

EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ EN HONDURAS: UN ANÁLISIS INTEGRAL

EVOLUTION OF CHILD PROTECTION MECHANISMS IN HONDURAS: A COMPREHENSIVE ANALYSIS



Jorge Alberto Taylor Santos
 Máster en Derecho Constitucional por la
 Universidad de Valencia, España
 Afiliación: Universidad Metropolitana de Honduras
jorge.taylor@umh.edu.hn
<https://orcid.org/0009-0006-6614-6581>

Honduras

DOI: <https://doi.org/10.5377/umhs.v4i1.17207>

Recibido: 11 de abril de 2023
Aceptado: 23 de octubre de 2023

RESUMEN

El presente artículo destaca la evolución histórica de la protección a la niñez en Honduras, pasando de la doctrina de situación irregular a la protección integral, evidenciada por cambios legislativos significativos, como la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia. Se resalta el papel crucial de la Junta Nacional de Bienestar Social, transformada en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), y posteriormente suprimida para dar paso a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). El proceso de protección ha enfrentado desafíos de gestión y la necesidad de reformas urgentes, subrayando la importancia de una

revisión exhaustiva y participativa. Se hace hincapié en la importancia de adoptar el Interés Superior del Niño como principio rector, destacando su papel en la toma de decisiones a nivel judicial, legislativo y administrativo. El artículo concluye enfatizando la necesidad de una institucionalidad que responda a los roles cruciales en la formulación de políticas públicas y la atención de casos de vulneración a nivel nacional, así como la importancia de un enfoque más integral de la niñez basado en el Interés Superior del Niño.

PALABRAS CLAVE: Convención sobre los Derechos del Niño, Junta Nacional de Bienestar Social, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), Secretaría de Estado en los Despachos de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

ABSTRACT

This article highlights the historical evolution of child protection in Honduras, moving from the doctrine of irregular situation to comprehensive protection, evidenced by significant legislative changes, such as the adoption of the Convention on the Rights of the Child and the Code on Children and Adolescents. The crucial role of the National Social Welfare Board is highlighted, transformed into the Honduran Institute for Children and the Family (IHNFA), and later abolished to make way for the Directorate of Children, Adolescents and Family (DINAF). The protection process has faced management challenges and the need for urgent reforms, underscoring the importance of a comprehensive and participatory review. The importance of adopting the Best Interests of the Child as a guiding principle is emphasized, highlighting its role in decision-making at the judicial, legislative



and administrative levels. The article concludes by emphasizing the need for an institutional framework that responds to the crucial roles in the formulation of public policies and the attention to cases of violation at the national level, as well as the importance of a more comprehensive approach to children based on the Best Interests of the Child.

KEYWORDS: Convention on the Rights of the Child, National Social Welfare Board, Honduran Institute for Children and the Family (IHNFA), Directorate for Children, Adolescents and Family (DINAF), Secretariat of State for Children, Adolescents and the Family (SENAF).

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la protección infantil en Honduras, el camino ha estado marcado por una serie de transformaciones institucionales y reformas legales. Este estudio integral profundiza en el intrincado panorama de las estructuras diseñadas para salvaguardar los derechos y el bienestar de los niños, rastreando la evolución desde el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) hasta la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), y el último establecimiento, la Secretaría de Estado en los Despachos de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

La narración se desarrolla a través de un examen meticuloso de los marcos legales, las intervenciones y las modificaciones procesales a lo largo de los años. Una exploración del Consejo Consultivo, su carácter consultivo y las diversas entidades que lo constituyen prepara el escenario. Las funciones y desafíos que enfrenta la Dirección Ejecutiva del IHNFA permiten comprender las complejidades administrativas involucradas.

El núcleo del estudio se encuentra en

las intervenciones llevadas a cabo en diferentes coyunturas, especialmente en 2003, 2011 y 2014. Cada intervención sacó a la luz problemas sistémicos, incluidas las desviaciones de los mandatos legales, las infracciones en los procesos de adopción y las ineficiencias en la asignación de recursos. Los cambios de procedimiento documentados ponen de relieve un esfuerzo continuo por armonizar las prácticas con las normas internacionales, haciendo hincapié en el principio primordial del interés superior del niño.

La perspectiva histórica nos lleva por el paso de una doctrina de situación irregular a una doctrina de protección integral, plasmada en el Código de la Niñez y la Adolescencia. El examen de las complejidades procesales, incluidas las fases de denuncia, el análisis de la admisión y las medidas de protección, revela el compromiso con el debido proceso y los enfoques basados en los derechos.

A medida que se desarrolla la narrativa, somos testigos del surgimiento de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) en 2014, que sirve como un actor fundamental en la formulación de políticas y las intervenciones sobre el terreno. La posterior creación de la SENAF en 2023 introduce un cambio de paradigma, reestructurando el panorama administrativo y apuntando a una mayor eficiencia en la protección de los derechos fundamentales de los niños. En medio de estas transformaciones, el estudio evalúa críticamente la eficacia de estas instituciones, destacando las fortalezas, debilidades y la búsqueda continua de un sistema óptimo de protección infantil. El viaje a través de enmiendas legislativas, cambios estructurales e intervenciones pinta una imagen vívida del compromiso de Honduras de proporcionar un entorno seguro y enriquecedor para sus niños.

Esta exploración busca no solo documentar



la evolución, sino también identificar áreas para un mayor refinamiento, asegurando que los mecanismos de protección establecidos realmente sirvan a los mejores intereses de la juventud hondureña.

DE LA DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR

Desde la instauración de los primeros órganos jurisdiccionales en materia de niñez, presumiblemente en 1899 en Illinois, Estados Unidos, según Pirenne (1967), hasta la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se han sucedido diversos hitos y cambios de paradigmas en el derecho de la niñez.

Esto se refleja especialmente en las instituciones de protección social de la niñez en distintos países. La evolución de estas normativas y estructuras se debe, en gran medida, a la búsqueda de soluciones integrales que garanticen la integridad del niño y su pleno desarrollo. Desde una perspectiva de desarrollo socio-político y económico de los diferentes países, es posible comprender en gran medida las realidades que dan forma y crean las disposiciones normativas en materia de niñez. Durante buena parte de la década de los cincuenta, la doctrina preponderante fue la denominada "doctrina de la situación irregular" (Rea Granados, 2017).

Código Civil

En el contexto hondureño, el Código Civil de 1906, que aún se encuentra vigente, desempeña una función como norma de aplicación general, siguiendo el patrón característico de los sistemas jurídicos romanos y con influencia napoleónica. A través de esta normativa, se desarrollan diversos aspectos de la vida individual de los ciudadanos hondureños. Mediante un esquema teórico bastante general, el código define reglas relacionadas con el concepto de la persona humana, y, para el propósito específico de este estudio,

aborda la incapacidad correlativa de las personas.

El Código Civil de 1906, en una primera instancia, constituía la única fuente de derecho en relación con la niñez, al determinar distintos conceptos como "menor", "menor hábil" y "menor incapaz". Estas categorías se basaban en la doctrina de la "situación irregular", es decir, la concepción de los niños y niñas como seres no capaces desde el ámbito del derecho positivo. Esto llevó al desarrollo de normativas orientadas a su protección, reinscripción, o en su defecto, su castigo o penalización.

El Código Civil de 1906 contemplaba un desarrollo con enfoque meramente legal, sin ningún tipo de concepción interdisciplinaria que permitiesen comprender las causas estructurales que generan una situación de irregularidad. Centrándose en la tutela de los niños, a fin de que sus actos jurídicos pudieran tener plena validez en el ámbito legal, identificándolos por lo tanto bajo el concepto de menores, es decir, personas que no han alcanzado la mayoría de edad y por consiguiente en cuanto a su tratamiento legal, requieren de medidas tutelares especiales que consagren su estatuto civil, agrupándoles bajo la denominación de incapaces.

Ya preestablecida esta incapacidad de los "menores", dicho cuerpo de normas únicamente procedía a regular la representación judicial y/o extrajudicial de los denominados "menores", correspondiendo en un primer momento a los padres quienes ejercen la patria potestad, y a falta de estos al Estado a través de las instituciones públicas creadas para tal efecto como son las tutelas y curatelas. Es así, que el Estado procede a determinar las condiciones exactas a fin de intervenir y regular la situación de un menor, esto siempre en aplicación del principio de subsidiariedad, cuando existe ausencia de los padres o sus representantes legales.



