos puntos claves como “el niño sujeto de derechos”.
- Buscar posibilidades de obtención de recursos.

Conforme a lo acordado en la reunión del 1° de Febrero, a partir de este momento se organizan y llevan a cabo una serie de iniciativas a nivel nacional para informar y discutir sobre lo que acontece con la ley.

El **14 de Febrero de 1996** se realiza en la Casa de Retiro El Oasis de **Mérida** una jornada titulada **Los Derechos del Niño y la Necesidad de una Nueva Ley**, en la que estuvieron presentes 36 personas entre promotores sociales, educadores, presidente del INAM, coordinadores de ONG’s de Cátedra de la Paz, Pastoral Social, ANAPACE, FUNDAPASY (Yaracuy), FUNDAINEI (Aragua), entre otros; bajo la coordinación y auspicio de CONGANI y UNICEF.

Las ponencias desarrolladas trataron los antecedentes de la CONGANI, las disposiciones de la CIDN, los anteproyectos presentados, etc. y en plenaria se acordó promover la obtención del anteproyecto por todos los entes gubernamentales y no gubernamentales para su estudio y opinión; lograr que la nueva ley sea difundida a través de los Medios de Comunicación Social y llevar a la práctica su cumplimiento; promover un espacio que vigile la práctica de la Nueva Ley en el marco de la Convención; incorporar a las comunidades; redimensionar o reestructurar el INAM como ente rector de la Atención al Niño en Venezuela, entre otros puntos.

Finalmente, se delegó a la Cátedra de la Paz “Mons. Oscar Romero”, miembro de la CONGANI, la labor de sistematizar y promover espacios para seguir en la defensa de los Derechos del Niño y la necesidad de una Nueva Ley.

Los días **26, 27 y 28 de Febrero de 1996** se realizó en **Acarigua** (Edo. Portuguesa), un **Curso - Taller sobre la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y el proceso de adecuación de la ley venezolana**. En esta misma línea informativa, se efectuaron, posteriormente, reuniones similares en **Barquisimeto**, Estado Lara, el 22 de Marzo y en **San Felipe**, Yaracuy, el 18 de Abril de 1996.

El **29 de Febrero de 1996** se da una **reunión** con el Padre Alejandro Cussiánovich, uno de los representantes de la ONG **Rädda Barnen** de Suecia, convocada por el Comité Juntos por una Nueva Ley a fin de trabajar los antecedentes de la Convención Internacional y la Doctrina de la Protección Integral. Conviene aclarar, que todas las visitas hechas a Venezuela tanto por el Padre Cussiánovich, Jorge Valencia como Ana María Yáñez, expertos peruanos, representantes de dicha ONG, han sido gestionadas desde el Comité, el cual inclusive ha organizado sus agendas de trabajo.

El **5 de Marzo de 1996** se efectúa otra reunión del Comité en la que participan las siguientes organizaciones: ALEDO, Prohombre, D.N.I., CONGANI, CECODAP, RISP, Génesis, Pastoral Familiar, UVECEP, R.T.S.P., REISOL, COFAVÍC, CESAP, REDPOB y Círculos Femeninos Populares.

Los puntos de agenda fueron:

- El Taller organizado y convocado por el INAM sobre la Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia, informando la fecha y lugar de su ejecución (13-03-96).
- La aprobación de la ley, manejándose dos versiones: una, que por interés del INAM la ley pueda ser aprobada en el mes de Agosto (fecha de aniversario del instituto) y otra, que para la Comisión del Congreso la fecha tope es a finales del presente año.

Ante tal situación se asumieron como compromisos:

- Asistir al taller convocado por el INAM.
- Proponer una reunión del Comité con la presidenta del INAM y presentar las sugerencias y observaciones que se tienen sobre el proyecto de ley.
- Enviar, por intermedio de CECODAP, una carta a la presidenta del INAM con copia a la presidenta de la Comisión Especial del Congreso, agradeciendo la remisión de los proyectos y manifestando el interés por seguir colaborando en la formulación de la ley, por cuanto aún no se considera del todo acabada la discusión y revisión de la misma.
- Se reorganizaron las comisiones de trabajo que quedaron conformadas así:
  - ◆ Familia y adopción: Pastoral Familiar
  - ◆ Salud: ALEDO, REDPOB, PROVEA, Círculos Femeninos Populares
  - ◆ Trabajo: D.N.I., CECODAP
  - ◆ Recreación: CECODAP
  - ◆ Abuso Sexual: AVESA
  - ◆ Educación: Fe y Alegría, MAIZAL, Vicaría Derechos Humanos
  - ◆ Identidad: CECODAP
  - ◆ Niños infractores: INAM
  - ◆ Niños con necesidades especiales: FIPAN
  - ◆ Administración de justicia: Red Apoyo, COFAVÍC, D.N.I.
- Estar pendiente de las próximas visitas de Edson Seda, Alejandro Cussiánovich y Ana María Yáñez.

El **6 de Marzo de 1996** se llevó a cabo un **foro**, en la Casa Guipuzcoana de **Puerto Cabello**, titulado **Reforma de la Ley Tutelar de Menores y adecuación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**, en el que fueron ponentes la Dra. Ofelia Russián (D.N.I.), el Lic. Fernando Pereira (CECODAP) y el Lic. Edgar Martínez (CONGANI).

El **7 de Marzo de 1996**, se efectúa el mismo **foro** en el Salón Turpial del Hotel Don Pelayo, en **Valencia** (Edo. Carabobo). Participaron por la región en ambos foros: Centro de Apoyo Comunidad-Universidad; Casa del “Nuevo Pueblo” CESAP; Caritas Valencia; Grupo Cultural y Conservacionista “TABARE”; Asoc. de Defensa de los Derechos Humanos (ADDH); Fundación Cantoya, Niños Trabajadores de Pto. Cabello; Grupo Cultural “Costumbres de mi Pueblo” y Hogares CREA Prevención.

El **12 de Marzo de 1996** se realizó un programa sobre **La Ley Tutelar de Menores busca un cambio a favor de los niños**, en el espacio CIUDADANOS, programa radial de FM Globo, donde estuvo como invitado Walter Trejo de la Cátedra de la Paz, Núcleo Los Curos.

El **16 y 17 de Marzo de 1996** se celebró en **Maracaibo** un **Taller sobre la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y una Nueva Ley**.

El **29 de Marzo de 1996** se efectuó una **reunión** en CECODAP, de **Edson Seda** con el Comité y otras ONG’s, para analizar cual debía ser, en opinión del experto, el papel de la sociedad civil a partir de ese momento, cómo debería ser su participación en el ente rector, de acuerdo con el desarrollo de los acontecimientos.

El **24 de Abril de 1996** el **Foro Permanente de las ONG’s Venezolanas** congregó en el Auditorio “Menca de Leoni” de la Fundación del Niño, a un significativo número de ONG’s para dialogar con representantes de los sectores público y privado sobre el **Proyecto de Reforma a la Ley Tutelar de Menores**, con el fin, por un lado, de enriquecer la propuesta planteada y por el otro, contribuir a posicionar el tema en la agenda pública.

En el evento participaron como ponentes la diputada Lilia Arvelo en representación del Congreso; Nancy Montero, presidenta del INAM; María Gracia Morais, directora del C.I.J. de la UCAB y Fernando Pereira, coordinador de

CECODAP, en representación del Comité. La mayoría de los ponentes coincidieron en que las reformas que se están haciendo plantean un cambio profundo e integral en el modo de ver la infancia, en el que la sociedad civil organizada debe participar activamente. Además de reconocer que se vive un momento en el que se necesita reformar lo existente y crear una conciencia colectiva a favor de los niños, niñas y adolescentes. Obsérvese que por primera vez se sientan en la misma mesa todos los actores del proceso, salvo UNICEF, que no compareció, a pesar de estar invitada, por inconvenientes personales del funcionario destacado a tal fin.

Del **13 al 17 de Mayo de 1996** se celebra la **quinta semana nacional “Juntos por los Derechos del Niño”**, a través de un conjunto de acciones dirigidas a promover y divulgar los planteamientos centrales de la CIDN. Entre otras actividades, se redacta un documento titulado **Concretemos la esperanza ¡Una Ley para Nosotros!**; el cual es fruto de una consulta realizada durante un proceso de participación infantil y juvenil a objeto de opinar y manifestar, a los que tienen en sus manos la responsabilidad del poder, lo que los niños y jóvenes piensan, sienten y desean.

Durante **este mismo mes**, también fue presentado el documento **Posición del Comité “Juntos por una Nueva Ley para los niños, niñas y adolescentes”**. **Consideraciones y propuestas al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia (2ª Versión) elaborada por el INAM**, en el cual se recogen las observaciones hechas por las organizaciones miembros del Comité, como resultado de un proceso de participación en el que se contó, inclusive, con la asistencia del propio INAM. El Comité, realizó su análisis en base a la detección, en el Anteproyecto, de los siguientes **nudos críticos**: Definición de términos, Ente Rector, Políticas Públicas, Administración de Justicia, el Debido Proceso, el Ministerio Público, Infracciones a la Ley Penal, Intereses Difusos y Canales de Participación y Observaciones de Carácter Técnico. (Posición del Comité, Mayo 1996, págs. 6 - 10).

Las observaciones fueron las siguientes (Somos Noticia, 1996, págs. 177-182):

- Es indispensable definir jurídicamente los términos niño y adolescente. En el anteproyecto crea confusión el uso indistinto de la palabra “menor” junto con “niños, niñas y adolescentes”.
- El INAM, con nuevo nombre, no debería ser **Ente Rector**, ya que a este le correspondería: ejercer una función rectora y no ejecutora; coordinar sin centralizar la gestión social pública desde el nivel central hasta el local; promover la información y evitar la masificación, mediante la creación y ensayo de modelos de intervención. Así pues se hace necesaria la creación del mencionado Ente Rector dentro de un sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia.
- Deberían quedar expresamente estipulados en la ley los recursos destinados a la ejecución de las políticas públicas de protección a la infancia, mediante la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto nacional, ya que es la única forma de garantizar la aplicación de dichas políticas.
- En el actual Anteproyecto el título referido a la Administración de Justicia es una copia fiel y exacta de la Ley Tutelar de Menores, por ello, dicho título requiere una revisión a fondo.
- No parece estar claramente definido el derecho al goce efectivo de las garantías procesales, es decir, el derecho a un juicio justo. No existe el “contradictorio” o argumentación en defensa del acusado y se asumen como válidas las presunciones y el libre arbitrio del Juez.
- Es necesario definir claramente las funciones de los procuradores, tomando en cuenta si el papel del Ministerio Público cambiará de inquisidor a acusador en virtud de la reforma el Código de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se discute en el Congreso.
- Es indispensable determinar claramente los límites de edad para poder discriminar los casos en los que el niño es inimputable sin responsabilidad penal y aquellos otros en los que, siendo igualmente inimputable, es responsable penalmente. Todo esto a los efectos de la aplicación de las correspondientes medidas de protección o socio-educativas, según sea el caso. Igualmente debe revisarse y dejar establecido

todo lo relativo a la privación de libertad, sitio de reclusión, medidas que se pueden imponer y su duración, diferenciando adolescentes de niños.

- No se toma en cuenta ni se regula la institución de los “interese difusos”.
- No se contempla la creación de canales de participación tales como oficinas de protección o defensoría de los derechos de la niñez y adolescencia, bien sea de carácter público o privado.
- No se garantiza el ejercicio del derecho a un nombre y una nacionalidad de niños y niñas indocumentados, además, de no considerarse la vigente Ley de Protección Familiar en su primer capítulo.
- Deben definirse las provisiones administrativas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la educación.
- Debe establecerse el derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes al disfrute integral del más alto nivel posible de salud física y mental sin ningún tipo de discriminación.
- La adopción, nacional e internacional, debe incorporarse a la nueva ley de acuerdo con los principios establecidos en la CIDN y demás tratados internacionales referidos a la materia.
- Priva el libre arbitrio del Juez en la fijación de las medidas a tomar respecto a la pensión alimentaria, además, de que el procedimiento es largo y poco claro.
- Continúan sin protección laboral los niños menores de 14 años, ya que no se contempla la posibilidad de que trabajen por debajo de esa edad. Con ello se está desconociendo la realidad y exponiendo a un numeroso grupo de niños a posibles abusos y explotación.
- El derecho a la participación solo se menciona en un listado enunciativo de derechos, lo cual no parece dar ningún tipo de garantía para su ejercicio.
- En cuanto a la libertad de expresión, opinión, acceso a la información e influencia de los medios masivos, el anteproyecto pone énfasis en los aspectos punitivos pero no en la promoción.

Como conclusión, el Comité opina que aunque esta segunda versión representa un **avance** respecto a la primera, no puede considerarse todavía una ley adecuada a la CIDN, sino que continúa siendo una reforma a la Ley Tutelar de Menores, por lo cual **subyace** todavía en la Doctrina de la Situación Irregular. Además de justificar, en el mismo documento, por qué prefieren un Código y no una Ley Orgánica, argumentando que debería existir un solo cuerpo normativo que se ocupara de todo lo relativo a la niñez y adolescencia, lo cual permitiría recopilar todas las normas relativas a la niñez dispersas en el ordenamiento jurídico y que al ser sancionado, podría ser aplicado de inmediato, sin necesidad de ningún reglamento como se necesitaría en el caso de una ley orgánica.

