

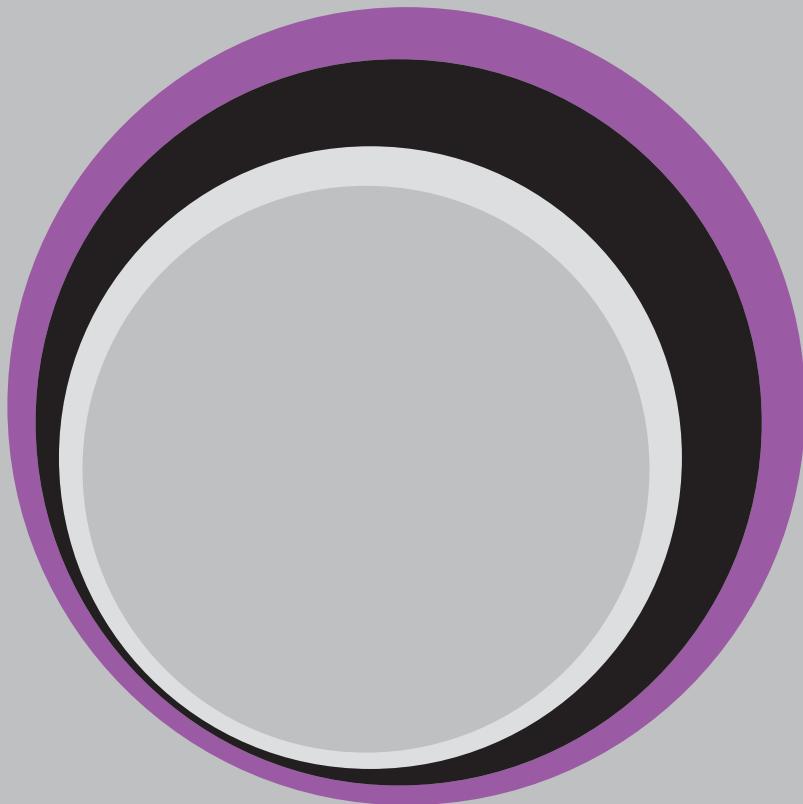
# NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y SALUD MENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

---

Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar

Período 2009

---



**NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y SALUD MENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**  
**PERÍODO 2009**

# NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y SALUD MENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

---

Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar

Período 2009

---



**Ministerio Público Tutelar**   
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

---

## Ficha técnica

---

1<sup>a</sup> edición: mayo de 2010

© Asesoría General Tutelar  
de la Ciudad de Buenos Aires, 2010

Diseño integral: Lisandro Aldeganí  
Realización gráfica: Eudeba

Impreso en la Argentina  
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopias u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

**Dra. Laura Musa**

Asesora General Tutelar  
Alsina 1826, piso 1. Tel 5297-8015/8016.  
agt@jusbaires.gov.ar

**Dra. Magdalena Giavarino**

Asesora Gral Tutelar Adjunta de Incapaces  
Tel 5274-1881 - mgiavarino@jusbaires.gov.ar

**Dra. Ma. de los Angeles Baliero de Burundarena**

Asesora Gral Tutelar Adjunta de Menores  
Tel 4011-1416 - aburundarena@jusbaires.gov.ar

**Dr. Rodolfo Medina**

Secretaría General de  
Coordinación Administrativa  
rmedina@jusbaires.gov.ar

**Dra. Mabel López Oliva**

Secretaría General de Gestión  
mlopezoliva@jusbaires.gov.ar

**Dr. Ernesto Blanck**

Secretaría General de  
Política Institucional  
eblanck@jusbaires.gov.ar

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

**Asesor Tutelar №1, Dr. Gustavo Moreno**

Diagonal Roque Sáenz Peña 636, entrepiso, Tel 4346-1112 - atcayt1@jusbaires.gov.ar

**Asesor Tutelar №2, Dr. Juan Carlos Toselli**

Diagonal Roque Sáenz Peña 636, entrepiso, Tel 4346-1118 - atcayt2@jusbaires.gov.ar

**Asesor Tutelar №3, Dr. Jorge Luis Bullorini**

Florida 19- piso 7. Tel. 5274-1882 - atcayt3@jusbaires.gov.ar

Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas

**Asesor Tutelar № 1, Dr. Carlos Bigalli**

Florida 19, piso 7, Tel 5274-1872 - atpacyf1@jusbaires.gov.ar

**Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - La Boca - Barracas**

Av. Alte. Brown 1250. Tel: 4302-1621/2853

Horario de atención: de 9:00 a 19:00 hs.

**Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - V. Soldati - N. Pompeya**

Varela 3301/09. Tel: 4919-5908/5725/6075/6179

Horario de atención: de 9:00 a 19:00 hs.

# ÍNDICE

11	PRESENTACIÓN
19	INTRODUCCIÓN
25	CAPÍTULO 1. INTERVENCIONES EN MATERIA CONTRAVENCIONAL Y PENAL JUVENIL
27	1.1. Continúan incrementándose las intervenciones del Ministerio Público Tutelar en materia penal y contravencional
28	1.2. La privación de libertad de niños y niñas en la Ciudad de Buenos Aires: Implicancias de la acción de hábeas corpus interpuesta por la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en las comisarías de la Ciudad
30	1.3. Usurpaciones: La intervención de la Asesoría Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas en los casos en que se advierte la presencia de niñas, niños o adolescentes en un inmueble habitado por personas sindicadas como autoras del delito de usurpación
32	1.4. Interposición de una acción de hábeas corpus por el agravamiento de las condiciones de privación de libertad en el Instituto de Menores Dr. Luis Agote
33	1.5. Interposición de una acción de hábeas corpus por la internación psiquiátrica de personas menores de dieciocho años de edad con alta médica en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear y el Hospital Infanto Juvenil Carolina Tobar García
34	1.6. Reinterpretación del art. 4 del Decreto ley N° 22.278
36	1.7. La actuación de la Asesoría Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas en los procedimientos de mediación que involucran personas menores de dieciocho años de edad
37	1.8. Criterios Generales de Actuación para el fuero Penal y Contravencional del Ministerio Público Tutelar

39	<b>CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS</b>
41	2.1. La Autoridad de aplicación de la ley 26.061: Reflexiones en torno a la debilidad institucional del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
43	2.2. La política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes: una réplica del patronato
55	2.3. Las instituciones de albergue: la paradoja de la continuidad en la vulneración de derechos
60	2.4. Criterio General de Actuación sobre la misión que asume el Ministerio Público Tutelar respecto de la promoción, estricto control y exigibilidad en torno al respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes y de los adultos con padecimientos en su salud mental
61	<b>CAPÍTULO 3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b>
63	3.1. Seguimiento del presupuesto: análisis de los programas sociales de infancia y salud mental en la Ciudad
64	3.2. Atención del turno DESC: línea de atención directa a instituciones para la efectivización de derechos en casos de urgencias
65	3.3. Acciones de incidencia en materia de vivienda
68	3.4. Planteos innovadores en el marco de las acciones de amparos por derechos sociales
69	<b>CAPÍTULO 4. DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DE LA AGT</b>
72	4.1. Vínculos con la comunidad
73	4.2. La atención de consultas
75	4.3. Campaña de sensibilización sobre la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI)
79	<b>CAPÍTULO 5. SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS</b>
81	5.1. Niños, niñas y adolescentes internados con alta médica de internación en hospitales monovalentes
82	5.2. Niños internados en comunidades terapéuticas: confusiones normativas y desarticulación de los organismos locales
85	<b>CAPÍTULO 6. DESARROLLO INSTITUCIONAL</b>
87	6.1. Publicaciones institucionales
91	6.2. Cursos de Posgrado sobre Derechos Humanos de la Infancia
93	6.3. Otros convenios celebrados
93	6.4. Rediseño y actualización del sitio web del MPT
94	6.5. Realización y participación de eventos institucionales

97	6.6. Apertura y puesta en funcionamiento de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3 y designación del titular de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario N° 2
99	<b>CAPÍTULO 7. LA ADMINISTRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR</b>
101	7.1. Introducción
101	7.2. Objetivos estratégicos
102	7.3. Acciones desarrolladas en el transcurso de 2009
109	<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>

# PRESENTACIÓN

Luego de otro año de intenso trabajo, el Ministerio Público Tutelar (en adelante MPT) ofrece un nuevo informe de gestión titulado *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires*, por medio del cual no sólo se rinde cuentas de la gestión a la sociedad sino que también se analizan los avances y retrocesos de la situación de los derechos humanos de la infancia y la salud mental en la Ciudad durante el año 2009.

En primer lugar, cabe recordar que el Ministerio Público Tutelar es un órgano del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

Para ello, se ha propuesto una intervención estrictamente vinculada al controlor de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpellación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

En los últimos años, esta institución ha dado un salto cualitativo al abandonar el histórico perfil filantrópico del asesor de menores e incapaces, "protector" de las personas menores de edad o con padecimientos en su salud mental y habilitador de espacios punitivos encubiertos, para dirigirse a la protección de los derechos de un universo poblacional que deja de ser definido como "incapaz" y "objeto de tutela" y es concebido como sujeto de derecho, que requiere prioridad en la agenda pública y máximo respeto de sus garantías en cada procedimiento en que se lo involucre.<sup>1</sup>

La interpretación que desde este Ministerio Público Tutelar se propone como innovadora respecto de la concepción tradicional de los "asesores de menores e incapaces" no es más que la consecuencia de la implementación de los conceptos y principios emanados de la lectura armónica del conjunto normativo vigente en materia de derechos humanos.

Por una parte, la "Ley Orgánica del Ministerio Público", Nº 1.903, en su artículo 1º, dispone que el Ministerio Público tiene por función esencial promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de Justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Por otra parte, debemos tener presente que la República Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990. Este instrumento in-

1. Sobre este tema ver la publicación institucional titulada *Redefiniendo el rol del Asesor de Menores*, conjunto de monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, organizadas por este MPT, junto con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación y el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad.

ternacional de derechos humanos para la niñez alcanzó jerarquía constitucional con la reforma del año 1994. Con ello se instaló legalmente, en el ámbito interno, el nuevo estatus jurídico de los niños como sujetos titulares de derechos. Respecto a las personas con padecimientos en su salud mental, la Constitución de la Ciudad establece que las políticas de salud mental reconocerán la singularidad de los asistidos por su malestar psíquico y su condición de sujeto de derecho, garantizando su atención en los establecimientos estatales, y agrega que no tienen como fin el control social y erradicar el castigo, propendan a la desinstitucionalización progresiva, creando una red de servicios y de protección social.

El análisis del trabajo desarrollado desde las distintas áreas e instancias del MPT permitirá dar cuenta de la misión institucional, en cada caso concreto, controlando y exigiendo el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad y de los adultos con afectación en su salud mental.

Es así que el objetivo de este informe no se limita a rendir cuentas de la gestión sino que también se propone analizar la situación de los derechos humanos de la infancia y la salud mental en la Ciudad. Por esta razón, en la presente publicación se destacan las dificultades del Estado local para gestionar políticas públicas en la Ciudad con más recursos del país, y pone el acento sobre la necesidad de orientar los esfuerzos de la agenda futura a fortalecer las instituciones responsables del diseño e implementación, con el objetivo de robustecer políticas que reconozcan a las personas menores de edad y con padecimientos en su salud mental como sujetos de derechos, con autonomía y capacidades progresivas.

Lamentablemente, y como sostuvimos en el Informe de gestión 2008, debemos decir que, a pesar de las reformas legislativas y las adecuaciones institucionales, en la Ciudad se sigue replicando la lógica del Patronato de Menores, ya que el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Ciudad concentra gran parte de sus intervenciones en la adopción de medidas de protección que implican la internación o alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones que prestan servicios de albergue, convivencial y terapéutico y, además, estas internaciones muchas veces se realizan al margen de las reglas impuestas en materia de debido proceso y garantías.

En el año 2009 se continuó con este modelo de abordaje legalmente derogado. La prolongación de la política de institucionalización como respuesta a la situación de niños en contexto de vulnerabilidad social soslaya los principios normativos de proscripción de la institucionalización de la pobreza, excepcionalidad y brevedad de las internaciones, establecidos en las leyes 114 y 26.061.<sup>2</sup>

2. Respecto a la prohibición de institucionalización por pobreza léanse los arts. 33 y 35 de la ley 26.061 y los arts. 25 y 26 de la ley 114; con relación al principio de excepcionalidad de la medida, véanse arts. 39 de la 26.061 y 44 de la ley 114.

Por un lado, como veremos a lo largo del Informe, la mayoría de las violaciones de los derechos de la infancia y la salud mental tienen como marco común la institucionalización y, por ende, la privación de la libertad de las personas menores de edad y con padecimientos en su salud mental. La existencia de dos Justicias, la de la Ciudad y la de la Nación, superpuestas; la falta de implementación de las leyes sancionadas; la no readecuación de las prácticas y de las instituciones destinadas a la infancia y a la salud mental a los lineamientos de la Constitución Nacional y de la Ciudad y de las Convención Internacionales pertinentes tienen entre sus consecuencias la restricción del derecho a la libertad ambulatoria de un significativo número de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

La institucionalización de las personas menores de edad y con padecimientos en su salud mental y los abusos que la acompañan se deben, en gran medida, a años de una política que subsidia a las instituciones que estigmatizan a las personas, en lugar de elaborar políticas y destinar los recursos necesarios para el fortalecimiento familiar y el desarrollo de servicios adecuados de atención de la infancia y la salud mental.

Por esta razón, el seguimiento y control de la política de institucionalización de la infancia y la salud mental sigue siendo uno de los ejes centrales del MPT. En este punto, cabe decir que la política de institucionalización resulta inadmisible porque es contraria a la normativa vigente, pero también es ineficaz. Como ejemplo, debemos decir que la dificultad en el cumplimiento de la ley que regula la habilitación de las instituciones de albergue, ley 2.881, antes que un problema edilicio es un problema de la gestión de políticas públicas. Si las instituciones no pueden cumplir con los requisitos legales establecidos por las leyes, y proporcionan situaciones degradantes, es porque la Administración está valiéndose abusivamente de ese recurso para su funcionamiento. Por otro lado, si la política de institucionalización no es acompañada de una progresiva modificación de las políticas de fortalecimiento familiar, sólo será una fuga hacia adelante que no resolverá el problema de la infancia que por distintas razones es separada de su núcleo familiar.

Esta situación también tiene lugar en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear y el Hospital Infanto Juvenil Carolina Tobar García, donde niños, niñas y adolescentes, a pesar de contar con alta médica de internación, se encuentran sometidas al encierro psiquiátrico; situación que implica no sólo el suministro de medicación sino la privación de su libertad.

Por otro lado, todas las intervenciones y acciones desplegadas por este Ministerio Público Tutelar tienen como fin aquello que, justamente, no ha sido tarea fácil ni naturalmente aceptada: la exigibilidad de que cada intervención estatal cumpla rigurosamente con el procedimiento legal establecido.

La normativa nacional e internacional vigente en materia de infancia y salud mental da lugar a que se confunda la debida y eficaz prestación de las políticas sociales para menores de edad o personas afectadas en su salud mental con la difundida práctica que indica que esa prestación puede ser realizada sin garantía alguna. Es así como nuestra exigencia de cumplir con las reglas de debido proceso en su ejecución es, para muchos sectores, una formalidad o una facultad de la Administración.

En consecuencia, como se verá en este Informe, el núcleo central de cada uno de los proyectos y tareas que llevamos adelante ha sido desterrar estas prácticas discretionales que, por un lado, no le otorgan mayor eficacia a las políticas públicas y, por otro, impiden la apropiada intervención legal de los sujetos que esas políticas deben proteger.

Ante este escenario de vulneración de derechos de la infancia y la salud mental, desde el MPT se mantuvo una política de relación con el Estado local en donde se combinó el diálogo con la exigibilidad y la interacción con la independencia.

En el entendimiento de que para contribuir a fortalecer un Estado respetuoso y protector de los derechos humanos resulta tan necesario mantener vínculos institucionales que permitan gravitar sobre el diseño, la instrumentación y el control de políticas públicas como sostener una actitud de independencia crítica, sin la cual la relación con las agencias estatales se torna recíprocamente ineficaz.

En este sentido, cabe destacar que desde el MPT se ha participado activamente de toda iniciativa de diálogo a fin de que cada situación de vulneración de derechos sea restituida. Asimismo, el MPT ha llevado a la Legislatura de la Ciudad sus preocupaciones y se ha reunido con los funcionarios pertinentes a fin de construir una respuesta eficaz a cada uno de los problemas detectados.

No obstante, las situaciones de sistemática vulneración de los derechos de la infancia y la salud mental han generado la obligación para este MPT de iniciar litigios judiciales a fin de que se restituyan y respeten los derechos que habían sido vulnerados.

La judicialización de estas situaciones de vulneración de derechos, que es una situación extrema y de *última ratio*, ha sido una forma de exigir el respeto y cumplimiento de cada uno de los derechos y garantías reconocidos y cuestionar la forma de implementación de una política estatal a la luz de estándares constitucionales o legales. Mediante las distintas causas judiciales ha sido posible develar y exponer patrones de conductas ilegales y estructuras desde las que sistemáticamente se violan los derechos humanos. Pero también es posible generar una herramienta útil para promover derechos que no habían sido garantizados, por las propias insuficiencias del Estado o porque su protección efectiva sólo se activa a partir del reclamo judicial concreto.

Paralelamente, desde el MPT se ha buscado visibilizar conflictos que están ausentes de la agenda de los poderes políticos e instalarlos en la discusión pública. A fin de echar luz a estas problemáticas, desde el MPT se ha desarrollado una intensa actividad en la organización de cursos, seminarios, y publicaciones destinados a la comunidad judicial, a funcionarios de instituciones estatales y a integrantes de organizaciones no gubernamentales. Entre estas actividades se destacan la coorganización de las *XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009* y los cursos realizados en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

En este sentido, direccionalmente nuestra tarea cotidiana y celebramos los logros parciales que pueden reflejarse en el presente Informe; logros que no le corresponden al organismo en sí, sino a la infancia, adolescencia y a las personas afectadas en su salud mental cuyos derechos comienzan a ser definitivamente protegidos y respetados.

Por último, y como aspecto sobresaliente, cabe destacar que este Informe Anual se elabora día a día con el trabajo de todas las personas que integran este Ministerio Público, desde cada Asesoría Tutelar, Secretaría General u Oficina por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; desde cada equipo de trabajo. Ellos, a partir de su tarea cotidiana, contribuyeron para la elaboración de este informe.

En este sentido, cabe destacar que, durante el 2009, se han puesto en funcionamiento las Asesorías Tutelar de Primera Instancia № 2 y № 3 a cargo de los Dres. Juan Carlos Toselli y Jorge Luis Bullorini, respectivamente, quienes suman sus esfuerzos en la construcción de una verdadera institucionalidad de las personas menores de edad y de aquellas afectadas en su salud mental.

Lamentablemente, los desafíos no son nuevos. Para enfrentarlos, es vital entender que la interlocución y el intercambio respecto de las cuestiones que involucran al universo poblacional al cual dirigimos nuestra tarea tienen que involucrar a los tres Poderes del Estado.

Esperamos que esta publicación resulte un espacio propicio, no sólo para rendir cuentas de nuestra labor cotidiana como funcionarios públicos, sino también –y principalmente– para generar un marco de intercambio de opiniones acerca del estado actual de la infancia y la salud mental en nuestra Ciudad.



Laura Musa  
Asesora General Tutelar  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

# INTRODUCCIÓN

Esta publicación refleja gran parte de la tarea abordada por el Ministerio Público Tutelar durante el año 2009. La dinámica de exposición se realiza a través de ejes temáticos diferenciados pero necesariamente interrelacionados, cada uno en un capítulo propio: la cuestión penal y contravencional, el sistema de protección integral de derechos, los derechos económicos, sociales y culturales, la descentralización de la atención de la AGT, la política de salud mental, aspectos relativos al desarrollo institucional y, finalmente, lo relativo a la administración del Ministerio Público Tutelar.

Esta presentación pretende ser una versión dinámica y ejecutiva del informe anual de gestión, a la vez que rigurosa técnicamente y de profundidad teórica.

El capítulo referido a las **intervenciones en materia penal y contravencional**, expone los cambios asumidos por el Ministerio Público Tutelar respecto de su rol y funciones. En este sentido, se da cuenta de los logros alcanzados en los casos individuales, así como de las estrategias estructurales desarrolladas con la intención de incidir en la política criminal de la Ciudad. Entre otros aspectos, se incorpora la experiencia en el campo de la privación de libertad de los niños en comisarías y en hospitales monovalentes mediante la internación psiquiátrica de personas menores de edad con alta médica, apartado donde se presenta la estrategia de trabajo y los logros alcanzados a la actualidad.

Entre las modificaciones operadas en los expedientes judiciales en las distintas hipótesis de intervención, se destaca la labor de la Asesoría Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas en los casos en que se advierte la presencia de niñas, niños o adolescentes en inmuebles habitados por personas sindicadas como autoras del delito de usurpación y la actuación en los procedimientos de mediación que involucran personas menores de dieciocho años de edad.

Con relación al **sistema de protección integral de derechos**, damos cuenta del estado actual de la política de “institucionalización de niños” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, se realiza un recorrido por el estado actual de la cuestión institucional y normativa, al tiempo que se incorpora un análisis crítico del sistema en la Ciudad.

En primer término, se realiza una aproximación cuantitativa del alcance de la institucionalización. Luego presentamos las distintas líneas de intervención que este Ministerio Público ha desarrollado para profundizar el control del escenario institucional y procedimental en el que se produce cada internación de un niño, así como los mecanismos empleados para garantizar el acceso a la convivencia familiar o a la generación de un proyecto de vida autónoma.

