



***Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Ministerio Público  
Asesoría General Tutelar***

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 31 de marzo de 2008**

**A la Señora  
Presidente de la Legislatura  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Lic. GABRIELA MICHETTI  
S / D**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en mi carácter de Asesora General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de hacerle llegar el informe anual 2007 que da cuenta de las actividades y los nuevos criterios de actuación del Ministerio Público Tutelar a mi cargo, a un año de asunción de estas funciones, y en los términos de la Ley 1903.

Este primer año de trabajo requirió de un mayor esfuerzo especialmente destinado a realizar la necesaria adecuación institucional de la Asesoría General, conforme el perfil que se planea imprimir a esta institución. Por ello, esta presentación se concentra especialmente en los cambios e innovaciones de trabajo y equipo producidos en la Asesoría General. Entendemos que una primera etapa de trabajo destinada a fortalecer la conducción de este Ministerio redundará en un crecimiento de toda la institución, así como en la calidad y efectividad de las estrategias y procedimientos de intervención en todas las instancias del Ministerio Tutelar.

El presente documento contempla la misión de este organismo, la reorganización institucional implementada, el perfil de las intervenciones asumidas conforme a la normativa vigente, las distintas actividades implementadas por este organismo y los diversos procedimientos y los protocolos de actuación puestos en marcha. Todo ello, en el marco de las actuaciones en los

expedientes judiciales y administrativos y en el trabajo realizado en el ejercicio de la intervención “extrajudicial”.

Teniendo en cuenta que se trata del primer informe que presento en este año inicial en la dirección de la Asesoría, y debido a que no comparto la histórica interpretación que se ha realizado respecto del rol del Ministerio Tutelar, es que estimo oportuno incorporar un primer apartado dirigido a definir el marco teórico-político a partir del cual asumo la responsabilidad de conducir esta institución. Ello, a la luz de la normativa vigente en materia de protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

Agradezco la lectura del informe y cuanta observación crítica estime conveniente hacernos llegar,

Atentamente,

**Laura Musa**

Asesora General Tutelar

Combate de los Pozos 155, 7º piso.

4011-1414/1432

[lmusa@jusbaire.gov.ar](mailto:lmusa@jusbaire.gov.ar)

## ÍNDICE

I. La misión del Ministerio Público Tutelar en el marco del universo legislativo de protección de los derechos humanos .....	5
II. La reorganización institucional de la Asesoría General Tutelar.....	9
II.1. La Secretaría General de Gestión.....	9
II.2. La Secretaría General de Coordinación Administrativa.....	10
III. La Secretaría General de Gestión: acciones 2007.....	13
III.1. Medidas de protección especial a niños, niñas y adolescentes.....	13
III.1.a. Aclaración preliminar.....	13
III.1.b. La intervención a partir del Decreto 1527/03.....	14
III.1.c. Control de los lugares de albergue.....	18
III.2. Las intervenciones de la Asesoría General Tutelar en materia de acceso a los derechos sociales.....	19
III.2.a. Las intervenciones en los expedientes judiciales.....	20
III.2.b. Turno en materia de acceso a la salud.....	21
III.2.c. Seguimiento y control del presupuesto 2008 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ....	23
III.2.d. Apoyo institucional en jornadas de trabajo intersectoriales.....	24
III.3. Las intervenciones de la Asesoría General Tutelar en materia contravencional y penal juvenil.....	25
III.3.a. Intervenciones en los expedientes judiciales .....	25
III.3.b. Control de las condiciones de alojamiento y cumplimiento de los estándares internacionales. ....	26
III.3.c. Acción declarativa de inconstitucionalidad. ....	27
III.3.d. Participación en el ámbito legislativo. Ley 2.451 Régimen Procesal Penal Juvenil.....	27
III.3.e. Visitas institucionales a los institutos de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes. ....	28
III.4. Las intervenciones de la Asesoría General Tutelar en materia de salud mental.....	29

<b>III.5.</b> Participación en el plenario del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. ....	<b>31</b>
<b>III.6.</b> Apoyo de la Secretaría General de Gestión en el marco de la Comisión Conjunta del Ministerio Público.....	<b>31</b>
<b>IV.</b> La Secretaría General de Coordinación Administrativa: actividades 2007.....	<b>33</b>
<b>V.</b> Programa de Pesquisa Neonatal .....	<b>39</b>
<b>V.1.</b> Estructura.....	<b>39</b>
<b>V.2.</b> Normativa de creación en la órbita del GCBA.....	<b>40</b>
<b>V.3.</b> Actuación de la Asesoría General Adjunta de Menores, a cargo de la Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena .....	<b>40</b>
<b>VI.</b> Seguimiento y control de personas adultas incapaces y/o inhabilitadas alojadas en establecimientos geriátricos. Actuación de la Asesoría General Adjunta de Incapaces, a cargo de la Dra. Magdalena Giavarino.....	<b>43</b>
<b>VII.</b> Las intervenciones de las primeras instancias ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, durante el año 2007.....	<b>45</b>
<b>VII.1.</b> Asesoría Tutelar de primera instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 1, a cargo del Dr. Gustavo Moreno.....	<b>45</b>
<b>VII.1.a.</b> Intervenciones en el marco de expedientes judiciales. ....	<b>45</b>
<b>VII.1.b.</b> Intervenciones extrajudiciales. ....	<b>47</b>
<b>VII.2.</b> Asesoría Tutelar de primera instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 2, a cargo del Dr. Alejandro Petrucci.....	<b>48</b>
<b>VII.2.a.</b> Intervenciones en el marco de los expedientes judiciales.....	<b>48</b>
<b>VII.2.b.</b> Intervenciones extrajudiciales. ....	<b>48</b>
<b>VIII.</b> Nudos críticos .....	<b>51</b>
<b>VIII.1.</b> Aspectos críticos de la política pública de la Ciudad en el caso de los niños, niñas y adolescentes. ....	<b>51</b>
<b>VIII.2.</b> Aspectos críticos de la política pública de la Ciudad en materia de salud mental.....	<b>56</b>
<b>IX.</b> Palabras finales. ....	<b>59</b>
Anexos. ....	<b>61</b>