El **7 de Junio de 1996** la Cátedra de la Paz “Mons. Oscar Romero”, de la Universidad de Los Andes, celebró el **Seminario “La Educación para la Paz en el marco de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño”**. Estuvieron presentes CONGANI, CECODAP, INAM, entre otros. El aspecto medular del debate se centró en la contraposición de la Ley Tutelar de Menores a la CIDN, de la que Venezuela es firmante.

El **21 de Junio de 1996** tuvo lugar el **II Parlamento Infantil y Juvenil** en la Cámara del Senado del Congreso de la República. La máxima autoridad del Poder Legislativo, Cristóbal Fernández Daló, hizo la juramentación de la Presidenta del Congreso, el resto de la directiva y los parlamentarios infantiles y juveniles, quienes discutieron todo lo concerniente a la reforma de la Ley Tutelar de Menores, para brindar aportes significativos y relevantes que contribuyan a la discusión que se viene desarrollando en el Congreso en relación a la aprobación de una ley que se adecue a la CIDN.

Algunos de los temas discutidos fueron: edad de imputabilidad, reeducación de jóvenes infractores, nacionalidad e identidad, educación e información sexual, protección niños trabajadores, maltrato infantil, etc. Por cada tema participaron niños y jóvenes de distintos colegios del país.

Conforme a lo expresado por Fernando Pereira en su entrevista, para **Julio de 1996**, en virtud del curso que habían seguido los acontecimientos, desde que COPEI

introdujo su propuesta y el INAM había asumido la responsabilidad de emprender una reforma más integral de ley de menores, en el seno de la sociedad civil se hacen más patentes las discusiones sobre qué posición tomar respecto a lo que acontece con la ley. Para entonces, se planteaban como opciones: mantener el apoyo al INAM y trabajar conjuntamente o presentar una propuesta de ley de factura propia. Para solucionar el dilema, se decidió por la primera opción, ya que una ruptura podría acarrear la desaprobación del Ejecutivo Nacional a la sociedad civil, lo cual sería inconveniente, visto que por primera vez había sido invitada a participar de un proceso de discusión de ley. Pesaron además otras razones, como la carencia de recursos técnicos, humanos y económicos para afrontar tal tarea.

Ante esta discusión interna, las organizaciones miembros del Comité diseñaron como estrategia realizar un “lobby” parlamentario con varios jefes de fracciones políticas (COPEI, Causa R, MAS,...) y con la propia Comisión Especial, a fin de hacer entender que el problema de la adecuación de la ley no es exclusivo del INAM, sino que es un problema público y prioritario que interesaba a todo el país; destacando además, que esa segunda versión presentada adolecía de fallas, que hacía falta tiempo y que era impostergable la adecuación de la ley a la CIDN.

De las reuniones del Comité surgió y se hizo la siguiente propuesta: conformar un Equipo Técnico Redactor de no más de 5 o 6 personas, que entendieran de la Doctrina de la Protección Integral, de Técnica Legislativa, etc. y un Equipo Consultivo ampliado conformado por representantes de distintas organizaciones (como CONGANI, Comité, Iglesia, UNICEF, INAM, Consultoría Jurídica del Congreso, Poder Judicial y Fiscalía General), a fin de elaborar la tercera versión del Anteproyecto de ley.

Se realizaron varias reuniones “informales” con la Comisión Especial, hasta finalmente lograr se aprobara la proposición de que el proyecto no dependiera -solo- del INAM sino que pasara a ser una iniciativa parlamentaria y que dicho equipo lo iba a presentar, “juramentar” la propia Comisión.

Lamentablemente, tal acuerdo no se materializó debido a que no se logró reunir al equipo redactor del que se había hablado. La sociedad civil asistió a dos

reuniones celebradas en el INAM, en **Agosto de 1996**, donde estaba UNICEF, CONGANI e INAM, pero la metodología de trabajo adoptada demostró que no iba a conseguirse nada nuevo. Por ello, la sociedad civil prefirió no comparecer más y el equipo del INAM terminó su proceso solo presentando una Tercera Versión en Octubre de 1996. Se llegó entonces a la conclusión de que había que buscar otra alternativa que condujera el proceso legislativo a feliz término.

El **28 y 29 de Septiembre de 1996** se realizó una **Jornada de Formación sobre la Doctrina de la Protección Integral**, en la que unas 20 ONG's de todo el país, aproximadamente, se reunieron para profundizar sobre la CIDN y la Doctrina de la Protección Integral. Se emplearon materiales del C.I.J. de la UCAB, de UNICEF y de Rädä Barnen y entre otros aspectos se analizaron como estrategias de acción en el corto y mediano plazo:

- Difundir información sobre la propuesta de Ley a ser entregada por el INAM (3ª versión) desde el equipo operativo de CONGANI al resto de los estados del país.
- Elaborar los análisis técnicos que sean necesarios para fijar una posición.
- Establecer las alianzas estratégicas con sectores claves, previamente identificados en cada estado o región.
- Crear una opinión pública favorable a la formulación /redacción de una nueva ley o código para la infancia del país.

A partir del **16 de Octubre de 1996**, la Cátedra de La Paz en Mérida inició la campaña “Ponle corazón a la Convención” desde el proyecto “Una clase para la Paz” en las escuelas básicas de Mérida y en organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales de esa ciudad. La campaña se amplió, de modo a constituirse luego en una iniciativa nacional, puesto que se desarrolla en todos los estados del país con participación de ONG's y del Misnisterio de Educación.

El **17 de Octubre de 1996** es convocada una **reunión del Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes**, en la que se planteó como metodología de trabajo para el análisis preliminar de la 3ª Propuesta del INAM lo siguiente:

- Revisar su contenido a la luz de los ocho nudos críticos expuestos en la Posición del Comité del mes de Mayo de 1996.
- Analizar el articulado a la luz de las expectativas y aportes de cada ONG o grupo de ONG's según el área específica de trabajo.
- Enfatizar el análisis del Libro V de la propuesta presentada por le INAM, ya que representa aspectos fundamentales en cuanto a las garantías para el cumplimiento de los DDHH de la infancia y adolescencia.
- Se sugirió emplear el Informe Final del Análisis de la 2ª Versión (Febrero 1996) “Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia”, elaborado por el C.I.J. de la UCAB, como orientación para el análisis.
- Se estableció una fecha tope en el Comité para tener una opinión respecto a la Propuesta entregada.

El **29 de Octubre de 1996** se realizó en CECODAP una reunión convocada por el Comité Juntos por una Nueva Ley con la finalidad de que las distintas organizaciones asistentes opinasen sobre la Propuesta presentada, recientemente, por el INAM a la Comisión Especial del Congreso. En dicha oportunidad, Maria G. Morais y Cristóbal Cornieles, del C.I.J. de la UCAB, fueron invitados a participar de la reunión y aprovecharon la ocasión para informar sobre el Convenio que el día anterior había sido firmado por UNICEF y la UCAB y de los proyectos de allí derivados.

El **7 de Noviembre de 1996**, una representación del Comité Juntos por una Nueva Ley, de CONGANI y de la Vicaría de los Derechos Humanos, sostuvo una reunión, en la Dirección de Menores de la Fiscalía General de la República, con las doctoras Eliett Blanchard, Elda Rangel y María del Carmen Rondón, a fin de intercambiar opiniones en torno al significado y trascendencia de la CIDN y sobre el proceso de adecuación legislativa que se adelanta en el país. El Comité enfatizó la necesidad de reconocer este proceso como una materia de interés nacional que no se circunscribe a ninguna institución o sector en especial.

Del **8 al 9 de Noviembre de 1996** se realizó en Maracay unas **Jornadas Formativas sobre la Nueva Ley para los Niños, Niñas y Adolescentes**,

persiguiendo los siguientes objetivos: Proporcionar información sobre la CIDN y la necesidad de una nueva ley para la infancia y adolescencia venezolana y lograr consensos básicos en torno a las estrategias a seguir y las acciones a ejecutar para conseguir una adecuada legislación que garantice los DDHH de la infancia.

El **16 de Noviembre de 1996** se realizó una **Jornada sobre la Nueva Ley para la Infancia y Adolescencia** en Valencia, Estado Carabobo.

El **26 de Noviembre de 1996**, el Comité efectuó una nueva reunión en la que estuvieron presentes representantes de la Fundación ALEDO, Fe y Alegría, D.N.I.-Sección Venezuela, Fundación Together- Mi Compromiso con Venezuela, CESAP, REDPOB, COFAVÍC, CECODAP, FIPAN, CONGANI e ININCO-UCV. Participaron como invitados María G. Morais y Yuri Buaiz de la UCAB y UNICEF, respectivamente.

El propósito del encuentro fue dar a conocer los términos del Convenio UNICEF-UCAB y discutir cuál sería la participación del Comité en las actividades allí previstas, es decir, cómo podría intervenir la sociedad civil en el proceso que se adelantaría a consecuencia de la firma del Convenio.

Las distintas organizaciones comentaron y discutieron las fortalezas y debilidades de la UCAB para elaborar el nuevo proyecto de ley. Reconocieron que en el C.I.J. trabaja un equipo con capacidad técnica-jurídica indiscutible, que está cohesionado, comprende y comulga con los principios de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; cuenta con los recursos económicos y humanos necesarios para emprender la tarea de revisar la Propuesta del INAM y presentar un Informe, al igual que, elaborar una propuesta alternativa de ley llegado el caso, y por último, que está abierto a la participación de la sociedad civil. Del mismo modo, manifestaron sus temores de que la iniciativa pudiera ser considerada como un “Proyecto de la UCAB” y que la directiva de la Universidad decidiera sobre lo que debe contener el proyecto; no obstante, pese a estas dudas, siempre prevaleció la percepción de que la asistencia técnica del C.I.J. era indispensable en tanto la Propuesta del INAM continuaba sin garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños.

Para dar respuesta a las inquietudes expresadas, el Dr. Yuri Buai, en representación de UNICEF, habló de las razones para la escogencia de la UCAB y de la necesidad de conformar un equipo mixto: sociedad civil-autoridades gubernamentales- academia con el objetivo de redactar un verdadero proyecto de ley garantista a ser introducido en el Congreso; acotando además, que UNICEF, como organismo internacional, simplemente, está ejerciendo su misión de brindar asistencia técnica y financiera, sin pretender usurpar espacios o funciones que no le corresponden.

Por su parte, Maria G. Morais, directora del C.I.J., aclaró varios puntos haciendo una lectura detallada de una comunicación enviada a la diputada Arvelo, presidenta de la Comisión Especial, el 18 de Noviembre próximo pasado, donde se informaba a dicha Comisión lo siguiente: términos del convenio, objetivos, conformación del equipo y cronograma general de actividades; reflexiones doctrinarias con especial énfasis en las diferencias entre las doctrinas de la Situación Irregular y de la Protección Integral y los rasgos generales sobre el contenido que deberá tener la nueva legislación. Explicó además que el análisis a la Propuesta se haría en un plazo de 2 meses para definir si era preciso reformular, rechazar o elaborar una nueva acorde con la CIDN; que simultáneamente se realizaría un estudio socio-jurídico sobre la Ley Tutelar de Menores y una investigación sobre menores privados de libertad y que, para la etapa de elaboración del proyecto de ley se conformaría una instancia de apoyo integrada por seis miembros: uno de UNICEF, uno de la Consultoría Jurídica del Congreso y cuatro de la Sociedad Civil (Comité). Propuso que de estos últimos, tres fueran fijos y uno rotativo, de acuerdo con la temática o derecho en discusión. Igualmente enfatizó, que el rol del Centro sería eminentemente técnico y de ninguna manera habría ingerencia interna o foránea en la labor a realizar.

En esta reunión, también se acordó solicitar una consultoría a la Dra. Ofelia Russián, a través del D.N.I. Sección Venezuela, para que analizara la 3ª Propuesta entregada por el INAM y presentara un informe fijando la posición del Comité al respecto, igual que lo hizo en la oportunidad anterior, con insumos de todas las

organizaciones miembros; gestionar una entrevista a la Dra. Nancy Montero (Presidenta del INAM) con el objeto de expresarle personalmente la visión del Comité sobre el proceso; mantener el perfil y ritmo independiente de trabajo respecto a lo que se comience a hacer en la UCAB y celebrar una reunión el 9 de Diciembre con la intención de realizar un balance del año 96 y definir líneas de orientación y estrategias para 1997.

En efecto, el **9 de Diciembre de 1996** se reunió el Comité con la asistencia de representantes de ININCO, Grupo Utopía, Fundación ALEDO, Vicaría de Derechos Humanos, C.F.P., Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, CONGANI y CECODAP. Durante el encuentro se discutieron los siguientes puntos:

- Contratar una consultoría, a través del D.N.I. Sección Venezuela, a fin de analizar la 3ª Propuesta del INAM y elaborar un informe donde se plasme la posición del Comité al respecto.