También se desarrollan las dificultades por parte del Estado local en el cumplimiento de la figura del abogado del niño (contenida en el artículo 27 inc. c de

la ley nacional 26.061 y reglamentada por el Decreto 415/06), que constituye una garantía mínima en los procedimientos judiciales y administrativos en los que una persona menor de edad pueda encontrar sus derechos afectados.

Además, se desarrolla el control del funcionamiento de la política de institucionalización de niños y niñas a través de las inspección de los establecimientos donde se alojan niños y niñas por parte del Ministerio Público Tutelar, por medio de la AGT y de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

La AGT estableció los criterios para la realización de estas inspecciones mediante una regulación que, desde una perspectiva de derechos, identifica los estándares mínimos a verificar en cada visita. Durante al año 2009 se realizaron inspecciones en todas las sedes institucionales donde el GCBA dispone la internación de niños, niñas y adolescentes y abona el costo mensual del alojamiento. De estas observaciones se extraen diversas conclusiones que dan cuenta del estado actual de funcionamiento de las instituciones y sus problemas más apremiantes.

A continuación, se ofrece un análisis de las cuestiones que presenta la gestión de este dispositivo de atención, tanto en lo que se refiere a la réplica de prácticas propias del patronato como a los “problemas” que se presentan en las instituciones de alojamiento de niños.

Asimismo, describimos los obstáculos que los propios actores identifican respecto del cumplimiento de los derechos a la educación, salud, recreación, vinculación familiar y autovalimiento. Por último, también presentamos las líneas de intervención realizadas desde la AGT para incidir en forma más estructural respecto de este dispositivo de encierro.

En el tercer capítulo abordamos las intervenciones en materia de **acceso a los derechos económicos, sociales y culturales**.

Se relatan las modalidades de trabajo en los casos judiciales, tanto individuales como colectivos, y se destaca el seguimiento presupuestario de los programas sociales de infancia y salud mental en la Ciudad. Desde una perspectiva de derechos se desarrolla un análisis cualitativo y cuantitativo de un conjunto de políticas públicas vinculadas con la infancia y la salud mental, tomando como parámetro de evaluación los principios, estándares y obligaciones emanados de la normativa internacional y local, en tanto que ellos deben funcionar como guía y límite para el accionar de los gobiernos.

También se desarrollan todas las actividades, intervenciones, logros y desafíos en el cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el capítulo siguiente se relata la experiencia de la **descentralización de la atención de la Asesoría General Tutelar** (AGT), a través de la puesta en

funcionamiento de la primera Oficina de Atención Descentralizada por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (ODI), del barrio de La Boca-Barracas.

El objetivo central de este proyecto fue fortalecer el mecanismo de control institucional de las políticas sociales, a fin de reclamar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de los niños, niñas, adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental, priorizando los sectores más vulnerables de la sociedad. De esta manera, se propuso extender los servicios del Ministerio Público Tutelar y facilitar el acceso de los mismos a los sectores de la comunidad que por razones de índole social, económica y/o cultural se enfrentan con severos obstáculos a la hora de ejercitar sus derechos; generando medidas de acción positivas que remuevan las dificultades que impiden el acceso a la Justicia y la promoción de los derechos sociales.

En el capítulo quinto, abordamos el trabajo que este Ministerio Público Tutelar ha realizado en el campo de la **salud mental**. Aquí exponemos las distintas estrategias y acciones desplegadas, tanto en los casos individuales como en instancias de definición de la política de salud mental, con la intención de incidir en el respeto del debido proceso y el cumplimiento de estándares mínimos de abordaje, conforme las pautas establecidas por la normativa de protección de Derechos Humanos.

Aquel apartado da cuenta de la situación de los niños, niñas y adolescentes internados con alta médica de internación en hospitales monovalentes y se describen las confusiones normativas y desarticulación de los organismos locales en lo que respecta a los niños internados en comunidades terapéuticas.

El capítulo sexto hace referencia a las principales líneas de acción hacia el desarrollo institucional propiamente dicho impulsadas durante la gestión 2009, como ser la organización de capacitaciones, cursos y seminarios, como acciones de incidencia específica respecto a la actividad de este MPT.

Finalmente, se destacan los principales campos de acción de la Secretaría General de Coordinación Administrativa a través del resumen de sus tareas realizadas en el marco de su competencia.

Capítulo 1

# INTERVENCIONES EN MATERIA CONTRAVENCIONAL Y PENAL JUVENIL

### 1.1. CONTINÚAN INCREMENTÁNDOSE LAS INTERVENCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR EN MATERIA PENAL Y CONTRAVENCIONAL

Si bien la competencia penal de la Justicia de la Ciudad es aún incipiente en relación a los delitos que todavía no han sido transferidos desde el ámbito de Nación, luego de la sanción de la ley nacional 26.357 y la ley local 2.257, que ratifican el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Convenio 14/04),<sup>1</sup> se ha vivenciado un notable crecimiento de las intervenciones del Ministerio Público Tutelar en materia penal y contravencional, no sólo cuantitativamente, sino respecto de la innovación cualitativa de los planteos jurídicos realizados en las causas judiciales. En términos cuantitativos, durante el año 2009 la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Penal Contravencional y de Faltas Nº 1, a cargo del Dr. Carlos Bigalli, llevó adelante las siguientes intervenciones:

*Intervenciones de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Penal Contravencional y de Faltas Nº 1*

Dictámenes	114
Peticiones	968
Nuevas Causas Penales	427
Nuevas Causas contravencionales	96

Desde la Asesoría General Tutelar, la intervención en materia penal tiene lugar cuando se ven involucrados derechos de más de una persona menor de edad. Así, la intervención del Asesor de Primera Instancia suele ser por el niño, niña o adolescente imputado, mientras que la intervención de la Asesoría General Tutelar es con relación al niño o niña víctima o testigo. La regla inversa se plantea cuando la Primera Instancia toma previo contacto con la persona menor de edad víctima o testigo. Durante el mismo período se registraron las siguientes intervenciones por parte de la AGT:

1. En función del mismo, comenzaron a tramitarse en la Justicia local causas relativas a las Conductas tipificadas en el Código Penal por los artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 bis, primer párrafo (amenazas), 150 (violación de domicilio), 181 (usurpación), 183 y 184 (daños), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los delitos tipificados en las leyes Nº 13.944, Incumplimiento de los deberes alimentarios; 14.346, Prohibición de malos tratos hacia los animales; y art. 3 de la ley 23.592, Ley Antidiscriminación, Participación en organizaciones basadas en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas.

### *Intervenciones de la Asesoría General Tutelar*

En primera instancia	56
En segunda instancia	49
Total	105

#### **1.2. LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE NIÑOS Y NIÑAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: IMPLICANCIAS DE LA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS interpuesta por la PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LAS COMISARÍAS DE LA CIUDAD**

El 1º de diciembre de 2008 la Asesora General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires juntamente con el Asesor Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 1, presentaron ante la Justicia de la Ciudad una acción de hábeas corpus colectivo, correctivo y preventivo, a fin de exigir el urgente cese de la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en las dependencias policiales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ser violatorias de la Constitución Nacional, de la normativa específica de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de la ley 2.451.

La petición obtuvo acogida favorable en la resolución emitida el 29 de diciembre de 2008 por el titular del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas Nº 7, en cuyo fallo se dispuso el cese de la restricción de la libertad en sede policial respecto de los delitos y contravenciones en que fuere competente el Poder Judicial de la Ciudad. A fin de instrumentar el cumplimiento de la sentencia se instituyó una mesa de diálogo y cooperación a través de la cual el Gobierno de la Ciudad asumió la responsabilidad de administrar un centro especial de alojamiento para la identificación acorde a los estándares legales de privación de la libertad; el Consejo de la Magistratura de la Ciudad dispuso del espacio edilicio y el Ministerio Público en su conjunto colaboró con las obras y con la capacitación del personal. Dicho Centro está actualmente en funcionamiento bajo los parámetros de la Convención de los Derechos del Niño. Este avance significativo en la construcción del sistema penal juvenil de la Ciudad tuvo múltiples implicancias y repercusiones durante el año 2009, a saber:

##### *1.2.a) Casos de disposición conjunta*

Como consecuencia de la inacabada transferencia de delitos antes referida, en la Ciudad de Buenos Aires confluyen dos Justicias: la nacional y la

local, lo cual trae aparejada la aplicación de distintos estándares de protección de los derechos de las personas menores de edad imputadas de la comisión de un delito. Pues, en aquellos casos donde tuvo lugar la disposición conjunta entre la Justicia de la Ciudad y otras jurisdicciones, se observó que los niños, niñas y adolescentes detenidos continuaban siendo privados de libertad en comisarías. Frente a ello, el Ministerio Público Tutelar informó la situación al juzgado interveniente en la acción de hábeas corpus, a fin de prevenir la consecución de dichas privaciones. El 26 de mayo de 2009 se dispuso, tal como había sido requerido, extender la prohibición de la detención de niños, niñas y adolescentes en dependencias policiales de la Ciudad, a aquellas causas transferidas al juzgamiento del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la que el niño, niña o adolescente involucrado se encontraba a disposición conjunta con otra autoridad judicial; debiendo, "...en caso de intervenir la autoridad judicial local, disponer en consecuencia de la protección especial que el colectivo ostenta".

##### *1.2.b) Reiteración de la orden de traslado inmediato al Centro de Identificación y Alojamiento de Niñas, Niños y Adolescentes*

Haciendo caso omiso a la prohibición resuelta en resguardo de los derechos de los niños, la Policía Federal Argentina continuaba alojando a personas menores de edad en comisarías en los casos de delitos de competencia de la Justicia de la Ciudad, sin remitirlos al Centro de Identificación y Alojamiento creado a tal efecto en forma previa a la realización de la consulta al agente fiscal interveniente.

Como consecuencia de ello, y a requerimiento de la Asesora General Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 1, el 6 de noviembre de 2009, el juez actuante resolvió "...exhortar al Sr. Ministro de Justicia y Seguridad de la Nación para que instruya a las fuerzas de seguridad que le dependen que en caso de detención de niños, niñas y adolescentes, por delitos de competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los mismos deberán ser remitidos sin solución de continuidad, y sin paso por dependencia policial alguna, al Centro de Identificación y Alojamiento de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad, sito en Tacuarí 138, planta baja, de esta Ciudad, resultando conveniente que las consultas al Ministerio Público Fiscal local se efectúen desde el lugar de los hechos para evitar la lesión de los derechos del colectivo, y como parámetro de eficacia, eficiencia y economía".

### 1.3. USURPACIONES: LA INTERVENCIÓN DE LA ASESORÍA TUTELAR EN LO PENAL, CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS EN LOS CASOS EN QUE SE ADVIERTE LA PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES EN UN INMUEBLE HABITADO POR PERSONAS SINDICADAS COMO AUTORAS DEL DELITO DE USURPACIÓN

Algunos magistrados y representantes del Ministerio Público Fiscal han desconocido en reiteradas oportunidades la necesaria intervención del Ministerio Público Tutelar en los casos iniciados por la presunta usurpación de inmuebles habitados por personas menores de dieciocho años de edad, sin que se garantice de este modo el debido proceso legal. Esa circunstancia definió, entonces, las características y alcances de la intervención de este órgano del Ministerio Público, encargado de velar por el efectivo ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De este modo, en todos los supuestos en que se tomó conocimiento de que personas menores de dieciocho años de edad se encontraban en la situación antes descripta, desde la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N° 1, se procedió a requerir que, tal como lo impone el artículo 49, inc. 1º de la ley 1.903, se confiera oportunamente al representante del Ministerio Público Tutelar la posibilidad de emitir su dictamen, a fin de receptar acabadamente la opinión del niño o niña en el proceso y coadyuvar al resguardo de sus intereses ante cualquier decisión que pueda afectar sus derechos. Ello se requiere con el objeto de dar adecuado cumplimiento al deber que el artículo 12.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño impone al Estado, éste es, el de oír al niño o niña y darle participación en los procesos judiciales en los que se ve involucrado, reconociendo, de ese modo, su legitimación sustancial y su derecho de acceder a la Justicia en defensa de sus derechos (artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

A su vez, en aquellos casos donde, habiendo afectación de derechos constitucionales de personas menores de dieciocho años de edad, se omitió la intervención del Ministerio Público Tutelar, esta institución promovió, en su resguardo, la declaración de nulidad de todos aquellos actos procesales que hayan sido llevados a cabo sin su debida participación.

Lamentablemente estos planteos no han sido reconocidos por todos los actores que intervienen en esta clase de procesos. Sin embargo y sin perjuicio de que las tres Salas de la Cámara de Apelaciones local han rechazado la necesaria intervención del Asesor Tutelar –lo que implica lesiones a los derechos constitucionales de las personas menores de dieciocho años de edad antes referidos-, magistrados y representantes del Ministerio Público Fiscal han propiciado la participación del Asesor y, por tanto, reconocido el derecho del niño o niña a ser oído y a acceder a la Justicia en defensa de sus derechos en concordancia con los estándares de derecho internacional de los derechos humanos.

En estos supuestos, la actuación del Ministerio Público Tutelar se dirige a velar por la correcta observancia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes involucrados y, en especial, de su derecho constitucional a acceder a una vivienda digna (artículo 31, Constitución de la CABA). Por ello, en estas oportunidades, el Asesor Tutelar se encargó de impugnar todo requerimiento o bien la decisión que pretendía privar al niño de su vivienda, fundados en una norma inconstitucional (artículo 335, 4º párrafo, Código Procesal Penal de la Ciudad), solicitándose, en consecuencia, una declaración judicial en tal sentido.

Subsidiariamente, en estos supuestos, se llevó adelante el examen del cumplimiento de los requisitos de razonabilidad que la propia norma exige para la procedencia de la medida de restitución provisoria, así como otros que hacen a la observancia del debido proceso legal y el derecho de defensa –como, por ejemplo, la necesaria celebración del acto procesal previsto en el artículo 161 del Código Procesal Penal–, y, en consecuencia, de impugnar aquel requerimiento o resolución que disponía el allanamiento y desalojo por la fuerza pública de una vivienda habitada por niños sin que se vean verificados esos extremos.

Tanto el reconocimiento de la necesaria intervención del Ministerio Público Tutelar en procesos como el que nos ocupa, así como la constitucionalidad de la diligencia prevista en el artículo 335, 4º párrafo del Código Procesal Penal, se encuentran pendientes de resolución en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe destacar que, mediante Resolución conjunta con el Defensor General,<sup>2</sup> Dr. Mario Kestelboim, se solicitó al Fiscal General, Dr. Germán Garavano, que arbitre los medios necesarios para que el Ministerio Público a su cargo solicite oportunamente la intervención del Defensor y del Asesor.

A su vez, mediante el establecimiento de Criterios Generales de Actuación (Resolución AGT 153/09), la Asesora General Tutelar dispuso que los Asesores Tutelares ante el fuero Penal Contravencional y de Faltas deben intervenir en todas las actuaciones en las que se investiguen usurpaciones y se encuentren afectados derechos de niñas, niños y adolescentes y/o personas afectadas en su salud mental, conforme al artículo 49 inc. 1º de la ley 1.903.

Finalmente, sin perjuicio de la actuación jurisdiccional antes referida en atención al actual circuito de protección integral de derechos en la Ciudad, en todos los casos se procedió a dar intervención al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, autoridad local de aplicación, con el objeto de que este órgano encargado de la promoción y articulación de políticas públicas para este colectivo de personas arbitre las medidas pertinentes a fin de hacer

2. Res. DG N° 210/09 y Res. AGT N° 72/09.

efectivos los derechos económicos y sociales de las personas menores de dieciocho años de edad afectadas.

En relación a esta cuestión, desde el plano legislativo, la Asesoría General Tutelar presentó un dictamen en la Comisión de Justicia de la Legislatura Porteña, en el marco de un proyecto de reforma presentado por el entonces Diputado Di Filippo, promoviendo la derogación del artículo 335 *in fine* el cual es utilizado como herramienta para desalojar inaudita parte y sin sentencia condenatoria

- **Desayuno de trabajo para analizar en forma conjunta el impacto de las denuncias de usurpación en el marco del déficit habitacional de la Ciudad**

El 1º de diciembre de 2009, en la Facultad de Derecho de la UBA, se organizó conjuntamente con la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un **Desayuno de Trabajo a fin de analizar en forma conjunta el impacto de las denuncias de usurpación en el marco del déficit habitacional de la Ciudad**.

Dicho espacio de reflexión y debate contó con la presencia de jueces de la Ciudad de Buenos Aires, con representantes del Ministerio Público Fiscal y miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática como el CELS y ACIJ.

Los participantes se comprometieron a seguir trabajando en la problemática, en miras a establecer un circuito respetuoso de los derechos humanos de las personas involucradas.

#### 1.4. INTERPOSICIÓN DE UNA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS POR EL AGRAVAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL INSTITUTO DE MENORES DR. LUIS AGOTE

De acuerdo a la normativa vigente, es obligación de este Ministerio Público Tutelar controlar las condiciones de habitabilidad y funcionamiento de las instituciones penales donde se priva de libertad a sus habitantes menores de edad, que estén en esta Ciudad (art. 49. 9, ley 1.903). Así las instituciones son objeto de control e inspección por parte de este organismo.

Al tratarse de instituciones dependientes y administradas por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), de jurisdicción nacional, la potestad que a este Ministerio Público Tutelar le cabe fue indebidamente desconocida. Luego de un año de intensas gestiones, finalmente se resolvió autorizar el ingreso del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad a los institutos de régimen cerrados que se encuentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

a condición de que esto se haga juntamente con la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes de la Defensoría General de la Nación.

El 1º de abril de 2009, magistrados y funcionarios dependientes de la Defensoría General de la Nación y del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizaron una visita al Instituto Dr. Luis Agote y constataron la existencia de situaciones que implicaban, indudablemente, un ilegítimo agravamiento de las condiciones en que los jóvenes padecían la privación de su libertad, además de encontrarse sometidos a un arbitrario sistema de sanciones disciplinarias.

Como inmediata consecuencia de ello, la Asesora General Tutelar y la Secretaría General de Gestión de la Asesoría General Tutelar, junto con el Asesor Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas, interpusieron una acción de hábeas corpus en favor de todas las personas privadas de la libertad en el referido instituto, por existir una agravación ilegítima en la forma en que cumplían esa privación de libertad.

El juez interviniente, tras audiencia con la SENNAF, requirió la diagramación de un cronograma de tareas para regularizar los aspectos deficientes relativos a las instalaciones eléctricas, sistema contra incendios, fumigación y limpieza a la vez que la autoridad administrativa requerida dictó las reglamentaciones pertinentes para subsanar el arbitrario régimen de sanciones y reglas de convivencia que afectaba a los jóvenes detenidos en aquella institución, adecuando el reglamento interno a los estándares de derechos humanos y habilitando las visitas íntimas de los adolescentes con sus parejas.

Esta resolución es, sin duda, un avance en cuanto a los derechos de los jóvenes privados de libertad, como para el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo sistema de Justicia se perfila dentro del paradigma de la protección integral de derechos recogiendo los principios fundamentales que establece la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### 1.5. INTERPOSICIÓN DE UNA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS POR LA INTERNACIÓN PSIQUIÁTRICA DE PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD CON ALTA MÉDICA EN EL HOSPITAL DE EMERGENCIAS PSIQUIÁTRICAS TORCUATO DE ALVEAR Y EL HOSPITAL INFANTO JUVENIL CAROLINA TOBAR GARCÍA

El 4 de septiembre de 2009, el Asesor Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas, Dr. Carlos Bigalli, interpuso una acción de hábeas corpus en favor de todos los adolescentes internados en el hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear y en el Hospital Infanto Juvenil Carolina Tobar

García, dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta acción tuvo lugar cuando se tomó conocimiento de que, a pesar de contar con alta médica de internación, personas menores de edad se encontraban sometidas al encierro psiquiátrico; situación que implicaba no sólo el suministro de medicación sino la privación de su libertad por tratarse de instituciones de puertas cerradas.

Con la interposición de la mentada acción se pretendió lograr, por un lado, el inmediato cese de la privación de libertad y, por el otro, la proscripción de la práctica denunciada, por resultar ilegal. Esa ilegalidad venía dada por la inobservancia de las previsiones del decreto 635/04, reglamentario de la ley 448, de Salud Mental, el que establece que en las internaciones “en que mediare intervención judicial, el director del establecimiento comunicará al juez la decisión de otorgar el alta definitiva. Realizada la comunicación a la instancia judicial civil correspondiente y de no mediar objeción expresa dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de realizada, se dará el alta de la internación”. Por ello, o bien la autoridad administrativa requerida no había cumplido con la comunicación allí impuesta, o bien ante la falta de objeción expresa del magistrado interviniente había omitido proceder a la correspondiente externación. (Conf. artículo 42).

La acción interpuesta fue sorprendentemente desestimada por el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 29, así como por los miembros de la Sala I de la Cámara de Apelaciones local, hallándose pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Asesor Tutelar ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

#### 1.6. REINTERPRETACIÓN DEL ART. 4 DEL DECRETO LEY N° 22.278

A través de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas, el Ministerio Público Tutelar promovió una interpretación “constitucionalizada” del artículo 4 de la ley *de facto* 22.278, reguladora del Régimen Penal Juvenil, la cual permite cumplir con la obligación estatal de reconocer el derecho de los niños y niñas a un trato diferente, en virtud de su situación etaria, en tanto sujetos que están creciendo (arts. 75, inc. 23, primer párrafo; 75, inc. 22 CN; y art. 19, CADH). En este marco, planteó la obligación de aplicar la reducción de la escala punitiva al nivel de la tentativa prevista en la norma referida en abstracto, es decir, antes de la declaración de responsabilidad del niño, niña o adolescente involucrado.