## **I. La misión del Ministerio Público Tutelar en el marco del universo legislativo de protección de los derechos humanos**

En ejercicio de la autonomía que me brinda la Constitución de la Ciudad y la Ley 1903 –texto según ley 2386–, entiendo necesario poner de manifiesto el marco conceptual que fundamenta y da sustento normativo-constitucional al sentido y perfil de este Ministerio<sup>1</sup>.

Esta interpretación, aunque innovadora respecto de la concepción tradicional de los “asesores de menores e incapaces”, no es, de ninguna manera, caprichosa ni arbitraria. Es consecuencia de la implementación de los conceptos y principios emanados de la lectura armónica del conjunto normativo vigente en materia de derechos humanos.

Recordemos que la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990, y en el año 1994, con la reforma de la Constitución, le otorgó jerarquía constitucional. Con ello, se instaló legalmente, en el ámbito interno, el nuevo status jurídico de los niños como **sujetos titulares de derechos**<sup>2</sup>.

Con 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 erradican el castigo*,”

---

<sup>1</sup> Recordemos que la Constitución de la Ciudad en su art. 124 establece que: “El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora General de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen” y que la Ley 1903 en su art. 1º refiere: el Ministerio Público integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dotado de autonomía funcional y autarquía, cuya función esencial consiste en 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.

<sup>2</sup> La consideración de los niños como sujetos de derechos ha sido entendida como su reconocimiento explícito y especial, en tanto personas titulares de todos los derechos de los que gozan los adultos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) más un plus de derechos (derecho a la recreación, a la protección prioritaria, entre otros) por su condición de personas que están creciendo. De esta forma, los niños son también considerados como miembros plenos de una sociedad que debe garantizarles el libre ejercicio de sus derechos.

*propenden a la desinstitucionalización progresiva, creando una red de servicios y de protección social*<sup>3</sup> (el destacado nos pertenece).

Estos reconocimientos se erigen como imperativos dirigidos a los tres poderes del Estado, a la comunidad y a la familia, quienes deben garantizar la efectiva vigencia de los derechos, al tiempo que se comprometen a incorporar en sus políticas y prácticas esta nueva concepción de los niños, así como de las personas con padecimientos en su salud mental.

En este marco, entendemos que la misión del Ministerio Público Tutelar (en adelante, indistintamente MPT) debe modificarse. Si bien el MPT es una institución que data de 1800, su misión y funciones adquieren distinto sentido en el actual marco legislativo y, en este aspecto, es que propiciamos un salto cualitativo respecto del histórico perfil asumido por los asesores de menores.

EL MPT ha perdido su esencia de órgano filantrópico y protector de los niños huérfanos y debe dejar de ser pensado en la lógica y sentido de la Sociedad de Beneficencia y de la representación promiscua.

A diferencia de la clásica intervención de los asesores, las funciones del MPT deben dirigirse a la protección de los derechos de un universo poblacional, que deja de ser definido como incapaz y objeto de tutela y protección<sup>4</sup> y es concebido como sujeto de derecho. Sujeto de derecho que requiere de prioridad

---

**3** De conformidad con la Constitución Nacional, la Constitución local, la Ley 448 y los “Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental” (Asamblea General ONU - Res. 119.46, 1991) el derecho a la salud mental como un derecho humano implica por sí la garantía o satisfacción de una serie de derechos inherentes a su reconocimiento, como es el derecho a la internación y a resistir la internación, el derecho a ser informado, el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales en el juicio de internación, el derecho al egreso y al alta médica, el derecho a la comunicación, el derecho a la seguridad, el derecho a la dignidad, el derecho a la prestación de los tratamientos médicos adecuados y a recibir el tratamiento menos represivo, el derecho a la no discriminación, el derecho a la asistencia en la comunidad, entre otros.