- Reivindicar el rol de “cancerbero de los Derechos de los Niños” correspondiente a la sociedad civil, encargada de velar por los mismos y de hacer que se respete la Convención.

- Discutir quienes serían los representantes de la sociedad civil (Comité) en los equipos de apoyo fijo y rotativo requeridos por el equipo técnico de la UCAB, para las reuniones a celebrarse el año entrante.

El **14 de Enero** se llevó a cabo la primera reunión del Comité en el año **1997**. La agenda de trabajo para ese día versó sobre el informe de consultoría de la Dra. Russián, aporte económico para la misma, personas propuestas para la comisión permanente en la UCAB, reuniones con el INAM y el Congreso.

Se nombró, tentativamente, como representantes para el **equipo de apoyo fijo** a: Fernando Pereira, Eligio Rodríguez y Edgar Martínez; para el **equipo rotativo**, por áreas, a las siguientes personas: Elizabeth Safar (Comunicación), Inge Colima (Adopción), Fundación ALEDO (Salud reproductiva), Nidia Borges (Educación), Eligio Rodríguez (Infracciones), Lilian Montero (Desjudicialización).

Se designó a las siguientes personas para mantener conversaciones telefónicas con las instituciones involucradas en el proceso: Diputada Lilia Arvelo (Fernando Pereira), Nancy Montero (Fundación ALEDO) y con la UCAB (Edgar Martínez).

De igual modo, se conversó acerca de la reunión llevada a cabo en la Fiscalía con la Dirección de Menores y Familia en Noviembre de 1996.

El **21 de Enero de 1997**, se volvió a reunir el Comité y estando presentes: CECODAP, CONGANI, AVESA, Pastoral Familiar, Fe y Alegría, S.S.I., D.N.I.; COFAVÍC y Vicaría de Derechos Humanos.

En esta oportunidad, la Dra. Russián explicó el marco legal de referencia sobre el cual debería construirse una nueva ley y mostró la estructura del Informe Final a ser presentado por el Comité, el cual consta de marco conceptual y teórico, observaciones y análisis de la propuesta, conclusiones y recomendaciones. Sobre este aspecto se decidió entregar el informe sin el análisis y las correcciones del articulado.

Entre las personas indicadas en la reunión anterior para integrar el equipo de apoyo a la UCAB, no hubo cambios a excepción de Eligio Rodríguez quien se excusó de formar parte del equipo fijo. Para sustituirlo se designó a Ofelia Russián y a Lilian Montero.

El **29 de Enero de 1997** en el marco del programa “Del dicho al hecho por los derechos”, espacio creado en CECODAP con la intención de debatir temas fundamentales sobre la adecuación de la legislación venezolana a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, se realizó el **foro: ¿Qué hacer frente a los niños, niñas y jóvenes indocumentados?**, el cual contó con la participación como panelistas de: Nancy Montero (INAM); Isabel Ramírez, Abogada Adjunta de Familia y Menores (Fiscalía General de la República); Suilvida Rausseo (Oficina Diocesana de DDHH de Ciudad Guayana); Padre Matías Camuña (Justicia y Paz) y Juan Raúl Gil (Fiscalía General de Cedulación).

El **25 de Febrero de 1997** el Comité se reunió con la Dirección de Familia y Menores, de la Fiscalía General de la República, a fin de propiciar un intercambio y apoyo mutuo en la solución de problemas con los niños y tantear el terreno sobre la ley.

Los días **26 de Febrero y 5 de Marzo de 1997** los miembros de los equipos de apoyo fijo y rotativo asisten en la UCAB a un ejercicio de derecho comparado organizado por el Equipo Técnico del C.I.J. de la UCAB.

El **6 de Marzo de 1997**, conjuntamente con la UCAB, el Comité hizo entrega formal a la Comisión Especial del Congreso del documento sobre su **Posición frente a la Propuesta presentada por el INAM** en Octubre del año pasado, donde se expresa, básicamente, lo siguiente:

- Se puede decir que hay muchos aspectos positivos en la Propuesta. Sin embargo, subyacen, todavía, vestigios de la Doctrina de la Situación Irregular y la violación de derechos y artículos de la Convención y de la legislación Nacional, así como contradicciones dentro de la misma propuesta.
- A pesar de los cambios positivos que tiene, todavía no se ve claro si es una nueva ley o una reforma a la Ley Tutelar de Menores.
- Se hace difícil un análisis más profundo, debido a la modalidad de construcción de la propuesta, lo cual impide avanzar en sugerencias y otras observaciones.
- Si bien en la propuesta fueron agregadas algunas de las observaciones e inquietudes formuladas por las organizaciones integrantes del “Comité Juntos por una Nueva Ley para los Niños, Niñas y Adolescentes”, el documento no recoge en su totalidad la Doctrina de la Protección Integral, ni se adapta a los principios de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, continuando su estructura basada en la Doctrina de la Situación Irregular, y por tanto, consagrando una serie de instituciones, procedimientos y estructuras incompatibles con dichos principios, en ningún momento garantizados por mecanismos idóneos y efectivos para el pleno ejercicio y protección de los derechos.

El **12 de Marzo de 1997**, “Del dicho al hecho por los derechos”, realizó el foro **Informe Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño: Venezuela en el trío de los morosos**, en el que se contó como panelistas con las siguientes personas: 1) la Embajadora Adriana Pulido, del Ministerio de Relaciones Interiores, quien habló sobre el compromiso de Venezuela en presentar al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas un informe sobre las medidas adoptadas

para dar efecto a los derechos reconocidos en la CIDN y el papel de la Cancillería en el cumplimiento de esta obligación. 2) la Lic. Angela Meo, del Ministerio de la Familia, disertó sobre el informe para el seguimiento de la Convención, el papel del Estado Venezolano y el por qué no ha sido entregado. 3) el Dr. Yuri Buaiz, Consultor de Derechos Humanos de UNICEF, quien habló sobre el papel de UNICEF en el cumplimiento de la entrega del informe a las Naciones Unidas y la importancia del mismo. 4) el Lic. Calixto Dávila, de PROVEA, quien trató sobre el informe como mecanismo de defensa de los Derechos Humanos de los niños, niñas y jóvenes; sobre las reacciones del Comité de Derechos del Niño en Ginebra ante el incumplimiento y sobre qué pueden hacer las ONG's para exigir el cumplimiento de esta obligación internacional. 5) el Lic. Edgar Martínez, Coordinador de CONGANI, abordó lo referente al papel de las ONG's en la entrega de informe a las Naciones Unidas.

El **2 de Abril de 1997** el equipo de apoyo fijo asistió a una reunión en la UCAB, con el equipo técnico, a fin de conocer el mapa de la ley elaborado por este último. Los asistentes estuvieron de acuerdo con todos los puntos tratados a excepción del nombre dado al proyecto de ley, por excluir del mismo la denominación “niñas”.

El **3 de Abril de 1997** el Comité se reunió para discutir los planteamientos traídos de la UCAB en la reunión anterior.

El **9 de Abril de 1997**, “Del dicho al hecho por los derechos”, organizó el **foro-taller: La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y la Nueva Doctrina de la Protección Integral**, para el cual se invitó a María G. Morais, del C.I.J. de la UCAB, como facilitadora.

El **11 de Abril de 1997**, la Dra. Ofelia Russián, por el D.N.I.-Sección Venezuela, fue invitada al Instituto Universitario de Policía Científica (IUPOLC) a dictar una conferencia sobre la ley.

Ese mismo día, se celebró una reunión con el equipo técnico de la UCAB a la que asistieron tanto miembros de los equipos de apoyo fijo como rotativo para discutir sobre aspectos civiles y la situación de abandono.

El **16 de Abril de 1997** representantes de los equipo de apoyo fijo y rotativo de la sociedad civil asistieron, en la UCAB, a una reunión con el equipo técnico a fin de discutir, una vez más, la situación de abandono. La ocasión sirvió para que los asistentes dieran su opinión sobre el problema, relataran sus experiencias y sugirieran soluciones a ser incorporadas en la ley.

El **23 de Abril de 1997** miembros del equipo de apoyo fijo y rotativo participan en una nueva reunión con el equipo técnico de la UCAB, donde se discutieron, en esa oportunidad, los siguientes temas: identidad y medios de comunicación social, ambos ampliamente considerados y respaldados con material escrito consignado por los asistentes.

Los días **24 y 25 de Abril de 1997**, CECODAP conjuntamente con Rädä Barnen y la Alcaldía de Chacao organizaron el seminario **Los municipios y su papel en la promoción y defensa de los derechos del niño**. El evento perseguía los siguientes objetivos: Promover una propuesta de descentralización y desjudicialización para los municipios del área metropolitana de Caracas; reflexionar en torno al papel central de los municipios en la promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia de su localidad; elaborar propuestas para el proyecto de ley y capacitar a los funcionarios municipales en la creación y funcionamiento de Defensorías Municipales de los derechos de la infancia y adolescencia.

Para la instalación del seminario se contó con la presencia de Jaime Jesús Pérez (Rädä Barnen), Irene Sáez (Alcaldesa de Chacao), Oscar Misle (CECODAP) y Marisela Valero (Directora de Desarrollo Social, Alcaldía de Chacao).

Las ponencias del día 24 de Abril estuvieron a cargo de: Maria G. Morais, Directora del C.I.J. de la UCAB, quien habló de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral; María Cristina Parra, Juez Superior de Familia y Menores, quien expuso sobre la Desjudicialización: posibilidades y limitaciones; Jaime Jesús Pérez, Coordinador de los Programas para América del Sur (Rädä Barnen), quien intervino con un trabajo titulado Defensorías de los Derechos de la niñez y adolescencia: Hacia el cumplimiento de la Convención

y Nancy Montero, Presidenta del INAM, quien expuso sobre la Descentralización de la protección a la niñez y adolescencia: retos, posibilidades y limitaciones.

La dinámica de trabajo del día 25 de Abril se inició con un panel sobre la Defensorías de la infancia y adolescencia en Venezuela a cargo de Rosa Tuzzato (Alcaldía Chacao), Lilian Montero (CECODAP), Gloria Perdomo (INAM), Oficina de Atención Jurídica (Alcaldía Baruta). Luego, se organizaron grupos de trabajo para discutir los temas tratados en las ponencias del día anterior y se culminó la actividad con una plenaria y la lectura de las conclusiones aportadas por cada grupo.

El mismo **25 de Abril de 1997**, se llevó a cabo en el Estado **Miranda** unas **Jornadas sobre la ley** dirigidas por Edgar Martínez, Coordinador General de CONGANI, con el propósito de suministrar información sobre la Doctrina de la Protección Integral. Para ello se contó con material preparado tanto por la Dra. María G. Morais del C.I.J. de la UCAB, como por la Dra. Ofelia Russián del D.N.I. Sección Venezuela y de CONGANI.

El **29 de Abril de 1997**, “Del dicho al hecho por los derechos”, celebró el foro **Tráfico de Niños ¿Mito o realidad?**. Expusieron: Fernando Pereira (Coordinador General de CECODAP), Luis Terán (Ex Consul del Ecuador en Venezuela hasta Febrero de 1997), Cristina Nicklas (Servicio Social Internacional) y Nancy Montero (Presidenta del INAM).

El **2 de Mayo de 1997**, el equipo de apoyo fijo fue convocado a una reunión con el equipo técnico de la UCAB a objeto de hacer un análisis comparado de los modelos de organización administrativa para la protección de los derechos de niños y adolescentes, vigente en Brasil, Costa Rica y Perú. Además recibió el cronograma de las actividades programadas por el equipo técnico, para los meses de Mayo, Junio y Julio de 1997.

El **7 de Mayo de 1997** el equipo de apoyo asistió a una reunión en la UCAB donde se encontraban como invitadas la presidenta y la directora de gestión programática del INAM, quienes explicaron los criterios de elaboración del Libro V de la Propuesta presentada por el instituto en Octubre de 1996.

El **7 de Mayo de 1997** el Programa de Atención Comunitaria a la Infancia (PACOMIN) realizó una **movilización** por los derechos de los niños, niñas y jóvenes en el Municipio Carirubana del Estado **Falcón**.

Del **12 al 18 de Mayo de 1997** se celebró la **VI Semana Nacional Juntos por los Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes**, con actividades a nivel nacional, destacándose las siguientes:

En la Capital, el **12 de Mayo de 1997** los niños realizaron un cabildo en la Cámara Municipal de Caracas.

El **14 de Mayo de 1997** CECODAP organizó la **Marcha por los Derechos de los Niños**, desde la Plaza Bolívar de Caracas hasta el Congreso de la República, en la que participaron gran cantidad de niños representantes de diversas escuelas del área metropolitana. Lo que se perseguía con la marcha era culminarla con la entrega a la Alcaldía de Caracas, al Arzobispado y al Congreso de la República de dos documentos escritos por los niños: uno sobre la opinión que tienen ellos mismos de cómo defender sus derechos y otro donde se recogen firmas de niños para presionar a fin de que se entregue, finalmente, a las Naciones Unidas el informe sobre la situación de la niñez y adolescencia en el país.