Ley de Jurisdicción de Menores

Una legislación más especializada, se da a partir de 1970 con la Ley de Jurisdicción de Menores aprobada mediante Decreto No. 92 publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 20,006 de fecha 21 de febrero de 1970, siempre bajo el esquema de la doctrina de situación irregular la cual resultaba aplicable a las personas mayores de doce (12) años y menores de dieciocho ante situaciones o hechos tipificados como delitos o faltas por parte de la legislación penal; asimismo, y de forma protectora a las personas menores de 12 años en situación irregular.

Según dicha norma, un “menor” se encontraba en situación irregular cuando: a) un menor de 12 años estuviera en conducta irregular considerando la inimputabilidad de estos conforme a las leyes penales vigentes a dicho momento, en este momento histórico el Código Penal de 1906, o bien se encontraran en situación de abandono moral y material, aclarando para este punto que el “menor” no debía haber cometido infracción legal; b) hace referencia a situaciones de explotación o servicia por parte de quienes deban ostentar la representación legal del “menor”, es decir los padres, tutores o curadores en perjuicio de los primeros; y c) como tercer y último punto, se deja un numerus apertus respecto a otras situaciones que pudieren constituir una situación irregular. En atención a este último punto de acuerdo Artículo 1 numeral 2) inciso c) de la Ley de Jurisdicción de Menores, podemos encontrar en el ordenamiento jurídico hondureño de ese entonces, situaciones en las que un “menor” se considera en situación irregular como ser:

1. Se encuentre en situación de abandono o peligro (art 1 numeral 2 inciso b) Ley Jurisdicción de Menores).
2. Carezca de la atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas.

3. Su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administren.
4. Haya sido autor o participe de una infracción a la ley penal (Art 1 numeral 1) Ley Jurisdicción de Menores).
5. Carezca de representante legal.
6. Presente deficiencia física, sensorial o mental.
7. Ser adicto a sustancias que produzcan dependencia o se encuentre expuesto a caer en la adicción.
8. Ser trabajador en condiciones no autorizadas por la ley.
9. Se encuentre en situación especial que atente contra sus derechos o su integridad

La ley de Jurisdicción de Menores estableció además reforzamiento de la misma, en el sentido que el artículo 2 de dicho cuerpo de normas establecía que esta sería aplicable de forma preferente respecto a otras disposiciones de la misma materia. Disposición que será replicada en posteriores disposiciones legales en materia de niñez artículo 4 y 5 del Código de Niñez y la Adolescencia.

De igual manera, se lleva a cabo la creación de órganos jurisdiccionales especializados en materia de niñez, al menos en lo que respecta a la competencia por razón de materia, según lo establece el artículo tres de la Ley de Jurisdicción de Menores. Estos tribunales, conocidos como Juzgados de Letras de Menores, fueron establecidos en las dos principales ciudades del país, Tegucigalpa y San Pedro Sula. Además, el texto legal especifica que en aquellos lugares donde no existiera un órgano jurisdiccional especializado, los asuntos relacionados con la jurisdicción de menores serían conocidos por los Juzgados de Letras departamentales y/o seccionales.

La ley también otorgaba facultades a la Corte Suprema de Justicia para la creación y determinación de la jurisdicción territorial



de nuevos Juzgados de Letras de Menores, así como la autoridad para nombrar y remover a los jueces titulares de dichos órganos jurisdiccionales. No obstante, esta especialización se limitaría a la primera instancia, ya que la normativa no menciona la instancia de apelación ni aclara si el tribunal de apelación ostentaría la misma especialización por materia que el tribunal de primera instancia.

Siempre relacionado con los órganos jurisdiccionales, y bastante interesante resulta lo indicado en el artículo 5), el cual define la estructura básica de funcionarios que integrarían los Juzgados de Letras de Menores, donde se puede observar un componente interdisciplinario, al señalar dentro del equipo de profesionales, a Trabajadores Sociales mismos que serían nombrados por los propios Jueces de Letras de una nómina remitida por la Junta Nacional de Bienestar Social, a fin de lograr escoger al personal con mayor capacidad.

Las competencias de los Juzgados de Letras de Menores, estaban orientadas al desarrollo del artículo 1) de la Ley de Jurisdicción de Menores, por un lado, una función de instrucción respecto de los menores infractores, y por otro un ámbito más proteccionista de la niñez. El último apartado de la Ley de Jurisdicción de Menores, identifica otras situaciones de doctrina irregular como ser los malos tratamientos, reclusiones indebidas, castigos exagerados, siempre y cuando estos atenten contra la integridad física o moral del “menor” y no constituyan delito o falta, ya que esto supondría conocerse en el ámbito Penal.

Un aspecto relevante a tomar en consideración, es justamente la suerte de sistema de órganos que la Ley de Jurisdicción de Menores procuro crear para la protección de la niñez, desarrollando no solo órganos jurisdiccionales que coadyuvan en el cumplimiento de las competencias

y funciones de la Junta Nacional de Bienestar Social, ente encargado del ámbito de niñez en este momento histórico específico. Respecto a la adopción de medidas para la curación, colocación y vigilancia de los menores población objeto o beneficiarios de los Centros y Programas de la Junta nacional de Bienestar Social, y de otras instituciones (Art. 7 numeral 3) Decreto 92) sino que, además, la designación de órganos auxiliares de dicho sistema a los Centros de Custodia, Centros de Observación, Centros de Reeducación, Cuerpo Tutelar de Menores, y otros que se consideren necesarios (Art. 14 Decreto 92).

Como primera conclusión observamos como tanto el Código Civil de 1906 y posteriormente la Ley de Jurisdicción de Menores parten de la premisa de entender al “menor” como un sujeto pasivo de medidas de protección por parte del Estado, quien decide su aplicación en atención a la ausencia del entorno familiar de los niños demostrando así una orientación teórica a la doctrina de situación irregular, según la cual el menor asume una posición pasiva ante el despliegue de conductas por parte de sus representantes legales, y dependiendo de que estas sean positivas o no, se determina el nivel de intervención subsidiaria del Estado.

Convención Sobre los Derechos del Niño

Como se examinó previamente, en el marco de la doctrina de la situación irregular, la aplicación del derecho tutelar se llevaba a cabo de manera discrecional. En este contexto, no se priorizaba la identificación de garantías para prevenir la repetición de situaciones problemáticas ni la reparación de posibles daños, sino que se orientaba exclusivamente a guiar al "menor" con el objetivo de evitar la reincidencia, lo cual con frecuencia resultaba en una mayor marginación.

La problemática inherente a esta doctrina



radica en que, bajo sus preceptos, las instituciones encargadas de la niñez operaban con un margen de acción limitado, dando lugar a un proceso carente de garantías y, sobre todo, paternalista. En relación con los órganos jurisdiccionales, estos se enfocaban en características individuales sin considerar las condiciones estructurales subyacentes, lo que resultaba en enfoques como el "riesgo social", donde factores como la pobreza se convertían en problemas que debían abordarse, sin tener en cuenta determinadas situaciones estructurales.

Esta perspectiva también afecta el ámbito de las adopciones, ya que la doctrina de la situación irregular promovía la adopción como la medida por excelencia, descartando la exploración de alternativas. En este contexto, la investigación que el funcionario debe llevar a cabo para ubicar a la familia del niño o niña no se consideraba prioritaria en el procedimiento (Villagrasa Alcaide y Ravetllat Ballesté, 2009).

A diferencia de la doctrina de la situación irregular, el concepto de protección integral implica un rechazo del concepto tutelar de protección (Villagrasa Alcaide et al., 2006), en el cual la principal medida de protección era la separación del niño de su entorno familiar, por considerar a los padres como amenaza para el bienestar del niño, enfocándose en considerar al niño como sujeto de derechos, el derecho a la protección especial, y el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral, así como el respeto del principio de la unidad de la familia y la corresponsabilidad de la familia, Estado, y comunidad en la protección de los derechos del niño (O'Donell, s.f.).

Es así, que el cambio de paradigma que supuso dicho la aprobación de la Convención, permitió la permeabilización de nuestra legislación y la adecuación de esta a estándares internacionales; no obstante, el proceso continuaría con las

reformas propuestas en el 2013 sobre las cuales hablaremos más adelante en el presente estudio.