**4** Cabe señalar aquí que, en el caso de los niños, el modelo de intervención que se intenta superar (llamado modelo de la situación irregular) estaba basado en la concepción del niño como incapaz, al que la familia y el Estado debían controlar y disciplinar, o en su caso, proteger en razón del sentimiento de compasión. En esta lógica, funcionan sistemas judiciales, llamados de menores, dirigidos a intervenir en la vida de aquellos niños calificados en abandono material y moral. La medida que por excelencia dominó la forma de intervención judicial fue la separación de estos niños de un núcleo familiar y su internación en distintas instituciones creadas a tal fin. Esta forma de intervención se complementó a través de una modalidad de control que cuenta con políticas sociales asistencialistas y estigmatizantes que conciben a los niños como objetos de “control”. En estos casos, el Estado subsidia directamente a las instituciones de “asistencia social”.

En este escenario, la función de los actores que convergían en el trabajo se caracterizaba por asumir la dirección, control, vigilancia y contención de los niños, con modalidades de intervención ajenas a la perspectiva de derechos.

en la agenda pública y de máximo respeto de sus garantías en cada procedimiento en que se lo involucre.

En esta lógica, por lo tanto, propiciamos la asunción de una misión estrictamente vinculada a la articulación, monitoreo, control y reclamo del funcionamiento de las distintas agencias, con la finalidad de que el Estado Local cumpla con sus responsabilidades, en función del respeto, protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños y las personas afectadas en su salud mental.

Así, entendemos que el MPT no es una institución de seguimiento y control, ni de guía o contención, ni un organismo al servicio del poder jurisdiccional, o que asuma la defensa técnica<sup>5</sup> de sus representados, así como tampoco es una institución asistencial, o de atención inmediata, con facultades para suplir la omisión o irregular intervención del poder administrador. El Ministerio Tutelar no es un programa de emergencia social para paliar las consecuencias provocadas por la ausencia o la injerencia arbitraria del Estado. Pensarlo así lo convierte en una institución al servicio del Poder Ejecutivo, tal como históricamente ocurrió en el modelo de intervención que intenta superarse.

Un Ministerio Público, enmarcado en los mandatos constitucionales y en el principio de la división de poderes, sólo puede ser entendido como órgano de control y exigibilidad del funcionamiento de los canales institucionales adecuados y competentes, en cada instancia donde se dirime el acceso a un derecho o el respeto de una garantía de sus representados.

Éste es el marco que define el programa de gestión que proponemos, donde el MPT tiene plena facultad para impulsar la acción de la Justicia y/o arbitrar los mecanismos institucionales para garantizar el acceso a los derechos, incluso recurriendo a mecanismos de interpelación a las distintas agencias del Estado. Ello, tanto en casos particulares como en los niveles de incidencia colectiva, como son aquellos en los que se definen la agenda pública, la agenda de gobierno y, en definitiva, las políticas públicas.

---

<sup>5</sup> El MPT no ejerce la defensa técnica de sus representados, entendida ésta en su sentido más amplio. Para ello el Estado debe contar con abogados que defiendan y/o patrocinen a los ciudadanos, según el caso.





## **II. La reorganización institucional de la Asesoría General Tutelar**

Para la implementación de la misión antes expuesta, hemos fortalecido la estructura institucional de la Asesoría General Tutelar (en adelante, indistintamente AGT). A través de la resolución Nro. 170/2007 del Consejo de la Magistratura (Ver Anexo I) se han creado en el ámbito de la Asesoría General una Secretaría General de Gestión y una Secretaria General de Coordinación Administrativa, que depende directamente de la Asesora General Tutelar.

Ambas secretarías comenzaron a funcionar en el mes de junio de 2007 y fueron diseñadas con la idea de mejorar la institucionalidad del Ministerio Tutelar, con la intención de perfeccionar los mecanismos de trabajo y criterios generales para el funcionamiento armónico y coordinado de todos los magistrados, funcionarios y agentes que integran el MPT.

### **II.1. La Secretaría General de Gestión**

La creación de la Secretaría General de Gestión se estimó necesaria por:

- La necesidad de adecuar la conducción de la institución conforme a la nueva misión asumida, en el marco de la normativa constitucional.
- La necesidad de un seguimiento sistemático del trabajo del Ministerio Público Tutelar.
- La necesidad de un constante diagnóstico que permita perfeccionar circuitos, procedimientos y modalidades de actuación.

La Secretaría de Gestión tiene como misión ejercer *“la dirección, coordinación y supervisión de las tareas inherentes a la gestión integral de las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la salud mental, el acceso a la justicia, el derecho contravencional y penal juvenil, el trabajo interdisciplinario y de prevención, capacitación y orientación, velando por el respeto, la protección y la realización de los derechos de las personas menores de edad y las personas incapaces e inhabilitadas, conforme a las directivas de la Asesora General Tutelar”*. (cf. Res. 436/2007. Ver Anexo II)

La Secretaría General cuenta con cinco oficinas temáticas<sup>6</sup> que asisten en la elaboración de propuestas de intervenciones, procedimientos y criterios generales de actuación, en aspectos vinculados al derecho contravencional y penal juvenil, el acceso a derechos sociales, el acceso a la Justicia, el acceso a la protección de los derechos de las personas afectadas en su salud mental, y todos aquellos aspectos procedimentales y de fondo que se ventilen en cualquier procedimiento donde se diriman derechos de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

## **II.2. La Secretaría General de Coordinación**

### **Administrativa**

Para el ejercicio de las facultades de autoadministración del Ministerio Tutelar, y en vista de la inmediata vigencia de la Ley 1903, se entendió pertinente la puesta en marcha de una Secretaría General de Coordinación Administrativa que actuara como constante asistencia técnica de la Asesora General.