La propuesta se fundó, asimismo, en la necesidad de atender al estadio evolutivo, así como a la consideración de sus circunstancias madurativas junto

con su edad física, máxime ante la omisión del Congreso de la Nación en la sanción de leyes que, en miras del derecho internacional de los derechos humanos, debía adecuar el ordenamiento penal juvenil interno a las exigencias constitucionales –falta que contraviene el principio constitucional de igualdad (arts. 16 y 75, inc. 23, CN).

La propuesta del Asesor se corresponde con el modelo de la protección integral propuesto por los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, que importa el otorgamiento a los niños, niñas y adolescentes de los mismos derechos con que cuentan los adultos y, a su vez, el reconocimiento de otros derechos propios que derivan de su condición de personas en proceso de desarrollo. Entre ellos, la prohibición absoluta de que las personas menores de dieciocho años de edad se vean sometidos a una amenaza de pena que, en su *quantum*, en nada difiera de las previstas para los adultos, pues ello, justamente, significa el menoscenso de la misma condición de persona en evolución, o sea, de la misma condición de niño.

El planteo responde, además, a la necesidad de que, más allá de la implementación de procedimientos específicos –diferenciados de aquellos previstos para los adultos–, se imponga la previsión de sistemas de respuesta punitiva en los que la pena de prisión pierda la centralidad que hoy verifica, lo que incluye no sólo un amplio catálogo de sanciones no privativas de libertad, sino su significativa reducción –tanto en la amenaza como en el empleo– conforme las pautas de excepcionalidad, último recurso y mínima cantidad posible (conf. artículos 10, 11 y 39, CCABA; 16 y 75 incs. 22 y 23 CN; 2, 3, 37 y 40 CIDN; y 19 y 24 CADH).

Entonces, sin perjuicio del régimen jurídico de orden legal (Decreto ley N° 22.278), por mandato de raigambre constitucional, se sostuvo que la reacción punitiva estatal contenida en el catálogo de sanciones que en abstracto deben contemplarse para las personas menores de dieciocho años de edad debía ser inferior que la prevista respecto de un adulto. En otras palabras, resultaba inadmisible que los jóvenes se viesen sometidos a una amenaza de pena idéntica a la establecida para los adultos.

La reinterpretación propuesta desde la Asesoría Tutelar mencionada buscó salvar las asimetrías entre la normativa infraconstitucional y el plexo normativo constitucional. La solución propuesta posibilitó, aun ante la falta de reglas expresas que prevean una escala penal diferenciada para cada uno de los delitos contemplados en el catálogo del Código Penal y leyes especiales, una interpretación armónica que permite resolver esta situación de omisión, contemplando además otras exigencias constitucionales referidas a la punibilidad de los hechos delictivos en un Estado constitucional de derecho.

Este planteo fue receptado favorablemente por los jueces de los Juzgados Penales, Contravencionales y de Faltas N° 6, a cargo del Dr. Gonzalo Rúa (causa

6.373/09, rta. 6/8/09); Nº 11, a cargo del Dr. Bartumeu Romero (causa 37.728/09, rta. 17/9/09); Nº 26, a cargo de la Dra. Nazar (causa 22.437/08, rta. 11/12/09); y Nº 10, a cargo del Dr. Gabriel Eduardo Vega (causa 40.554/09, rta. 25/2/10).

#### 1.7. LA ACTUACIÓN DE LA ASESORÍA TUTELAR EN LO PENAL, CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN QUE INVOLUCRAN PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD

El rol del Asesor Tutelar ante la fijación de una audiencia de mediación penal estuvo definido por la calidad en que la persona menor de dieciocho años de edad era convocada a esa instancia, tanto como parte requerida o bien como requirente.

En el primero de los casos, y especialmente en aquellos en que el representante del Ministerio Público Tutelar tomó conocimiento de que había sido citado a celebrar una mediación una persona menor de edad que no resultaba punible por el hecho que se le imputaba, éste procedió inmediatamente a solicitar la suspensión de la audiencia, así como a requerir el archivo definitivo de las actuaciones, en razón de que el Régimen Procesal Penal Juvenil proscribe que las personas menores de dieciocho años de edad sean sometidas a la intervención del Ministerio Público o de la jurisdicción, cuando se encuentran amparadas por una condición personal de exclusión de la punibilidad (art. 12 de la ley 2.451, Régimen Procesal Penal Juvenil).

En la hipótesis en que la persona menor de dieciocho años convocada lo era en carácter de parte requirente –por resultar presunta víctima de los hechos que hayan sido denunciados– la Asesoría Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas recaba previamente la voluntad del niño, niña o adolescente involucrado, o bien de tomar contacto con sus padres, tutores o encargados, a fin de lograr un adecuado conocimiento de sus intereses y expectativas respecto del proceso. Luego de ello, llegado el momento de la audiencia, el Ministerio Público Tutelar se hacía allí presente para intervenir en resguardo de los derechos de la persona menor de dieciocho años de edad involucrada.

Finalmente, cuando se advertía que tanto el sindicado como autor del hecho como su presunta víctima resultaban menores de dieciocho años de edad, el Asesor interviniente requirió la intervención de otro representante del Ministerio Tutelar para que participe de la audiencia en resguardo de los derechos del niño, niña o adolescente cuyos intereses se contraponían con aquellos del que asistía, tal como lo impone el criterio general de actuación elaborado por la Asesora General Tutelar, puesto en vigencia a través de la Resolución AGT Nº 57/2009.

#### 1.8. CRITERIOS GENERALES DE ACTUACIÓN PARA EL FUERO PENAL Y CONTRAVENCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

##### 1.8.a) Criterio general de actuación para la intervención en los procesos penales, contravencionales y de faltas, respecto de personas menores de edad víctimas o testigos

Por medio de la Resolución AGT 56/09, se estableció como criterio general de actuación para los Asesores en lo Penal Contravencional y de Faltas que, en cada caso concreto, se deberá evaluar la necesidad de mantener contacto con el niño o adolescente, sus padres o adultos de referencia, a los fines de determinar la debida intervención en el proceso. Asimismo se deberá informar y evacuar las consultas del niño, niña o adolescente o de sus padres sobre las diferentes etapas procesales que lo involucren y sus derechos en el proceso; e informar a los/las niños/as o adolescentes y a sus padres o persona adulta de referencia, respecto de los servicios que presta la Oficina de Asistencia a la Víctima y Testigos dependiente de la Fiscalía General. Siguiendo el criterio general establecido se deberá informar al niño, niña o adolescente sobre la posibilidad de designar un abogado especializado, que pueda representarlo en el proceso, en los términos del artículo 27, inc. c, ley 26.061, y en su caso articular las acciones necesarias para efectivizar su decisión. En caso de corresponder, se deberá requerir la intervención del efector competente de la política pública.

Asimismo quedó establecido que en aquellos casos en los cuales fuese evitable o sustituible la declaración de los/las niños/as o adolescentes durante la etapa de la investigación preparatoria, se deberá requerir que dicho testimonio sea brindado en la etapa de debate y del modo establecido en el artículo 43 de la ley 2.451. Al mismo se le imprimirá carácter de acto definitivo e irreproducible (artículos 46, ley 2.451 y 98 y ctes., Código Procesal Penal).

##### 1.8.b) Criterio general de actuación para la intervención en los procesos penales, contravencionales y de faltas, respecto de personas afectadas en su salud mental imputadas, víctimas o testigos

Respecto de personas afectadas en su salud mental imputadas, víctimas o testigos de delitos o contravenciones, se estableció como criterio general de actuación, mediante Res. 57/09, que la intervención del Asesor deberá orientarse a procurar la efectivización de los derechos y las garantías de la persona, debiendo tenerse especialmente en cuenta las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo se deberá requerir el inmediato cese de la persecución penal en caso de comprobarse los

extremos establecidos en los artículos 34, inc. 1º, del Código Penal; 11, inc. 2º, de la ley 1.472, o 34 del Código Procesal Penal.

Mediante la misma Resolución, quedó establecido que el Asesor deberá impugnar toda decisión judicial que, en el contexto de un proceso penal, contravencional o de faltas, disponga un tratamiento, psiquiátrico o psicológico coactivo; advertir que toda medida restrictiva de la libertad ambulatoria y su control (art. 482 del Código Civil) es competencia de la Justicia nacional ordinaria; dar intervención a los organismos administrativos competentes o, en su caso, la intervención del Asesor Tutelar en lo Contencioso Administrativo y Tributario cuando de las actuaciones surgiere que existen derechos económicos, sociales y culturales vulnerados. En este mismo sentido, deberá oponerse a toda intervención intrusiva en la vida privada de la persona afectada en su salud mental que no tenga relación estricta con el objeto del proceso.

## Capítulo 2

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS

## 2.1. LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN DE LA LEY 26.061: REFLEXIONES EN TORNO A LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A más de 11 años de vigencia de la ley local de Protección Integral 114 y a 5 años de la ley nacional 26.061 es posible verificar el impacto que produce la debilidad institucional del organismo de protección de derechos de la Ciudad de Buenos Aires. Más allá del indiscutible acierto en el cambio normativo, al “patronato de menores” no es posible superarlo si no se construye una institucionalidad política con trascendencia sustancial en la agenda pública y de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires constituye un caso que ilustra la distancia que puede haber entre la letra de la norma y su cumplimiento, cuando no se acompañan las modificaciones normativas con una arquitectura institucional lo suficientemente robusta para implementar los cambios necesarios en las políticas públicas.

Tal como lo señalamos en el Informe Anual de Gestión 2008,<sup>1</sup> el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante CDNNyA o Consejo) no ha logrado asumir su rol de organismo rector para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lamentablemente ésta es una tendencia que se ratifica en el año 2009, en tanto el Consejo no adquirió la dimensión institucional y política requerida para ejercer sus funciones, ni al interior del propio Gobierno ni respecto de las demás instituciones que convergen en el tratamiento de las cuestiones vinculadas a la promoción y protección de los derechos de la infancia. En este sentido, el Consejo está lejos de ser el organismo local con poder real para la conformación de la agenda de Gobierno, la planificación y diseño de las políticas de infancia, y el establecimiento de prioridades de la gestión de Gobierno.

Este desalentador diagnóstico se puede vislumbrar con sólo conocer los distintos niveles de intervención y trabajo del Consejo. Así, a poco de ahondar en ello, surge sin mayor dificultad que se trata de un Consejo que:

- a) carece de diagnósticos precisos y completos sobre los problemas que aquejan a la infancia. Basta con observar los planes de acción transversales elaborados por el Consejo, de donde nunca surgen ni datos cuantitativos, ni cualitativos que den cuenta de los nudos prioritarios que fundan los aspectos que se proponen abordar.<sup>2</sup>

1. Disponible en la página web del MPT: [www.asesoria.jusbaires.gov.ar](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar)

2. El art. 54. de la ley 114 define entre las funciones del Consejo la de: definir la política anual del organismo a través de un Plan que articule transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas y enunciar los criterios para la formulación estratégica de la misma.

- b) no resulta actor relevante en el plan de acción del Gobierno en materia de infancia. Alcanza con ahondar en el presupuesto aprobado, donde el protagonismo del Consejo es insignificante. Ni siquiera el plan transversal elaborado por él se refleja en las propuestas programáticas del GCBA, presentadas en ocasión de discutir parlamentariamente el presupuesto. En el mismo sentido, el poco poder del Consejo hacia el interior del Gobierno se verifica con sólo conocer el sistema de funcionamiento de su plenario, donde la ausencia de los representantes de las distintas jurisdicciones se torna sistemática, aun cuando su participación está regulada en la ley 114.<sup>3</sup>
- c) restringe sus funciones a la asistencia directa de situaciones de vulneración de derechos, casi replicando la lógica de las oficinas de atención a la minoridad propias del histórico sistema de patronato. El Consejo dedica gran parte de su tiempo y recursos a la “atención de casos”, atención que siempre se encuentra sumamente limitada, en tanto acota su capacidad de acción a la oferta programática que definen los demás Ministerios, sin su debida incidencia.

Una vez más, la conclusión es que en la Ciudad de Buenos Aires el sistema administrativo de protección integral de derechos, a pesar de su innovadora arquitectura institucional y de la normativa vigente, no ha adquirido la dimensión política necesaria para poder realizar un cambio sustancial en las políticas de infancia desde una perspectiva de derechos. De esta forma, se impone un sistema de atención focalizado y represivo, quedando rezagada la conformación de un sistema de política social inclusivo y respetuoso de las garantías y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

3. El art. 49 de la ley 114 establece que el plenario está integrado por: a) el/la Presidente/a; b) el/la Vicepresidente/a; c) un/a Subsecretario/a de la Secretaría de Salud; d) un/a Subsecretario/a de la Secretaría de Educación; e) un/a Subsecretario/a de la Secretaría de Promoción Social; f) un/a Subsecretario/a de la Secretaría de Cultura; g) un/a Subsecretario/a que tenga a su cargo la autoridad administrativa del trabajo en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; h) un/a Subsecretario/a o Funcionario/a de máxima jerarquía del organismo que se dedique a la promoción de los derechos humanos en el Gobierno de la Ciudad; i) cinco (5) profesionales con formación y antecedentes científicos y técnicos, especializados en la temática de la niñez y adolescencia, designados por la Legislatura, que deben reflejar proporcionalmente la representación política de los bloques que la componen; j) cinco (5) representantes designados por organizaciones no gubernamentales debidamente registradas, especializadas en los derechos contemplados por esta ley. Uno de los representantes debe pertenecer a las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de niñas, niños y adolescentes con necesidades especiales; k) dos (2) representantes designados por el Consejo de la Juventud; l) un representante designado por la Asesoría General Tutelar; m) cuatro (4) representantes de las defensorías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

## 2.2. LA POLÍTICA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UNA RÉPLICA DEL PATRONATO

### 2.2.a) Niñas, niños y adolescentes institucionalizados por disposición del CDNNyA y la irregularidad de las institucionalizaciones

Como sostuvimos en el Informe Anual de Gestión 2008, el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Ciudad concentra gran parte de sus intervenciones en la adopción de medidas de protección que implican la internación o alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones que prestan servicios de albergue, convivencial o terapéutico. Para el año 2009 se profundiza este modelo de abordaje, réplica del modelo de patronato.

A diciembre de 2009, la AGT abrió 904 actuaciones que se originan en la notificación de ingresos de niños y niñas a instituciones. Esta cifra integra un total de 2.500 actuaciones iniciadas desde junio del año 2007.

Dentro de este universo, para diciembre del año 2009, se registraron 1.261 niñas, niños y adolescentes institucionalizados en dispositivos de albergue propios o conveniados con el GCBA.<sup>4</sup> La siguiente tabla ilustra los porcentajes en función de las categorías halladas, de acuerdo al encuadre jurídico otorgado a cada caso particular por las autoridades intervinientes:<sup>5</sup>

4. Se incluyen: hogares convivenciales, hogares terapéuticos, hogares para niños con necesidades especiales, comunidades terapéuticas y hogares materno-infantiles.

5. La AGT ha consolidado un sistema de relevamiento, registro y sistematización de información a partir del desarrollo de una base de datos propia, que permite generar datos cuantitativos y cualitativos sobre el alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones de albergue propias de la Ciudad o conveniadas. Ésta ha sido una de las tareas estructurales en la agenda programática de la AGT, subsanando la falta de registro sistemático y pertinente de la información, característica de los sistemas tutelares, que históricamente resultó un obstáculo para dar a conocer datos precisos indispensables para la evaluación y revisión crítica de la política social.

*Total de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en dispositivos de albergue propios o conveniados con el GCBA, según encuadre jurídico de la institucionalización*

Categorías de acuerdo al encuadre jurídico otorgado a cada institucionalización	Porcentaje
Medida de Protección Especial (art. 44, ley 114)	179 (14,6%)
Medida Excepcional (art. 39, ley 26.061)	324 (25,6%)
Medida Guardia Permanente de Abogados sin formalidad	9 (0,7%)
Guardas con fines de Adopción requeridas por el CDNNyA	44 (3,4%)
Espera de respuesta CDNNyA	126 (10%)
CAT	6 (0,5%)
Transferidos SENNAF	249 (19,7%)
Institucionalización dispuesta por otro organismo <sup>6</sup>	298 (23,5%)
Derivado a Provincia de Buenos Aires	26 (2%)
Total	1.261 (100%)

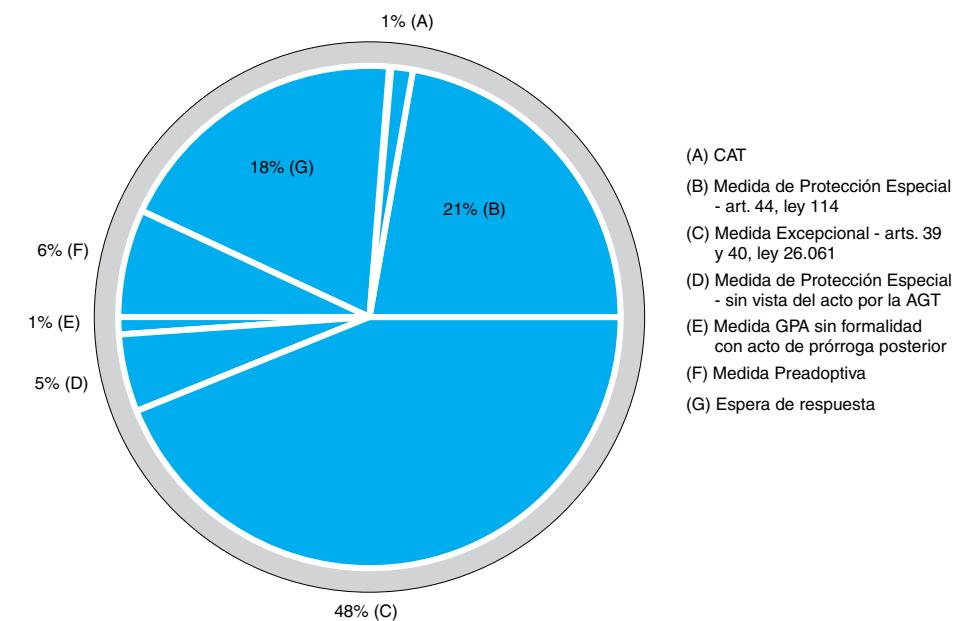
Tal como se observa, la cantidad de institucionalizaciones dispuestas, en principio,<sup>6</sup> por el GCBA representa prácticamente más de la mitad del total de personas menores de edad (56,7%), internadas en dispositivos de albergue (714 de 1.261 totales).

6. Decimos “en principio” porque a este dato se arriba sumando aquellos casos en los que la Ciudad, aún luego de numerosas intimaciones y pedidos de la AGT, no da respuesta adecuada respecto al encuadre jurídico de la medida de disposición de internación y de la autoridad responsable de esta decisión. De esta forma, la AGT entiende que las institucionalizaciones se podrían haber dispuesto de manera irregular. Se trata de 126 casos que se identifican como “a espera de respuesta”.

El Poder Judicial de la Nación, a través de la Justicia Nacional en lo Civil con competencia en familia, también constituye un actor absolutamente relevante en las disposiciones de internación de niños en instituciones. En 867 casos, la Justicia nacional participa de distintas maneras: controla la legalidad de las 324 medidas excepcionales dispuestas por el Consejo; interviene en los 44 procesos de guarda con fines de adopción solicitadas por el CDNNyA; y la mayor parte de los casos (499) es la misma Justicia nacional la que dispone la internación de niños, niñas o adolescentes.<sup>7</sup>

El siguiente gráfico, expresa los porcentuales relativos al tipo de intervención del CDNNyA, respecto del universo total de niños institucionalizados en la actualidad, correspondiente al GCBA.

*Institucionalizaciones realizadas por el GCBA, a través del Consejo de Derechos de niñas, niños y adolescentes, según encuadre jurídico 2009*



7. El universo de estas internaciones es muy amplio, va desde las antiguas protecciones de persona en los supuestos de transferidos de la SENNAF –249– a las protecciones especiales, dictado de medidas cautelares especialmente por violencia y medidas preliminares –250.

### 2.2.b) Institucionalización de niños, niñas y adolescentes: Nuevos actores, viejas modalidades

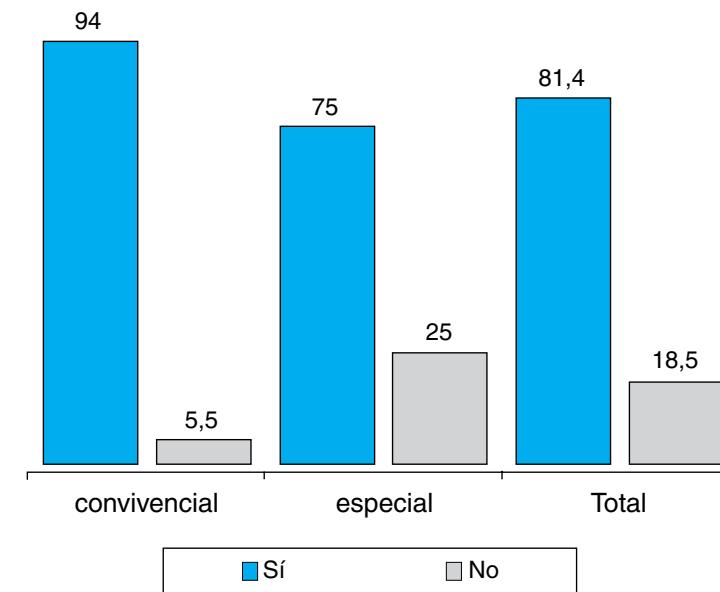
La continuidad de la política de institucionalización como respuesta a la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, soslaya los principios normativos de proscripción de la institucionalización de la pobreza, excepcionalidad y brevedad de las internaciones, establecidos en las leyes 114 y 26.061.<sup>8</sup>

El escenario en el cual el Consejo dispone las institucionalizaciones se caracteriza por:

- El Consejo muestra una tendencia a sostener el protagonismo de la Justicia nacional.
- Las internaciones se realizan al margen de las reglas impuestas en materia de debido proceso y garantías.
- Continúan teniendo lugar las institucionalizaciones por pobreza.
- El Consejo sigue desconociendo su obligación de brindar información oportuna y adecuada, solicitada por la Asesoría General Tutelar, en el marco del procedimiento donde se deciden y ejecutan las medidas de internación de niños, niñas y adolescentes.
- El Consejo carece de incidencia en las estrategias de abordaje de los casos de los/as niños/as que dispuso internar, imperando un clima de desarticulación y desencuentros con los demás actores que emergen en el sistema de institucionalizaciones (Ministerio de Desarrollo Social, Dirección General de Niñez e instituciones conveniadas).
- El Consejo no exige el cumplimiento del principio de transitoriedad de la internación, toda vez que hay un alto porcentaje de personas menores de edad institucionalizadas en condiciones de egreso o autovalimiento que no logran efectivizar esta opción.