Código de la Niñez y la Adolescencia

El Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado mediante el Decreto 73-96 del 31 de mayo de 1996 y en vigencia desde el 5 de septiembre de 1996, representó en su momento un avance significativo en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. En este contexto, el artículo 2 de este código estableció como finalidad principal el cumplimiento y respeto de la Convención. Además, el artículo 4 delineó el orden de prelación que este instrumento tendría en las fuentes del derecho de la niñez en Honduras, situándolo en un segundo lugar solo por debajo de la Constitución de la República de Honduras.

Esta ubicación se justifica a través de un análisis del texto constitucional de Honduras de 1982, donde en el Título I, Capítulo III, referente a los tratados, se observa la posición que la propia Constitución otorga a los tratados internacionales. El modelo hondureño establece, por ende, una supra legalidad de los tratados (Constitución de la República de Honduras, 1982, art. 18), pero a nivel infraconstitucional (Constitución de la República de Honduras, 1982, art. 17). Este artículo es de gran importancia, ya que define claramente las fuentes del derecho de la niñez en el país y su jerarquía. Desde un punto de vista interpretativo, se sugiere adoptar un modelo de interpretación sistemática y progresiva, apropiado para disposiciones que desarrollan principios de derechos humanos.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado mediante el Decreto 73-96 del 31 de mayo de 1996 y en vigor desde el 5 de septiembre de 1996, establece de manera explícita la obligación del Estado de garantizar el estricto cumplimiento



de los derechos de la niñez, tanto en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño como de otras normativas internacionales relacionadas con la materia. En este contexto, el propio Código sienta las bases para la creación de órganos jurisdiccionales especializados en asuntos relacionados con la niñez.

La Ley de Jurisdicción de Menores, en su momento, impuso la obligación de establecer dos órganos jurisdiccionales, con la posibilidad de aumentarlos según lo determinara la Corte Suprema de Justicia. El Código de la Niñez logró este objetivo, aumentando el número de Juzgados de la Niñez a nueve para el año 1998. Esta expansión fue una respuesta a la necesidad de garantizar un sistema robusto de justicia para la niñez y la juventud, particularmente en casos relacionados con la niñez infractora. Es relevante señalar que, a pesar de las reformas de 2013, el Código continúa utilizando terminología inadecuada según los estándares internacionales en la materia, al referirse a "Niñez en Conflicto con la Ley Penal".

En cuanto a la Justicia Juvenil Restaurativa, es crucial destacar que las reformas de 2013 introdujeron el principio del Interés Superior del Niño en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Este cambio ha permitido la creación de un nuevo marco legislativo centrado en la restauración del niño. Como resultado de estas reformas, se incorporaron elementos y figuras propias de la justicia juvenil restaurativa. Por ejemplo, se estableció la posibilidad de sustituir la detención cautelar por medidas menos gravosas, con la opción de celebrar audiencias en cualquier momento a solicitud de las partes (Art. 194 del Código de la Niñez y la Adolescencia). El artículo 218 introduce la figura de la conciliación, que puede llevarse a cabo entre la víctima y el niño (a) hasta antes de dictarse el auto de apertura a juicio. Este proceso se rige por principios como la voluntariedad, confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad,

legalidad y honestidad. La conciliación se aplica en casos de faltas, delitos de acción privada y delitos de acción pública dependientes de instancia particular, así como en casos que admitan la suspensión del proceso a prueba. Además, los artículos 195 al 205 del Código desarrollan diversas sanciones distintas a la privación de libertad, la cual, según la normativa hondureña, se considera excepcional (Código de la Niñez y la Adolescencia, 1996, art. 201).

PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE NIÑEZ

Antes de proseguir con el presente estudio, resulta crucial comprender los cambios legislativos y las políticas públicas implementadas por el Estado de Honduras en la década de los 90, y lo que esto significó para la institucionalidad encargada de los asuntos relacionados con la niñez. Este análisis es particularmente significativo debido a que la transformación de la Junta Nacional de Bienestar Social hacia lo que eventualmente se convertiría en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) está intrínsecamente vinculada a este proceso de transformación estatal.

Este periodo de cambios legislativos y de aplicación de políticas públicas, caracterizado por un enfoque neoliberal, se denominó "Modernización del Estado". Este proceso se estructuró mediante la emisión de la Ley para la Modernización del Estado, también conocida como Decreto Número 190-91 (emitido el 07/01/1991), que fue publicada en la Gaceta No. 26636 el 11/12/1991. La principal mecánica de este proceso fue el diálogo y la consulta con todos los sectores de la sociedad, con el objetivo de mejorar los servicios públicos y posicionar al país de manera más eficaz en el ámbito regional e internacional.

La Ley de Modernización del Estado



en vigencia a partir del 7 de enero de 1992, la instalación en febrero de 1992 de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, y la creación de la Comisión de un Programa Global de Modernización del Estado, son los pilares sobre los cuales se sustentó y dio comienzo el proceso para la modernización del Estado de Honduras en la década de los noventa. El proyecto de reforma era total, por cuanto abarcaría los tres poderes del Estado de Honduras (legislativo, judicial y ejecutivo), buscando cambios políticos e ideológicos, desarrollo humano, participación ciudadana, modernización económica y fiscal, y una transformación política administrativa del Estado (Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1995).

Los objetivos fundamentales perseguidos en este proceso de modernización eran varios, pero para los fines de este estudio podemos indicar como relevantes aquellos enfocados al ámbito social, dentro de los cuales se encontraban:

Perfeccionar las instituciones del Estado y de la sociedad civil para fortalecer el Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce de sus derechos individuales, sociales y económicos; Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis a los dirigidos a combatir la pobreza; Promover el desarrollo Humano del hondureño elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertirlo en un factor dinámico del progreso social; Modernizar la administración del Estado, aumentar a eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios y arraigar la ética en el servicio público. (Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1995, p. 282)

El componente de modernización del Ejecutivo, respondía a la adecuación de la estructura

y funcionamiento global de la Administración Pública, a un nuevo régimen de competencias y funciones gubernamentales conformes a la política nacional de desarrollo, y el proceso de descentralización, conforme a la necesidades actuales y futuras del país, orientando a las siguientes áreas programáticas, como destaca el Instituto Centroamericano de Administración Pública (1995):

- a. Tamaño de Gobierno.
- b. Organización de la Oficina Ejecutiva del presidente de la República.
- c. Apoyo al Consejo de Ministros.
- d. Organización de un sistema estadístico.
- e. Desburocratización de los servicios del Estado.
- f. Privatización.
- g. Sistema de Salud.
- h. Reforma de la Educación Superior.
- i. Gestión Social.
- j. Establecimiento del Centro de Estudios de Gobierno.
- k. Administración Laboral. (p.287)

Tal y como lo definió la Comisión Presidencial de Modernización (Como se citó en Descentralización, modernización y reformas del Estado, s.f.) el proceso de modernización consistía en:

El conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de los bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación. Sus ámbitos no sólo se circunscriben a reformas en la administración pública, sino que abarca las esferas políticas, legislativas y judiciales, de tal manera que las reformas en su conjunto contribuyan al fortalecimiento eficiente de las gestiones estatales y la consolidación de la democracia. (p.41)

Es fundamental aclarar, en este punto, que previamente se habían llevado a cabo otros procesos de modernización del Estado en Honduras, siendo

el factor común la influencia de elementos externos. Por ejemplo, el proceso de modernización durante las décadas de los años 50 y 60 del Siglo XX respondió más a la realidad de la región centroamericana, donde se iniciaron procesos de modernización dentro del marco del modelo de desarrollo auspiciado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), centrado en la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

De manera similar, el proceso de modernización de la década de los 90 fue impulsado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas agencias condicionaron el financiamiento de la reforma institucional como requisito para la sostenibilidad de las reformas económicas. El propósito de este proceso de reformas y modernización era profundizar la democracia y fortalecer el Estado de derecho, como se destacó en el informe de la Comisión Presidencial de Modernización en 1993.

Sobre estas bases, y comprendiendo los factores exógenos que influyeron en este proceso de modernización, es que se procede a la reestructuración de las instituciones descentralizadas, definiendo medidas relativas a la modernización de diversas instituciones del área social, dentro de las cuales se encontraba la Junta Nacional de Bienestar Social, para su transformación a lo que fue el Instituto Hondureño de Niñez y Familia (IHNFA).

Junta Nacional de Bienestar Social

La Junta Nacional de Bienestar Social fue un organismo de derecho público con carácter semiautónomo, personería jurídica, independencia de gestión, individualidad financiera y patrimonio propio creada mediante Decreto Legislativo No. 24 del 29 de marzo de 1958 en el periodo de gobierno del presidente Ramón Adolfo Villeda Morales (1957 a 1963), y reformado su numeral primero mediante

decreto legislativo 52 del 31 de julio de 1958.