Luego de una ofrenda floral a la estatua del Libertador, el Alcalde del Municipio Libertador, Antonio Ledezma, recibió de manos de una niña los documentos mencionados y finalmente, después de que los niños entraron al Congreso al ritmo de sus consignas, pancartas y alegría, una comisión entregó copias de los mismos documentos a la máxima autoridad del Congreso, Cristóbal Fernández Daló y al presidente de la Cámara de Diputados, Ramón Guillermo Avelado.

El **14 de Mayo de 1997** se celebró en el Estado Lara unas Jornadas sobre la ley organizadas por la CONGANI de dicha entidad con el apoyo de la CONGANI central. En esta ocasión el facilitador fue Edgar Martínez. Igual actividad se realizó los días **14 y 15 de Mayo de 1997** en el Estado Carabobo, siendo Ofelia Russián la facilitadora.

El **15 de Mayo de 1997** la Asociación Civil Aragua Primero organizó las **II Jornadas de Discusión sobre la Reforma a la Ley Tutelar de Menores**, en vista de

la receptividad obtenida y el compromiso asumido en las I Jornadas celebradas en Mayo de 1996. La intención del evento era continuar propiciando el debate así como la de generar aportes para la nueva ley. El programa fue el siguiente: instalación a cargo de la Lic. Margarita de Tablante, presidenta de la A.C. Aragua Primero; palabras del Dr. Yuri Buaiz de UNICEF; ponencia de la Dra. Ofelia Russián, Coordinadora General de CONGANI, sobre la participación de la Sociedad Civil en el proceso de adecuación de la ley; ponencia de la Dra. María G. Morais, Directora del C.I.J. de la UCAB, titulada “Matriz legislativa para adecuar las leyes nacionales a la Convención de los Derechos del Niño”.

El **16 de Mayo de 1997** CONGANI del Zulia en correspondencia con la planificación de la CONGANI Nacional celebró una marcha por los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El **20 de Mayo de 1997**, “Del dicho al hecho por los derechos”, convocó al foro-taller **Trabajo Infantil: Realidad social vs. Marco legal**, el cual fue concebido para abordar el tema desde distintas perspectivas, la de los organismos internacionales, de los organismos oficiales, de las ONG’s que trabajan directamente con niños y adolescentes trabajadores y las que forman y capacitan para el trabajo.

El evento se desarrolló de la siguiente manera: apertura a cargo del Lic. Fernando Pereira, Coordinador de CECODAP; introducción al tema por parte de la Dra. Ofelia Russián, Coordinadora de CONGANI y miembro del D.N.I. Sección Venezuela; por los organismos internacionales se contó con la participación de: Vielka Velásquez, representando a UNICEF, Ana María Yáñez de Rädä Barnen y Mariluz Schloeter por I.P.E.C.-O.I.T.; por los organismos oficiales: María Bernadoni de Govea, Ministra del Trabajo y Nancy Montero como Presidenta del INAM; por el movimiento de trabajadores, Nirma Fuenmayor de la C.T.V. y del sector empresarial, Pedro Trullas de Fedecámaras; por las ONG’s: Grogoria Goyo de MOANI, ONG del sector rural del Estado Lara, Leidis Portillo de MUHITEPA, ONG del sector urbano del Estado Barinas y Marianela Mejía de Perdomo de Aragua Primero, las tres relataron sus experiencias e hicieron sugerencias para la nueva ley; por las ONG’s de capacitación y formación para el trabajo: Pablo Useche de Fe y Alegría, Armando

Gómez de ASODECO y Alcides Fernández de INGESTEC; luego, se dio un lapso para preguntas y aclaratorias, y finalmente la clausura del evento.

El **28 de Mayo de 1997**, los miembros del equipo de apoyo fijo asistieron a una reunión con el equipo técnico de la UCAB, donde se discutió y decidió el modelo de organización administrativa a desarrollar la ley para la protección de la niñez y adolescencia.

Entre los días **29, 30 y 31 de Mayo**, la Dra. Ofelia Russián, de CONGANI, asistió al **II Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores** en la ciudad de Maracay. El día 30 intervino, conjuntamente con el Lic. Fernando Pereira de CECODAP, presentando una ponencia sobre la participación de la sociedad civil en la defensa de los derechos de niños y adolescentes.

Los días **2, 3 y 4 de Junio**, el equipo de apoyo fijo asistió en el Centro de Investigaciones Jurídicas, juntamente con el equipo técnico redactor, a las reuniones de trabajo con el Dr. Edson Seda, experto asesor de UNICEF.

El **16 de Junio de 1997** se celebró el **III Parlamento Infantil**, el cual se centró en el *Derecho a la Defensa* en el hogar, en la comunidad, en la escuela y en el municipio. Se debatió sobre ¿Qué hacer cuando no son respetados los derechos que formalmente poseen los niños?.

Para la realización del parlamento se recibieron aportes de todos los niños del país, específicamente de las escuelas que participan en el programa “Ponle Corazón a la Convención”, y se filtraron las propuestas a nivel central. A su vez, desde Caracas se envió una guía del material ya procesado, de modo que los niños que viniesen a participar en el Parlamento estuvieran preparados y estructuran con antelación sus intervenciones. De esta manera, durante la sesión en el parlamento se debatió sobre cada tema, aproximadamente, durante treinta minutos. Después de las intervenciones de los niños, algunas autoridades presentes tomaron la palabra. Lilia Arvelo, presidenta de la Comisión Especial encargada del estudio de la Ley Tutelar de Menores, habló de cómo se pretendía responder y reflejar en la ley, a ser aprobada próximamente, todas las inquietudes manifestadas por los niños. Homero Alvarez, presidente encargado del INAM, conversó sobre el instituto y de cómo denunciar en

los centros del mismo. María G. Morais, directora del C.I.J. de la UCAB y coordinadora del Equipo Técnico Redactor, comentó como el nuevo proyecto de ley intenta solucionar todos los puntos mencionados por los niños.

En fin, con este Parlamento se puso de nuevo en el tapete la necesidad que tienen los niños y adolescentes del país, de contar con una ley garantista que les respete y permita ejercer todos sus derechos.

El **18 de Junio de 1997**, “Del dicho al hecho por los derechos”, organizó el foro: **La Discriminación y el Maltrato Estudiantil: Más común de los que se cree**. Los ponentes fueron la profesora Raquel Casadiego, coordinadora de apoyo educativo de la zona educativa de Caracas; la profesora Gladys Páez, ex directora de la oficina ministerial de apoyo docente del Ministerio de Educación; Magdalena Suárez, coordinadora de los núcleos de bienestar estudiantil y Moraima Machado de la Defensoría de Infancia y Adolescencia de CECODAP.

El **17 de Julio**, se realizó en CECODAP un **taller** sobre las **Defensorías del Niño y del Adolescente** en el marco del nuevo proyecto de ley. Expusieron Fernando Pereira y Lilia Arvelo, asistieron ONG's afiliadas a CONGANI y personal de las alcaldías y otras instituciones.

El **18 de Julio de 1997**, el centro educativo **Fe y Alegría** - La Rinconada (Zona Caracas), organizó el foro: **“Convención Sobre los Derechos del Niño”**, con el objetivo de dar a conocer la misma y analizar su incidencia en el ámbito escolar. El programa fue el siguiente: palabras de un alumno de la institución; ponencia de la Dra. María G. Morais, directora del C.I.J. de la UCAB, titulada “Convención Sobre los Derechos del Niño; Situación de Protección Integral. Ley Tutelar de Menores; Situación Irregular”; espacio para preguntas y respuestas; luego, informe del Lic. Edgar Martínez, ex-coordinador de CONGANI, sobre la “Incidencia de la Convención sobre los derechos del niño en el ámbito escolar” y palabras del Lic. Fernando Pereira, coordinador general de CECODAP, “Derechos vs. Deberes”; preguntas y respuestas y la clausura.

El **20 de Junio de 1997**, la sociedad civil recibe, por intermedio del equipo de apoyo fijo, el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del

Adolescente. Lo analiza durante diez días y el lunes 30 del mismo mes se reúne para comentarlo.

Los días **1º y 4 de Julio**, la sociedad civil se reúne con los miembros del equipo redactor del Anteproyecto para aclarar dudas, exponer su opinión sobre varios aspectos así como solicitar la inclusión o exclusión de algunos puntos en el texto de la ley.

El **23 de Julio de 1997** participa activamente de la entrega formal del Anteproyecto a la Comisión Especial del Congreso de la República.

Simultáneamente a todas estas actividades y eventos, CECODAP había iniciado desde 1991 una serie de actividades formativas dirigidas a niños y niñas, que fueron evolucionando hasta estructurar el **programa** actualmente denominado **“Niños, niñas y jóvenes: protagonistas en la promoción y defensa de sus derechos”** (BARRIOS, Ana y Eva Duarte: **Protagonismo Infantil y Juvenil a la luz de la Convención**, 1996, pág. 16). Dicho programa, en su consolidación, pasó por una serie de etapas (Idem., págs. 18-22):

- 1990-1991: Abriendo caminos. Donde se diseñan, a la luz de los contenidos de la Convención, talleres como los siguientes: Conociendo nuestros derechos, Divulgando nuestros derechos y Defendiendo nuestros derechos.
- 1991-1992: Explorando alternativas de acción, en la que se realizaron, básicamente, jornadas de movilización masiva y se decidió privilegiar a la escuela como espacio de acción para este tipo de actividades. De hecho, se dieron contactos informales con algunas escuelas de Fe y Alegría del área metropolitana de Caracas.
- 1992-1993: Énfasis en el aspecto formativo. Con un plan basado en los talleres mencionados se profundiza el trabajo en las escuelas y comienza a tomar forma la figura de los animadores tanto infantiles y juveniles como docentes con el fin de lograr la multiplicación de los talleres a lo interno de las escuelas. Se establece un convenio con la Universidad Simón Rodríguez para acreditar la formación a los docentes en el área de derechos de la infancia, como medio de motivación.

- 1993-1994: Cómo involucrar a la escuela y no solo al docente. En esta etapa se continúan las tareas formativas a través de los talleres.
- 1994-1995: Consolidación del trabajo en las escuelas. Para este momento se firma un convenio con Fe y Alegría, lo cual da un carácter formal al programa. La figura del taller desaparece y es sustituida por la realización de actividades concretas y permanentes en las escuelas. Surge la figura de los cabildos y parlamentos infantiles como concreción del enfoque de organización, participación y protagonismo infantil. Mientras que el sector privado, por su parte, se agrega a esta nueva visión de la infancia y la Cámara Venezolana del Juguete, motivada por UNICEF, realiza un concurso de cuentos sobre los derechos para lo cual se solicita apoyo de CECODAP y por iniciativa propia, dicha Cámara decide impulsar la realización de Cabildos Municipales en el área metropolitana de Caracas.
- 1995-1996: Expandiendo la propuesta. Durante este año se plantea fortalecer el protagonismo infantil y la identidad organizacional de los comités. En Noviembre de 1996, las V Jornadas de Atención a la Infancia versaron sobre el protagonismo infantil y juvenil.

Este programa depende administrativamente de la unidad organizativa “Derechos del Niño” de CECODAP y dada la importancia que ha adquirido, cuenta con una partida presupuestaria propia desde 1994. Entre sus objetivos operacionales se encuentran:

- Difundir la CIDN, entre la infancia y juventud, los docentes y representantes.
- Facilitar a los niños, niñas y jóvenes espacios de participación permanentes.
- Propiciar la organización de niños, niñas y jóvenes para que se sientan capaces de denunciar cualquier forma de violación de sus derechos y exigir su cumplimiento.
- Ofrecer herramientas y espacios para la formación-acción a los directivos y educadores de escuelas y organizaciones comunitarias.

En la **actualidad** el programa ha adquirido la figura de campaña llamada “**Ponle Corazón a la Convención**” (Op. Cit., pág. 35). Contiene una serie de actividades básicas planificadas desde la institución, que han sido diseñadas de forma

tal que observen un criterio de proceso y presencia permanente. Las actividades básicas del programa son:

- Conformación de los Comités de Promoción de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Elecciones democráticas de los derechos más importantes en su localidad o escuela.
- Los Derechos en acción.
- Participación en la Semana Nacional de los Derechos.
- Participación en Parlamentos Municipales.
- Participación en el Parlamento Nacional.

El programa ha recibido aportes, mucho más allá de lo financiero, de organizaciones internacionales como Rädä Barnen, Fundación Bernard Van Leer y UNICEF, lo cual ha contribuido considerablemente a su consolidación. Es posible constatar que el programa se está difundiendo en el interior del país gracias al trabajo de las ONG's y demás organizaciones comunitarias.