La creación de esta Secretaría General de Coordinación Administrativa se verificó como indispensable por:

- La necesidad de la Asesora General Tutelar de abocarse a las tareas primarias para las cuales ha sido designada, habida cuenta que su proyecto de trabajo determinaba una amplia reorganización de los sectores y sus funciones.
- La necesidad de establecer controles administrativos tanto en personal como de bienes y servicios, el manejo de caja chica y estadísticas que permitan conocer su incidencia presupuestaria. Todo ello realizado por personal cuyo perfil respondiera a estas tareas específicas y del cual el Ministerio Público Tutelar carecía.

---

<sup>6</sup> Oficina de Acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OFADESC), Oficina de Derecho Contravencional y Penal Juvenil, Oficina de Salud Mental y Derechos Humanos, Oficina de Acceso a la Justicia, y Oficina de Trabajo Interdisciplinario y Enlace con la Comunidad (OTIEC).

- La inminente sanción de la Ley 2386, que generó la entrada en vigencia de la Ley 1903 “Ley Orgánica del Ministerio Público”, cuya redacción asignaba a los distintos ámbitos del Ministerio una amplia competencia en el manejo de su presupuesto y la realización de compras.

La Secretaría General de Coordinación Administrativa tiene como misión *“Ejercer la dirección, coordinación y supervisión de las funciones inherentes a las áreas de Programación y Control Presupuestario y Contable, Despacho, Legal y Técnica, Planificación Tecnológica, Informática y Sistemas, conforme las estrategias, objetivos y directivas que establezca la Asesora General Tutelar”*.



### **III. La Secretaría General de Gestión: acciones 2007**

#### **III.1. Medidas de protección especial a niños, niñas y adolescentes**

Una de las instancias donde la Asesoría General Tutelar tiene directa intervención es en el marco de la aplicación de medidas de protección especial por parte del poder administrador, respecto de niños, niñas y adolescentes.

Para comprender cabalmente el escenario en el cual interviene el MPT, así como la lógica y finalidad de su intervención, explicaremos en forma preliminar la situación de la Ciudad de Buenos Aires en materia de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes.

##### **III.1.a. Aclaración preliminar**

La política pública dirigida a las personas menores de 18 años ha sido redefinida, en términos normativos y conceptuales, a partir de la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, y de la Ley nacional 26.061<sup>7</sup>.

La Ciudad de Buenos Aires, desde la ratificación de la Convención, inició un proceso de adecuación legislativa e institucional a los mandatos constitucionales en materia de infancia.

En este camino, a fines del año 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley 114 de “Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>8</sup> que refuerza y reglamenta parcialmente los compromisos asumidos en materia de políticas sociales en el ámbito constitucional.

La Ley 114 contempla cláusulas que delinear los márgenes y fines de la política social dirigida a la infancia. Asimismo, contiene

---

<sup>7</sup> Esta ley fue sancionada a más de 15 años de ratificada la Convención, para desterrar formalmente todas aquellas prácticas propias del denominado “modelo de la situación irregular” y con el objetivo de generar una política pública de protección integral de los derechos de los niños, respetuosa de su calidad de ciudadanos plenos. En este marco, la ley viene a ratificar la obligación de todas las regiones de atender los problemas vinculados a temas sociales a través de una adecuada gestión de la política social.

<sup>8</sup> Esta ley fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 3/12/1998, promulgada automáticamente por el Poder Ejecutivo el 4/1/1999 y publicada en el Boletín Oficial el 3/2/1999.

dispositivos para modificar las prácticas vigentes en la Ciudad, con hincapié en el tratamiento de las cuestiones referidas a la pobreza y la marginalidad.

Como recurso institucional, la nueva ley crea un sistema administrativo de atención a la infancia, con órganos específicos responsables del diseño, contralor y ejecución de la política. El Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) es el órgano responsable del monitoreo y seguimiento de la política pública dirigida a la infancia en la Ciudad, y la Red de Defensorías Zonales de Derechos de los Niños constituyen instancias descentralizadas, locales o barriales, compuestas por un equipo multidisciplinario, dedicado a la atención de casos en los que se presenten vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes. También existe una Dirección General de Niñez que ejecuta programas sociales dirigidos a niños.

Esta nueva institucionalidad es la responsable gubernamental de la atención de situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad y quien dispone y aplica las medidas de protección especial.

### **III.1.b. La intervención a partir del Decreto 1527/03**

Como hemos señalado, en el circuito administrativo se gestionan medidas de protección de derechos en los términos de los arts. 44 y 73 de la Ley 114, así como del 33 de la Ley 26.061<sup>9</sup>. A partir de una interpretación

---

<sup>9</sup> El art. 44 de la Ley 114 establece que *“Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a la internación, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de niños, niñas y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario y su reintegración social. En ningún caso, las medidas de protección pueden consistir en la privación de libertad. Las internaciones son supervisadas por las defensorías zonales creadas por la presente ley”*.