8. Respecto a la prohibición de institucionalización por pobreza léanse los arts. 33 y 35 de la ley 26.061 y los arts. 25 y 26 de la ley 114; con relación al principio de excepcionalidad de la medida, véanse los arts. 39 de la 26.061 y 44 de la ley 114.

### Niñas, niños y adolescentes institucionalizados según posibilidad de egreso y tipo de institución, 2009



De esta manera, podemos ver la discrecionalidad de la Administración, en tanto instrumenta y sostiene institucionalizaciones de niños en sus dispositivos, sin garantizar un debido proceso.

Este tipo de irregularidad motivó el inicio de acciones judiciales de amparo en la Justicia Contenciosa Administrativa y Tributaria de la Ciudad, por parte del Ministerio Público Tutelar, con el objetivo de que se obligue al GCBA a subsanar la situación jurídica de los niños, dictando las correspondientes medidas a través del debido acto administrativo.

Respecto a la situación de niños institucionalizados en establecimientos conveniados sin orden de autoridad judicial o administrativa alguna que así lo disponga, la AGT junto con las Asesorías de Primera Instancia inició acciones de amparo ante la Justicia Contenciosa Administrativa y Tributaria de la Ciudad. Al resolver, el fuero ha entendido que la institucionalización de niños/as sólo puede disponerse mediante el dictado de una medida de protección de derechos "...por parte del órgano competente, que es el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes..." (Expte. 33830/ Asesoría General Tutelar contra GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)).

En igual sentido, el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 2 sostuvo al resolver la medida cautelar requerida por el Ministerio Público Tutelar que “(..) la privación de libertad del niño tendría una entidad tal que podría provocar deterioros irreversibles en su normal desarrollo y evolución (...)” y que “el Consejo precitado no habría dado cumplimiento a la normativa constitucional y legal que ampara los derechos del niño (Constitución Nacional, art.18; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. 18; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 4 y 9; la Convención Americana de Derechos Humanos, arts. 7, 8 y 25; ley nacional 26.061, arts. 19, 24, 27, 33 y ss.; Constitución de la CABA, art. 39; ley 114, arts. 6, 7, 10, 44 y ss.; 2.339)”. En este sentido resolvió “ORDENAR al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que (...) REGULARICE LA SITUACIÓN JURÍDICA del niño a efectos de que cumplieren todos los requisitos que el bloque de legislación constitucional y legal de protección integral de derechos de niños le imponen con relación a las medidas ya adoptadas y a ordenarse” (Asesoría General Tutelar y Otros contra GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) expte. 37.344/0 Secretaría Nº 12/).

### 2.2.c) Fuerte presencia de la Justicia Nacional

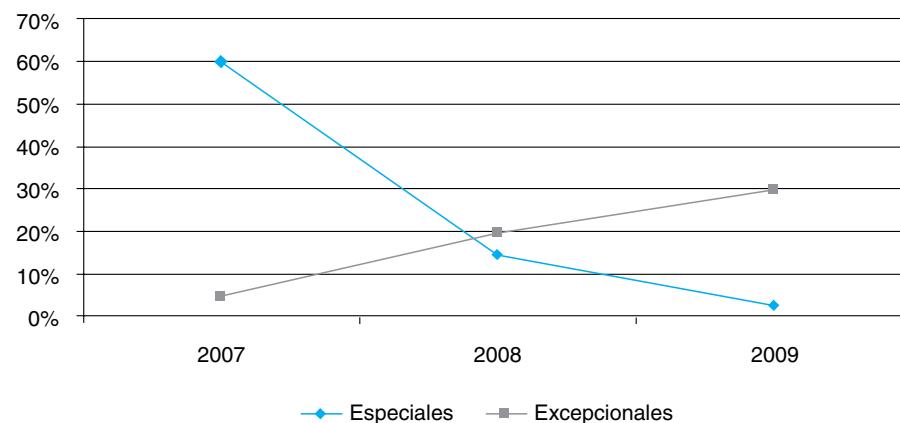
En relación a la población institucionalizada por disposición del CDNNyA (más de la mitad del total), se ha registrado –a lo largo de 2009 y en comparación con los datos relevados en años anteriores– una alta proporción de adopción de medidas excepcionales, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 de la ley nacional 26.061, que genera la intervención de los Juzgados Nacionales en lo Civil, con competencia en Familia.

Por el contrario, la adopción por parte del CDNNyA de medidas de protección especial –por aplicación del art. 44 de la ley 114 de la CABA– (que podrían generar la intervención de la Justicia de la Ciudad) tendió a disminuir marcadamente si se observan los índices registrados a partir del año 2007 a la fecha.

La situación descripta con relación al tipo de medidas adoptadas por el CDNNyA en su función de autoridad de aplicación de la ley nacional de protección integral de derechos presenta las siguientes características:

Tal como se desprende del siguiente gráfico, el 60% de medidas de protección especial de derechos dictadas en 2007 y un 15% aproximadamente en 2008 llega, apenas, a un 3% durante el año 2009. En cambio, con relación a las medidas excepcionales sucede lo inverso, siendo dictadas cerca de un 5% en 2007, prácticamente un 20% en el transcurso de 2008 y casi un 30% durante el año 2009.

### Adopción de medidas excepcionales y especiales, 2007 a 2009



Tal acontecimiento jurídico deja a la luz la tendencia de la Administración a inclinarse por la intervención del Poder Judicial nacional en las cuestiones atinentes a la separación de un niño, niña o adolescente de su medio familiar o comunitario.

La cada vez mayor recurrencia al dictado de medidas de protección excepcionales también desnuda una modalidad de relación entre la administración y el Poder Judicial, heredada del modelo de patronato: el Consejo solicita la intervención del Poder Judicial a los fines del control de legalidad de las medidas de institucionalización que adopta, pero jamás para requerirle que exija a los otros poderes del Estado la ejecución de políticas públicas que garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes a la convivencia familiar y a la vivienda adecuada. Por el contrario, en este punto, y sólo en algunos casos (23),<sup>9</sup> dicta medidas denominadas por el propio organismo como “medidas de exigibilidad” que prevén un mero trámite administrativo que en la práctica no ha producido ninguna modificación en la situación de vulneración de derechos de los/as niños/as respecto de los cuales se dictó. Así, no se conoce un solo caso donde el organismo local de protección de derechos, frente a la ausencia de respuesta de los ministerios para la asistencia directa de alguno de los niños y niñas de la Ciudad, reclame judicialmente el control de la Administración.<sup>10</sup>

9. Conforme OJ 1353525 CDNNyA 2009, con fecha 9 de noviembre de 2009.

10. Sólo 9 de las medidas de exigibilidad son acciones propias de un sistema de protección integral de derechos, en otros casos se otorgó el recurso, luego de iniciadas acciones judiciales por la AGT y en el resto de los casos continúa el trámite.

Por otro lado, la fuerte presencia del Poder Judicial de la Nación en situaciones de absoluta competencia del sistema administrativo local también se vislumbra en el abordaje de institucionalizaciones dispuestas por la Justicia civil con competencia en familia, luego de sancionada la ley 26.061; así como en el comportamiento que asume el Consejo frente a estas disposiciones.

De acuerdo a la información que surge de la base de datos, 250 niñas, niños y adolescentes institucionalizados corresponden a disposiciones del Poder Judicial. De este universo, sólo el 28% ha ingresado con anterioridad a la ley 26.061, mientras que el 72% restante ingresa con posterioridad a su vigencia.

La mayoría de estas últimas institucionalizaciones dispuestas por la Justicia nacional se caratulan “protecciones especiales” y se dictan en muchos casos como medidas cautelares, especialmente en situaciones de violencia familiar. En estos casos se verifica que, a pesar de que normativamente la situación de los niños inmersos en situaciones de violencia familiar deben ser abordadas por el Consejo,<sup>11</sup> la Justicia nacional con competencia en familia opera, preliminar y directamente, disponiendo del destino de los niños, y el Consejo asume una actitud pasiva frente a la intervención judicial. Así, a pesar de que el Consejo ha establecido mediante una resolución<sup>12</sup> la forma de intervenir en estos casos, en la práctica se observa que los efectores no cumplen con estas directivas y asisten a la Justicia Nacional convirtiéndose, de este modo, en un auxiliar de ella, al igual que ocurría en el viejo Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF) –aunque incluso con menos competencias–, toda vez que es la Dirección de Niñez y Adolescencia el área de gobierno responsable de organizar y brindar las prestaciones necesarias para dar respuesta a los derechos sociales demandados.

#### 2.2.d) La garantía del Abogado del Niño

La garantía del abogado del niño, contenida en el artículo 27, inc. c, de la ley nacional 26.061 y reglamentada por el Decreto 415/06, constituye una

11. Ni la ley 24.417, de Protección contra la Violencia Familiar, ni la ley 26.485, de Protección Integral a las Mujeres, facultan al juez a dictar medidas de separación de niños, niñas y adolescentes de su medio familiar. Muy por el contrario, el Art. 28, 4to. párrafo, ley 26.485 dispone que “Si la víctima de violencia fuere niña o adolescente deberá contemplarse lo estipulado por la ley 26.061 sobre Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”.

12. En este aspecto el Consejo dictó la Resolución N° 309/08 que aprueba el Manual de Procedimientos Interno, el cual establece los pasos que las Defensorías Zonales deben seguir a fin de regularizar la situación descripta. En su art. 48 indica que las Defensorías Zonales deben presentarse en el expediente judicial como organismo administrativo competente local, a fin de tomar intervención en ese carácter y recurrir la decisión que lo deniegue. Asimismo, la Defensoría Zonal debe evaluar si la medida de separación debe mantenerse o revocarse según las previsiones de la ley 114 y la ley 26.061. Más aún, el art. 49 exige que, en caso de mantenerse la medida, el equipo técnico de la misma debe establecer un plazo determinado de duración.

garantía mínima en los procedimientos judiciales y administrativos en los que una persona menor de edad pueda encontrar sus derechos afectados.

El Consejo de Derechos ha celebrado convenios con diversas ONGs como prestadoras de este servicio, tercerizándolo. Esta modalidad de implementación de la garantía no resulta idónea a la hora de pensar en un servicio independiente. Parece poco probable que las organizaciones subsidiadas por el Consejo eventualmente exijan, reclamen o litiguen contra el propio organismo que subvencionan sus sueldos.

Respecto de la designación del abogado del niño en el marco de los procedimientos administrativos donde se dispone la institucionalización, la Asesoría General Tutelar requirió la debida designación de esta garantía en el 78%<sup>13</sup> de los casos relativos a institucionalizaciones correspondientes al año 2009 atribuibles al GCBA. Sin embargo, el CDNNyA sólo lo concedió en el 8,2% de las veces.

No obstante, sólo en aproximadamente el 9% de los casos correspondientes al año 2009, dicho organismo ha solicitado la intervención de dos de las ONGs conveniadas para actuar en tal carácter (Igualdad de Derechos y Amanecer), mientras que en el 8% se procedió a solicitar la intervención de abogados particulares, también a raíz de un convenio celebrado a los mismos efectos. Por último, respecto del 83% de los casos de institucionalización restantes, no obran evidencias de que el recurso haya sido requerido por el CDNNyA ni a las ONGs mencionadas, ni a los abogados particulares contratados.

En la totalidad de los casos en los que se ha reunido evidencia que confirma la designación del abogado en los términos del art. 27, inc. c, ley 26.061 (12,2%), su nombramiento siempre tuvo lugar después del dictado de la medida de protección especial o excepcional, cuando debiera ser una garantía desde el inicio del procedimiento administrativo que lo afecta, tal como la ley estipula.

Asimismo, en los supuestos previos a la sanción de la ley 26.061 en los cuales los juzgados dispusieron la institucionalización de niños y niñas, se evidencia un claro criterio desigual en lo que hace al acceso al abogado del niño. En estos casos el Consejo de Derechos no les designa en forma automática abogado. Por el contrario, entiende que la presencia del abogado como “opcional” y por eso lo deja librado a la discrecionalidad de las Defensorías Zonales, quienes podrán intervenir conforme lo establece el artículo 70, inc. g, de la ley 114 CABA.<sup>14</sup>

13. Los casos en que la Asesoría General no lo solicitó fue porque el Consejo informó que el caso era derivado a la Provincia de Buenos Aires, o porque el propio Consejo ya había solicitado la designación de un abogado o porque ya designaron abogado aunque sea en los términos del art. 70, inc. g (en los casos de los niños y niñas transferidos de la SENNAF).

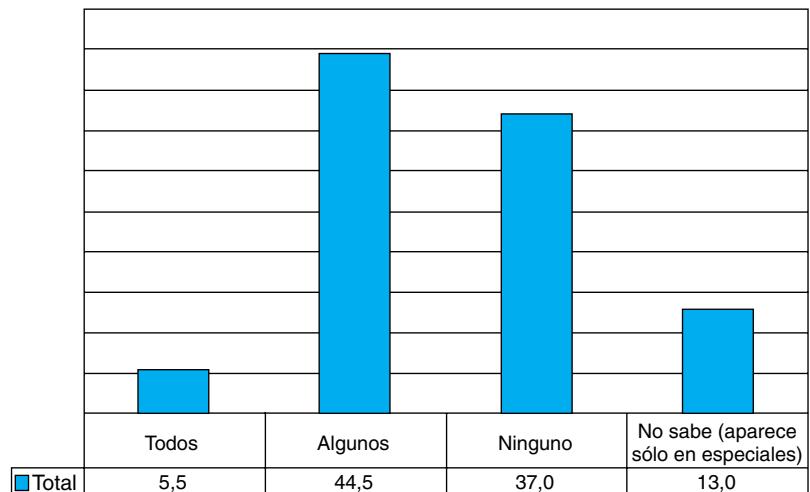
14. El art. 70, inc. g, de la ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires posibilita el actionar de las Defensorías Zonales como patrocinante jurídico de la persona menor de edad o de su familia, dejando tal circunstancia librada a la voluntad de los mismos.

La situación que venimos describiendo ilustra no sólo la falta de un debido proceso en sede administrativa, corroborada por la prácticamente nula presencia del abogado del niño –entendido en los términos del art. 27, inc. c, de la ley 26.061–, sino, además, la clara ausencia de designación en los casos judicializados.

En este escenario, el Sistema de Protección Integral local no es uniforme en considerar a la figura del abogado del niño como una garantía del debido proceso, entendiéndolo más bien como un derecho personal de la persona menor de edad a optar por contar o no con su servicio.

En algunos supuestos, la autoridad de aplicación delega en el niño la responsabilidad de autogestionarse un abogado, coadyuvando a que el Sistema no esté a la altura de la perspectiva jurídica de los derechos humanos básicos, vulnerando llanamente prerrogativas internacionales y constitucionales vigentes e incurriendo en incumplimiento legal.

*Cantidad de niños, niñas y adolescentes que tienen designado abogado, según la respuesta de la institución que los aloja, 2009*



*2.2.e) Vulneración de los principios de excepcionalidad y transitoriedad de las medidas adoptadas por el CDNNyA: alojamientos prolongados y medidas cautelares de no innovar*

El Consejo no sólo ha incumplido con el rol que le asigna la normativa sobre protección integral vigente sino que, a partir de la adopción de “nuevas modalidades” de intervención, genera más vulneraciones de derechos, en tanto en todos los casos soslaya los principios de determinación y brevedad de las internaciones de niños. En este sentido, el Consejo ha resuelto:

- En los casos de niños, niñas y adolescentes que están institucionalizados con medida de protección especial y sin posibilidad de egreso, para convalidar el alojamiento solicita a la Justicia nacional “medidas de no innovar sin plazo”, las cuales habrían sido admitidas por la Justicia nacional en lo Civil.
- Para el caso de personas menores de edad institucionalizadas con previa intervención judicial con motivo del dictado de una medida de protección excepcional de derechos, solicita a la autoridad judicial interveniente que autorice “el alojamiento prolongado del niño, niña o adolescente”.

Mediante estas nuevas estrategias, parecería ser que el Consejo solicita, aunque ahora en forma encubierta, que la Justicia dicte o avale medidas cuyo contenido no es otro que el de las viejas y derogadas medidas de protección de persona, caracterizadas por su indeterminación en el tiempo. Ello implica una nueva “ventana” de intromisión del Poder Judicial, un claro retroceso en las prácticas de los organismos de protección de derechos y, fundamentalmente, una nueva vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes.

Si bien existen situaciones de muy difícil solución, ello no admite que el Consejo y aun la Justicia avalen medidas ilegales como una medida de institucionalización sin plazo, o se dispongan artilugios como “alojamientos prolongados” sin ningún tipo de sustento legal. Sabido es que, ante situaciones de institucionalización de suma gravedad, la única opción que la normativa prevé es el dictado del estado de abandono y la posterior medida de guarda con fines de adopción, pero no la permanencia vitalicia hasta la mayoría de edad.

Por último, la pérdida del carácter de “excepcionalidad” de las medidas de protección de derecho exige que la Administración haya agotado previamente todas las acciones posibles para efectivizar la externación y justifique el motivo por el cual la misma no ha sido posible.

Durante el año 2009, según información obrante en la AGT, el CDNNyA requirió a la Justicia nacional en lo Civil que autorice la institucionalización indeterminada en aproximadamente 17 casos.

### 2.2.f) La pobreza siempre presente en los casos de institucionalización de niños y niñas

Como ya se esbozó en el punto 2.2.b) y en el estudio de las medidas de protección remitidas a la AGT, se sigue observando la presencia de un patrón común: la pobreza es la variable común y a veces el indicador exclusivo que motiva la implementación de las institucionalizaciones.

Frente a la notificación de casos donde la pobreza generalmente se vincula a la ausencia de vivienda o a la imposibilidad de acceder a una vivienda que permita la convivencia familiar, la AGT, luego de distintas intimaciones al GCBA, comenzó a realizar los pertinentes reclamos judiciales ante la Justicia de la Ciudad.

En este sentido, se presentan acciones judiciales de amparo con el objetivo de poner fin a estas institucionalizaciones. Estas acciones constituyen intervenciones innovadoras, enmarcadas en la normativa de protección de los derechos humanos de los niños. Por un lado, exigen la intervención de la Justicia de la Ciudad, presentando el caso como una cuestión contra la Administración y no un caso de derecho de familia. Por el otro, el reclamo se concentra en lo que el GCBA omitió realizar para garantizar la convivencia del niño con su familia en una vivienda adecuada, solicitando que se ordene al Estado que cese en su accionar ilegal y cumpla con su obligación de articular recursos para evitar institucionalización de los niños y garantizar la vida en familia. De esta forma, se rompe con la lógica del patronato donde la intervención de la administración se realizaba en el marco del “control social” de la familia.

La Asesoría General Tutelar juntamente con el Dr. Juan Carlos Toselli, a cargo de la Asesoría Tutelar Nº 2 de Primera Instancia ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en fecha 6 de octubre de 2009, interpuso una acción de amparo a favor de un grupo familiar de cinco hermanos institucionalizados –y, por ende, privados del derecho a la convivencia familiar– con el objeto de que se ordene al CDNNyA cesar en su omisión de realizar todas las acciones necesarias para remover los obstáculos que impiden el efectivo acceso a la protección y efectividad de los derechos a la convivencia familiar de los niños junto a su padre.<sup>15</sup>

A la fecha, pasados 10 meses desde el inicio de la acción, la magistrada a cargo no ha adoptado ninguna medida eficaz y contundente para posibilitar el egreso de los niños junto a su padre. Actualmente, se está a la espera de la respuesta del IVC al oficio reiterado y ya vencido para que informe si detenta una vivienda disponible o un programa para acceder al alquiler en el mercado inmobiliario.

15. “Asesoría Tutelar Nº 2 CABA y otros contra GCBA y otros s/Amparo (art. 14 CCABA), Expediente 35223/0”.

### 2.2.g) Presentación de acciones judiciales por acceso a la información

La AGT, en su función vinculada a la articulación, monitoreo, control y reclamo del funcionamiento de las distintas agencias y el respeto del debido proceso, cuando se dispone la internación de niños, requiere al CDNNyA información y documentación relativa a los antecedentes que fundamentan las medidas de protección de derecho.<sup>16</sup>

Frente a la ausencia de respuesta a estos requerimientos, luego de numerosos intentos reiterativos, se iniciaron 39 acciones judiciales por acceso a la información contra el CDNNyA y la DGNNyA, dadas las negativas a dar respuesta.<sup>17</sup>

En muchos casos, el CDNNyA, luego del inicio de las acciones, dictó las medidas de protección de derechos que, hasta esa fecha, no habían sido emitidas. En otros, se remitió a la acción judicial información que ya existía, pero que, a pesar de haberse solicitado desde esta Asesoría en reiteradas oportunidades, no había sido enviada.