Pese a sus dificultades y limitaciones, el programa tiene logros vinculados directamente con el proceso de adecuación de la legislación, como los siguientes:

- Difusión y promoción de la CIDN, con lo cual se ha pasado de un desconocimiento absoluto de este instrumento a un manejo bastante aceptable por parte de los sectores involucrados en el programa.
- Divulgación de una nueva visión del niño, que ha entrado de manera incipiente en la opinión pública.
- Acercamientos de los niños a las autoridades de los centros de poder.
- Sensibilización de sectores gubernamentales con el tema (Min. Educación, INAM y el Congreso de la República).

Estos resultados, en su conjunto, preparan el terreno para la aprobación de una nueva ley. El programa resulta importantísimo dentro del proceso legislativo, porque, por primera vez en nuestro país, una ley se construye con el aporte y participación de

sus destinatarios, en este caso, los niños, que están siendo entrenados para defender sus derechos.

En la misma línea de adelantar el proceso, **actualmente** CECODAP promueve la constitución de **Defensorías Municipales**, mediante el estudio y sanción de las respectivas Ordenanzas Municipales en varios municipios de Caracas, tales como Baruta, Chacao, Sucre y El Hatillo. Estas defensorías, surgen como una instancia administrativa que funciona en los municipios con la finalidad de proteger y garantizar los derechos de los niños dentro de su jurisdicción. Es una iniciativa que recoge elementos de experiencias positivas de otros países de América Latina, como Perú, donde se origina el modelo, Argentina, Costa Rica, entre otros. La idea es evitar que aquellos problemas que afectan a los niños lleguen a la instancia judicial, buscando mecanismos para abordar y resolver conflictos familiares, que sean accesibles sobre todo a los sectores populares. (Somos Noticia, 1996, pág. 136).

En otras palabras, las Defensorías promueven la **desjudicialización**, que es un mandato de la Convención y esta estrategia desjudicializadora, promovida por CECODAP, constituye un aporte importante en este proceso, por cuanto, debe tener cabida en la nueva legislación.

## **5. CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (C.I.J.) DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO**

### **◆ Fuentes**

Para el rescate de las actividades realizadas por este actor se requirió:

- Una revisión documental.
- Una entrevista a la Dra. María Gracia Morais, Directora del Centro.

### **◆ Sistematización**

El día **22 de Febrero de 1996**, el padre Luis Ugalde, Rector de la Universidad Católica Andrés Bello, recibe una comunicación de la Diputada Lilia Arvelo Alemán, presidenta de la Comisión Especial del Congreso para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, y el **Ante-Proyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Niñez y Adolescencia, Segunda Versión**, presentado por el Instituto Nacional del Menor -INAM-. Mediante la referida comunicación la Dra. Arvelo invita a la Universidad a participar en la discusión del mencionado Anteproyecto, visto el conocido interés de esta casa de estudios en la problemática del menor venezolano. La diputada concede un lapso de aproximadamente 15 días para que la UCAB envíe una respuesta con sus observaciones.

En virtud de que, en efecto, el tema es de interés para la universidad, el Rector Ugalde envía la proposición del Congreso al Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) a los fines de que este se haga cargo de la revisión. La Dirección del Centro, considerando que el tema del menor no debe ser abordado desde el punto de vista estrictamente jurídico, plantea al Rector conformar un equipo de trabajo integrado por profesores de las Escuelas de Psicología, Ciencias Sociales, del Post Grado de Familia y Menores, así como del personal del C.I.J. a los fines de examinar el Anteproyecto, formalizar la opinión de la universidad al respecto y hacer recomendaciones. El 29 de Febrero de 1996 el padre Ugalde responde la comunicación de la Dra. Arvelo informándole la conformación del equipo interdisciplinario y solicita un plazo hasta el mes de Abril para la entrega de la revisión requerida.

La respuesta del Congreso fue positiva y es para este momento cuando el C.I.J. entra a participar del proceso de adecuación de la ley, al dedicarse a examinar el prenombrado documento. El equipo interdisciplinario quedó integrado por 17 personas: 10 del C.I.J., 1 de la escuela de Psicología, 3 de Ciencias Sociales y 3 del Post Grado de Familia y Menores, las cuales a continuación se mencionan:

Por el Centro de Investigaciones Jurídicas:

- Anabel Castillo sociólogo, espec. Sociología del Derecho
- Bartolomé Romero abogado, espec. en Derecho Civil



c) **Formación de sub-equipos de trabajo.** El mismo 14 de Marzo se formaron cuatro (4) sub equipos de trabajo a los fines de analizar a fondo y por separado las siguientes partes del Anteproyecto:

- Derechos y Deberes de los Niños y Adolescentes (Libro I). Violación de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Libro III). De las faltas a las normas de protección (Libro VI).
- Protección Familiar, alimento, guarda, autorizaciones... (Libro II).
- Niños, Niñas y Adolescentes Infractores (Libro IV).
- Órganos del Estado para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (Libro V).

d) **Elaboración de dos documentos preparatorios.** El personal del Centro elaboró dos documentos con la finalidad de facilitar la discusión:

El primero, titulado “**Algunos puntos básicos sobre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral**”, contiene:

- Definición y características de la Doctrina de la Situación Irregular.
- Diferencias fundamentales entre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral.
- La Protección Integral, la Convención y los cambios que a nivel jurídico, político y administrativo son necesarios para su adopción.
- Los rasgos centrales de las nuevas legislaciones latinoamericanas basadas en la Doctrina de la Protección Integral.
- Veinte pautas para la reforma legislativa que aspire adecuarse a la Doctrina y a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño.

En el segundo documento se hizo un resumen de algunos aspectos de la ley brasileña “Estatuto del Niño y del Adolescente”, la cual inspiró algunas partes del Anteproyecto venezolano.

e) **Jornadas de discusión,** de cada sub equipo en particular y de todos en plenaria.

Esta última se realizó el 28 de Marzo de 1996 con la participación del Dr. Edson Seda, experto consultor de UNICEF.

f) **Redacción del Informe Final.** El resultado de los trabajos de los cuatro sub equipos y de las discusiones en plenaria fueron integrados en el Informe que se presentó al Congreso.

El estudio se centró fundamentalmente en detectar la adecuación de las disposiciones del articulado del Anteproyecto a las normas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y para ello se hizo un análisis formal y substancial de todos los libros, títulos, capítulos y artículos que conforman el mismo, constatándose que su contenido no acogía de forma convincente los mandatos de la Convención.

El análisis del Anteproyecto, condujo al equipo del Centro a observar, básicamente, lo siguiente:

- Carencia de Exposición de Motivos.
- Inconsistencia de la terminología empleada.
- Correcciones en cuanto a la técnica legislativa.
- Deficiencias en la definición de importantes conceptos tales como el de niño y adolescente, interés superior del niño y prioridad absoluta.
- Imprecisiones relativas al ámbito de aplicación personal de la ley y al procedimiento para establecer la edad de las personas.
- Carencia de declaración expresa de algunos derechos de los niños y adolescentes; de la naturaleza de estos derechos; del régimen de ejercicio progresivo de los mismos; de las obligaciones fundamentales del Estado emanadas de la Convención.
- Deficiencias en cuanto a la regulación de la protección laboral del niño y del adolescente.
- Falta de claridad conceptual que genera una gran confusión en lo referente a las Medidas de Protección a ser aplicadas cuando los derechos de niños y adolescentes sean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de sus padres, del Estado y de la sociedad. Así mismo se observó que el Anteproyecto no reflejaba una clara opción por la vía administrativa para aplicar las medidas de Protección, oponiéndose, por lo tanto, a la desjudicialización recomendada por la Convención.

- Inadecuada regulación del procedimiento para la protección de los derechos de los niños y adolescentes.
- Indefinición de las faltas y sanciones por incumplimiento de las Medidas de Protección.
- Incompleto desarrollo de las garantías procesales debidas al adolescente infractor. Se observó además que respecto a las medidas aplicables a dichos adolescentes, el proyecto no se apartaba de las concepciones propias de la Doctrina de la Situación Irregular.
- Defectuoso diseño de los órganos e indefinición de los programas y espacios para la protección y realización de los derechos de los niños y adolescentes.
- Además de todas las observaciones hechas en el transcurso del análisis, el equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) recomendó finalmente al equipo redactor del INAM, conservar el Libro I con las modificaciones sugeridas y rehacer el resto del anteproyecto.

El **24 de Abril de 1996**, el C.I.J., representado por María Gracia Morais de Guerrero, su Directora, participa como ponente en el Foro: Revisión del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia, junto con la Dra. Lilia Arvelo por el Congreso de la República, la Dra. Nancy Montero por el INAM y el Lic. Fernando Pereira por el Comité Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes.

Dicho evento fue organizado por el Foro Permanente de ONG's y el ILDIS -Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-, en el Auditorio de la Fundación del Niño, Torre Fundación del Niño en la Av. Andrés Bello, con el objetivo de informar y promover la reflexión sobre el tema, favorecer espacios de consenso en la Sociedad Civil y desarrollar actividades que potencien la presencia del sector gubernamental en el debate público.

La ocasión fue propicia para la **entrega** a la Diputada Lilia Arvelo del **Informe Final** sobre el Análisis del Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Niñez y Adolescencia elaborado por la UCAB.

Posteriormente, el **31 de Mayo de 1996**, la directora del C.I.J. de la UCAB, asiste en calidad de ponente a unas Jornadas de Discusión de la Ley Tutelar de Menores organizadas por la Asociación Civil Aragua Primero, realizadas en Maracay.

El **21 de Junio de 1996** el C.I.J. asistió como invitado al **II Parlamento Infantil y Juvenil** realizado en el Hemiciclo de la Cámara del Senado y organizado por CECODAP -Centros Comunitarios de Aprendizaje-, donde los pequeños llevaron a cabo una sesión solemne para discutir una serie de propuestas destinadas a contribuir en la creación de una nueva legislación que apunte hacia el reconocimiento, la validación y defensa de sus derechos, amparados en la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño.

Durante todo este tiempo y a lo largo de las distintas actividades en las que el C.I.J. participa como invitado o ponente sobre el tema de la ley, se establece y mantiene contacto con todos los actores intervinientes en el proceso de adecuación de la ley, tales como: el Congreso de la República, la Sociedad Civil, UNICEF y el INAM; pero siempre manteniendo una posición de **observador** del proceso pese a estar muy interesado en el tema y de haber tenido la oportunidad de acercarse y opinar sobre la ley en cuestión.

Aún cuando de manera extra-oficial hubiese sido requerido para participar de las Comisiones de Trabajo para una nueva versión del proyecto, el Centro prefirió quedarse al margen a fin de no comprometer su posición de **técnicos**.

El **28 de Octubre de 1996**, previo acuerdo entre las partes, se firma un Convenio de Cooperación entre la Universidad Católica Andrés Bello -UCAB- y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- de Venezuela.

Dicho Convenio contempla la realización de un trabajo conjunto, abarcando las siguientes líneas de acción: Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Capacitación en la Doctrina de la Protección Integral de la Niñez y Derechos de la Infancia y Juventud, previéndose la elaboración y ejecución de un Proyecto Global que se corresponda y desarrolle las líneas de trabajo mencionadas. Entre las actividades previstas se destaca, la **Asistencia Técnica para la adecuación de la**





- Elizabeth Safar de ININCO, para Medios de Comunicación Social
- Nidia Borges de Fe y Alegría, para Educación
- María Elena Rodríguez de PROVEA, para Salud
- Delia Mondragón y Zoraida Febres de ALEDO, para Salud Reproductiva
- Antonio Pignatiello de AVESA, para Salud Reproductiva
- Luz Beltrán de REDPOB, para Salud Reproductiva
- Alfredo Díaz Bruzual de PLAFAM, para Salud Reproductiva
- Catrin Ramírez de AVESA, para Salud-violencia sexual
- Eligio Rodríguez de COFAVÍC, para Administración de Justicia

No existe un listado pre establecido de miembros rotativos designados por el Centro de Investigaciones Jurídicas, sino que se convocaron a medida que se fueron presentando las necesidades. No obstante, se consideró, desde un principio, el personal del INAM como miembro del equipo rotativo.

El equipo técnico, se dedicó, primeramente, a profundizar sus conocimientos de la Doctrina de la Protección Integral y de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, base que sostiene la propuesta legislativa del C.I.J. Para ello, procedió a estudiar y discutir la bibliografía y documentación especializada, así como a revisar los códigos y leyes que, en el continente americano, ya se adecuaron (o pretendieron adecuarse) al mencionado instrumento internacional. A tales fines se llevó a cabo varias actividades y reuniones.