El Art. 73 regula que *“Las entidades que cuenten con programas de albergue podrán, con carácter excepcional y de urgencia, alojar niñas, niños y adolescentes sin previa determinación de la autoridad judicial competente, debiendo comunicarlo a la misma dentro de las doce horas de acaecido”*.

Por su parte, la Ley nacional 26.061 en su art. 33 establece que: *“Las medidas de protección integral de derechos: Son aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias”*.

*La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente.*

*La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.*

armónica de estas cláusulas, el sistema administrativo de protección de derechos, a través de las Defensorías Zonales, constituye el órgano con competencia para el tratamiento de situación de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. En estos casos, y conforme a las pautas que la propia legislación establece, las Defensorías pueden hacer aplicación de medidas de protección especiales consistentes en el alojamiento de un niño, niña o adolescente en una institución de albergue.

Reglamentando la legislación antes referida, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona el Decreto 1527/03 donde establece que:

*“Artículo 1° - Establécese que la autoridad judicial competente a fin de realizar la comunicación, prevista en el Art. 73 de la Ley 114 "Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes", es la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Artículo 2° - Las Entidades, públicas o privadas, que presten alojamiento a niños, niñas o adolescentes, en los términos del Art. 73 de la Ley 114, deben notificar dicha circunstancia al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y a la **Asesoría General Tutelar** del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el plazo de doce (12) horas de producido el ingreso de la persona a la Institución...*

*Artículo 3° - Los cambios producidos en las instituciones que a la fecha presten alojamiento a niñas, niños o adolescentes, incluido el cese de las condiciones de alojamiento, deben ser informados al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y por su intermedio a la Asesoría General Tutelar.*

*Artículo 4° - Efectuada la notificación dispuesta en el artículo 2° del presente Decreto, el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, juntamente con la Asesoría General Tutelar, darán intervención a la Defensoría Zonal, a fin de evitar que el alojamiento se transforme en una institucionalización. Asimismo, el Consejo y las distintas Defensorías Zonales coordinarán las acciones necesarias, tendientes a evaluar la efectividad de las medidas adoptadas. Cuando corresponda, de acuerdo a las características del caso se dará intervención al juzgado competente.*

Es así que frente a dicha comunicación, la AGT se constituye en uno de los actores con legitimidad para actuar en el circuito que deviene en una medida de protección especial, conforme lo establece también el art. 49 de la Ley 1903 y el decreto 1527/03.

En lógica concordancia con la redefinición institucional de la misión del Ministerio Público Tutelar, durante el año 2007 la AGT diseñó y puso en marcha un mecanismo de intervención frente a la comunicación efectuada por el GCBA y/o por los hogares que albergan niños en el ámbito de esta Ciudad. De esta forma, entendimos que la función de la Asesoría General es la de ejercer un control de legalidad del procedimiento y de la medida de protección en cada caso, así como también de realizar un seguimiento de la situación habitacional y funcional de los lugares de albergue.

Para ello, se formó un equipo de trabajo en la órbita de la Oficina de Trabajo Interdisciplinario y Enlace con la Comunidad (OTIEC), que bajo la dirección de la Secretaría de Gestión, analiza y proyecta cada caso en particular.

En este aspecto, nos propusimos como objetivo controlar el respeto del debido proceso en el marco de estas decisiones administrativas, en el entendimiento de que la aplicación de una medida de protección se realiza a través de un acto administrativo que debe respetar todos y cada uno de los principios de derecho administrativo y las garantías específicas contempladas en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Ley 114 y en la Ley nacional 26.061.

La finalidad de dicho contralor es generar un sistema de máxima garantía que redunde en beneficio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados en cada caso, a partir del seguimiento de los actos del Poder Ejecutivo. En este aspecto, entendemos que nuestra participación tiende a disminuir los márgenes de discrecionalidad del poder administrador. Además, la presencia de otras agencias del Estado, observando procedimientos y acciones del poder administrador, no hace más que fortalecer la institucionalidad democrática.

Con ello iniciamos una serie de reuniones con los responsables y efectores del Consejo de los Derechos donde se informó de la intervención que se comenzaría a realizar desde la AGT y se acordó la formalización de las comunicaciones a través de notificaciones escritas y de la realización de expedientes administrativos.



A partir de allí, comenzaron a recibirse, por escrito, las distintas comunicaciones de los ingresos de niños a albergues de la Ciudad, que con el correr del tiempo, y a partir de nuestra propia petición, fueron acompañándose de actos administrativos y constancias dirigidas a dar cuenta del proceso previo que justificó la medida.

La AGT formalizó, interiormente y en relación con el Poder Ejecutivo, la finalidad de su intervención en el marco del Decreto 1527, a través de la Resolución AGT 59/07 (Ver Anexo III), donde definió explícitamente su modalidad de intervención, haciendo público un instructivo de actuación que pone de manifiesto su función de órgano de contralor. En dicha resolución, la Asesora General reasigna el personal correspondiente, a los efectos de realizar las tareas exigidas. Asimismo, define los aspectos que deberán controlarse, a los fines de velar por la legalidad del procedimiento y de la medida de protección.