La Junta Nacional de Bienestar Social desempeñó el papel de órgano estatal responsable de la protección de la niñez desde su establecimiento en 1958 hasta 1996. Esta entidad se creó sobre la base de lo que hasta entonces era la Institución de Asistencia de la Niñez, conocida como IMAN. La Junta estaba compuesta por un presidente/a, secretario general, relacionador/a público, asistente, secretario y fotógrafo. Entre los logros más destacados de la Junta se encuentran la rehabilitación física y el equipamiento de 14 centros de atención a la niñez en situación de riesgo social e infractores de la ley penal, con una inversión que superó los 12 millones de lempiras. Gracias al financiamiento proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se llevó a cabo la construcción y reparación de 28 centros, que incluyeron los denominados "Centros de Desarrollo Familiar Comunitario", así como parques infantiles y canchas multiusos en diversas localidades como Marale, Francisco Morazán, Duyure, Choluteca, San Pedro Sula, Cortés, Gracias, Lempira, El Paraíso, La Esperanza, Intibucá, Yoro, Victoria y Tegucigalpa.

A lo largo de su funcionamiento, la Junta Nacional de Bienestar Social experimentó diversos procesos de modernización y reestructuración. El Programa de Desarrollo Comunitario surgió como una iniciativa que reemplazó las acciones asistencialistas por aquellas que buscaban alternativas a nivel comunitario para abordar y superar las problemáticas estructurales de las situaciones irregulares.

Sin embargo, será a partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia que la Junta Nacional de Bienestar Social inicia un proceso de reestructuración y adecuación más notable. La "División del Menor" se transforma en el "Programa de Reeducación y Reinserción Social", implicando así la separación entre la problemática



de la niñez en riesgo social y los jóvenes infractores de la ley penal. Dentro de estas transformaciones, se destacan varios programas:

1. *Programa de Intervención y Protección Social*: este programa tenía como finalidad evitar la institucionalización de niños en riesgo social y, al mismo tiempo, brindar alternativas basadas en modalidades de apoyo familiar como "Mamás Solidarias", "Mamás Solidarias Especiales", "Familias Solidarias", "Casitas", becas y subsidios.

2. *Unidad de Evaluación y Diagnóstico*: esta unidad tenía la función de recepción, investigación y referencia a otros programas, centrándose principalmente en la desjudicialización de la problemática social.

3. *Programa de Intervención-Subprograma de Adopciones*: este subprograma logró su estabilización a través de la ejecución de metodologías organizativas. Su función principal era facilitar procesos de adopción, contribuyendo así a la reubicación y el bienestar de los niños en situación de vulnerabilidad.

Estos ajustes y programas emergentes reflejan el compromiso de la Junta Nacional de Bienestar Social con una abordaje más específico y efectivo de las diferentes problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia, considerando las disposiciones del nuevo marco legal establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La Junta Nacional de Bienestar Social implementó el Sistema de Información para la Infancia como una herramienta fundamental de control para facilitar la toma de decisiones acertadas en relación con la planificación institucional. Esta iniciativa se apoyó en una red nacional de centros de cuidados diurnos, además de ofrecer servicios especiales de atención, dirigidos especialmente a personas de escasos recursos económicos o con limitaciones físicas.

Entre los programas destacados que formaron parte de la estructura de la Junta se encuentran:

1. *Programa de Protección Integral para la Niñez en Riesgo*: diseñado para respaldar y fomentar las iniciativas comunitarias destinadas a construir un sistema de oportunidades para niños y jóvenes en situaciones de riesgo.

2. *Programa de Derechos del Niño*: orientado a la promoción y defensa de los derechos fundamentales de los niños, centrándose en aspectos como el derecho a la identidad, la preservación de costumbres y relaciones familiares en momentos de crisis. Buscaba difundir los derechos del niño en todos los sectores de la sociedad, generando cambios en las concepciones del Estado, la sociedad y la familia en relación con los derechos de la niñez. El objetivo final era influir en las decisiones tomadas por los responsables de la implementación de políticas sociales, priorizando acciones dirigidas a la niñez.

Estos programas y la adopción del Sistema de Información para la Infancia reflejan el compromiso de la Junta Nacional de Bienestar Social con estrategias informadas y orientadas hacia el bienestar integral de la niñez en Honduras.

Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)

Como pudimos observar en los apartados anteriores, el Poder Ejecutivo, como parte del Programa Global de Modernización del Estado procedió a la revisión de los organismos estatales responsables del área social, es así, que se planteó la necesidad de modernización y reestructuración de la Junta Nacional de Bienestar Social. Uno de los principales problemas que se identificaron en dicho proceso, fue la dispersión de disposiciones legales orientadas a la atención a los problemas sociales de la niñez y la familia; aunado a esto, nos

encontramos que dichas normas eran ejecutadas por diferentes entes centralizados y descentralizados, sin un enfoque integral y con resultados parciales.

Fue con la ratificación por parte del Estado de Honduras de la Convención sobre los Derechos del Niño, y las obligaciones establecidas en la misma según los Artículos 12 numeral 2), 18 numeral 2), 20 numeral 3) y 40 numerales 3) y 4) de la Convención sobre los Derechos del Niño, que se evidenció la necesidad de crear un organismo estatal especializado con una estructura adecuada, autonomía y un alto nivel técnico-profesional para cumplir con dichas obligaciones. La Convención establece la obligación de los Estados de garantizar la creación de órganos especializados para la atención de la niñez, incluida la niñez en conflicto con la ley penal.

En este proceso de adaptación de la legislación nacional a dicho tratado internacional, se promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia mediante el Decreto No. 73-96 del 5 de septiembre de 1996. Paralelamente, se llevó a cabo la transformación de la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS) en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) mediante el Decreto No. 199-97. El IHNFA se creó con la facultad de liderar las políticas públicas en función del interés superior del niño, supervisar el cumplimiento de la legislación relacionada y establecer a nivel local redes de defensores municipales de la infancia (pacto por la infancia 1994). Además, en este proceso, se derogó el servicio militar obligatorio en el año 1995. Estas acciones marcaron un hito importante en la protección y promoción de los derechos de la niñez en Honduras.

La Junta Nacional de Bienestar Social, que venía operando con una visión asistencialista bajo la óptica de la doctrina del niño en situación irregular, inició la revisión de sus programas para brindar una atención acorde con la Doctrina de

Protección Integral, a fin de establecer un sistema de oportunidades a los niños y niñas en situación de riesgo social, es importante aclarar que con las reformas del Código de Niñez y Adolescencia contenidas en el 2013, se suprime el riesgo social. El proceso de transformación de la Junta Nacional de Bienestar social en el IHNFA, en respuesta a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Honduras, y más propiamente el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño, trajo como consecuencia la creación del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia IHNFA, como un organismo de desarrollo social, con atribuciones para el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución de la Republica de Honduras, la Convención sobre los Derechos del Niño, dejando abierto el rango de competencias del IHNFA a otros instrumentos internacionales en la materia.

El IHNFA se constituyó en dicho momento, como la principal autoridad técnica en el ámbito de niñez, orientada a garantizar el interés superior del niño y la niña, con metodologías de abordajes orientadas a la doctrina de la Protección Integral. Su mandato influyó en la naturaleza de la estructura administrativa del IHNFA, el cual se constituyó como un ente descentralizado, tal y como dictaban las disposiciones normativas constitucionales y administrativas vigentes. La Ley General de la Administración Pública contenida en el Decreto Legislativo No. 146-86, indica que la creación de un ente Descentralizado, específicamente las Instituciones Autónomas (art. 47.1) debe responder a una mayor eficiencia (art. 49.1); satisfacción de interés colectivos (art 49.1); mayor efectividad del cumplimiento de los fines de la administración (art. 49.3). Además de la clasificación inicial de las instituciones descentralizadas [Instituciones Autónomas, Municipalidades], dichas disposiciones hacen una clasificación de las instituciones



autónomas en institutos públicos y empresas públicas (Art. 51), siendo los primero los que se establecen para atender funciones administrativas y prestación de servicios públicos de orden social (Art. 52).