El **13 de Noviembre de 1996**, se realizó la **I reunión del equipo técnico**, la cual observó la siguiente dinámica: primero, presentación personal de los miembros del equipo; segundo, la Coordinadora, a objeto de ubicar espacio-temporalmente a los integrantes, hizo una breve presentación “cronológica” de los distintos hechos relacionados con la adecuación legislativa, desde el mismo momento en que Venezuela ratificó la CIDN (Agosto, 1990), hasta la firma del Convenio UNICEF-UCAB; tercero, se hizo entrega del material bibliográfico básico, es decir, de las primeras y esenciales lecturas que se consideró preciso efectuar para unificar criterios, profundizar en la Doctrina de la Protección Integral y establecer diferencias con la Doctrina de la Situación Irregular. Así mismo, se entregó al equipo técnico la

Convención Sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing (29-11-85), las Reglas de Riyadh (14-12-90) y las legislaciones sobre niños y adolescentes de Bolivia, Brasil, Ecuador, Costa Rica, España, Nicaragua y Perú.

Así mismo, la Coordinadora propuso al equipo la realización de un ejercicio, cuyos resultados se presentarían el 6 de Diciembre y que consistía en:

- Identificar en la Convención y en los otros instrumentos internacionales los dispositivos referidos a la parte que le correspondía a cada especialista analizar.
- Detectar la contribución de las lecturas para la tarea que cada quien realizaría.
- Establecer qué aspectos debe contemplar, obligatoriamente, la nueva legislación, es decir, elaborar un ensayo de matriz legislativa.

El **15 de Noviembre de 1996**, la diputada Lilia Arvelo Alemán, presidenta de la Comisión Especial del Congreso, vía telefónica, informó a la directora de C.I.J. y coordinadora del equipo que el día 13 del mismo mes la Comisión había decidido:

- Solicitar que el C.I.J. les comunicara el enfoque que pretendía dar a la nueva ley.
- Requerir del C.I.J. los avances del trabajo realizado a medida que se fueran produciendo.

El **18 de Noviembre de 1996**, la coordinadora del equipo técnico, remitió a la Comisión información escrita sobre el proceso de adecuación de la legislación venezolana a la CIDN que adelanta el Centro, en el marco del convenio UNICEF-UCAB. Al mismo tiempo formalizó, por sugerencia de la diputada Arvelo, la invitación a la Dra. Alma Chacón, de la Consultoría Jurídica del Congreso, para integrarse al grupo de apoyo que, a partir de Febrero de 1997, haría seguimiento y aportes al proceso antes mencionado.

La información suministrada a la Comisión fue la siguiente:

- Términos del Convenio, objetivos, conformación del equipo y cronograma general de actividades.
- Reflexiones doctrinarias con especial acento en las diferencias entre la Doctrina de la Situación Irregular y la de la Protección Integral.

- Rasgos generales sobre el contenido que deberá tener la nueva legislación, desglosados claramente en 8 puntos básicos. Según el CIJ, una ley, adecuada a la CIDN deberá:
  - ◆ Definir qué se entiende por niños y adolescentes;
  - ◆ Reconocer expresamente sus derechos, a la vida, a la salud, alimentación, educación, recreación, cultura, dignidad, respeto, libertad, libre expresión, información, participación, nombre, nacionalidad, etc;
  - ◆ Desarrollar los aspectos más relevantes de la protección familiar. Garantizar que el niño no sea separado de su familia sino excepcionalmente y cuando lo requiera su interés superior. Se impedirá, por lo tanto la declaración del estado de abandono por motivos vinculados exclusivamente a la falta de recursos materiales de los padres. Tratar lo atinente a los alimentos, guarda, custodia, visitas y adopción, tanto nacional como internacional, en este caso tomando en cuenta las disposiciones de los instrumentos internacionales que sobre el particular haya suscrito Venezuela;
  - ◆ Crear las vías efectivas para la defensa y garantía de los Derechos individuales, colectivos o difusos de los niños y adolescentes, estableciendo claramente los actores, órganos, instancias y procedimientos idóneos para alcanzar ese objetivo esencial. Así mismo, prever un sistema de sanciones para quienes están obligados a ello, no garanticen, amenacen o violen esos derechos;
  - ◆ Contemplar un conjunto de medidas de protección para los casos de amenaza o violación de los derechos de niños y adolescentes y desjudicializar el tratamiento de las cuestiones no vinculadas al cometimiento de una infracción penal. Establecer formas alternativas y extrajudiciales para la solución de conflictos de naturaleza no jurídico-penal y diseñar estrategias que institucionalicen la participación de la comunidad en el tratamiento de cuestiones de naturaleza tutelar;
  - ◆ Concebir una Administración de Justicia para niños y adolescentes que integre Jueces, Ministerio Público y Policía a la garantía y defensa de los Derechos de la Infancia y Juventud;

La nueva ley concebirá el juez como uno de los actores de la defensa y garantía de derechos y le conferirá competencia para actuar corrigiendo desviaciones, omisiones, faltas, abusos y errores.

Así, el juez, una vez agotada la vía administrativa conocerá las acciones fundadas en intereses individuales y colectivos relacionados con niños y adolescentes; conocerá las acciones relacionadas con las irregularidades cometidas por las entidades de atención y aplicará medidas en los casos de infracción contra las normas de protección al niño y al adolescente.

Se mantendrá la competencia judicial para aquellas situaciones de carácter no penal que podrían producir alteraciones substanciales o permanentes en la condición jurídica del niño y el adolescente: adopción, tutela, patria potestad, etc. Finalmente, la Justicia para Niños y Adolescentes actuará cuando el adolescente infrinja la Ley Penal.

- ◆ Construir para los adolescentes infractores un Sistema de Responsabilidad Juvenil que, atendiendo a los mandatos de la Convención, sólo considere infractor el adolescente que haya violado dispositivos jurídicos previamente definidos como crimen o falta según las leyes penales del país; garantice al infractor el debido proceso, adoptando todos los principios de la Convención: humanidad, legalidad, jurisdiccionalidad, del contradictorio, inviolabilidad de la defensa, impugnación, legalidad del procedimiento y publicidad del proceso; reduzca los márgenes de discrecionalidad del juez; conciba la privación de libertad como una medida de naturaleza estrictamente judicial (salvo el caso del flagrante) y excepcional (un último recurso) impuesta sólo en caso de infracciones graves y cuya ejecución privativa de libertad sea competencia exclusiva e indelegable del Estado; contemple una gama amplia de medidas socio-educativas que permita dar respuesta diferenciada según el tipo de infracción.
- ◆ Definir las directrices de la Atención de los Derechos de los Niños y Adolescentes que se hará efectiva distribuyendo la responsabilidad entre el Estado, familia y sociedad civil. Dicha atención se concretará mediante la acción articulada de entidades gubernamentales y no gubernamentales. Básicamente, se descentralizará

la atención hasta los niveles más cercanos a los problemas y requerimientos; se preverá la creación y manutención de programas específicos, observada la descentralización político-administrativa; se diseñará una estructura administrativa coherente integrada por entidades planificadoras, coordinadoras, deliberativas, controladoras y ejecutoras de modo a crear una red eficiente de atención, defensa y garantía de los derechos de niños y adolescentes y se establecerán los mecanismos que garanticen los fondos, los recursos para ejecutar las políticas de atención.

El **6 de Diciembre de 1996**, se llevó a cabo la **II reunión del equipo técnico**, durante la cual se comentaron las lecturas realizadas y se presentaron los resultados del ejercicio propuesto en la reunión del 13-11-96.

Concluida esta etapa preparatoria, el equipo técnico se dispuso a acometer el análisis de la Propuesta del INAM. Así, el **18 de Diciembre de 1996**, en el marco de la **III reunión**, se discutió la metodología a seguir para realizar el análisis. Se examinó, cuidadosamente, las diversas alternativas metodológicas y se optó por estudiar, separadamente, cada uno de los Libros en que se divide la Propuesta, sin perder de vista la conexión entre ellos. Así mismo, considerando las graves fallas de técnica legislativa detectadas desde la primera lectura del documento, se descartó la posibilidad de examinar artículo por artículo. Se decidió utilizar el articulado solamente para ejemplificar y reforzar las observaciones a que hubiera lugar. De esta manera, se decidió que cada miembro del equipo analizara las partes de la propuesta relacionadas con el área de su especialidad y elaborara un Informe Parcial, para cuya realización se acordaron algunas pautas. Se fijó para el 30 de Enero la entrega de los informes parciales, que luego se integrarían en un Informe Final, tarea asignada a la coordinadora del equipo.

El **22 de Enero de 1997**, se efectuó la **IV reunión del equipo técnico** donde se discutieron los lineamientos a seguir para la presentación del Informe Final sobre el análisis de la Propuesta presentada por el INAM.

Conforme lo convenido, para el 30 de Enero ya estaban consignados todos los informes parciales y en el lapso comprendido entre esta fecha y el **5 de Febrero de**

**1997**, momento para el cual se celebró la **V reunión del equipo técnico**, se elaboró el borrador del Informe Final que ese día fue entregado a los miembros del equipo para la revisión correspondiente.

El **20 de Febrero de 1997**, la coordinadora del equipo técnico se reunió con personal de UNICEF para hacer entrega formal del Informe y rendir cuentas del proceso adelantado hasta la fecha.

Las observaciones que el equipo técnico hizo a la Propuesta del INAM, fueron, resumidamente las siguientes:

- En el Libro Primero se encontró, entre otras cosas, la falta de regulación precisa de las obligaciones fundamentales de los Estados Partes previstas en la Convención Sobre los Derechos del Niño; falta de precisión en la definición de las relaciones del Estado y la familia con el niño; deficiente formulación de los principios como el Interés Superior del Niño y de la Prioridad Absoluta; ausencia de un régimen de ejercicio progresivo de los derechos del niño y del adolescente; omisión de declaratoria expresa de diversos derechos del niño; formulación inadecuada de los derechos previstos en la Convención y deficiente regulación de las “responsabilidades” de los niños.
- En relación a los aspectos civiles contenidos en el Libro Segundo resalta el hecho de que, tal vez más que en ninguna otra parte de la Propuesta, persista la confusión entre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral, prevaleciendo en muchos casos la primera. En varias oportunidades, la Propuesta reproduce dispositivos de la Ley Tutelar de Menores. Además algunas normas contenidas en la Propuesta están viciadas de inconstitucionalidad.
- El Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil concebido en la Propuesta, aún cuando allí se declare formalmente adoptar todos los principios de la Convención, no logra desarrollar el procedimiento de forma a dar vigencia a todas las garantías procesales que se debe brindar al adolescente infractor.
- La Propuesta no logra crear vías efectivas para la defensa de los derechos de niños y adolescentes. De hecho, la Organización del Sistema Administrativo de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, ensayado en el Libro Quinto está

signado por la confusión. La estructura organizacional allí definida conserva el centralismo estatal, confundida por una infinidad de ambigüedades que mantienen una línea vertical de control, al mismo tiempo que crean igual número infinito de conflictos de competencia sin llegar a definir los programas y espacios para la realización de los derechos de niños y adolescentes. Tampoco definió el papel que desempeñará la sociedad civil, co-responsable de la garantía de estos derechos.

- La técnica legislativa es lamentable. La ausencia de sistematización, las imprecisiones de oraciones, frases y términos, las repeticiones y la dispersión generan tal grado de confusión que compromete seriamente la comprensión y aplicabilidad de la Propuesta.

Por todo lo expuesto se consideró recomendable reconstruirla totalmente a fin de estructurarla, simplificarla, corregirla y adecuar su contenido, de una vez por todas, a la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño.

El día **26 de Febrero de 1997**, en la Sala Mendoza del Complejo Loyola de la UCAB, se realizó la **VI reunión del equipo técnico** y la primera con los equipos de apoyo fijo y rotativo a fin de hacer un ejercicio de derecho comparado. Los miembros del equipo técnico compararon las leyes de Brasil, Bolivia, Perú, España, Ecuador y Nicaragua, en los siguientes aspectos: Derechos y Garantías, Medidas de Protección, Órganos de Protección, Sistema de Sanciones, así como el Civil y el Penal.

En esa reunión estuvieron presentes, además del equipo técnico: Edgar Martínez, Fernando Pereira, Ofelia Russián, Ruth Capriles, Alma Chacón y personal del INAM: Nancy Montero (presidenta), Gloria Perdomo y el Dr. Antonio José Cárdenas. Expusieron: Belkys Vethencourt, Cristóbal Cornieles, José Luis Irazu y María G. Morais.

Dado que abundaron las intervenciones por parte de los presentes, el ejercicio se prolongó más de lo esperado y no se pudo terminar el tratamiento de todos los aspectos, razón por la cual, el día **5 de Marzo de 1997**, se realiza otra reunión, la **VII del equipo técnico**, a fin de concluir la actividad iniciada la semana anterior. En esta oportunidad estuvieron presentes los integrantes del equipo técnico, Nancy Montero y Gloria Perdomo del INAM, Ofelia Russián y Lilian Montero por la sociedad civil.

El **6 de Marzo de 1997**, el Centro de Investigaciones Jurídicas hizo entrega formal del Informe Final sobre el Análisis de la Propuesta presentada por el INAM en Octubre de 1996 a la Comisión Especial del Congreso, encargada del estudio para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, durante una sesión realizada en el Salón de los Expresidentes del Palacio Legislativo. La ocasión fue propicia para que la coordinadora del equipo técnico hiciera una exposición sobre la Doctrina de la Protección Integral. En esta sesión estuvieron presentes los integrantes del equipo técnico, equipo de apoyo, UNICEF e invitados de la Comisión.