En cada caso, se requerirá que:

- a) El albergue esté respaldado por una medida dictada por el Consejo de Derechos
- b) Se remita el acto administrativo
- c) Se respete el principio de excepcionalidad de la medida
- d) Se respete el principio de temporalidad de la medida y de plazo más breve posible
- e) Se respete la garantía del art. 27 de la ley 26.061 (abogado del niño)
- f) Se respete la garantía de participación del niño y su derecho a ser escuchado.

Desde **agosto de 2007 hasta diciembre de 2007** fueron comunicados a la AGT más de 170 **albergues** de niños, niñas y adolescentes.

En todos los casos, en la AGT se confeccionó una actuación donde constan copias de las comunicaciones, de las medidas adoptadas y de los actos administrativos, y todos los requerimientos efectuados al Poder Ejecutivo (Dirección General de Niñez, Consejo de los Derechos, Defensorías Zonales, etc.) y a ONG.

En dichas actuaciones se realizaron más de 300 intervenciones de esta AGT velando por la legalidad del procedimiento y de las medidas.

De esta forma, la administración, a través del Consejo, deja de ser una instancia que en forma unilateral y exclusiva, sin el control de otra agencia del Estado, resuelve sobre el destino de los niños que ingresan en el sistema de protección integral y culminan alojados en una institución. En este escenario, la participación del Ministerio Tutelar da cuenta de una garantía específica, que deviene en mayores controles cuando se trata de intervenciones respecto de los derechos de las poblaciones más jóvenes, máxime cuando se trata de medidas que importan una decisión sobre la libertad de los niños.

### **III.1.c. Control de los lugares de albergue**

Por otra parte, por aplicación del art. 49 inc. 9 de la Ley 1903 se realizaron visitas institucionales en aquellos lugares que prestan un servicio de albergue en la CABA. La finalidad de estas intervenciones es controlar las condiciones de habitabilidad y funcionamiento de las instituciones.

Para ello se diseñó un protocolo, y una modalidad de actuación en las visitas institucionales, plasmado también en la Resolución AGT 59/07.

Las visitas institucionales tienen como objetivo:

- a)** la presentación institucional de esta nueva gestión del Ministerio Público Tutelar,
- b)** la inspección de las condiciones de habitabilidad y funcionamiento del lugar.

Todo ello se realiza a través de entrevistas con sus directivos y equipos, juntamente con el recorrido del lugar y la confección de actas.

A partir del mes de septiembre se puso en marcha un cronograma de visitas, donde concurren distintos funcionarios de la AGT e integrantes de la OTIEC. Ya han sido visitadas más de **15 instituciones** que prestan servicio de albergue convivencial. Durante el 2008 continúa el cronograma de visitas, hasta agotar todos los hogares en la Ciudad.

Las intervenciones a partir de la comunicación establecida en el Decreto 1527, como las visitas institucionales, constituyen fuentes de información que dan cuenta de los problemas que hoy presenta la política pública dirigida a los niños en la Ciudad, y permiten medir el estado de avance del cumplimiento de los mandatos constitucionales. En el capítulo VIII damos cuenta de los nudos críticos principales detectados por la AGT respecto de estos servicios del GCBA.

### **III.2. Las intervenciones de la AGT en materia de acceso a los derechos sociales**

Desde la AGT, y en el marco de la Secretaría General de Gestión, funciona la Oficina de Acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OFADESC), desde donde se realiza un seguimiento de la política social en la Ciudad, así como se proponen criterios de actuación.

La incorporación del tema de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se evaluó como uno de los ejes centrales de esta gestión, por las siguientes razones:

- a)** la necesidad de constituir, al interior del Ministerio Tutelar y en el ámbito de la agenda pública, a las situaciones de falta de acceso a la salud, a la alimentación, a la educación, a la vivienda como problemas de acceso a derechos humanos: derechos sociales,
- b)** la necesidad de incorporar en el Ministerio Público Tutelar una forma de intervención, que rescate la perspectiva jurídica,
- c)** la necesidad de fortalecer los mecanismos de intervención en materia de justiciabilidad de los derechos sociales<sup>10</sup>,

---

**10** En el marco de un sistema legal que reconoce derechos en forma igualitaria y perfila al Estado como principal responsable de su cumplimiento, los Estados también se comprometen a generar instancias y herramientas para reclamar por la efectividad de los DESC. Para ello, los Estados asumen el compromiso de generar espacios de control institucional de la política social, con la finalidad de que los incumplimientos de los compromisos asumidos con relación a los derechos sociales, puedan ser reclamados ante las autoridades públicas. En este marco, la justiciabilidad es

d) la necesidad de incidir en la agenda de gobierno desde una perspectiva de derechos.

### III.2.a. Las intervenciones en los expedientes judiciales

En el marco del trabajo respecto de DESC, la primera intervención de la AGT fue analizar los precedentes del Ministerio Tutelar en materia de amparos por acceso a derechos sociales. Como consecuencia de ello, se estimó necesario realizar un cambio sustancial, abandonando el criterio anterior de la AGT que se basaba en la tesis “clásica” que sostiene que los derechos sociales no constituyen más que declaraciones o principios políticos y, en consecuencia, los DESC no generan ningún poder jurídico en los ciudadanos para demandar en razón de su incumplimiento <sup>11</sup>.