En ese sentido, y a manera de conclusión las administraciones autónomas bajo la modalidad de institución pública, son aquellas que responden a fines sociales. Su creación debe ser mediante Ley a través del proceso indicado en el artículo 261 de la Constitución de la Republica indica que “Para crear o suprimir un organismo descentralizado, el Congreso Nacional resolverá por dos (2/3) dos tercios de votos de sus miembros”, previa consulta al Poder Ejecutivo. Una ventaja de su nueva estructura administrativa descentralizada en comparación con la estructura semiautónoma (desconcentración) de su antecesora la Junta Nacional de Bienestar Social, es justamente independencia funcional, presupuestaria y administrativa, y por consiguiente la potestad reglamentaria que se les otorga (Ley General de la Administración Pública, 1986, art. 54). Además de formular las políticas del Estado en las áreas de la niñez, el IHNFA coordinaba la participación de las instituciones estatales y privadas en la programación y ejecución de acciones, así como la participación ciudadana y su organización de las comunidades teniendo como esferas de intervención:

- a) Promoción: Orientado a gestionar, promover, facilitar, divulgar e informar en torno a la planificación, ejecución, desarrollo y proyección de las actividades previstas.
- b) Atención Preventiva: A través de programas, proyectos o acciones coordinadas con el sistema institucional del sector social, dirigidos a conocer las situaciones concretas que se presentan en las condiciones de vida de la niñez y adolescencia para intervenir tempranamente, evitando un

mayor deterioro de esas condiciones.
c) Tratamiento: De mayor especialización técnica y en el que se enfrentan las situaciones de mayor complejidad que requieren de un manejo terapéutico y rehabilitador. (Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia [IHNFA], 1988).

Estructura Orgánica y Programas de Atención del IHNFA

Consejo Directivo: La estructura orgánica del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) está detallada en el artículo 9 de su Ley Orgánica, donde se identifican seis órganos, cada uno con competencias y atribuciones que se desarrollan en los artículos siguientes de la misma ley. El Consejo Directivo, como primer órgano, es el encargado de la dirección superior del Instituto y se caracteriza como un "órgano colegiado" en términos de derecho administrativo.

Los órganos colegiados se definen como aquellos formalmente creados e integrados por tres o más personas, a las que se les asignan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, actuando dentro de la Administración. Estos órganos son estructuralmente complejos, ya que, por razones organizativas, incluyen al menos dos miembros cualificados (el presidente y el secretario) que funcionan como órganos internos del colegiado, con funciones específicas sobre los demás miembros del órgano colegiado (Araguàs Galcerà, 2012).

En cuanto al Consejo Directivo del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), este estaba conformado por seis miembros. El Presidente de la República ejercía la presidencia del Consejo, y el Director Ejecutivo del IHNFA actuaba como secretario con derecho a voz pero sin voto. Además, formaban parte del Consejo cuatro Secretarios de Estado responsables de áreas relacionadas con la niñez:

1. Secretario/a de Gobernación y Justicia: Encargado del Régimen Departamental y las relaciones con los diferentes gobiernos locales del país. Se ocupaba de las transferencias municipales (asignación de presupuesto) y tenía competencia en el conocimiento de segunda instancia en el ámbito de los recursos administrativos. Estas responsabilidades guardaban relación con el ámbito de competencias y coordinación local del IHNFA.

2. Secretario/a de Educación: Responsable de la educación primaria y secundaria, abarcando el ciclo de vida de un niño hasta los 18 años de edad.

3. Secretario/a de Estado en el Despacho de Salud: Encargado de la salud de la población, con especial énfasis en la niñez, estableciendo obligaciones conforme al Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que garantiza la salud de la primera infancia.

4. Secretario/a de Trabajo y Seguridad Social: Responsable de todo lo relacionado con la erradicación del trabajo infantil que sea peligroso para la salud de los niños o que obstaculice su proceso educativo o de formación, de acuerdo con el Artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La composición del Consejo Directivo del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) se alineaba con los objetivos establecidos por el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Convención sobre los Derechos del Niño. Este Consejo contaba con autoridades del más alto nivel en el Poder Ejecutivo, incluyendo al titular del Poder Ejecutivo y al Director del IHNFA. Aunque al Director se le limitaba el derecho al voto, lo cual está en concordancia con la doctrina que sugiere incluir a los órganos ejecutivos para proporcionar información relevante sin influir en las decisiones.

Las atribuciones del Consejo Directivo incluían la dirección superior, la aprobación de directrices, la supervisión de la potestad

reglamentaria, la aprobación de planes y proyectos, y aspectos cruciales como la aprobación del presupuesto anual, el informe anual del IHNFA y la reestructuración de dependencias. La autorización para establecer instituciones privadas de asistencia o protección también recae en el Consejo.

En cuanto al aparente conflicto de competencias relacionado con la personalidad jurídica de organizaciones de la sociedad civil, se observa que el artículo 11.8 del Decreto Legislativo 199-97 podría causar confusión, ya que menciona la aprobación del establecimiento sin especificar el otorgamiento de personalidad jurídica. Aunque el otorgamiento de personalidad jurídica, en ese momento, correspondía al Presidente/a, se nota una excepción en el artículo 29.1 del Decreto Legislativo 146-86, que delega dicha facultad al Secretario de Gobernación y Justicia. Sin embargo, se requería la autorización del IHNFA en el proceso de otorgamiento, como se evidencia en ejemplos de Personerías Jurídicas emitidas en ese periodo.

Consejo Consultivo: Se constituye como un órgano permanente de asesoría y apoyo del Consejo Directivo, este estaba integrado por trece miembros contando los tres representantes de organizaciones de sociedad civil, teniendo sus reuniones ordinarias de forma mensual mediante convocatoria de su presidente, del presidente del Consejo Directivo, o bien del Director Ejecutivo del IHNFA (Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia IHNFA, 1997, art. 15.). Un punto importante respecto a la conformación de este Órgano es su carácter consultivo, y esto tiene mucho que ver con las instituciones miembros que integran el mismo encontrando:

- 1) Entes descentralizados sin adscripción específica como el Fiscal General de la República, y el Comisionado Nacional de los



Derechos Humanos, cuyo mandato establecido en la Constitución de la República, requiere de total independencia del ejecutivo y por consiguiente no podrían formar parte de la estructura del Consejo Directivo, justamente para no limitar dicha autonomía.

2) Otros poderes del Estado, integrándose el presidente de la Corte Suprema de Justicia, recordando además la independencia que la Constitución de la República otorga a los poderes del Estado entre sí.

3) Funcionarios con rango de Secretarios de Estado (FHIS);

4) Entidades de Derecho Público como lo son los Colegios Profesionales, incluyendo a aquellos que guardan relación con la niñez;

5) Organizaciones de Sociedad Civil, con finalidades y objetivos relacionados a la protección de la niñez, eligiéndose tres representantes de estas a través de un proceso especial.

Dirección Ejecutiva: La Dirección Ejecutiva del IHNFA estaba a cargo de un Director/a Ejecutivo, quien fungía como máxima autoridad administrativa. El mismo era nombrado por el presidente de la República quien debía reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica del IHNFA. Las principales funciones del Director Ejecutivo eran: El ejercicio de la administración general del IHNFA (art. 19.1); el cumplimiento de lo dispuesto en las normas nacionales y tratados internacionales ratificados por Honduras en el ámbito de niñez (art. 19.2); el cumplimiento de las directrices emitidas por el Consejo Directivo (art. 19.3); la dirección y la administración del IHNFA, así como la elaboración de los planes y direccionamiento de la institución (art. 19 numerales 5-19).

Los otros órganos que integraban el IHNFA, son la Secretaría General como órgano

de comunicación y despacho del Instituto (Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia IHNFA, 1997, art. 20), siendo además este órgano acorde al nuevo esquema de modernización del Estado y lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública y sus reformas; y la Auditoría Interna, a cargo de un auditor nombrado por la Contraloría General de la República, hoy Tribunal Superior de Cuentas. Para una mayor presencia a nivel nacional y por la amplitud de su mandato, el IHNFA estaba desconcentrado geográficamente a través de Oficinas Regionales, para el ejercicio de atribuciones y responsabilidades vinculadas a la Dirección Ejecutiva, es decir que la desconcentración era respecto a las competencias de la Dirección Ejecutiva, y no del resto de órganos del IHNFA.