Esto no hace más que mostrar el impacto positivo de estas actuaciones, ya que no sólo tuvieron como consecuencia la respuesta al requerimiento realizado, sino que además, en muchos casos, la acción judicial puso en evidencia la ausencia de medidas y, frente a ello, la Administración regularizó situaciones de vulneración de derechos.

Lo preocupante de este escenario es que el Poder Ejecutivo reacciona y cumple con sus obligaciones cuando se recurre a una acción judicial, y no como una natural actividad esencial a sus funciones, en el marco de un sistema democrático, que debiera caracterizarse por su transparencia.

## 2.3. LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE: LA PARADOJA DE LA CONTINUIDAD EN LA VULNERACIÓN DE DERECHOS

El Ministerio Público Tutelar, a través de la AGT y de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la

16. Ante la comunicación a la AGT del ingreso de niños, niñas o adolescentes a las instituciones de albergue, se libran oficios al CDNNyA para que remita el acto administrativo que adopta la medida de protección especial de derechos, informe los datos del abogado asignado para la asistencia técnica de los niños –según lo contemplado en el art. 27, inc. c, de la ley 26.061– y envíe la constancia de notificación de la medida a los niños y a sus abogados.

17. Expedientes. Nº: 33560/0; 33563/0; 33564/0; 33321/0; 33559/0; 33562/0; 33561/0; 33569/0; 33827/0; 33828/0; 33846/0, 34030/0; 34058/0; 34141/0; 34582/0; 35277/0, 35366/0, 35525/0; 35526/0; 35527/0; 35528/0; 35529/0; 35557/0; 35556/0; 35879/0; 5931/0; 35930/0; 35929/0; 35973/0; 36079/0; 36080/0; 36146/0; 36217/0; 36218/0; 36219/0; 36220/0; 36221/0; 36222/0; 36223/0.

Ciudad de Buenos Aires, controla el funcionamiento de la política de institucionalización de niños y niñas, a través de las inspección de los establecimientos donde se alojan, conforme lo establece el art. 49, inc. 9, de la ley 1.903.

La AGT estableció los criterios para la realización de estas inspecciones,<sup>18</sup> a través de una regulación que, desde una perspectiva de derechos, identifica los estándares mínimos a verificar en cada visita. En este marco, el estado de funcionamiento de los lugares, las modalidades de abordaje del acceso a los derechos de los chicos institucionalizados y la supervisión y control que tiene los establecimientos de las autoridades de Gobierno, especialmente de los organismos que componen el sistema de protección integral de derechos, se constituyen en los aspectos centrales de cada inspección institucional realizada por el Ministerio Público Tutelar.

Durante al año 2009 se realizaron inspecciones en todas las sedes institucionales donde el GCBA dispone la internación de personas menores de edad o abona el costo mensual del alojamiento. De estas observaciones se extraen diversas conclusiones que dan cuenta del estado actual del funcionamiento de las instituciones y sus problemas más apremiantes.

A grandes rasgos podemos decir que la política de institucionalización en la Ciudad no se encuentra lo suficientemente controlada por el GCBA. Si bien el sistema de protección de derechos es el que dispone y subsidia los ingresos y estadías de los niños, niñas en las instituciones, tanto la administración de los dispositivos de albergue como, en muchos casos, la decisión sobre el futuro de los chicos, queda, en la práctica, en manos de las organizaciones no gubernamentales tercerizadas. Se observa que el 90% de las instituciones de albergue son conveniadas siendo la asistencia económica provista por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la fuente de financiamiento principal. Da cuenta de ello no sólo la generalidad de las cláusulas de los convenios sino también la modalidad de relación que se observa en la práctica, donde no es claro qué responsabilidad y con qué límites asumen las organizaciones conveniadas y hasta dónde el Gobierno de la Ciudad resulta el último responsable del destino de los niños institucionalizados.

En el convenio, se desconocen los postulados de la protección integral de derechos toda vez que la permanencia de los niños, niñas y adolescentes queda sujeta a las “singularidades del caso” y no a la determinación temporal ajustada a la ley. La idea de “singularidad del caso” resulta subjetiva, arbitraria y discrecional y, por lo tanto, indeterminada y contraria a la ley. De este modo, la “singularidad del caso” no está definida por la autoridad local en el

18. Resoluciones N° 34/2009 y 60/2009 para la Aplicación del Protocolo de Visitas y para la carga de información en el soporte informático desarrollado para tales fines.

marco de las medidas de protección, en un lapso de tiempo y en el despliegue de estrategias de trabajo, sino determinada por el equipo técnico de una institución de albergue. En efecto, esta cláusula del convenio se corresponde más bien a los postulados del patronato: indeterminación del plazo, discrecionalidad en las intervenciones, falta de aplicación de las políticas públicas tendientes a la autonomía de los niños, niñas y jóvenes, características que los privan de los derechos que les asisten como sujetos.

En este escenario, la Dirección General de Niñez, a través del convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y las ONGs, por un lado pone en cabeza del equipo técnico de la institución de albergue la definición de estrategias y acciones necesarias para la efectivización del derecho a la vinculación familiar, social y comunitaria, y por el otro lado, reduce el rol del CDNNYA al control de las medidas y la supervisión de la permanencia institucional. Este hecho resulta grave en tanto que es a la autoridad de aplicación a quien por excelencia le corresponde la definición de estrategias, a través del dictado de las medidas de protección integral de derechos contempladas en los arts. 33 y siguientes de la 26.061 y los arts. 36 y concordantes de la 114. Más aún teniendo en consideración que, a través del convenio, la DGN declina sus funciones como autoridad de ejecución programática en los equipos técnicos de las instituciones de albergue, limitándose a la supervisión de las acciones de éstas.

En este punto cabe destacar que del análisis de los convenios entre el Gobierno de la CABA y las instituciones de albergue, y de acuerdo a información suministrada por una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Plenario del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en octubre de 2009, surge que el monto mensual por beneficiario según tipo de dispositivo es el siguiente: Paradores, \$1.071; Materno-Infantil, \$1.306,5; Convivencial, \$1.330; Comunidad terapéutica, \$2.025; Atención especializada, \$2.099; Atención de necesidades especiales/discapacidad, \$4.717,5 y Salud Mental, \$5.988.

Además de ello, se verifica que la vida en las instituciones no garantiza ni siquiera el acceso a los derechos más básicos. Por el contrario, muchas veces el escenario y dinámica de relación entre las instituciones y el Gobierno de la Ciudad genera sistemáticas vulneraciones a los derechos y garantías de los niños y niñas. Ello ocurre, entre otras causas que convergen, por: falta de articulación de los distintos responsables institucionales, delegación sistemática de responsabilidades en las organizaciones no gubernamentales tercerizadas, inexistencia de una oferta programática de política pública que permita el trabajo serio y sostenido para la inmediata externación de los chicos, así como de fortalecimiento o vinculación familiar, y la generación de planes de vidas autónomos, en caso de tratarse de jóvenes.

Entre estos problemas, se destacan con mayor periodicidad los siguientes:

- Las estrategias de externación de las instituciones son muy limitadas, en virtud de los recursos con que cuenta para trabajar el fortalecimiento familiar, la revinculación y la generación de oportunidades de vida autónoma.
- El abordaje vincular queda liberado a las acciones que desarrollen las instituciones de albergue, abandonando la autoridad de aplicación uno de sus roles fundamentales.
- Se obstaculizan posibilidades de revinculación y/o rearmado de lazos sociales debido a las distancias geográficas entre instituciones conveniadas, que en un alto porcentaje se ubican en Provincia de Buenos Aires, y las referencias familiares y sociales de niños/as y adolescentes, acentuado por la inexistencia de acciones estatales para costear, por ejemplo, los gastos de viáticos.
- Alto porcentaje de instituciones de tipo convivencial<sup>19</sup> cuya población recibe medicación psiquiátrica. El 56% de las instituciones asume tener población medicada psiquiátricamente.
- Ausencia de control judicial y de supervisión y fiscalización sistemática de organismo especializado del GCBA que posea las aptitudes y recursos técnicos idóneos para controlar el abordaje de los niños y niñas en las instituciones de atención especializada.
- Ausencia de la Coordinación de Políticas Sociales en Adicciones en la supervisión y control de tratamientos en las comunidades terapéuticas conveniadas por la Dirección General de Niñez y Adolescencia.
- Se presentan altos niveles de no escolarización de niños y jóvenes institucionalizados, especialmente para la franja etaria de jardín maternal y población púber-adolescente.
- Graves demoras para la inserción escolar de la población institucionalizada, una vez iniciado el ciclo lectivo.
- Grave afectación de las posibilidades educativas para la población en tratamiento de adicciones, en tanto que el desarrollo de dichas oportunidades depende en gran medida del logro de convenios entre cada Comunidad Terapéutica y el área de educación correspondiente.

19. Es de tener en cuenta que el objetivo declarado para esta modalidad consiste en la “(...) atención de niños que presentan autonomía y maduración psicofísica acorde a su edad, que les permite desarrollar una vida cotidiana socialmente integrada”. Cabe destacar que, en los recursos humanos profesionales exigidos por la Dirección General de Niñez y Adolescencia a este tipo de modalidad, no se encuentra la disciplina de psiquiatra. A diferencia de los objetivos declarados para la modalidad de atención especializada, a saber “(...) es una prestación que contempla la atención de niños, niñas y adolescentes, que requieran mayor contención profesional relativa a su salud mental (...) y que contemplen la administración de medicación específica si fuera necesario”. Lineamientos de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, marzo de 2008.

- Casi nula incidencia de la institucionalidad local para la resolución efectiva de los obstáculos en materia educativa. Las instituciones de albergue aseguran que la resolución de las dificultades vinculadas al derecho a la educación dependen de su accionar unilateral.
- La mitad de las sedes institucionales conveniadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ubican en la Provincia de Buenos Aires: en la práctica esta condición desdibuja las responsabilidades del Estado local en sus funciones de fiscalización y control; como si la localización geográfica –condición contemplada para la celebración de convenios– lo eximiera de sus compromisos en esta materia.
- Los niños y jóvenes institucionalizados en dispositivos conveniados ubicados en la Provincia de Buenos Aires se encuentran en condiciones de desventaja para el acceso a la oferta programática de la Ciudad; en tanto los programas de apoyatura social (asistencia habitacional, fortalecimiento familiar, de capacitación e inclusión laboral, atención con médicos de cabecera, entre otros) requieren poseer domicilio en la Ciudad de Buenos Aires; requisito que se aplica también a la población institucionalizada en instituciones ubicadas en la Provincia de Buenos Aires.
- La mayoría de las instituciones conveniadas no han iniciado aún los trámites de habilitación según la ley 2.881, encontrándose mayormente habilitadas de modo inespecífico (como hotel, comercio, jardín maternal, entre otras), no reuniendo las condiciones según los parámetros establecidos para la atención de niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de derechos humanos. Más inquietante aún es visualizar que el Estado local no ha arbitrado hasta el momento acciones para supervisar los procesos de habilitación de las organizaciones con las cuales celebra convenios.

En base a la información recabada durante las visitas e inspecciones institucionales a los dispositivos de albergue de personas, la Asesoría General Tutelar publicó el documento de Trabajo Nº 1 titulado *La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires. Informe sobre el estado de situación*. Dicha publicación tiene por objetivo dar a conocer estos resultados y conclusiones, en un formato que permita que los datos puedan ser fácilmente comunicables a otros actores e instituciones vinculados a la temática.

**2.4. CRITERIO GENERAL DE ACTUACIÓN SOBRE LA MISIÓN QUE ASUME  
EL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR RESPECTO DE LA PROMOCIÓN, ESTRICTO  
CONTROL Y EXIGIBILIDAD EN TORNO AL RESPETO, LA PROTECCIÓN  
Y LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE NIÑOS, NIÑAS  
Y ADOLESCENTES Y DE LOS ADULTOS CON PADECIMIENTOS EN SU SALUD MENTAL**

De acuerdo a la redefinición de la misión institucional, con sustento en el sistema de protección de derechos humanos que esta gestión impartió al Ministerio Público Tutelar, se estableció como criterio general de actuación, mediante Resolución AGT 33/09, que la actuación de los Asesores de Menores de ambos fueros reside en la promoción, estricto control y exigibilidad de la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños/as y adolescentes y los adultos afectados en su salud mental, así como la interpelación y exigencia de intervención del efector de la política pública local competente, controlando su accionar y el desempeño de sus agentes y responsables.

Capítulo 3

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### 3.1. SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO: ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE INFANCIA Y SALUD MENTAL EN LA CIUDAD

Durante el año 2009 comenzó a realizarse de manera sistemática el seguimiento de las políticas sociales de infancia y salud mental en la Ciudad.

Desde un enfoque de derechos, se desarrolló un análisis cualitativo y cuantitativo de un conjunto de políticas vinculadas con la infancia y la salud mental, tomando como parámetro de evaluación los principios, estándares y obligaciones emanados de la normativa internacional y local, en tanto que ellos deben funcionar como guía y límite para el accionar de los gobiernos.

El análisis de la evolución del Presupuesto Público ocupó un lugar predominante en el estudio, en tanto que se partió del entendimiento de que los presupuestos son una declaración de prioridades de una comunidad y los medios que el gobierno utiliza para atender cada una de las necesidades básicas, constituyéndose en una de las herramientas más relevantes para evaluar y analizar la implementación de las políticas públicas.

El trabajo permitió, por un lado, acercar un dictamen a todos los legisladores de la Ciudad, al momento de comenzar la discusión parlamentaria del presupuesto, donde se señalaron los aspectos más relevantes del proyecto de ley presentado por el GCBA y sus nudos problemáticos;<sup>1</sup> por el otro, la realización de un informe completo que da cuenta del estado de avance de las políticas sociales de infancia y salud mental en la Ciudad, conforme los compromisos constitucionales, internacionales y locales en materia de derechos humanos. El documento completo será publicado próximamente en el marco de la colección institucional “De incapaces a Sujetos de derechos”, al tiempo que el resumen ejecutivo del mismo se presentará como parte de la serie “Documentos de Trabajo”.

Por último, cabe señalar que para el desarrollo del estudio se contó con la colaboración y asistencia técnica prestada por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Sociales (CIEPP), institución con la cual la Asesoría General Tutelar celebró un Convenio de Cooperación.<sup>2</sup>

1. Ver *Informe y monitoreo de políticas de infancia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos. Informe institucional*. Versión actualizada: noviembre de 2009, en [www.asesoria.jusbaires.gov.ar](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar). Ver Página/12 del 29 de enero de 2010, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-139234-2010-01-29.html>.

2. Resolución AGT N° 241/09, 29 de diciembre de 2009.

### 3.2. ATENCIÓN DEL TURNO DESC: LÍNEA DE ATENCIÓN DIRECTA A INSTITUCIONES PARA LA EFECTIVIZACIÓN DE DERECHOS EN CASOS DE URGENCIAS

Una importante vía de intervención cotidiana a través de la realización de acciones dirigidas a la protección de los derechos consiste en el Turno telefónico de guardia de la AGT, que implica la atención de emergencia en materia de acceso a la protección de la salud y la vida, en horarios y días inhábiles. El turno funciona las 24 hs los 365 días del año.

Mediante el mismo se receptan llamados provenientes de operadores institucionales, tras haber recibido respuesta negativa o insatisfactoria por parte del órgano obligado a proveer el recurso necesario.

La recepción y abordaje de cada uno de los reclamos consistió básicamente en prestar asesoramiento, exigir los recursos necesarios, ordenar y supervisar la intervención de los programas y efectores de la administración local e iniciar acciones judiciales cuando no hubo respuesta adecuada y oportuna del Gobierno de la Ciudad.

El turno de emergencias fue diseñado para dar respuesta a casos que cumplan con las siguientes características:

- El llamado debe provenir de operadores sociales que desarrollen tareas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (médicos, docentes, trabajadores sociales, operadores, etc.).
- La situación debe ser de efectiva emergencia e implicar la vulneración de derechos de niñas, niños, adolescentes o adultos con padecimiento de su salud mental.
- Deben agotarse, previamente, las instancias de demanda institucional correspondientes, habiendo recibido respuestas negativas o insatisfactorias.

La cantidad de consultas receptadas durante el año 2009 fue de 58, identificándose que las demanda obedecen a los siguientes temas:

- Falta de recursos médicos.
- Necesidad de traslados urgentes.
- Falta de plazas psiquiátricas.
- Falta de unidades de terapia intensiva pediátrica.
- Asistencia habitacional en caso de desalojos inminentes.
- Falta de plaza en instituciones que aborden problemática de adicciones.

En el curso del año 2009, poco más del 50% de las peticiones atendidas a través del Turno AGT se debieron a solicitudes de plazas psiquiátricas para

internación (25%), así como también a reclamos de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica (25%), situación que denota una disposición insuficiente del recurso.

Entendemos que, en el supuesto de las Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica, la falta de disponibilidad de tal recurso se debió a las epidemias y pandemia estacional, anunciada por la OMS en época invernal.

La falencia en la previsión de este tipo de recurso médico, por parte del Ministerio de Salud del GCBA, arrojó una gran cantidad de reclamos, en comparación a la misma época estacional correspondiente al año 2008, tornándose necesario, incluso, iniciar dos acciones de amparo y una intimación general dirigida al Ministro. Finalmente, con fecha 2 de julio de 2009, el Poder Ejecutivo decretó la emergencia sanitaria (Decreto N° 604/09), aminorando la cantidad de solicitudes.

### 3.3. ACCIONES DE INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

**3.3.a) Caso "Villa El Cartón": Acción de amparo persiguiendo que el Gobierno y el Instituto de la Vivienda cesen con la omisión de otorgar viviendas sociales definitivas**

En julio de 2007, la AGT inició una acción de amparo junto con diversos actores que se presentaron con el patrocinio letrado del Defensor de Primera Instancia del fuero CAyT, y el Asesor Tutelar de Primera Instancia, a fin de obligar al GCBA a cesar en su omisión y otorgar viviendas sociales definitivas a la totalidad de las familias habitantes del ex asentamiento AU7, también denominado "Villa El Cartón".

La sentencia definitiva ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley 1.987 y, en consecuencia, otorgar viviendas sociales definitivas a los núcleos familiares alcanzados por sus disposiciones. Además, establecía la reubicación de los habitantes del asentamiento. Asimismo, dispuso el cierre definitivo del centro de evacuados toda vez que no cumpliese con las condiciones mínimas de higiene, seguridad y habitabilidad.

En abril del año 2009, los diversos actores involucrados lograron el cierre definitivo del Centro de Evacuados, un enorme predio ubicado en el Parque Roca.

Ya está en marcha el proceso de cumplimiento de la sentencia definitiva, a partir de la conformación de un espacio de trabajo conformado por actores judiciales (Defensoría y Ministerio Público) y del Poder Ejecutivo, donde se

establecerán los criterios de asignación de las viviendas, conforme lo establece la ley 1.987. Se espera que a fin de año el proceso esté concluido y la sentencia cumplida.

*3.3.b) Acción declarativa de inconstitucionalidad: Programas sociales de "Atención para Familias en Situación de Calle" (Decreto 960/08)*

El 16 de diciembre de 2009 se realizó una audiencia pública en la que se presentaron los argumentos de la Asesora General, en el marco de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad del Decreto 960 impulsada por la AGT, por implicar retrocesos en el alcance y nivel de protección del derecho a la vivienda.

También participaron los "Amigos del Tribunal" presentados, el CELS, ACIJ, el ex presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, Martín Di Filippo y la Defensora del Pueblo de la Ciudad, Dra. Alicia Pierini. Posteriormente, tuvieron intervención la Procuración General y la Fiscalía General de la Ciudad.

En la audiencia, la Dra. Musa manifestó que el Decreto 960, que regula el Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle, resulta inconstitucional en tanto es regresivo ya que reduce sustancialmente la oferta programática para atender el déficit habitacional; así:

- Elimina de los objetivos el de brindar orientación a las familias en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional.
- Reduce la población destinataria del subsidio, en tanto se requiere que la situación de calle sea efectiva y comprobable y se elimina el acceso al programa a quienes por cualquier causa se hallaren en riesgo de ser desalojados.
- Modifica los requisitos de accesibilidad al Programa, exigiéndose dos años de residencia, en lugar de uno, como preveía el decreto anterior.
- Incorpora una pauta limitativa para el destino del beneficio en tanto se establece que la asignación monetaria tendrá como único destino cubrir gastos de alojamiento.
- Introducen pautas, en cuanto a la caducidad del beneficio, que otorgan total discrecionalidad a la Administración para disponer de cualquier tipo de causales.<sup>3</sup>

La pretensión de la Asesoría en nada obsta a la continuidad del Programa de apoyo habitacional, ni pretende que sea el Poder Judicial quien diseñe la

<sup>3</sup> Ver Documento Evaluación y monitoreo de las políticas públicas de Infancia y Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos. Informe Institucional. Versión actualizada. Noviembre 2009, en [www.asesoria.jusbares.gov.ar](http://www.asesoria.jusbares.gov.ar)

política habitacional. Lo que se solicita es que el Poder Judicial realice un control de la norma cuestionada y declare la inconstitucionalidad de los puntos de la nueva norma que constituyen un claro retroceso para la protección del derecho a la vivienda y a la asistencia habitacional.