Desde la AGT se desarrollaron nuevos dictámenes, conforme a los mandatos constitucionales. De esta forma, según cada expediente judicial, se adhiere a la tesis moderna respecto de los DESC, en tanto se los entiende como derechos operativos, que generan inmediatas obligaciones para los Estados y posibilidades a los ciudadanos de reclamar en caso de amenaza o vulneración.

Desde dicha perspectiva, durante el año 2007 se han realizado **más de 80 intervenciones** en expedientes judiciales donde se debate el acceso de un derecho social.

En el mismo camino, se ha prestado el apoyo institucional necesario a los Asesores ante la Primera Instancia cuando llevan adelante acciones administrativas y/o judiciales dirigidas a exigir el respeto, la protección y la

---

entendida como la posibilidad de reclamo efectivo ante la Administración de Justicia cuando el Estado no cumple con su obligación de garantizar los derechos sociales reconocidos en la Constitución, ya sea por inexistencia de políticas sociales o por existencia de políticas ajenas a los mandatos impuestos por las normas superiores.

<sup>11</sup> Esta tesis entiende a los DESC como cláusulas programáticas, que no generan inmediatos efectos legales. Es decir, los DESC no importan derechos para los ciudadanos ni obligaciones para los Estados. La consagración de los DESC en los textos constitucionales se limita exclusivamente a habilitar al legislador a incursionar en materias que antes le eran vedadas. Sin la actividad legislativa interna, estos derechos no otorgan potestad alguna ni posibilidad de reclamo judicial. De esta forma, las intervenciones del Estado en materia social son concebidas como concesiones gratuitas y no como obligaciones positivas impuestas por la ley.

satisfacción de los derechos sociales de los niños y las personas afectadas en su salud mental.

A título de ejemplo, cabe mencionar el trabajo realizado en forma conjunta con la Asesoría de Primera Instancia Nro. 1 ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en el caso judicial “*Medina Benítez y otros c/GCBA s/amparo* - Expte. 26.034/07” que tramita ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 2 de la Ciudad. Este expediente fue iniciado juntamente con el Asesor ante la Primera Instancia, como coactores, en un amparo reclamando el acceso a la vivienda digna de las familias que actualmente habitan en el Parque Roca y fueron víctimas del incendio ocurrido en el bajo autopista de la ex AU 7 (más conocido como “Villa el Cartón”).

Actualmente el expediente se encuentra en pleno trámite, y en el desarrollo de los impulsos y estrategias se trabaja juntamente con la Primera Instancia.

### **III.2.b. Turno en materia de acceso a la salud**

Otra de las instancias donde la AGT mantiene cotidiana intervención en materia de acceso a derechos sociales es en la recepción y trámite de casos urgentes que suceden en el marco del sistema de salud en la Ciudad de Buenos Aires<sup>12</sup>.

A partir de las resoluciones 1252<sup>13</sup> y 1956<sup>14</sup> del Ministerio de Salud del GCBA, la Asesoría General se constituye como un órgano de recepción

---

**12** Cabe referir que la Justicia de la Ciudad no ha generado un turno judicial para la atención de cuestiones de amparo en horario y días inhábiles. A pesar de ello, este Ministerio Tutelar entendió que debía recibir cualquier petición urgente que involucre el acceso a los derechos de sus representados y por ello implementa la intervención que estamos presentando.

**13** Los arts. 6º y 7º de la resolución 1252 establecen, respectivamente: Para el supuesto de que los niños/as y adolescentes que concurren a los efectores sin un acompañante adulto y se encontraren en situación de emergencia y/o urgencia, deberá brindarse primero la atención asistencial necesaria a fin de garantizar en forma prioritaria el derecho a la salud de dicha población. Posteriormente y sólo en aquellos casos en que existiera oposición del niño/a o adolescente y/o de su representante legal a la práctica médica que se realizara (o que se le esté por realizar en el futuro), o cuando se tratara de prácticas que requirieran autorización judicial, tales como mutilación de órganos, cambio de sexo o trasplantes, se solicitará la autorización correspondiente a la “Asesoría General Tutelar de Menores e Incapaces de la Ciudad de Buenos Aires”, de acuerdo a lo dispuesto por el Anexo, y “Una vez superado el motivo que dio origen a la atención en el efector de salud y no mediando problemática social, el niño/a o adolescente (solo/a, embarazada y/o a cargo de otro niño/as) podrá retirarse por sus propios medios, independientemente de que cuente o no con acompañante adulto. En caso de presentar problemática social y de persistir la misma al momento de la externación luego de que el efector de salud garantizara un adecuado abordaje interdisciplinario, deberá comunicarse a la Guardia Permanente del CDNNyA, a efectos de considerar lo dispuesto en el Art. 73 de la Ley 114 de

de solicitudes que involucran la necesidad de arbitrar mecanismos urgentes para que un niño, niña, adolescente o persona afectada en su salud mental acceda a la protección de su salud.