Además de los órganos internos antes indicados, el IHNFA contaba con diversos programas para el cumplimiento de sus competencia y atribuciones dentro de los cuales se encuentran: *(i) Programa de Desarrollo Familiar Comunitario:* Orientado al desarrollo de planes locales, estrategias operativas y acciones con participación de la ciudadanía y de las instituciones públicas y privadas, constituidas en un sistema de medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos de la niñez y a promover el desarrollo humano y social de la familia desde un enfoque preventivo. *(ii) Programa de Intervención y Protección Social:* Estaba orientado a la atención de niños y niñas en riesgo social (huérfanos, abandonados, maltratados, abusados, explotados); su objetivo era brindar las condiciones adecuadas para que estos niños y niñas tengan la oportunidad de un desarrollo integral.

Las intervenciones y el cierre del IHNFA

En relación con la situación del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), se han realizado tres intervenciones a lo largo de los



años, cada una destacando diversos problemas. La primera intervención, en 2003, identificó varios problemas, incluyendo una falta de alineación de la institución con su mandato legal, el desvío hacia actividades no relacionadas con su función principal, el abandono de tareas estratégicas, un exceso de personal no reflejado en la calidad de servicio, y una ineficiente utilización de recursos. Además, se evidenció una falta de capacitación del personal y una débil gestión de recursos humanos.

La segunda intervención en 2011 señaló que, a pesar de un gran número de empleados, la institución no lograba una cobertura efectiva para la población a la que servía. También se detectaron irregularidades en procesos de adopción, problemas en la representación legal, condiciones inhumanas en los centros de internamiento, debilidades en la supervisión de ONG que asistían a niños y niñas, y un presupuesto ineficiente centrado en salarios.

La última intervención, en 2014, concluyó que la situación no había mejorado y recomendó la supresión del IHNFA, trasladando sus recursos y bienes a la Secretaría de Finanzas. También se propuso la creación de un nuevo mecanismo de protección a la niñez con mayor participación ciudadana y una gestión más eficiente de los recursos presupuestarios asignados.

A lo largo de estas intervenciones, se han identificado problemas sistemáticos en la gestión y funcionamiento del IHNFA, incluyendo desalineación con su mandato legal, ineficiencia en la asignación de recursos, falta de capacitación del personal, problemas en procesos de adopción, condiciones precarias en centros de internamiento, y debilidades en la supervisión de ONG. Estas intervenciones han llevado a recomendaciones para reestructurar y racionalizar la institución en beneficio de la niñez hondureña.

PROCEDIMIENTOS DE ATENCIÓN A LA NIÑEZ, DESARROLLO HISTÓRICO EN INTENCIÓN A LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES

A lo largo de la historia, el proceso de protección de la niñez en Honduras ha experimentado varios cambios, especialmente en la transición de la doctrina de situación irregular a la doctrina de protección integral. Este estudio se enfocará en resaltar los cambios y novedades clave sin entrar en detalles exhaustivos debido a limitaciones de extensión.

En la doctrina de situación irregular, el niño o niña era considerado un objeto de derechos y un sujeto pasivo sin participación relevante en la decisión de sus derechos. Esta perspectiva infringía derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho de defensa al no reconocer al niño como parte en el proceso, lo que afectaba su dignidad y personalidad jurídica al invisibilizarlo en el proceso y darle una condición pasiva. Esto iba en contra del Principio del Interés Superior del Niño y su derecho a ser escuchado en decisiones que lo afectarían.

El primer cambio importante se produjo con el Código de la Niñez y la Adolescencia, que estableció un nuevo proceso administrativo con garantías para las partes involucradas. Este proceso se ajusta a los estándares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y reconoce derechos como la adecuada citación, el derecho a ser asistido por un profesional del derecho, la presentación y aporte de pruebas, el derecho a realizar alegaciones, la reducción de la discrecionalidad mediante una motivación adecuada y la emisión de una resolución en un plazo razonable.

En la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2002) también se considera, especialmente en el apartado "Procedimientos Judiciales o Administrativos en que Participan los Niños", que



destaca la importancia de involucrar a los niños en los procesos judiciales o administrativos de manera que se respeten sus derechos. Se subraya lo siguiente: Los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la “persona humana y de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías” (Corte IDH, 2002, párr.92) y que “Los derechos y libertades inherentes a la persona humana, las garantías y el Estado de Derecho son componentes que adquieren sentido en función de los otros” (Corte IDH, 2002, párr. 92).

Estas consideraciones deben reflejarse en la regulación de los procedimientos administrativos que resuelvan sobre los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. En la opinión consultiva de la Corte IDH continúa indicando que en lo que respecta al procedimiento administrativo que:

Las medidas de protección que se adopten en sede administrativa, deben ajustarse estrictamente a la ley, y apuntar a que el niño continúe vinculado con su núcleo familiar, si esto es posible y razonable; en el caso de que resulte necesario una separación, que ésta sea por el menor tiempo posible; que quienes intervengan en los procesos decisorios sean personas con la competencia personal y profesional necesaria para identificar las medidas aconsejables en función del niño; que las medidas adoptadas tengan el objetivo de reeducar y resocializar al menor, cuando ello sea pertinente; y que sólo excepcionalmente se haga uso de medidas privativas de libertad. (Corte IDH, 2002, párr. 103).

Proceso vulneración según Reformas 2013 Decreto 35-2013

En la fase inicial, el proceso establecido por la normativa mencionada estaba a cargo del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA).

Desde entonces hasta la fecha, la responsabilidad ha recaído en la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). El proceso podía ser iniciado de oficio o como respuesta a una denuncia, que podía ser presentada de forma verbal o escrita, o mediante remisión por cualquier persona natural o jurídica.

Una vez recibida la denuncia, se procedía a la fase de análisis de admisión. Aquí se evaluaba si correspondía a la competencia del IHNFA/DINAF y se verificaba el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 147, párrafo final. En caso de incumplimiento, se otorgaba un plazo de 10 días para su corrección (según lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo). Si no se corregían en el plazo indicado, las diligencias se archivaban, sin perjuicio de la adopción de medidas de protección, independientemente de si se había admitido o no la denuncia.

Las medidas de protección detalladas en el artículo 150 del Código de Niñez y la Adolescencia incluyen: a) Prevenir o amonestar a los padres o representantes legales. b) Asignar la custodia o cuidado del niño o niña al pariente por consanguinidad más cercano capaz de ejercerla, o en su defecto, por afinidad. c) Colocar al niño o niña en una familia sustituta o solidaria. d) Ingresar al niño o niña en un Centro de Protección, ya sea del IHNFA o uno privado debidamente autorizado por el IHNFA, como último recurso. e) Cualquier otra medida destinada a garantizar el cuidado personal del niño o niña, atender sus necesidades básicas o poner fin a los peligros que afecten su salud, dignidad o desarrollo moral.

Estas medidas, tanto las tomadas en esta etapa como las adoptadas después de la audiencia del proceso (etapa resolutoria), tienen una naturaleza cautelar, según el artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En términos de temporalidad, deben ser proporcionales y orientarse a abordar las causas que llevaron a la vulneración de los derechos.

La admisión de la denuncia en esta fase conllevaba a menudo la adopción de medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad, seguridad y derechos del niño o niña. Posteriormente, se citaba por escrito a los padres o representantes legales, en caso de conocerse su domicilio, para llevar a cabo una audiencia en sede administrativa dentro de los cinco días posteriores al Auto de Admisión. En caso de desconocerse el domicilio de los padres, la citación para la audiencia se realizaba en los ocho días posteriores a la denuncia mediante un proceso de publicación.

Cuando no se podía determinar quién ejercía la representación legal del niño o niña, se empleaba un proceso de publicación en medios de difusión. Este proceso consistía en tres publicaciones en dos medios de comunicación diferentes, con la fotografía del niño o niña y otra información relevante para su identificación. Según la Ley de Procedimiento Administrativo, la publicación tenía el efecto de notificación para las personas a las que no se les podía notificar personalmente, y los plazos comenzaban a correr a partir del día siguiente a la publicación, o desde la fecha de la publicación en los casos en que no se podía realizar la notificación personal.

La audiencia comprendía dos fases del proceso administrativo: una fase intermedia que involucraba la presentación de pruebas, dictámenes e informes obligatorios y facultativos, así como argumentos de las partes involucradas, y una etapa resolutive en la que el órgano administrativo evaluaba todos los elementos del proceso para emitir una resolución administrativa.

Participaban en la audiencia el Director Regional como titular del órgano, la Secretaria Regional, el Procurador Legal en caso de que el denunciante no compareciera a la audiencia, el denunciante o su apoderado legal, el denunciado con su apoderado legal, el Representante del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

(CONADEH) o el Defensor Municipal de la niñez. La ausencia de cualquiera de estas partes no impedía la continuación del proceso.