A partir de la audiencia, el Tribunal Superior cuenta 80 días para dictar sentencia, plazo que culminará en mayo de 2010.

*3.3.c) Mesa de trabajo intersectorial en materia de vivienda*

En el mes de diciembre de 2008, la AGT, juntamente con el CELS, convocó a distintos actores que trabajan en la temática de vivienda (ONGs, legisladores, actores judiciales, Defensoría del Pueblo, entre otros) a conformar un espacio de trabajo en materia de déficit habitacional en la Ciudad.

A partir de dicho encuentro inaugural, se continúa con el espacio generando, siendo ésta una instancia de trabajo articulado con actores referentes en materia de vivienda para analizar mancomunadamente las situaciones emergentes y estructurales y afianzar alianzas y estrategias de trabajo.

*3.3.d) Intervención del Ministerio Público Tutelar en acciones de amparo por acceso a la vivienda*

Gran parte del trabajo del Ministerio Público Tutelar, en lo que hace a los DESC, se concentra en las Primeras Instancias ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, donde los Asesores Tutelares intervienen en acciones de amparos en reclamo de la debida asistencia del GCBA para niños, niñas y adolescentes inmersos en situaciones de déficit o precariedad habitacional. Asimismo, los Asesores Tutelares promueven el acceso a los DESC a través de sus intervenciones extrajudiciales, consistentes en el asesoramiento, la derivación asistida y la investigación en materia de gestión y acceso a los programas sociales de la Ciudad.

En este marco, el Ministerio Público Tutelar, a través las Asesorías Tutelares, ha tomado intervención durante el año 2009 en más de 2.500 causas judiciales. De ellas, la mayor parte constituyen acciones de amparo donde se reclama el acceso a la vivienda adecuada de niños, niñas y adolescentes. La tarea de los Magistrados se concentra en la promoción de los derechos de los/as niños/as, exigiendo la debida asistencia del GCBA, a través de todos los canales procesales que estimen adecuados.

Asimismo, durante el año 2009, los Asesores han recibido más de 620 consultas referidas al acceso a los programas de emergencia habitacionales, acceso a DNI, programas alimentarios, vacantes escolares, entre otros.

#### 3.4. PLANTEOS INNOVADORES EN EL MARCO DE LAS ACCIONES DE AMPAROS POR DERECHOS SOCIALES

Una de las innovaciones en materia de planteos jurídicos realizados por el Ministerio Público Tutelar en las acciones de amparos está relacionada con las presentaciones del Dr. Juan Carlos Toselli y la Dra. Laura Musa, respecto de la edad a partir de la cual se obtiene plena capacidad, conforme la normativa de protección de los derechos humanos.

En este sentido, se realizaron distintos planteos judiciales, en el marco de acciones de amparos, solicitando que la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires reconozca que las personas mayores de 18 años de edad tienen plena capacidad civil para el ejercicio de los derechos, y, en consecuencia, no están sujetas a representación alguna del Ministerio Público Tutelar, pudiendo ejercer sus derechos autónomamente, con el patrocinio de un defensor.

Lamentablemente, este reclamo no logró acogida favorable en el fuero. Más allá de ello, el Congreso de la Nación, a través de la ley 26.579 puso punto final a esta discusión, estableciendo que a partir de los 18 años de edad se es mayor de edad para el ordenamiento jurídico argentino.

El Ministerio Público Tutelar celebra la sanción de esta ley por ser acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### Capítulo 4

## DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DE LA AGT

A través de la Resolución N° 28/09 AGT, se creó la Oficina de Atención Descentralizada por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (ODI), dando comienzo a un proceso de descentralización del Ministerio Público Tutelar, el cual comenzó en los barrios de La Boca-Barracas y continuará en Villa Soldati-Nueva Pompeya.

El objetivo central de este proyecto fue fortalecer el mecanismo de control institucional de las políticas sociales, a fin de reclamar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas, adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental, priorizando los sectores más vulnerables de la sociedad.

Asimismo, se propuso extender los servicios del Ministerio Público Tutelar y facilitar el acceso de los mismos a los sectores de la comunidad que por razones de índole social, económica y/o cultural se enfrentan con severos obstáculos a la hora de ejercitar sus derechos; y generar medidas de acción positivas que remuevan las dificultades que impiden el acceso a la Justicia y la promoción de los derechos sociales.



#### 4.1. VÍNCULOS CON LA COMUNIDAD

En esta primera etapa fueron prioritarias, en el trabajo de la oficina, las actividades que facilitaran la instalación de la ODI en la zona de La Boca y Barracas. Para ello se jerarquizó la relación con las instituciones y efectores barriales. En este sentido, se mantuvieron reuniones con profesionales pertenecientes a servicios de salud,<sup>1</sup> de educación,<sup>2</sup> de Dirección de Niñez,<sup>3</sup> del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de la Dirección General de Atención Inmediata,<sup>4</sup> del Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

A través de la presentación de la Oficina frente a los distintos efectores barriales, se buscó dar a conocer el trabajo del Ministerio Público Tutelar, sus competencias y funciones, además de lograr un acercamiento directo a las problemáticas del barrio. Por otro lado, a través de estos encuentros se intentó construir un fluido canal que facilitara la articulación y derivación con las instituciones barriales.

Se realizaron actividades de promoción específicas para algunos organismos, como ser talleres y charlas temáticas.<sup>5</sup>

También se planteó un trabajo específico en redes barriales que se encuentran en funcionamiento en los barrios de La Boca y Barracas. Se participó de manera continuada en la Red de La Boca-Barracas, Red de Adicciones Villa 21-24 y se asistió a la reunión de Interredes. Estos espacios, además de constituir instancias para presentar la ODI, también fueron de suma importancia para conocer las articulaciones entre las distintas instituciones y organismos del barrio.

Desde los inicios de esta oficina, se ha desarrollado una ardua tarea con los efectores locales dando cuenta de la misión del Ministerio Público Tutelar y de esta ODI en particular. En este sentido fue de gran importancia establecer una diferencia entre nuestra actuación y aquella encargada a la Defensoría Zonal de Niños, Niñas y Adolescentes.

1. Hospital Elizalde (Servicio Social y Dirección, Servicio de Neumonología), Hospital Argerich (Servicio Social, Equipo Escolar, Jefatura Área Programática, Servicio de Neumonología), Hospital Penna (Jefatura Área Programática), Cesac 41, Cesac 10, Cesac 9, Cesac 16, Cesac 35, Centro Biedak, Coordinación Sida, Coordinación en Políticas Sociales en Adicción, Hospital Muñiz (Servicio de Neumonología), Región Sanitaria I, Ciac (La Boca), etc.

2. Supervisión Área Inicial Distrito 5, Supervisión Área Primaria Distrito 5, Supervisión Área Inicial Distrito 4, Supervisión Área Primaria Distrito 4, Programa de Retención de Madres y Padres Adolescentes, Coordinación EOE Distrito 5, Coordinación EOE Ministerio de Educación, Centro de Primera Infancia San Juan Evangelista, etc.

3. Casa del Niño Boca Barracas, Parador Santa Catalina, CAINA.

4. Programa Buenos Aires Presente, Apoyo a Familias en situación de calle, etc.

5. Casa del Niño Boca Barracas, Servicio Social Hospital Argerich, Equipo Escolar Hospital Argerich, Programa de Retención de Madres y Padres Adolescentes del Ministerio de Educación, JIC 3.



Estas actividades fueron reforzadas por una campaña de comunicación gráfica, orientada a dar a conocer la existencia de la oficina y sus funciones específicas. Para ello se desarrollaron afiches, que fueron distribuidos en hospitales, escuelas, centros comunitarios y otras instituciones a las que concurren habitualmente los habitantes de la zona.

#### 4.2. LA ATENCIÓN DE CONSULTAS

A fin de cumplir con sus objetivos programáticos, uno de los servicios que presta la ODI es la atención directa a los habitantes de la Ciudad. Un diferencial importante de la ODI frente a otras instituciones en el barrio lo constituye la escucha compleja de la consulta. En este sentido, es fundamental el compromiso de los profesionales en el tratamiento de los casos y el acompañamiento en las derivaciones asistidas, buscando en todo momento evitar que la persona involucrada se vea sometida al desgaste que genera la burocracia estatal, sin por ello desdibujar la función de interpellación de la ODI.

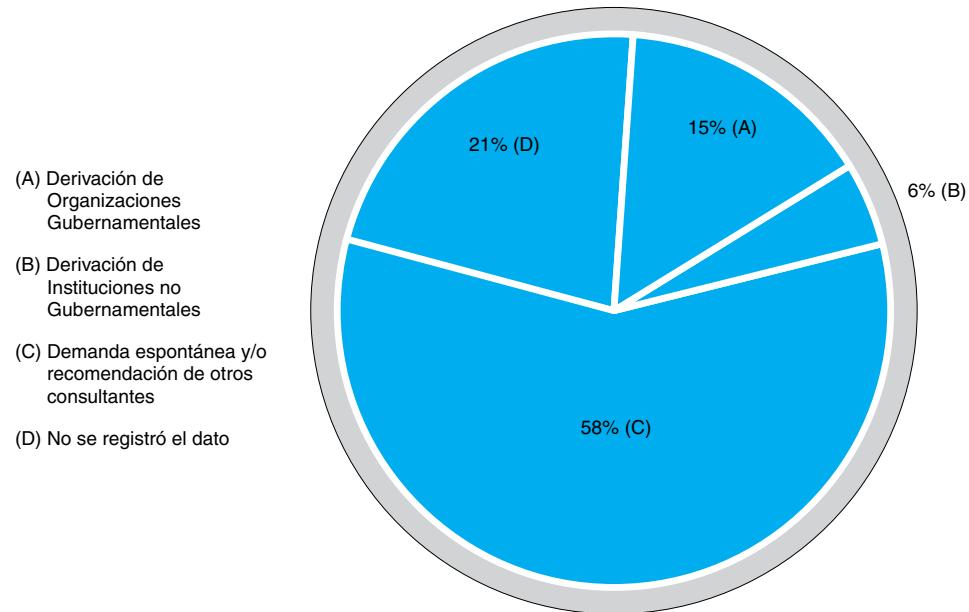
Realizando una evaluación desde la etapa de trabajo inicial hasta la fecha, consideramos que se ha establecido un diferencial modo de atención frente

al maltrato que muchas instituciones gubernamentales de la zona practican sobre los consultantes en razón de encontrarse colapsadas por el cúmulo de demanda y/o con personal destinado a la atención al público desgastado por la cotidianidad de la tarea. Desde junio de 2009 se han registrado más de 300 consultas, que redundaron en la apertura de 168 actuaciones de la ODI, 525 entrevistas (entre aquellas primeras consultas y las repetidas en función del tratamiento de los casos), 198 derivaciones y más de 350 reclamos, encauzando la demanda e interpelando al Estado local en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, en los casos donde no se ha logrado una adecuada asistencia del GCBA, se han iniciado las acciones de amparo correspondientes, trabajo que se realizó en forma articulada con los Asesores Tutelares ante la Primera Instancia del fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

De las consultas atendidas, 48 han ingresado por derivación de organizaciones gubernamentales de la zona, 18 por instituciones no gubernamentales y 182 por demanda espontánea y/o recomendación de otros consultantes.<sup>6</sup>

Procedencia de las consultas recibidas en la ODI La Boca-Barracas, 2009

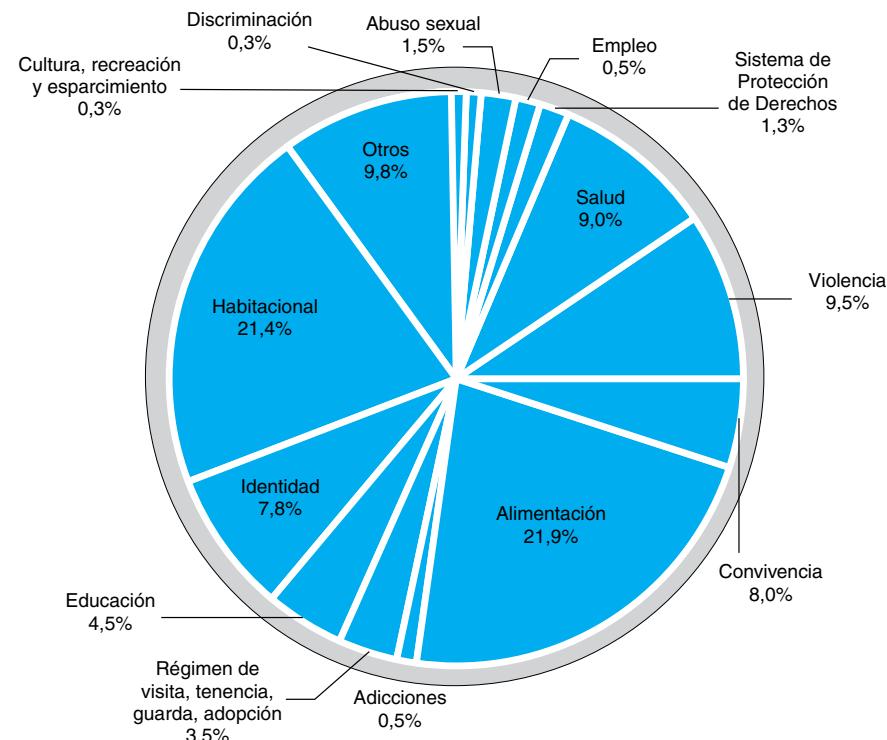


6. Sobre 64 consultas no se registró el dato.

Con respecto a los motivos de consulta, se puede inferir que la mayor cantidad de consultas se relaciona con el derecho a la alimentación (21,9%) y el derecho a la vivienda digna (21,4%), correspondiéndose con los nudos problemáticos detectados por el equipo interdisciplinario de la oficina, en oportunidad de efectuar el relevamiento de las instituciones barriales y la caracterización de la zona, y con la consecuente agenda de monitoreo diseñada a tales efectos.

Otros de los derechos habituales involucrados en las consultas se refieren a violencia (9,52%), convivencia (8,02% y 3,51%), acceso al derecho a la salud (9,02%), identidad (7,8%), educación (4,51%), entre otros.

Derechos involucrados en las consultas recibidas en la ODI La Boca-Barracas, 2009



En este sentido debe mencionarse un importante número de consultas que refieren a las dificultades de la población para acceder a la Justicia y la dificultad para contar con patrocinio letrado gratuito. Es así que ha sido fuerte el caudal de derivación al Patrocinio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.<sup>7</sup>

Uno de los nudos críticos identificados en la zona es la Defensoría Zonal La Boca-Barracas, dependiente del Consejo de Derechos, que, en términos generales, ha sido un efector con aguda resistencia a reconocer el rol del Ministerio Público Tutelar. Por ello, no se ha logrado articular esfuerzos y estrategias de trabajo con el efector público con especial competencia para la atención preliminar de situaciones de vulneración de derechos de los niños. Al mismo tiempo, los distintos casos llegados a la ODI dan cuenta del descontento de los efectores y referentes del barrio respecto de la atención y abordaje de los casos por parte de la Defensoría.

#### 4.3. CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL (ESCI)

Desde la ODI se promovieron talleres de sensibilización sobre el delito de Explotación Sexual Comercial Infantil en el marco de la Campaña "El Silencio es la Voz de la Explotación Sexual Infantil".

Los talleres comenzaron el 31 de agosto, teniendo lugar el último el 30 de noviembre. En esta primera etapa se realizaron 9 talleres, tres de ellos en el ámbito de la ODI y el resto en espacios propios de los efectores de la zona. Para el desarrollo de los encuentros se generó material didáctico, entre el que se destaca el libro *El silencio es la voz de la Explotación Sexual Infantil*, segundo número de la colección institucional "De incapaces a Sujetos de derechos".

Aproximadamente 190 personas participaron de los encuentros, entre ellos profesionales de la salud (médicos pediatras, ginecólogos, médicos clínicos, enfermeros), promotores de salud que desarrollan su actividad en el barrio de La Boca (particularmente en el sector denominado Barrio Chino) y en la Villa 21-24. También hubo asistentes del área psicosocial del ámbito de la salud y del servicio social zonal. Del área de educación participaron representantes de once escuelas del Distrito Escolar 5, asimismo profesionales que integran el Equipo de Orientación Escolar (EOE) del mismo distrito e integrantes de programas escolares tales como Puentes Escolares, Zona de Acción Prioritaria

7. Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre se confeccionaron 37 notas de derivación a ese servicio.

(ZAP), Programas Alumnas Madres, Inclusión Escolar, Programa de Alfabetización y Trabajo, que desarrollan su intervención en la zona mencionada.

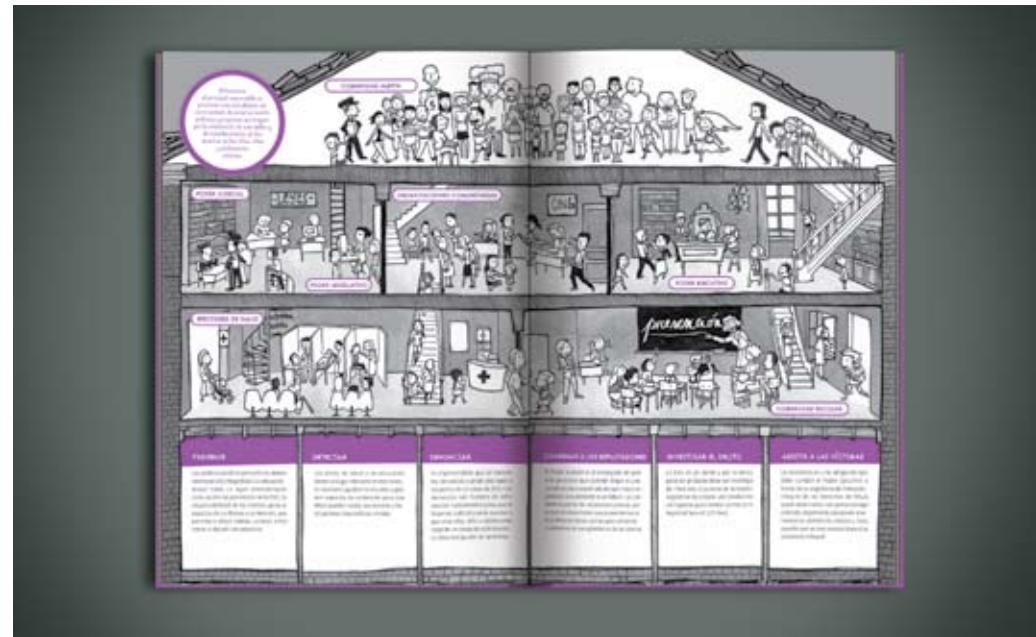
Se ha capacitado a integrantes de instituciones gubernamentales que trabajan con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Casa del Niño) y en situación de calle (CAINA). También participaron de los encuentros representantes de la sociedad civil a través de la Asociación Civil sin fines de lucro Hogar de Cristo, que trabaja con chicos en situación de consumo de "paco", especialmente con quienes se encuentran en situación de pasillo en la Villa 21-24, del barrio de Barracas. Del mismo modo fueron convocados la Asociación El Trapito, e integrantes de la organización no gubernamental TEMAS. A dos de los talleres asistieron profesionales representantes de las Defensorías Zonales de Niños/as y Adolescentes La Boca-Barracas y Nueva Pompeya.

Desde la perspectiva de la ODI los talleres han cumplido con el objetivo propuesto, en cuanto ha introducido a los actores sociales en la problemática de la ESCI, aportando herramientas para la detección y comprensión de la misma, pero fundamentalmente se ha logrado que la comunidad comience a referenciar a la ODI como un espacio válido y confiable donde puede llegar y exponer la situación. Así lo constatan los casos que han llegado para que se viabilicen en denuncias, lo que da muestra de que se ha comenzado –aún de manera incipiente– a construir una comunidad alerta.

En este marco, la ODI intervino en el primer caso que llegó a través de dos vecinos que, sensibilizados por la campaña gráfica expuesta en la oficina, informaron sobre la situación de personas menores de edad que estarían siendo expuestas a situaciones de ESCI.

A partir de datos precisos brindados, desde la ODI se estableció un circuito de intervención que constó en constatar el domicilio, a través de la confección de un acta verificando el lugar y se elevó a la Asesoría General Tutelar a fin de que instrumente la denuncia judicial, la que se presentó en la Unidad para la Intervención de Delitos Contra la Integridad Sexual, Trata de personas y Prostitución Infantil (UFISEX). Asimismo, se solicitó la intervención del Consejo de Derechos para Niñas, Niños y Adolescentes y del Programa de Víctimas contra la Explotación Sexual Infantil del Ministerio de Desarrollo Social.

En concordancia con la Campaña de sensibilización y a fin de contar con datos actualizados, la Asesoría General Tutelar formó un equipo de trabajo para llevar adelante un estudio que permita aumentar el nivel de conocimiento sobre las características de este delito en la Ciudad, centrando su atención en los barrios de Pompeya y Parque Patricios. A este fin se llevaron adelante observaciones no participantes en zonas puntuales y se realizaron entrevistas con actores relevantes.



## Capítulo 5

# SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS

## 5.1. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INTERNADOS CON ALTA MÉDICA DE INTERNACIÓN EN HOSPITALES MONOVALENTES

La AGT ha establecido un circuito de comunicaciones con los hospitales psiquiátricos de la Ciudad para que notifiquen en forma oportuna, conforme lo establece la ley 448, la internación de niños, niñas y adolescentes. En este marco, se emprende una serie de diligencias dirigidas a generar la oportuna y debida intervención del organismo de protección de derechos, así como a controlar que se efectivice la prestación de salud conforme lo solicitan los médicos tratantes.