El **12 de Marzo de 1997** se llevó a cabo la **VIII reunión del equipo técnico**, que fue convocada para discutir los siguientes puntos:

- Naturaleza de la ley
- Nombre de la ley
- Mapa general de la ley

Previo a la discusión, Belkys Vethencourt dictó a sus compañeros de equipo una charla sobre conocimientos básicos de técnica legislativa, a objeto de facilitar la toma de decisión respecto a los puntos antes señalados.

Discutidos los puntos se acordó lo siguiente:

- ◆ Elaborar una ley y no un código, porque:
  - Un código se organiza en razón de la materia y por ello tenemos en nuestra legislación, Código Civil, Penal, del Comercio, etc. En este caso lo que se hará es regular varias materias en razón de un sujeto: los niños.
  - No se podría agotar toda la materia. Hacerlo significaría traer a la ley disposiciones referidas no solo al niño sino a todos los sujetos e instituciones relacionadas con él.
  - El tiempo previsto por el equipo técnico para hacer el instrumento jurídico (Julio, 1997) no permitiría la elaboración de un Código. Construir un Código tardaría 2 años por lo menos.
  - Los Códigos son muy rígidos y no se pueden actualizar con facilidad, es decir, modificarlos rápidamente para introducir la regulación de nuevas situaciones que involucren al niño.

- ◆ Se decidió hacer una Ley Orgánica, porque necesariamente incidirá e incluso hasta derogará otros dispositivos de otras leyes orgánicas, tales como la del Trabajo, de Procedimientos Administrativos, del Poder Judicial, etc.
- ◆ La ley se denominará, tentativamente: **Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente**.

Se escogió esta denominación en lugar de “la Niñez y Adolescencia”, porque la Constitución protege a la persona (el niño) y no al estado de desarrollo en que se encuentra (la niñez). La decisión pretendió, además, compatibilizar el nombre de la ley con el Art. 74 de la Constitución Nacional.

Finalizada la reunión, la Coordinadora entregó a los miembros del equipo el Código de la Niñez y Adolescencia de la República de Costa Rica y las Recomendaciones a la Propuesta de Ley sobre la Infancia de Venezuela hecha por los técnicos peruanos, contratados por Rädä Barnen de Suecia.

El **21 de Marzo de 1997** se realizó la **IX reunión del equipo técnico** en la cual se diseñó el mapa provisional de la ley y se seleccionó una serie de temas a ser discutidos durante los meses de Abril y Mayo, a fin de obtener insumos para la elaboración de la normativa. Se decidió llevar a cabo tales discusiones en diferentes escenarios: unos temas se discutirían internamente, es decir, entre los miembros del equipo técnico; otros, entre los equipos técnico y de apoyo fijo; otros, con el equipo rotativo e invitados especiales y finalmente, algunos en eventos organizados por CECODAP.

El **2 de Abril de 1997** se efectuó la **X reunión del equipo técnico** cuyo objetivo fue presentar y discutir el mapa de la ley, elaborado por el equipo técnico, al equipo de apoyo. En esta reunión, además del equipo técnico, estuvieron presentes las siguientes personas: Ofelia Russián, Fernando Pereira, Edgar Martínez, Lilian Montero y Alma Chacón.

Los representantes de la sociedad civil estuvieron de acuerdo con todos los puntos planteados, a excepción del nombre dado al proyecto de ley, insistiendo en la inclusión de la palabra “niñas” en el título.

El **9 de Abril de 1997** se celebró la **XI reunión equipo técnico** en la que hubo una discusión interna sobre los puntos civiles y penales a ser incluidos en la ley. Se trataron los siguientes aspectos civiles: la adopción de adultos; la conveniencia de consagrar la obligación alimentaria de los hijos hacia los padres; la tutela del Estado para los casos en que los niños carezcan de familia de origen y sustituta; alcance de la colocación familiar; carácter remunerado de la colocación en hogares de guarda y adopción por concubinos.

En cuanto a los aspectos penales se discutió: tipos y lapsos de la prisión provisional; adopción de un régimen progresivo para la aplicación de medidas socio-educativas; condiciones para la aplicación de la medida privativa de libertad; la situación del niño menor de 12 años que infrinja la ley penal y la necesidad de prever condiciones o límites para la revisión de las medidas por parte del Juez de Ejecución.

El **11 de Abril de 1997** se convocó a la **XII reunión del equipo técnico**, en la que participaron miembros fijos y rotativos del equipo de apoyo. La finalidad del encuentro fue discutir nuevamente los aspectos civiles planteados en la reunión anterior y la situación de abandono.

Estuvieron presentes: Maria G. Morais y Haydeé Barrios por el equipo técnico; Fernando Pereira, Ofelia Russián y Lilian Montero, por el equipo de apoyo fijo; Galy Mercedes Maracara y Gladys Mejías, de Pastoral Familiar y de la Infancia, Luis Medina, Cristina Nicklas e Inge Colima, del Servicio Social Internacional, por el equipo rotativo.

El **16 de Abril de 1997** se efectuó la **XIII reunión del equipo técnico**, con el objeto de discutir, una vez más, la situación de abandono. Durante el encuentro, los invitados, personal del INAM y representantes de instituciones de atención a niños en situación irregular, dieron su visión del problema, relataron sus experiencias y sugirieron soluciones a ser incorporadas en la ley.

Además de los miembros del equipo técnico estuvieron presentes: Nancy Montero y Gloria Perdomo, por el INAM; Fernando Pereira, Ofelia Russián, Edgar Martínez y Ruth Capriles, por el equipo de apoyo fijo; José Fiol Sánchez y José Ramón Rengifo, por el Congreso de la República; por el Equipo Rotativo: Elsa Levy,

Iliana Kizer y Francis Cohén de FUNDANA; Corina Machado de la Fundación Atenea; Gladys Mejías de Pastoral Familiar e Irene Semprún de ABANSA (Asociación Benefactora de Asistencia a la Infancia - Mi refugio).

La reunión se desarrolló en dos partes: en la primera, expuso la presidenta del INAM sobre la competencia y actuación del Instituto respecto a los menores en situación de abandono, de peligro e infractores y sobre la colocación familiar. En la segunda parte, expusieron los representantes de las entidades de atención.

Entre los días **20 de Abril y 5 de Mayo**, Cristóbal Cornieles, miembro del equipo técnico redactor, se reunió con organizaciones no gubernamentales y entes gubernamentales para discutir los siguientes aspectos: Derecho a la salud; Derecho a la salud sexual y reproductiva; Derecho al descanso, recreación, esparcimiento y al juego; Derecho a la educación y Derecho de los niños con necesidades especiales.

El **23 de Abril de 1997** se celebró la **XIV reunión del equipo técnico**, con el propósito de discutir dos puntos: Los niños indocumentados y la importancia de los medios de comunicación social para el cumplimiento de varios derechos consagrados en la Convención.

Estuvieron presentes, además de los miembros del equipo técnico, Ruth Capriles, Alma Chacón, Fernando Pereira, Lilian Montero y Ofelia Russián.

La exposición sobre el primer punto estuvo a cargo de Fernando Pereira y Lilian Montero quienes consignaron un documento escrito en el cual se abordaron los aspectos fundamentales del tema. El segundo punto, fue objeto de amplio y profundo tratamiento por parte de Elizabeth Safar, miembro del equipo rotativo.

El **30 de Abril de 1997** se celebró la **XV reunión del equipo técnico redactor** (no estuvieron presentes Cristóbal Cornieles ni José Luis Irazu) a fin de evaluar los resultados obtenidos en las reuniones de consulta que tuvieron lugar durante todo el mes de Abril y para rediseñar el cronograma de las actividades a realizarse durante los meses de Mayo, Junio y Julio.

El **2 de Mayo de 1997**, **XVI reunión**, se congregaron los miembros del equipo técnico redactor (menos Cristóbal Cornieles y José Luis Irazu) y el equipo de apoyo: Alma Chacón, Fernando Pereira, Lilian Montero, Ofelia Russián, Ruth

Capriles y Oscar Misle como invitado de CECODAP; a fin de analizar los modelos brasileño, costarricense y peruano de organización administrativa para la protección de los Derechos de Niños y Adolescentes. Se entregó al equipo de apoyo el cronograma diseñado en la reunión anterior.

**El 7 de Mayo de 1997, XVII reunión**, el equipo técnico invitó a la presidenta del INAM, Nancy Montero y a la Directora de Gestión Programática del mismo instituto, Gloria Perdomo, para exponer sobre los criterios de elaboración del Libro V de la Propuesta presentada por el Instituto en Octubre de 1996. Dicho Libro se refiere a la organización administrativa a través de la cual se pretende dar vigencia a los derechos de los niños consagrados en la Convención.

Estuvieron presentes además de las invitadas, todos los miembros del equipo técnico, a excepción de José Luis Irazu y del equipo de apoyo fijo, Fernando Pereira, Lilian Montero y Ofelia Russián.

La reunión fue larga y fructífera dando pie a que los integrantes de ambos equipos discutieran en detalle con las invitadas del INAM su concepción de la estructura organizativa que debería sostener la ejecución de la ley.

**El 14 de Mayo de 1997, XVIII reunión**, se discutió y decidió el modelo de organización administrativa que se adoptaría en la ley para la Protección del Niño y del Adolescente. Así mismo, cada miembro del equipo redactor, dando cumplimiento al cronograma de actividades convenido, hizo entrega de la primera parte del articulado que les correspondía elaborar.

En esta reunión estuvieron presentes todos los miembros del equipo técnico, a excepción de José Luis Irazu y por el equipo de apoyo fijo, Alma Chacón, Oscar Misle y Fernando Pereira.

Los días **21, 23 y 25 de Mayo de 1997, reuniones XIX, XX y XXI**, el equipo técnico en pleno discutió la primera parte del articulado de la ley, consignado el 14 de Mayo.

**El 28 de Mayo de 1997, XXII reunión**, el equipo técnico y el equipo de apoyo fijo, representados por María G. de Guerrero, Haydeé Barrios, Ruth Capriles, Fernando Pereira, Ofelia Russián y Oscar Misle, se reunieron para discutir otra vez

sobre el modelo de organización administrativa, adoptado el día 14 de Mayo. Asimismo, ese día ambos grupos recibieron a Nona Castañeda, Luz Beltrán y Delia Mondragón, la Fundación ALEDO, para que éstas explicaran la perspectiva de género, a fin de ofrecer insumos para el tratamiento de la “niña” en el proyecto de ley.

Los días **29, 30 y 31 de Mayo de 1997**, Haydeé Barrios, Cristóbal Cornieles y María G. Morais, del equipo técnico, asistieron en la ciudad de Maracay al **II Encuentro Nacional de Jueces y Procuradores de Menores**.

Entre los días **2 y 5 de Junio de 1997**, el Dr. Edson Seda, asesor de UNICEF y experto en la legislación latinoamericana sobre niños y adolescentes, se reunió con los equipos técnico y de apoyo en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Durante 4 días consecutivos de intensas reuniones se discutió varios aspectos del proyecto de ley en elaboración. El Dr. Seda hizo importantes observaciones y sugerencias sobre el contenido del mismo.

El **9 de Junio de 1997** los integrantes del equipo técnico, durante la **XXIII reunión**, consignaron ante la coordinadora la parte del proyecto que les correspondió redactar, ahora ya completa. Los días **13, 15 y 16 de Junio, reuniones XXIV, XXV y XXVI**, el equipo técnico discutió todo el articulado del anteproyecto y durante los dos días siguientes, procedió a introducir las modificaciones a que hubo lugar, como consecuencia de las discusiones.

El día **19 de Junio** la coordinadora procedió a ensamblar el borrador del documento, el cual, el día **20** estuvo listo para ser entregado al equipo de apoyo y a los expertos, a fin del correspondiente control, es decir, para su lectura, análisis y observaciones.

Entre el **30 de Junio y el 11 de Julio de 1997**, el equipo técnico redactor asistió a una serie de reuniones con los grupos de control (UNICEF, Sociedad Civil, Congreso, Jueces de Menores e INAM), a fin de recibir las observaciones, discutir y validar el contenido del Anteproyecto. Así, el día **30 de Junio** se celebró la reunión con **UNICEF**, representada por el Dr. Yuri Buaiz; el **1º de Julio**, en la mañana, se discutió con la **sociedad civil** lo relativo al Título II, “Derechos, Garantías y

Deberes”. En esa reunión estuvieron presentes: Fernando Pereira, Moraima Machado y Lilian Montero (CECODAP); Cristina Nicklas e Inge Colima (S.S.I.); Delia Mondragón (Fund. ALEDO); Catrin Ramirez (AVESA) ; Edgar Martínez (CONGANI); Pablo Kaplun (Geografía Viva); Eligio Rodríguez (COFAVÍC); Ofelia Russián (D.N.I.-CONGANI); Raiza Montoya (PLAFAM); Celia Méndez (Vicaría); M<sup>a</sup> Elena Rodríguez (PROVEA) y Jesús Leonardo Yánez (Min. Educación-Dir. Preescolar).