El acta de la audiencia, que registraba los aspectos esenciales del proceso, debía contener información sobre el lugar, la fecha y la hora de la audiencia, la identificación de los comparecientes, la lectura de la denuncia, las intervenciones del denunciante y del denunciado, el parecer del Procurador a través del correspondiente Dictamen Legal y los informes solicitados por el Director Regional a los expertos, ya sean psicológicos y/o sociales.

Según la Ley de Procedimiento Administrativo, los órganos administrativos que llevaban a cabo un procedimiento podían abrir un período probatorio, que variaba de 10 a 20 días, ya sea a solicitud de una de las partes o de oficio. Además, se establecía un plazo de hasta 15 días para la inclusión del Dictamen Legal y los informes, si no se presentaban durante la audiencia.

Si no se emitía una resolución al final de la audiencia, esta debía emitirse en un plazo de cinco días y notificarse. La notificación indicaba que la resolución podía ser impugnada mediante el recurso de aplicación, que debía presentarse en un plazo de 15 días a partir de la notificación, siguiendo las reglas del procedimiento administrativo.

Cambios respecto a las reformas Ley Especial de Adopciones

La Ley Especial de Adopciones de Honduras introdujo ciertos cambios en el artículo 147 y 147-A del Código de Niñez y la Adolescencia de Honduras, artículos que ya habían sido reformados mediante Decreto Legislativo 35-2013. Si pudiéramos resumir la finalidad de la reforma introducida en la Ley Especial de Adopciones es la agilización del procedimiento.

Es así que elementos como la ampliación de plazo a 8 días en caso de desconocer el domicilio



de los padres, se sustituye por la participación del proceso por parte del representante legal, o en su defecto por quien tuvo en cuidado al niño o niña, manteniendo la publicación, en este caso por tres veces en total, alternativamente en dos medios de difusión, con la fotografía del niño e información relevante para permitir su identificación, incluyendo conocerse su domicilio, para llevar a cabo una mínimo de la denuncia, circunstancias no contempladas en la legislación anterior.

Respecto al inicio del proceso, ya no solo se hace el análisis de competencia, sino que además se debe justificar un mínimo indicio racional, el cual debe quedar expresamente establecido junto con los argumentos y elementos facticos en los cuales se sustenta en la providencia que al efecto se emita.

Además, el artículo 147 se centra en indicar el tipo de atención que deben recibir los niños expósitos, la atención interdisciplinaria se centra en aspectos legales y médicos. Esto no quiere decir que se obvие el aspecto de trabajo social; no obstante, el mismo se orientaría a identificar la posibilidad de un reintegro en el entorno social del niño expósito, o bien su imposibilidad de volver a su entorno familia.

El artículo 147-A reformado, procede a desarrollar específicamente la Audiencia. Dentro de las novedades propuestas por dicho artículo, nos encontramos ante la obligatoriedad en emitir resolución al finalizar la misma; asimismo, se indica el plazo en el cual se debe poner en conocimiento del Jefe de Letras de la Niñez cuando se dé una situación de abandono, señalando como plazo tres días desde que queda firme la resolución.

A manera de conclusión sobre este punto, encontramos que la principal debilidad del Código de Niñez y Adolescencia está en la falta de desarrollo de principios y reglas de procedimiento sobre la proporcionalidad de las medidas lo cual, si bien pueden implementarse criterios internacionales y buenas

prácticas, una de las recomendaciones emitidas por la CIDH hace referencia es respecto a la obligación de sustentar las decisiones en normas jurídicas, y en la obligación de garantizar la aplicación de estos estándares a través de normas positivas adecuadas.

CAMBIO DE PARADIGMA Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO DE LA NIÑEZ HONDUREÑA

Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)

Mediante Decreto Legislativo No. 35-2013 publicado en fecha 6 de septiembre de 2013, se pone en vigencia una reforma integral del Código de la Niñez y la Adolescencia, y el Código de Familia, y en contexto con este proceso de modernización se crea la Dirección de Niñez Adolescencia y Familia mediante Decreto Ejecutivo No. 27-2014, la que ha cumplido dos roles públicos fundamentales, como ser: La rectoría que implica la formulación de políticas públicas e interinstitucional (PCM No.27-2014, arts. 6.1 y 2), a través del Sistema Integral de Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (DINAF), y la atención de los casos de vulneración (PCM No. 27-2014, art. 6.4) a nivel nacional a través de sus Oficinas Regionales en puntos estratégicos del territorio nacional y a través de un nuevo modelo institucional basado en la alianza público-privada (PCM No. 27-2014, art. 6.3).

La estructura organizacional y algunas limitantes administrativas han obstaculizado el desarrollo de acciones de respuesta que devienen necesarias a fin de generar un mayor dinamismo y eficacia de la DINAF.

La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia tiene cinco programas técnicos:

- a. Programa de Consolidación Familia;
- b. Programa de Protección de Niños y

- Niñas con Derechos Vulnerados;
- c. Programa de Migración y Restitución de Niños, Niñas y Adolescentes
 - d. Programa de Justicia Penal Especial
 - e. Programa de Políticas Públicas

Cada uno de estos, cumple con las funciones de rectoría de las políticas de niñez, mismas que son implementadas y operativizadas por parte de las Oficinas Regionales, las que cumplen con la función de órganos ejecutores e implementadores de las mismas. La cobertura territorial de los servicios de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia comprende las Ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copán, Comayagua, La Ceiba y Choluteca, a 8 Locales en: Puerto Lempira, Gracias a Dios; Tocoa, Colón; Danlí y Trojes, El Paraíso; Santa Rita, Yoro; Catacamas, Olancho, Ocotepeque y Guasaule, brindando a la fecha 16 de junio de 2021, respuesta a un aproximado de ciento veintiocho mil ciento noventa y siete niños, y un total de trescientas cuarenta mil ciento tres atenciones (Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia [DINAF], 2022).

Secretaría de Estado en los Despachos de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)

El 13 de octubre de 2023, la Presidencia emitió el Decreto PCM-41-2023, que marca un cambio significativo en la estructura administrativa con la supresión de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) y la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Esta medida entrará en vigencia a partir del 01 de enero de 2024. La intención es que la SENAF asuma un papel crucial al encargarse de la rectoría, formulación, coordinación, gestión, monitoreo y evaluación de la política pública y la normativa relacionada con la garantía y protección integral de los derechos de la niñez, adolescencia y

familia. Además, la nueva entidad se responsabilizará de supervisar los programas y servicios especializados en esta área. Con esta reorganización, se busca fortalecer y optimizar la atención y protección de los derechos fundamentales de los sectores mencionados.

No obstante, debemos puntualizar algunos elementos respecto a su creación. Como primer punto, es de recordar que la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) había sido ratificada mediante Decreto Legislativo 34-2021 publicado en fecha 16 de julio de 2021. En cuanto a la estructura administrativa seleccionada para la SENAF (Secretaría de Estado), esta no responde a la teoría administrativa, ni tampoco a los criterios indicados por el Sistema Interamericano para este tipo de instituciones, particularmente las que rectoran derechos, Particularmente Derechos de la Niñez. Y es que, al ser una institución Centralizada, cuyo titular es de libre nombramiento del Ejecutivo y que dicha institución de acuerdo con la teoría inconstitucional introducida en el Decreto 266-2013 según la cual el Presidente/a en Consejo de Ministros puede suprimir, funcionar o escindir instituciones aun y cuando estas hayan sido creadas por Ley. De esta forma no se garantiza la estabilidad y permanencia exigidas.

En nuestro criterio, la figura que debía adoptarse es la de Instituto tal y como señala el artículo 52 de la Ley General de la Administración Pública, ya que la atención a la niñez es de naturaleza social por un lado, y por otro lado el grado de Descentralización garantiza una mayor independencia. No obstante, entendemos que la figura resulta poco popular ya que se podría considerar que se está regresando a la figura del IHNFA, mismo que fue suprimido por su alta burocracia, y falta de respuestas a la niñez de Honduras.

Sin perjuicio de lo anterior, es de recordar que según recomendaciones internacionales y de acuerdo al informe Temático de la Comisión Interamericana



de Derechos Humanos, “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección” un sistema nacional de protección adecuado requiere del diseño de la institucionalidad que haga frente a las necesidades estatales, deviniendo en una obligación el aparato estatal de organizarse a fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, siendo partes de las obligaciones de la convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 19 y VII de la Declaración Americana de Derechos Humanos en su reconocimiento a los derechos de la niñez, la necesidad de adaptar el aparato estatal a las condiciones básicas de poder proteger, respetar y garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes derivando en una adecuada dimensión institucional de un sistema nacional de protección.