Durante el año 2009, la AGT fue notificada de 230 internaciones. A partir del abordaje de los casos, se tomó conocimiento de la existencia de niños, niñas y adolescentes internados en el Hospital Infanto Juvenil "Tobar García" y en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas "Torcuato de Alvear", a pesar de contar con alta médica de internación.

La Asesoría General Tutelar requirió en numerosas oportunidades al CD-NNyA y a la DGN que realicen las acciones que les competen para poner fin a estos cuestionados encierros y brinden los recursos necesarios para garantizar la adecuada atención de la salud y vida de los mismos. Sin embargo, y pese a los reiterados requerimientos, ambos organismos permanecieron sin cumplir sus obligaciones institucionales. Ninguno de los organismos responsables del GCBA ha brindado una solución para que se efectivice el egreso desde los hospitales psiquiátricos.

Frente a esta inacción, el 3 de septiembre, la Asesora General Tutelar, juntamente con el Asesor Tutelar de Primera Instancia, Dr. Juan Carlos Toselli, presentaron una acción de amparo a favor de 13 niños y jóvenes. En dicha oportunidad, el MPT solicitó que el GCBA les brinde la debida atención a su salud mental y les otorgue los recursos adecuados para posibilitar su externación.

El Juez Otheguy, a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 8, el 24 de septiembre de 2009 resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada en el marco de la acción de amparo presentada por el MPT y ordenó al GCBA brindar los medios necesarios para concretar las externaciones.

Este fallo inédito ha dado cumplimiento con el mandato constitucional al obligar a las autoridades del GCBA a brindar una solución para que se efectiven los derechos de estos niños, niñas y adolescentes y evitar que se prolongue la internación psiquiátrica injustificada de los mismos.

Cabe destacar que para todos los casos se solicitó la intervención de la Dirección Adjunta de Salud Mental del GCBA, como máximo órgano de la

Administración en la temática de salud mental. Ello porque entendemos que si el tipo de prestación contiene componentes de la salud mental, el órgano más apropiado para controlar, supervisar y evaluar el tipo de prestación brindada es el efector de salud.

El devenir del expediente fue mostrando la desidia del GCBA en el abordaje de estos casos. En numerosas diligencias, y en audiencia celebrada en el marco del amparo, los representantes del GCBA se mostraron desarticulados e incapaces de explicar las gestiones llevadas a cabo para dar cumplimiento de la manda judicial y posibilitar la externación de cada niño con el recurso requerido según la situación.

Por ello, las externaciones se fueron realizando muy lentamente en el término de cinco meses, sin siquiera garantizar que los recursos prestados fueran los idóneos para un abordaje integral y adecuado de la situación de cada uno de los niños.

Al mes de diciembre de 2009 aún continuaban sin externar 7 de los 13 chicos.

## 5.2. NIÑOS INTERNADOS EN COMUNIDADES TERAPÉUTICAS: CONFUSIONES NORMATIVAS Y DESARTICULACIÓN DE LOS ORGANISMOS LOCALES

En la actualidad, el GCBA atiende la problemática del abuso de sustancias, bajo la órbita de dos de sus ministerios: Ministerio de Salud<sup>1</sup> y Ministerio de Desarrollo Social.

En el marco de las funciones de contralor, la AGT relevó los efectores que de ellos dependen para poder analizar los programas y sus respectivas prestaciones. En tal sentido se ha verificado que entre ambos ministerios existe una muy escasa articulación y coordinación en flagrante violación de la ley 2.318 (Ley de Prevención y Asistencia del Consumo de Sustancias Psicoactivas y de otras Prácticas de Riesgo Adictivo).

En el Ministerio de Salud existen las siguientes áreas vinculadas a la temática: la Dirección Adjunta de Salud Mental, la Coordinación de Atención de Conductas de Riesgo Adictivo y la Red Metropolitana del servicio de adicciones que coordina transversalmente a los distintos servicios que atienden la temática.

El Ministerio de Desarrollo Social manifestó, a través de sus propios funcionarios, que desde allí se brinda una efectiva “respuesta social”. A tales fines ha suscripto convenios con 17 ONGs que brindan tratamiento de internación en comunidades terapéuticas. En esta línea se podría inferir claramente que

1. Según información oficial suministrada por el Ministerio de Salud, en los 33 hospitales generales brindan servicio de atención en adicciones en las áreas de Salud Mental.

se atiende el problema de adicciones dentro de la población económicamente excluida.

Desde el punto de vista del control de las instituciones de albergue, esta AGT amplió la Resolución 34/09 que regulariza el protocolo de visitas realizadas por este Ministerio Público Tutelar incorporándose características específicas del área de Salud Mental, tales como la existencia de consentimiento informado<sup>2</sup> y medicación psiquiátrica, entre otras.

En el marco de estas visitas se pudo corroborar que en dichos dispositivos de internación no existe intervención alguna de la Dirección Adjunta de Salud Mental ni de ningún otro programa del Ministerio de Salud. Existe una ausencia absoluta tanto en el diagnóstico y en el tratamiento brindados como en la supervisión del proyecto institucional. De hecho los organismos de control y fiscalización, tal como el Registro de ONGs, supervisa estas instituciones de igual manera que los dispositivos convivenciales, soslayando las particularidades que tiene una internación de estas características.

Asimismo, y en miras a velar por la legalidad del procedimiento de las institucionalizaciones en comunidades terapéuticas, en cada una de estas internaciones se solicitó a los organismos intervenientes explicaciones acerca del marco jurídico que regulariza la internación teniendo en cuenta que se trata de privaciones de libertad fundadas en motivos médicos y ejecutadas por el Poder Ejecutivo local.

En un principio, la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa del CDNNyA manifestó que al tratarse del acceso a una política de salud no corresponde dictar acto administrativo. Asimismo, agregó que “la designación de abogado, normatizado en el Art. 27 de la ley 26.061 implica un proceso administrativo y/o judicial y ésta no es la situación de los adolescentes que ingresan a una Comunidad Terapéutica”.

En virtud de esta respuesta del Consejo de Derechos y la urgencia de resolver la situación por el máximo órgano local de derechos de la Ciudad (ley 114, ley 26.061), esta Asesoría General resolvió emitir un dictamen a través del cual la Asesora General fundamentó su postura, estableciendo que “siendo el consumo de sustancias una afectación a la salud mental, corresponde aplicar, para las internaciones de niños, niñas y adolescentes por este padecimiento, el

2. El consentimiento informado prestado por el adolescente respecto del tratamiento al que se decidió someter resulta indispensable conforme lo establecido en el Principio 11 para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, art. 14 de la ley 26.061; art. 23, inc. i, de la ley 114 y lo normado en el art. 3, incs. e y f de la ley 448. En la información suministrada debe indicarse el programa terapéutico a recibir y las prácticas propuestas. Asimismo y con el mismo sentido, debe contar con un abogado al tiempo de decidir su internación y el sometimiento al tratamiento ofrecido.

marco normativo específico que rige en salud mental además de todos los derechos y garantías contemplados en la legislación de infancia y adolescencia”.

En el ámbito local la internación de personas por afectación a la salud mental, como puede ser el consumo de sustancias, ha sido regulada por el artículo 482, Código Civil, la ley nacional 22.914 y la ley local de Salud Mental Nº 448, las cuales se complementan entre sí. En este sentido, los jueces de la Cámara Nacional Civil han señalado que el “análisis de las leyes 448 (local) y 22.914 (nacional de aplicación en la Capital Federal) lleva a concluir que no se contraponen, y que más bien se distinguen en el derecho del enfermo mental que respectivamente hacen prevalecer. La ley 22.914 tiene por finalidad proteger la libertad individual en aquellas situaciones en que ésta se puede ver comprometida y aun lesionada. A su vez, la ley 448 declara como objetivo garantizar el derecho a la salud mental de todas las personas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.<sup>3</sup>

En consecuencia, el Consejo no puede sostener legítimamente, que las internaciones en comunidades terapéuticas se encuadren en medidas de protección especial (art. 44, ley 114) o excepcional (art. 39, ley 26.061) según la existencia de voluntad o no del niño, niña o adolescente que se trate, sin siquiera requerirle el consentimiento informado y sin asignarle un abogado que defienda sus intereses. De esta manera se los coloca por debajo del piso mínimo de garantías que el sistema legal en salud mental prevé respecto de la internación de adultos e, incluso, por debajo de las garantías mínimas que prevé el sistema de protección para el ingreso de niños, niñas y adolescentes a cualquier dispositivo convivencial, toda vez que se exige como requisito mínimo un acto administrativo que así lo disponga.

A partir de lo dictaminado por esta AGT, el CDNNyA y la Dirección General de Adicciones entendieron la necesidad del control judicial y, a partir de entonces, informan a este Ministerio Público Tutelar sobre la autoridad que ejerce el control de internación.

En tal sentido, se regularizó un circuito interno, en donde las propias comunidades terapéuticas informan el ingreso de cada niño, niña o adolescente, requiriéndose desde la AGT información respecto a la autoridad judicial interveniente y la asignación del abogado del niño en términos del artículo 27, inc. c, de la ley 26.061. Tales actuaciones se despachan de manera particular con las especificidades del caso. Durante el año 2009 se han notificado 97 internaciones sólo por dispositivos de comunidad terapéutica.

## Capítulo 6

# DESARROLLO INSTITUCIONAL

3. CNCiv. Sala C, in re “C.,D.A s/ Art. 482 CC. Proceso especial”, E.D. 193-359.

A lo largo del año 2009 la Asesoría General Tutelar ha desarrollado todo un conjunto de acciones tendientes a su fortalecimiento institucional: difusión y promoción de la misión institucional del Ministerio Público Tutelar, establecimiento de vínculos con los sectores e instituciones relacionados con los derechos de las personas menores de edad y afectados en su salud mental, constitución de nexos de colaboración y asistencia con entidades comprometidas con el acceso a la Justicia y la defensa de los derechos humanos, diseño y ejecución de planes de capacitación, propuestas de reformas legislativas y reglamentarias que permitan una mejor y más efectiva protección de los derechos de las personas menores de edad y con padecimientos en su salud mental. A continuación, se exponen las principales líneas de acción desarrolladas durante dicho período.

#### 6.1. PUBLICACIONES INSTITUCIONALES<sup>1</sup>

##### 6.1.a) *"De incapaces a sujetos de derechos". Colección de publicaciones institucionales*

Esta colección de publicaciones institucionales, impulsada en el marco de un Convenio de Cooperación con la editorial Eudeba, tiene por objetivo acompañar la labor de todos aquellos que, desde distintos ámbitos y funciones, orientan su trabajo cotidiano hacia la consolidación de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de los adultos con padecimientos en su salud mental, los dos universos poblacionales de ingerencia para el Ministerio Público Tutelar.

Mediante este emprendimiento, se busca propiciar espacios para la reflexión teórica, la revisión de prácticas y el intercambio de ideas, ejercicios ineludibles para avanzar hacia el pleno desarraigo de la "cultura tutelar", que concibe a las personas menores de edad o con padecimientos en su salud mental como incapaces y, por lo tanto, "objetos de protección" y caridad, antes que como sujetos plenos de derechos.

Dentro de esta colección, se presentaron los siguientes títulos:

1. Las publicaciones que se indican a continuación se encuentran disponibles en [www.asesoriajusbaires.gov.ar](http://www.asesoriajusbaires.gov.ar). A su vez, quienes estén interesados pueden solicitar la entrega de ejemplares en la Asesoría General Tutelar en [agt@jusbaires.gov.ar](mailto:agt@jusbaires.gov.ar).



**1. Infancia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Compendio normativo (agosto de 2009)**

El primer número de la colección es un compendio normativo titulado *Infancia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires*, integrado por los tratados internacionales, leyes nacionales y locales que constituyen el marco legal vigente para efectivizar el respeto y protección de los derechos de la infancia y de las personas afectadas en su salud mental.



**2. El silencio es la voz de la explotación sexual infantil. Campaña de sensibilización sobre la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI)**

Se trata de una guía para profesionales y operadores que trabajan en contacto directo con niñas, niños y adolescentes (docentes, efectores de salud, trabajadores sociales, etc.), conteniendo información clara sobre su conceptualización, definición, factores de riesgo, mitos y pautas para la prevención, detección y denuncia de este grave delito, así como también legislación específica y datos de organismos en los que se puede denunciar el delito de la Explotación Sexual Comercial Infantil.

**6.1.b) Serie Documentos de Trabajo. Publicaciones breves con avances del trabajo desarrollado por el Ministerio Público Tutelar**

La AGT comenzó a publicar una serie de documentos breves, con el objetivo de poder dar a conocer avances, resultados y conclusiones parciales de las tareas que se desarrollan en el organismo, en un formato que permita que los datos puedan ser fácilmente comunicables a otras instituciones y a otros actores relacionados con los derechos de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

**Documento de Trabajo N° 1. La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires**

Documento realizado en base a la información recabada durante las visitas que realiza la AGT en instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes.



**Documento de Trabajo N° 2. La evolución de las políticas de infancia y salud mental de la Ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva de derechos (2005-2010)**

Esta publicación, aún en imprenta, reproduce las principales conclusiones sobre el análisis de las políticas públicas para la infancia y la salud mental en la Ciudad.



**6.1.C) Otras publicaciones**

**Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafío. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2008 (julio de 2009).**

Documento de Actualización del Informe Anual de Gestión 2008 a septiembre de 2009 (septiembre de 2009).





*Evaluación y monitoreo de políticas de infancia y salud mental de la Ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva de derechos. Informe Institucional (noviembre de 2009).*

Informe sobre el seguimiento de las políticas públicas, a partir del análisis del presupuesto público de la Ciudad. Presentado a legisladores durante el debate parlamentario del presupuesto 2010.

*Niños y Adolescentes. Derechos y responsabilidades. Ministerio Público Tutelar e Instituto Buenos Aires. Planificación estratégica (diciembre de 2009).*

Se trata de una publicación conjunta que plantea los avances y los desafíos que afronta el MPT desde el fuero Penal, Contravencional y de Faltas, particularmente a lo atinente a la situación procesal de los niños, niñas y adolescentes, y a la implementación del Régimen Penal Juvenil.



*Redefiniendo el rol de Asesor de Menores. Monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009. En imprenta.*

Publicación de los trabajos seleccionados en el concurso "Redefinición y actualización del rol del Asesor/Defensor de Menores desde la incorporación de la Convención, derogación del Patronato y vigencia de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Nº 26.061", convocado por el Ministerio Público Tutelar durante la realización de las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos.

## 6.2. CURSOS DE POSGRADO SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA

En el marco del Convenio de Asistencia Técnica, Capacitación y Cooperación celebrado entre la Asesoría General Tutelar y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, durante el último trimestre de 2009, se dictaron los dos primeros cursos de actualización sobre derechos humanos de la infancia, organizados de manera conjunta por ambas instituciones.

Los cursos "Teoría y realidad de la condición jurídica de la infancia en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" y "Las personas menores de edad imputadas en delitos y contravenciones en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" fueron dictados bajo la dirección de la Dra. Laura C. Musa y el Dr. Emilio García Méndez, respectivamente. Por su parte, el Dr. Marcos Córdoba, profesor titular de la materia Derecho de Familia de dicha prestigiosa casa de estudios estuvo a cargo de la coordinación de los mismos.

Prestigiosos profesores, referentes de las temáticas abordadas, tuvieron a su cargo el dictado de los encuentros.

Más de sesenta profesionales de diferentes disciplinas participaron de los mismos, generándose un fértil espacio de reflexión teórica y de intercambio sobre problemáticas vinculadas a la protección integral de derechos de la infancia en la Ciudad de Buenos Aires.

Los cursos abordaron los siguientes nudos temáticos:

- **Teoría y realidad de la condición jurídica de la infancia en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Módulo I:** Las leyes de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la regulación local a la luz de los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos (Constitución Nacional, Convención sobre los Derechos del Niño, Pacto Internacional de DESC, ley 26.061, Decreto ley 22.278, Constitución de la CABA, ley 114, ley 2.451 y normas concordantes).

**Módulo II:** Sistemas, procedimientos e instituciones de las políticas públicas de infancia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: políticas sociales y sistema administrativo de protección de derechos. Abogado del Niño.

**Módulo III:** La Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ámbitos de competencia en materia de infancia. El abordaje judicial ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario. El abordaje judicial ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

**Módulo IV:** Competencias, roles y funciones de los actores: Poder Ejecutivo (Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ministerio de



Desarrollo Social); Justicia local (Ministerio Público Tutelar, Ministerio Público de la Defensa), Justicia nacional. Abogado del Niño.

- **Las personas menores de edad imputadas de delitos y contravenciones en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: herramientas para la efectivización de sus derechos y garantías en el proceso penal**

**Módulo I:** Historia del control socio-penal de la infancia. Evolución del derecho penal juvenil. Normas aplicables. El decreto ley 22.278 de "Régimen Penal de la Minoridad". El derecho internacional de los derechos humanos. La Convención sobre los Derechos del Niño. La ley 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes".

**Módulo II:** Sistemas, procedimientos e instituciones del derecho penal y contravencional juvenil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la Justicia Penal y Contravencional de la Ciudad. Transferencia de competencias penales. Los delitos transferidos. Análisis y estudio de los convenios de traspaso.

**Módulo III:** Competencias, roles y funciones de los actores: el Ministerio Público Tutelar, de la Defensa y Fiscal. El Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Abogado del Niño. El Régimen Procesal Penal Juvenil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley 2.451). La falta de un fuero especializado.

### 6.3. OTROS CONVENIOS CELEBRADOS

La Asesoría General Tutelar ha asumido el desafío de construir y consolidar nexos de colaboración y asistencia con entidades comprometidas con el acceso a la Justicia y la defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y adultos afectados en su salud mental. Con este objetivo, durante el período 2009, se firmaron los siguientes convenios:

- Convenio de Cooperación con la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).
- Convenio de Cooperación, Asistencia técnica y Capacitación con el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Sociales (CIEPP).

### 6.4. REDISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL SITIO WEB DEL MPT

Durante los últimos meses de 2009 se inició el trabajo de actualización y rediseño del sitio web del organismo. Ingresando a [www.asesoria.jusbaires.gov.ar](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar) se puede acceder a información relativa a los servicios que brinda el Ministerio Público Tutelar en todas sus instancias y sus Oficinas descentralizadas; el marco normativo internacional, nacional y local vigente en materia de derechos humanos de la infancia y de las personas afectadas en su salud mental; el impulso de acciones judiciales innovadoras en materia de defensa de derechos; el desarrollo de publicaciones, presentaciones y cursos de capacitación, entre otra información institucional y de interés.

En la actualidad, seguimos trabajando para mejorar el diseño y la navegación del sitio.



## 6.5 REALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE EVENTOS INSTITUCIONALES

Otra de las estrategias para consolidar la perspectiva de intervención que propone este MPT fue la organización de encuentros de diferentes características (jornadas, desayunos de trabajo, mesas redondas, entre otros) con el objetivo de facilitar el intercambio de experiencias y perspectivas relativas al actual proceso de redefinición del rol de los actores e instituciones con competencia en temas de infancia y salud mental. Entre ellas destacamos:

### 6.5.a) Co-organización de las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos

El 27 y 28 de agosto de 2009 se desarrollaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las *XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos*. El encuentro, que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, estuvo organizado de manera conjunta por el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, a cargo de la Dra. Stella Maris Martínez; el Ministerio Pú-

blico Fiscal de la CABA, dirigido por el Dr. Germán Garavano; y el Ministerio Público Tutelar de la CABA, encabezado por la Dra. Laura Musa.

En esta oportunidad, las Jornadas fueron convocadas bajo la consigna de abordar los “Nuevos Desafíos de los Ministerios Públicos”, por lo que tanto, en las conferencias generales como en los paneles organizados por cada una de las instituciones convocantes se fomentaron las reflexiones en torno de las acciones necesarias para alcanzar la consolidación de un sistema de Justicia democrático, acorde a los lineamientos constitucionales y a los tratados internacionales de derechos humanos.

El Ministerio Público Tutelar tuvo a su cargo la organización y coordinación de cinco paneles de los que participaron expertos en temáticas relativas a las funciones institucionales de las denominadas Defensorías/Asesorías de menores e incapaces.

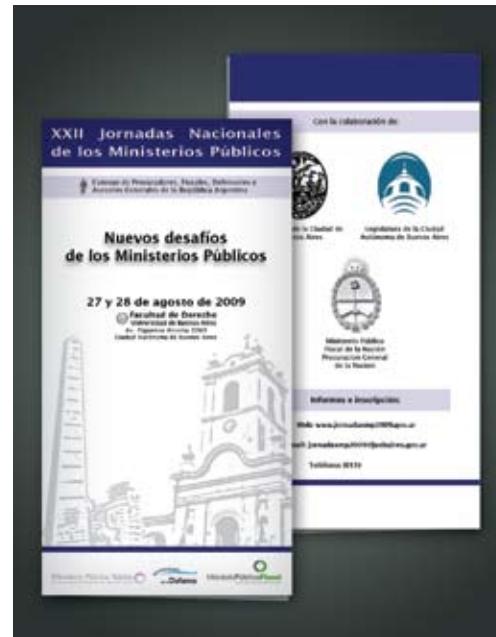
El primer panel se intituló “El rol del Ministerio Público Tutelar en el marco de la normativa de protección de los Derechos Humanos de la Infancia”, y participaron de él el Dr. Emilio García Méndez, Diputado Nacional (MC); el Dr. Gustavo Moreno, Asesor Tutelar en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA; y la Dra. Mabel López Oliva, Secretaria General de Gestión de la Asesoría General Tutelar de la CABA. La coordinación del panel estuvo a cargo de la Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena, Asesora General Tutelar Adjunta de Menores.