El mismo **1º de Julio** en la tarde se conversó con Jesús María Casal, Alma Chacón y Andrés Brito, miembros de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del **Congreso de la República**, quienes hicieron observaciones en torno a las disposiciones directivas, al contenido de algunos derechos y a la organización administrativa para la Protección del Niño y del Adolescente (Título III).

El **2 de Julio** tuvo lugar el encuentro con los **Jueces de Menores**. Comparecieron Marisela Iturbe (Juez 5º Menores); María Cristina Parra (Juez Superior 2º Familia y Menores); Ninfa Herrera (Juez 1º Menores); Celia Márquez de Viete (Directora Ambiente Fiscalía General); Anahálí Ramírez de Alvarez (Juez 4º-Edo. Zulia); Nelida Reyes de Silva (Procurador 2º); Emilio Ruiz Guía ( Juez 8º Familia y Menores); Pérez Barboza (Juez 2º-Edo. Lara). Las observaciones de los jueces se centraron en los aspectos civiles, tanto sustantivos como procesales.

El **3 de Julio**, los integrantes del equipo técnico (a excepción de Belkys Vethencourt), se dirigieron a las instalaciones del **INAM** para recibir las observaciones del Instituto. Estuvieron presentes: Nancy Montero (Presidente), María Antonieta Roach (Directora General), Gloria Perdomo (Dirección de Gestión Programática), José Antonio Cárdenas y Augusto Uribe, (Asesores del INAM); Homero Alvarez, miembro del Directorio del Instituto; Ana María Bravo de Páez, Gladys de Díaz, Shelia Rodríguez y Leticia Sánchez, integrantes del equipo de reestructuración del INAM.

La directora del C.I.J. y coordinadora del equipo, planteó la necesidad de lograr el consenso entre ambas instituciones para presentar un solo anteproyecto de ley al Congreso, proposición que fue recibida positivamente por la presidente del

Instituto, de modo que la tónica imperante en este encuentro fue la de llegar a acuerdos sobre los puntos más relevantes del proyecto.

En esa reunión, que duró todo el día, después que la coordinadora del equipo técnico explicó las líneas generales del Anteproyecto, se examinó artículo por artículo parte del Título III, “Sistema de Protección del Niño y del Adolescente”. En horas de la tarde, José Luis Irazu hizo una detallada explicación del Título V, “Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente”, logrando pleno consenso en este aspecto.

El **4 de Julio**, el equipo técnico se reunió nuevamente con la sociedad civil, pero esta vez para conversar sobre los Títulos III, IV y V. Se encontraban en la reunión: Catrin Ramírez (AVESA); Oscar Misle y Lilian Montero (CECODAP); Ofelia Russián (CONGANI); Rosa Rodríguez (FIPAN); Delia Mondragón (Fund. ALEDO); Maruja Berríos (Fe y Alegría); Cristina Nicklas (S.S.I.); Francis Cohén (FUNDANA); Raiza Montoya (PLAFAM); Jesús Leonardo Yáñez (M.E.-Dir. Preescolar) y Arelis Moreno (Fund. AFIN).

El **9 de Julio de 1997**, se da otra reunión C.I.J.-INAM, en la que participan María Gracia Morais, del C.I.J., Nancy Montero y María Antonieta Roach. El INAM presentó por escrito sus observaciones sobre una parte del Título II del Anteproyecto, “Derechos, Garantías y Deberes”. Se discutieron las observaciones que se referían al aspecto formal puesto que, en cuanto al fondo, no hubo desacuerdo alguno. El INAM recomendó, principalmente la fusión de varios artículos, a fin de reducir el volumen de la ley. Finalmente, el **11 de Julio** tuvo lugar otra reunión con el INAM, la cual se desarrolló en tres partes:

1. En horas de la mañana, con la asistencia de María Gracia Morais, Haydeé Barrios, Gloria Perdomo y Guiomar Márquez, de la División de Fortalecimiento de Programas, se discutieron algunos aspectos fundamentales del Título IV “Instituciones Familiares”, específicamente los referidos a la medida de abrigo, a la guarda, declaratoria de abandono y tutela del Estado.
2. Aún en horas de la mañana se discutió la última parte del Título II. Para este momento de la reunión se incorporó la Dra. Gladys Báez, Jefe de la División de Asesoría al Menor.

3. En la tarde, asistieron María Antonieta Roach, María Gracia Morais y el equipo de reestructuración del Instituto, con el objeto de discutir la postura del INAM en cuanto a los órganos Administrativos de Protección (Título III).

En consecuencia de las discusiones y propuestas del INAM, el equipo técnico y el equipo de apoyo se reunieron el **14 de Julio, XXVII reunión**, para decidir cuales proposiciones del Instituto se incorporarían al anteproyecto.

El **16 de Julio de 1997**, se da una nueva reunión de la Dra. María G. Morais con la Lic. Gloria Perdomo y la Dra. María Antonieta Roach, en el INAM, a fin de que la primera explicara a las últimas cuáles proposiciones del Instituto serían incorporadas y las razones por las cuales no se incorporarían otras. El mismo día, Cristóbal Cornieles y Ofelia Russián se reunieron con Marilu Schleter para discutir los aspectos de protección laboral a ser introducidos en el anteproyecto.

Mientras ocurrían todas las reuniones de control, el equipo redactor y la coordinadora fueron recogiendo las observaciones y puliendo el anteproyecto, hasta que el **18 de Julio de 1997**, todos los integrantes del equipo técnico y del equipo de apoyo se reunieron para efectuar una revisión completa del anteproyecto de ley, que finalmente fue consignado ante el Congreso de la República el **23 de Julio de 1997**.

Paralelamente a toda esta actividad realizada por el equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas, la coordinadora participó en una serie de eventos organizados en distintas instancias (públicas y de la sociedad civil), los cuales mantenían estrecha vinculación con el desarrollo del anteproyecto. Así, el **4 de Diciembre de 1996** la Gobernación del Estado Miranda conjuntamente con el Instituto Nacional del Menor Seccional Miranda, COPRE Estado Miranda y la Fundación para el Desarrollo Integral del Servicio Penitenciario de la misma entidad, organizaron un evento denominado **Análisis y Propuestas al Proyecto de Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia**, al cual la coordinadora asistió en calidad de ponente, tratando tema: “Doctrina de la Protección Integral. Bases para un cambio legislativo”.

El **29 de Enero de 1997** participó como invitada del foro **¿Qué hacer frente a los niños, niñas y jóvenes indocumentados?**, organizado por CECODAP.

El día **27 de Febrero de 1997**, fue invitada a participar en el foro “**El Trabajo Infantil en Venezuela**” organizado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela y la Organización Internacional del Trabajo, a través del Departamento de la Mujer y la Familia y el Instituto de Altos Estudios Sindicales.

El **12 de Marzo** asistió al foro **Informe Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: Venezuela en el trío de los Morosos**, organizado por CECODAP; el **9 de Abril de 1997**, sirvió de facilitadora en un foro-taller titulado: **La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Nueva Doctrina de la Protección Integral**; los días **24 y 25 de Abril**, presentó en el seminario: **Los Municipios y su papel en la promoción y defensa de los Derechos del Niño**, una ponencia sobre la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral; el **29 de Abril de 1997**, asistió al foro: **Tráfico de Niños ¿Mito o realidad?**.

El **15 de Mayo de 1997** la Asociación Civil Aragua Primero organizó **las II Jornadas de Discusión de la Reforma de la Ley Tutelar de Menores**, a las que asistió la coordinadora para dictar una ponencia titulada **Matriz Legislativa para adecuar las leyes nacionales a la Convención de los Derechos del Niño**; el **20 de Mayo** participó del foro-taller: **Trabajo Infantil: Realidad social vs. Marco legal**, y finalmente, el **18 de Julio de 1997**, fue ponente en el foro: **Convención Sobre los Derechos del Niño**, organizado por el centro educativo Fe y Alegría - La Rinconada, a fin de discernir sobre el siguiente tema: la CIDN y la Protección Integral; la Ley Tutelar de Menores y la Situación Irregular.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Comisión Presidencial por los Derechos del Niño: **Los Niños: El Compromiso de los Noventa. MEMORIA**, Caracas, 1991.

- Comisión Presidencial por los Derechos del Niño: **Los Niños: El Compromiso de los Noventa. VERSIÓN FINAL**, Caracas, 1991.
- Conferencia Nacional Sobre los Derechos del Niño: **Acuerdo del Ejecutivo Nacional y Estatal en favor de la Infancia para la década de los noventa**, Caracas, 1991.
- Decreto N° **1.208** mediante el cual se dispone la organización de una Conferencia Nacional Sobre los Derechos del Niño, publicado en Gaceta Oficial N° 34.601 del 23 de Noviembre de 1990.
- Decreto N° **1.612** mediante el cual se procede a constituir la Asociación Civil “Conferencia Nacional Sobre los Derechos del Niño”, publicado en Gaceta Oficial N° 34.733 del 11 de Junio de 1991.
- Decreto N° 1.810 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial por los Derechos del Niño, publicado en Gaceta Oficial N° 34.838 del 11 de Noviembre de 1991.
- Ley Aprobatoria de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, publicada en Gaceta Oficial N° 34.541 del 29 de Agosto de 1990.

#### **Congreso de la República**

- Diarios de debate de las siguientes reuniones: 01-08-95, 28-08-95, 24-10-95, 25-10-95, 22-01-96, 26-03-96, 08-05-96.
- **Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Tutelar de Menores**, Caracas, 4 de Julio de 1995.

#### **Instituto Nacional del Menor (INAM)**

- INAM: **Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección del Menor**, Caracas, 19 de Octubre de 1995.
- INAM: **Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión**, Caracas, Febrero 1996.

- **INAM: Propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso que estudia la Reforma Parcial a la Ley Tutelar de Menores**, Caracas, Octubre 1996.
- Informes Anuales del INAM 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.
- Listado de Asistencia de las siguientes actividades: Consulta y Debate Público sobre el Capítulo IV 12-12-95; Foro sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia 22-02-96; Taller sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia 13-03-96; Sesiones de trabajo para la discusión de la Segunda Versión del Anteproyecto 20/21-03-96; Foro sobre la Propuesta de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia 26-03-96; Discusión del Libro III 08-04-96; Discusión del Libro V 10-04-96; Sesiones de trabajo para la discusión de la Segunda Versión del Anteproyecto 16 y 24-04-96; Conferencia sobre el Nuevo Código de Menores del Perú 02-05-96; Discusión del Libro I 08-05-96; Conferencia Sobre Adopción Internacional 20-05-96.

### **Sociedad Civil**

- BARRIOS, Ana y Eva Duarte: **Protagonismo Infantil y Juvenil a la luz de la Convención (Visión retrospectiva de una experiencia venezolana)**, Caracas, Diciembre 1996.
- CECODAP: **I Jornadas de Atención al Niño 1990. Informe Final**, Publicaciones Papagayo, Caracas, Febrero 1991.
- CECODAP: **I Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño. Informe Final**, Publicaciones Papagayo, Caracas, Abril 1991.
- CECODAP: **La Coordinadora de O.N.G. de Atención al Niño de Sectores Populares. Nacimiento, primeros pasos y recorrido hacia su consolidación y proyección**, Publicaciones Papagayo, Caracas, Abril 1991.
- CECODAP: **II Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención al Niño. Informe Final**, Publicaciones Papagayo, Caracas, Noviembre 1992.

- CONGANI: **III Encuentro Nacional. Juntos por el Derecho a la Vida. Informe Final**, Publicaciones Papagayo, Caracas, Octubre 1993.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 1, Publicaciones Papagayo, Caracas, Mayo 1991.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 2, Publicaciones Papagayo, Caracas, Mayo 1991.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 3, Publicaciones Papagayo, Caracas, Octubre 1991-Marzo 1992.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 4, Publicaciones Papagayo, Caracas, Abril-Octubre 1992.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 5, Publicaciones Papagayo, Caracas, Noviembre 1992-Enero 1993.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 6, Publicaciones Papagayo, Caracas, Enero-Abril 1993.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 7, Publicaciones Papagayo, Caracas, Mayo-Agosto 1993.
- CONGANI: “Juntos por los Derechos del Niño”, Número 8, Publicaciones Papagayo, Caracas, Septiembre 1993-Enero 1994.
- Minutas reuniones del Comité “Juntos por una Nueva Ley para Niños, Niñas y Adolescentes” de fechas: 30-10-95, 29-11-95, 13-12-95, 15-01-96, 22-01-96, 01-02-96, 05-03-96, 21-01-97.
- PEREIRA, Fernando (coordinador): **Somos Noticia 1996**, Publicaciones Papagayo, Edición Enero-Agosto 1996.

#### **Centro de Investigaciones Jurídicas (C.I.J.) de la UCAB**

- C.I.J.: **Análisis al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Segunda Versión. Informe Final**, Caracas, Abril 1996.