Ante esta esta necesidad de creación y mantenimiento de una institucionalidad específica y especializada para velar por la promoción y protección de los derechos de la niñez, en la mayoría de países se genera una división material la que contempla:

i) órganos o mecanismos responsables, en los diversos niveles, por la formulación de las políticas y los programas destinados a la niñez, así como para el monitoreo y evaluación de su cumplimiento (órganos deliberativos y de formulación de las políticas – usualmente llamados Consejos, Comités o Comisiones de Niñez); ii) organismos responsables de la ejecución y la implementación de las políticas públicas iii) órgano con funciones de gestión, coordinación y articulación de todo el sistema, denominado ente rector o ente coordinador del SNP [sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez]. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017, párr. 103) Es en esa línea que se deberá considerar

reestructurar el sistema de protección de niñez que a lo largo de su historia institucional en el país, ha enido pocos avances.

CONCLUSIONES

La evolución histórica de la protección a la niñez en Honduras revela un cambio significativo de paradigma, desde la instauración de los primeros órganos jurisdiccionales hasta la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Inicialmente, la doctrina de la situación irregular prevaleció, considerando a los menores como sujetos pasivos de medidas protectoras.

El Código Civil de 1906 estableció un enfoque legalista y poco interdisciplinario, mientras que la Ley de Jurisdicción de Menores en 1970 introdujo una legislación más especializada, pero aún bajo el paradigma de la situación irregular. La adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño marcó un cambio hacia un reconocimiento más integral de los derechos de los niños.

El Código de la Niñez y la Adolescencia representó un avance significativo al alinearse con la Convención y establecer principios de Justicia Juvenil Restaurativa.

La década de los noventa también presencié un proceso de modernización del Estado, influyendo en la transformación de instituciones, incluida la Junta Nacional de Bienestar Social, hacia el Instituto Hondureño de Niñez y Familia (IHNFA), reflejando la adaptación a estándares internacionales y la búsqueda de mayor eficiencia institucional.

La Junta Nacional de Bienestar Social en Honduras, creada en 1958, desempeñó un papel crucial en la protección de la niñez hasta 1996. A lo largo de su existencia, experimentó procesos de modernización y reestructuración, evidenciados por iniciativas como el Programa de Desarrollo Comunitario.

La aprobación del Código de la Niñez

y la Adolescencia marcó un cambio sustancial, llevando a la Junta a una reestructuración más notoria. Esta adaptación se reflejó en la creación del "Programa de Reeducción y Reinserción Social", que separaba la problemática de la niñez en riesgo social y los denominados jóvenes infractores. Además, se implementaron programas como el de Intervención y Protección Social, orientado a evitar la institucionalización de niños en riesgo, y el de Derechos del Niño, centrado en la promoción y defensa de sus derechos.

La Junta incorporó el Sistema de Información para la Infancia para una toma de decisiones más acertada. Este recorrido destaca la evolución de la institución en respuesta a las necesidades cambiantes de la niñez hondureña y su compromiso con la protección integral y el respeto de los derechos de los niños.

La transformación de la Junta Nacional de Bienestar Social en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) evidencio un cambio hacia la Protección Integral y la adaptación a compromisos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño. A pesar de su estructura descentralizada y órganos participativos, las sucesivas intervenciones revelan desafíos de gestión, como el sobredimensionamiento de personal, deficiencias en la supervisión de ONGs y mal manejo de recursos. La decisión de suprimir el IHNFA y transferir funciones destaca la necesidad de una reforma urgente y un mecanismo participativo para asegurar la protección efectiva de la niñez en Honduras, aprendiendo de los desafíos previos y cumpliendo los compromisos internacionales de manera más eficiente.

El proceso de protección de la niñez en Honduras ha experimentado cambios significativos a lo largo de su historia, marcados por la transición desde la doctrina de situación irregular hacia la doctrina de la protección integral. El cambio paradigmático

se refleja en la evolución legislativa, especialmente con el Código de la Niñez y la Adolescencia, que reconoce al niño como sujeto activo de derechos y establece procedimientos administrativos con garantías para todas las partes involucradas. Sin embargo, las reformas de 2013 introdujeron desafíos, como la agilización del proceso de adopción, que requieren una evaluación crítica. La falta de desarrollo de principios y reglas de procedimiento sobre la proporcionalidad de las medidas se destaca como una debilidad, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En este contexto, la nueva institucionalidad, representada por la transformación a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia DINAF, subraya la necesidad de una revisión exhaustiva y participativa para asegurar la protección efectiva de los derechos de la niñez en Honduras.

El cambio de paradigma en el derecho de la niñez en Honduras debe materializarse en una institucionalidad que responda, a los roles cruciales tanto en la formulación de políticas públicas como en la atención de casos de vulneración a nivel nacional. Se destaca la importancia de adoptar un nuevo concepto de niñez en Honduras, centrándose en el Interés Superior del Niño (ISN) como principio rector. Aunque las políticas públicas deberían basarse en datos demográficos, las obligaciones internacionales, especialmente enmarcadas en la Convención sobre los Derechos del Niño, exigen una transformación hacia un enfoque más integral de la niñez. El ISN, entendido como derecho, principio y norma de procedimiento, busca garantizar el pleno goce de los derechos de los niños y su desarrollo integral. A pesar de la evolución constante del concepto de ISN, se destaca su papel fundamental en la toma de decisiones a nivel judicial, legislativo y administrativo, tanto en el ámbito público como privado. Sin embargo, se subraya la necesidad de una evaluación y determinación



estructurada del ISN en cada caso concreto para asegurar un enfoque adaptado a las circunstancias específicas de cada niño o grupo de niños.

BIBLIOGRAFÍA

- Araguàs Galcerà, I. (2012). La administración electrónica en España: de la «administración en papel» a la «e-administración», *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 3(2), pp.109-139
- Código de la Niñez y la Adolescencia. (1996, 5 de septiembre). Decreto 73-96. Diario Oficial La Gaceta No. 28, 053.
- Código Civil de Honduras. (1906). Decreto 76.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2017). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166. Doc. 206/17.
- Constitución de la República de Honduras. (1982, 11 de enero). Asamblea Nacional Constituyente. Decreto No. 131. Diario Oficial La Gaceta No. 23,612.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre, 1989.
- Decreto Ejecutivo PCM-27-2014. (2014, 6 de junio). Diario Oficial La Gaceta No. 33, 446. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/site_accion_files/hn_6022.pdf
- Descentralización, modernización y reformas del Estado. (s.f.). <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1979/8/TFLACSO-04-2008BEBM.pdf>
- Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia [DINAF]. (2022). Boletín 7mo Aniversario de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia [IHNFA]. (1988). Políticas y Estrategias.
- Ley de Jurisdicción de Menores (1970, 21 de febrero). Decreto No. 92. Diario Oficial La Gaceta No. 20,006.
- Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia IHNFA, (1997, 17 de diciembre). Congreso Nacional. Decreto 199-97.
- Ley General de la Administración Pública. (1986, 29 de noviembre). Decreto No. 146-86. Diario Oficial La Gaceta No. 25,088.
- O'Donnell, D. (s.f.). La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en relación con la Familia. http://www.iin.oea.org/ponencia_conferencistas/ponencia_%20daniel_odonnell.htm
- Opinión Consultiva OC-17/2002 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2002, 28 de agosto). Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf
- Pirenne, J. (1967). Historia Universal. Tomo VI. Éxito S.A.
- Rea Granados, S. A. (2017). Evolución del derecho internacional sobre la infancia. *International Law: Revista Colombiana De Derecho Internacional*, 14(29), 147–192. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il14-29.edis>
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (1995). Programa global de modernización del Estado Honduras. *Revista Centroamericana De Administración Pública*, (28-29), 281–290. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/544>
- VillagrasaAlcaide, C., RavetllatBallesté, I. y Donado, A. (2006). Los derechos de la infancia y de la adolescencia: Congresos mundiales y temas de actualidad (1ª ed.). Ariel.

Villagrasa Alcaide, C. y Ravetllat Ballesté, I. (2009). Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: Un compromiso mundial desde el derecho de participación en el XXaniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño (1ª ed.). Bosch.