El segundo panel abordó la temática de la “Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Experiencias, avances y desafíos”, y contó con la participación de: el Dr. Carlos Balbín, Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad; el Dr. Fernando Lodeiro, Defensor en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA; el Dr. Luis Paoloni, Secretario de Política Institucional y Defensa de los Nuevos Derechos de la Defensoría General de la Provincia de Chubut; y el Dr. Gustavo Mau-rino, Director Ejecutivo de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). La Dra. Mabel López Oliva, Secretaria General de Gestión de la AGT, tuvo a su cargo la coordinación del panel.

El tercer panel discurrió en torno de la problemática de “Las personas menores de edad privadas de libertad. Condiciones jurídicas y materiales”, y allí disertaron: el Dr. Carlos Bigalli, Asesor Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA; el Dr. Ezequiel Crivelli, Juez de Garantías, Primera circunscripción de Mendoza; el Dr. Gabriel Ganón, Defensor General del Departamento Judicial de San Nicolás; y el Dr. Gustavo Vitale, Defensor ante la Cámara de Apelaciones de la Provincia de Neuquén, con la coordinación del Dr. Julián Axat, Defensor ante el fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata.

El cuarto panel fue organizado de manera conjunta con el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y allí se problematizó “El rol del Ministerio Público en los procesos contradictorios”. Participaron: el Dr. Juan Carlos Toselli, Asesor Tutelar en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA; la Dra. Laura Mercedes Monti, Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la Dra. Daniela Ugolini, Fiscal ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario; y la Dra. Lorena González Castro Feijóo, Defensora en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

El quinto panel fue destinado a la reflexión sobre “Salud Mental y Derechos Humanos: el acceso a la Justicia por parte de las personas afectadas en la Salud Mental”, y los panelistas fueron: el Dr. Eduardo Madar, Director General de Tutores y Curadores Públicos de la Defensoría General de la Nación; el Dr. Alejandro Morlachetti, Coordinador del Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; con la coordinación de la Dra. Magdalena Giavarino, Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces.



#### 6.5.b) Presentación del Informe Anual de Gestión 2008

El día 6 de octubre de 2009 se realizó la presentación del *Informe Anual de Gestión* del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Período 2008 / Actualización 2009: “Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafíos”. El acto se realizó en la Legislatura Porteña y estuvo encabezado por la Asesora General, Dra. Laura Musa, y la legisladora porteña Gabriela Alegre, Presidente de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud.

Se contó con la presencia del Subsecretario de Justicia de la CABA, Dr. Daniel Presti; el Presidente del Consejo de la Magistratura, Dr. Mauricio Devoto; los legisladores Facundo Di Filippo y Gustavo Ruanova; la Defensora General Adjunta, Dra. Bettina Castorino; magistrados de este Ministerio Público; Vocales del Plenario del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la diputada electa Ma. Elena Naddeo y representantes de organizaciones de la sociedad civil como CASACIDN, ACIJ, CIEPP, CELS y Colectivo por los Derechos de la Infancia.



Durante su exposición, la Dra. Musa resumió lo actuado durante el transcurso de 2008 por el organismo. Seguidamente se desarrolló una mesa debate en torno de los nudos críticos de la política pública dirigida a la infancia, adolescencia y a personas afectadas en su salud mental. Finalmente se compartió un servicio de lunch.

#### **6.6. APERTURA Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA ASESORÍA TUTELAR DE PRIMERA INSTANCIA ANTE EL FUERO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 3 Y DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA ASESORÍA TUTELAR DE PRIMERA INSTANCIA ANTE EL FUERO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2**

Durante el período 2009, la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario N° 2 contó con la designación de su nuevo titular, el Dr. Juan Carlos Toselli.

A su vez, la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3 comenzó el ejercicio de sus funciones con el Dr. Jorge Luis Bullorini como titular de la misma.

Ambos magistrados se sumaron prontamente a la tarea cotidiana desplegada por el Ministerio Público Tutelar en el marco de la redefinición de su misión institucional en concordancia con los principios internacionales de derechos humanos.

#### Capítulo 7

## **LA ADMINISTRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR**

## 7.1. INTRODUCCIÓN

Las tareas administrativas, derivadas de la autonomía y autarquía, son responsabilidad de la Secretaría General de Coordinación Administrativa. Ésta forma parte del Ministerio Público Tutelar y depende directamente de la Asesora General Tutelar. La misma fue creada por Resolución del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Nº 170/07 en cuyo Anexo I se determinó su denominación y su primera estructura.

Las principales atribuciones de la Secretaría General de Coordinación Administrativa son comprensivas de las actividades de gestión relativas a los aspectos contables, patrimoniales y de suministros, compras, contrataciones, presupuestarios, económicos, de infraestructura edilicia y servicios generales, tecnología y comunicaciones, recursos humanos y asistencia a la Asesora General Tutelar en los temas específicos a su cargo y los que la misma le requiera.

Con el devenir de las nuevas necesidades que se fueron planteando, su estructura fue modificada mediante las Resoluciones AGT 98/08 y CM 583/08.

La autonomía y autarquía conferidas por el artículo 124 de la Constitución de la Ciudad y la ley Nº 1.903 representan para el Ministerio Público el ejercicio de importantes facultades administrativas y de gestión que le son propias. Dadas las competencias asignadas a la Secretaría General de Coordinación Administrativa, las mencionadas tareas administrativas, derivadas de la autonomía y autarquía, son responsabilidad de la misma.

Con la sanción de la ley 2.571 de Presupuesto para la Ciudad de Buenos Aires en 2008, se estableció para el Ministerio Público la jurisdicción presupuestaria Nº 5 y para la Asesoría General Tutelar el Programa 10, lo que determinó un sustancial avance en la descentralización administrativa del Ministerio Público, que ya se vislumbraba con la puesta en marcha de la ley 1.903 modificada por la ley 2.386.

La permanente preocupación por continuar respondiendo a las mayores demandas de trabajo, con el más alto nivel de eficiencia y efectividad en el desarrollo de la actuación de la Asesoría General Tutelar, hizo que se abordase en el transcurso de la última parte del año 2009 el rediseño de la estructura organizativa y de las funciones correspondientes a cada área de la Secretaría para habilitar en consecuencia una gestión de alta calidad.

## 7.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Dentro del marco descripto precedentemente, se han delineado los siguientes objetivos estratégicos fundamentales de la gestión, a llevar a cabo por la Secretaría General de Coordinación Administrativa:

1. Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos asignados.
2. Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos asignados.
3. Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable que habiliten un adecuado control de gestión.
4. Propender a un mayor profesionalismo de parte de los responsables de la gestión.
5. Llevar a cabo la gestión dentro de un marco de transparencia.

### 7.3. ACCIONES DESARROLLADAS EN EL TRANSCURSO DE 2009

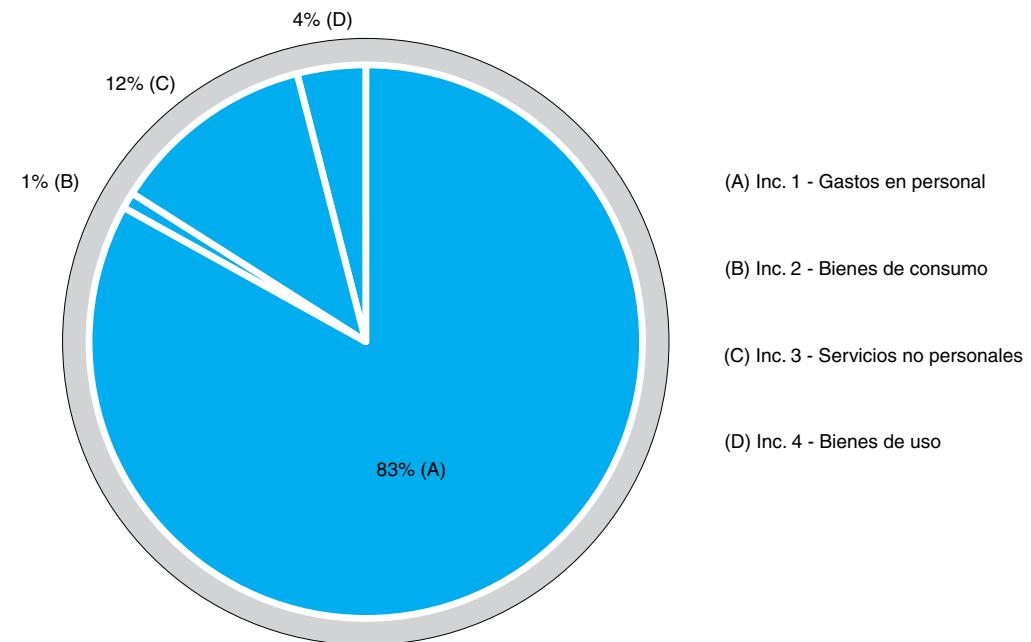
#### 7.3.a) Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del ejercicio 2010

De acuerdo con la normativa vigente, el Anteproyecto de Presupuesto fue acompañado del Plan de Compras correspondiente. Para tal cometido se ha tomado en cuenta las necesidades de los distintos sectores del Ministerio Público Tutelar de acuerdo con relevamientos realizados y la adecuación de información proporcionada por la Dirección de Programación y Administración Contable, la Dirección de Suministros, la Dirección de Compras y Contrataciones del Consejo de la Magistratura, la Proyección anual del costo de la planta y las incorporaciones previstas según el Anexo I de la ley 1.903.

Toda esta información se estructuró de manera tal que expresara cabalmente los recursos que el Ministerio Público Tutelar debía contar en el año 2010 para llevar a cabo la tarea que le fuera asignada por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Anteproyecto fue aprobado por la Resolución AGT 163/09 y por la Resolución de la Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público (CCAMP) № 13/09.

La conformación del Presupuesto 2009 puede apreciarse en el siguiente gráfico, que muestra la incidencia de cada inciso dentro del Presupuesto vigente del Ministerio Público Tutelar para el año 2009.

*Presupuesto vigente del Ministerio Público Tutelar, desagregado por incisos, 2009*



#### 7.3.b) Ejecución final del Presupuesto del año 2009

El presente cuadro muestra la ejecución del Presupuesto vigente del Ministerio Público Tutelar para el año 2009:

Inciso	Crédito Otorgado	Ejecutado al 31/12/09	Remanente	% de ejecución
1. Gastos en personal	\$ 17.814.133,00	\$ 16.930.180,21	\$ 883.952,79	95,04
2. Bienes de consumo	\$ 202.628,00	\$ 202.621,76	\$ 6,24	100,00
3. Servicios no personales	\$ 2.637.954,00	\$ 2.637.942,90	\$ 11,10	100,00
4. Bienes de uso	\$ 956.000,00	\$ 772.573,40	\$ 183.426,00	80,81
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 21.610.715,00</b>	<b>\$ 20.543.318,27</b>	<b>\$ 1.067.396,73</b>	<b>95,06</b>

A continuación se realiza un análisis de la ejecución de cada uno de los incisos:

**Inciso 1:** la falta en la ejecución de este inciso corresponde a la incorporación del personal de las Asesorías que estaba previsto implementar y que por demoras en las obras comprometidas serán incorporados en el año 2010.

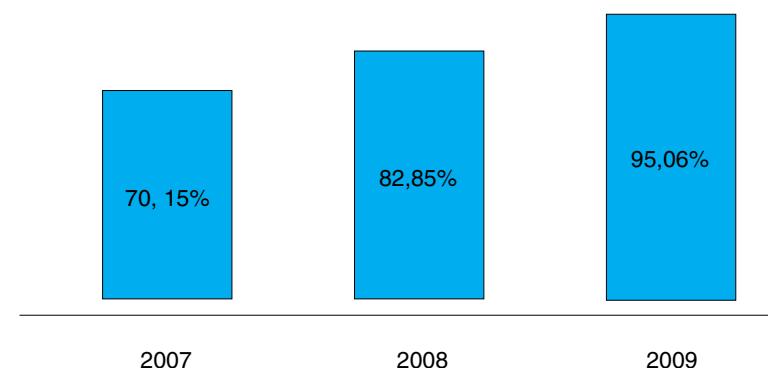
**Incisos 2 y 3:** se observa una ejecución del 100%.

Dentro del **Inciso 3**, cabe destacar que el 34,77% de los gastos efectuados durante el año corresponden a las erogaciones realizadas en concepto de alquileres de las diferentes locaciones que realizó esta Asesoría; mientras que los gastos correspondientes al personal contratado, por el mismo período, representa al 14,65% del mismo.

**Inciso 4:** la subejecución en bienes de uso corresponde a la postergación de la conclusión de la compra de materiales informáticos previstos para el año 2009, como así también a la imposibilidad de concluir la obra que se está realizando en el barrio de Villa Soldati, la cual concluirá los primeros meses de 2010.

*7.3.c) Evolución de la ejecución presupuestaria desde el año 2007 hasta el año 2009*

El siguiente cuadro da muestras de la evolución de la ejecución del presupuesto desde el año 2007 al año 2009 por este Ministerio Público Tutelar:



*Cuadro comparativo de los gastos devengados 2007-2009*

Concepto	2007	2008	2009
Gastos en personal	\$ 5.610.131	\$ 9.389.578,34	\$ 16.930.180,21
Bienes de consumo	\$ 80.996	\$ 91.581,64	\$ 202.621,76
Servicios no personales	\$ 480.376	\$ 1.218.811,72	\$ 2.637.942,90
Bienes de uso	\$ 163.110	\$ 457.929,57	\$ 772.573,40
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 6.334.612</b>	<b>\$ 11.157.901,27</b>	<b>\$ 20.543.318,27</b>

*Comparativo de ejecución por tipo de contratación, 2008-2009*

Monto por Contratación	2008	2009
Licitaciones	\$ 164.514,60	\$ 391.989,28
Compras directas	\$ 445.112,72	\$ 864.745,00
Fondos permanentes	\$ 55.845,68	\$ 126.366,79
Contratación menor	No	\$ 42.669,00
Caja chica especial	No	\$ 227.557,20
Obra menor	No	\$ 167.903,80
Compra conjunta	\$ 56.670,00	\$ 126.272,19
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 722.143,00</b>	<b>\$ 1.947.503,26</b>
<i>Porcentual</i>	100%	270%

*Comparativo de ejecución de otras erogaciones, 2008-2009*

Otras erogaciones	2008	2009
Cajas chicas	\$ 62.104,00	\$ 109.243,74
Compras con el consejo	\$ 438.818,00	710.023,00
Expensas	\$ 15.000,00	\$ 34.600,00
Convenios	\$ 165.000,00	\$ 160.000,00
Contratados	\$ 172.100,00	\$ 428.200,00
Servicios	\$ 86.000,00	\$ 124.568,00
Pasajes, viáticos y ceremonial	\$ 107.159,00	\$ 99.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.046.181,00</b>	<b>\$ 1.665.634,74</b>
<i>Porcentual</i>	100%	159%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 1.768.324,00</b>	<b>\$ 3.613.138,00</b>

### 7.3.d) Otras tareas operativas de la Secretaría General de Coordinación Administrativa

Asimismo la Secretaría viene cumpliendo con las funciones que le fueron asignadas y que operativamente se traducen en:

**Temas de personal:** en el año 2009, se ha continuado con las tareas propias de esa temática, como altas, bajas y modificaciones de personal, control de presentismo y de licencias, actualización de legajos, entre otras. Además, por segundo año consecutivo se ha llevado a cabo y centralizado el Proceso de Evaluación de Desempeño del Personal del Ministerio Público Tutelar (Resolución CCAMP 17/2009).

Los resultados que arrojaron dichas evaluaciones para 2009 indica que el 75,8% de los evaluados obtuvo entre 80/100 puntos, calificándose como "nivel de excelencia" y el 23,3% un puntaje entre 60/80, calificándose esto como "altamente efectivo". Esto permite apreciar que el 99,1% del personal obtuvo calificaciones que exceden el promedio de los estándares de desempeño esperados.

Asimismo, se llevaron a cabo reuniones con la Comisión para la Plena Participación e Integración de las Personas con Discapacidades (COPIDIS), avanzándose en la incorporación efectiva de personas con discapacidades.

**Compras y contrataciones:** las compras y contrataciones del año 2009 con relación a las realizadas en el año precedente han crecido sustancialmente, obedeciendo dicha evolución fundamentalmente a un importante crecimiento en el volumen de los servicios prestados por las nuevas oficinas que se han ido habilitando tanto en La Boca como en Villa Soldati.

**Mantenimiento y servicios:** durante el año la Secretaría ha continuado brindando su apoyo a los distintos sectores del Ministerio Público Tutelar; en tal sentido, ejerciendo una acción de coordinación, cuando las soluciones debían ser proporcionadas por los distintos sectores del Consejo de la Magistratura, y una acción directa por medio de nuestras contrataciones o con el personal contratado, a fin de cubrir estas necesidades. Además de las tareas de mantenimiento se han adecuado algunas oficinas con el objeto de optimizar la operatividad. Particularmente, las tareas de adecuación del edificio de la calle Alsina 1826, al cual se trasladará la Asesoría General Tutelar, han demandado un elevado nivel de tiempos y esfuerzos. Asimismo, se han adquirido herramientas y materiales que permiten brindar soluciones inmediatas ante los distintos eventos que se producen.

**Contratos:** esta Secretaría realiza todo el proceso de incorporación y liquidación del personal que presta servicios bajo la modalidad de locación de obras y servicios.

**Rendición de cajas chicas:** la Secretaría tiene a su cargo el control de todas las rendiciones de cajas chicas del Ministerio Público Tutelar y gira las actuaciones necesarias para su reintegro, con la aprobación del gasto, su imputación presupuestaria y confección de la Orden de Pago correspondiente.

**Liquidación de viáticos y otros por eventos:** se ha tomado a cargo la liquidación de las mismas de acuerdo con la legislación anterior y con el Reglamento aprobado por Res. CCAMP Nº 9/2007.

**Sistemas informáticos:** se ha avanzado en la mejor utilización de los sistemas de información provistos por la Dirección de Informática del Consejo de la Magistratura. Se ha incorporado un sistema presupuestario-contable y, asimismo, se encuentran en proceso de implementación un sistema para el área de Compras y contrataciones y otro para Mesa de entradas.

Se ha llevado a cabo un control sobre las necesidades de material y elementos de oficina y librería que permite dar cobertura a los distintos requerimientos de los sectores del Ministerio Público Tutelar.

Se han realizado compras de material informático, como así también mobiliario de oficina, que han permitido dotar a las nuevas oficinas del Ministerio Público Tutelar de los elementos necesarios para su funcionamiento, realizando en todos los casos el alta y la asignación patrimonial correspondiente.

### 7.3.e) Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público (CCAMP)

La Secretaría General de Coordinación Administrativa colabora intensamente con las actividades de la Comisión Conjunta, coordinando con las demás dependencias del Ministerio Público la preparación de las órdenes del día de las reuniones, las cuales presentan una periodicidad semanal.

Esta Comisión Conjunta funciona con un esquema de Secretaría *ad hoc* rotativa entre los tres ámbitos del Ministerio Público, siendo personal de la SGCA el que trabaja en ese ámbito.

Los titulares de las tres ramas del Ministerio Público han delegado a dicho órgano la relación con la Dirección General de Gestión Pública del Ministerio de Hacienda, a los fines de la ejecución y solicitud de las cuotas presupuestarias, de acuerdo a lo establecido por la reglamentación vigente.

*7.3.f) Comisión de Enlace entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público (CODE)*

A partir de la sanción de ley 1.903 (“Orgánica del Ministerio Público”), tuvo lugar la creación de la Comisión de Enlace entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público (CODE). Como consecuencia de ello, surgió la necesidad de crear un espacio común entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, en el cual se vinculen y coordinen las atribuciones que la ley establece para cada una de las partes. Para ello, en octubre de 2007, mediante la firma del Acuerdo General quedó establecida la CODE. En el transcurso del año 2009, en el marco de aquel Acuerdo General, se firmaron diversas actas-acuerdos.

## CONCLUSIONES GENERALES

Los progresos registrados durante el período 2009 dan cuenta de un despliegue de acciones conducentes a cumplir satisfactoriamente con los objetivos establecidos dentro de la planificación anual del Ministerio Público Tutelar en el marco de su misión institucional.

Los efectivos avances dentro del área de incumbencia de cada una de las Secretarías Generales como de las Asesorías de Primera Instancia dan cuenta de un trabajo comprometido que va logrando afianzarse constantemente.

En este sentido, destacamos logros concretos desarrollados a lo largo del presente informe, entre los que se destacan la puesta en funcionamiento del Centro de Identificación y Alojamiento de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual funciona bajo los parámetros establecidos en el derecho internacional; la regularización de algunos aspectos deficientes relativos a las instalaciones del Instituto de Menores “Agote” y el dictado de un reglamento de conducta y convivencia para los internos según los estándares de derechos humanos; las designaciones del abogado del niño como garantía mínima del procedimiento –la cual, si bien aún es incipiente, ha comenzado a tener lugar dentro de las medidas de protección de derechos–; la descentralización de la atención de la AGT y el consecuente acercamiento a los barrios con población en situación más vulnerable; y el fortalecimiento del MPT, a través de la puesta en funcionamiento de dos nuevas Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT.

Cierto es que los derechos de niñas, niños y adolescentes y de adultos afectados en su salud mental aún deben ser reconocidos y efectivizados plenamente. Sin embargo, los claros lineamientos del Ministerio Público Tutelar dirigen su accionar a contribuir con la definitiva creación, puesta en funcionamiento y consolidación de una Justicia local respetuosa de los derechos humanos. Hacia este horizonte se dirige la gestión de este Ministerio Público Tutelar en el próximo año.