Para la recepción de estas consultas y el tratamiento de los casos, se diseñó una modalidad de actuación que, desde una perspectiva de derecho, perfila a la AGT como un órgano de inmediato reclamo e interpelación a los distintos responsables institucionales para que, en cada caso concreto, se remuevan los obstáculos y se garantice el acceso al derecho. Las intervenciones se planificaron con la idea de agotar todas y cada una de las instancias necesarias para solucionar en forma inmediata cada caso, incluso apelando a la intervención jurisdiccional, a través de acciones de amparo.

Este turno judicial se desarrolla a partir de la recepción de consultas en un teléfono celular de turno, los 365 días del año, las 24 horas. Para la implementación de una atención armónica y coordinada, se realizaron distintas gestiones internas, en el marco de la AGT, a los fines de acordar con los funcionarios a cargo de la atención del turno, las modalidades de intervención, enmarcadas en la lógica de una misión institucional que se dirige a velar por la protección de los derechos.

Entre los meses de julio y diciembre del año 2007 se han recibido más de 50 consultas en el Turno de la AGT. En todos los casos se prestó asesoramiento, se efectuó alguna intervención para exigir recursos necesarios o bien se ordenó la intervención de algún otro órgano judicial o administrativo.

Las consultas involucran las siguientes demandas:

- Faltas de recursos médicos, tales como anestesistas, respirador, Unidad de Terapia Intensiva (UTI) pediátricas, en casos de urgencia.
- Necesidad de traslados urgentes.

---

*“Protección Integral de Niños/as y Adolescentes en la Ciudad de Bs. As.”, conforme surge del Anexo. En ningún caso la inexistencia de acompañante adulto podrá dar lugar a una intervención judicial y/o policial de niños/as y adolescentes sin consulta previa con la Guardia Permanente del Consejo de Derechos de Niños/as y Adolescentes (CDNNyA)” tal como se establece en el Anexo.*

**14** Procedimiento para la Denuncia y Tratamiento Integral de las Situaciones donde se encuentren afectados o amenazados los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se atiendan en los efectores de salud dependientes del Ministerio de salud del GCBA...4) Cuando se trate de internaciones en materia de salud mental de niños, niñas y adolescentes, deberá comunicarse en forma inmediata a la Asesoría General Tutelar Adjunta de Incapaces.

- Necesidad de Plazas psiquiátricas.
- Externación de niños en situación de calle, con alta médica y sin responsable adulto.
- Necesidad de acompañantes hospitalarios para niños que se encuentran solos en los hospitales, por carecer de acompañante adulto.
- Solicitud, por parte de los efectores de salud, de consignas policiales para niños internados en Hospitales.
- Falta de centros adecuados para la problemática de las adicciones.
- Solicitud de autorizaciones para efectuar prácticas médicas invasivas.
- Por discrepancias médicas.
- Solicitud de orden para internación psiquiátrica.

Las demandas han sido realizadas por los propios efectores de salud y por el Consejo de Derechos del Niño, a través de la Guardia de Abogados. En ambos casos, las comunicaciones son para asesoramiento y para la actuación urgente a los efectos de la remoción de obstáculos.

En la mayoría de las consultas, el simple asesoramiento ha sido efectivo a fin de obtener que los niños o personas involucradas puedan acceder al recurso necesario. En algunos casos (el 30 % aproximadamente), se requirió una intervención directa de la AGT para reclamar en forma inmediata a los responsables del GCBA, con la finalidad de lograr el recurso necesario.

### **III.2.c. Seguimiento y control del presupuesto 2008 del GCBA**

En el marco del trabajo “extrajudicial”, hemos realizado distintas intervenciones vinculadas a incidir en la agenda de gobierno. La actividad principal fue el seguimiento del proceso de gestión del presupuesto 2008 del GCBA, donde se definen los recursos para la implementación de la política dirigida a los niños y personas afectadas en su salud mental para el año 2008.

Realizamos un análisis del proyecto de presupuesto y participamos de las rondas de las distintas jurisdicciones con la idea de poder conocer los programas dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, las modalidades de intervención planificadas, las metas físicas propuestas y el presupuesto destinado en cada caso.

El seguimiento del presupuesto nos permite mejorar nuestras intervenciones en cada caso puntual, al mismo tiempo que nos facilita controlar en forma directa la ejecución de los programas dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

#### **III.2.d. Apoyo institucional en jornadas de trabajo intersectoriales**

- **"El hambre silencioso: déficit nutricional en la Ciudad de Buenos Aires"**: En el mes de septiembre la AGT participó de la convocatoria a una mesa de trabajo, juntamente con la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura de la Ciudad, el Foro Social de la Salud y Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). En la jornada participaron distintos legisladores, magistrados de la Ciudad, especialistas en el tema, representantes de las organizaciones no gubernamentales y representantes de organismos de derechos humanos, quienes debatieron sobre los problemas de acceso a la alimentación de la Ciudad, los efectos de la malnutrición en los niños y mujeres embarazadas y los obstáculos que presenta la política de la Ciudad en materia alimentaria. Se analizó y apoyó un proyecto legislativo dirigido a realizar un diagnóstico sistemático que dé cuenta del problema en la Ciudad, así como un programa de abordaje integral.



- En el mes de octubre se participó de un grupo de trabajo con la Dirección General de Niñez y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, con la colaboración de expertos, a efectos de realizar un documento que propusiera líneas de trabajo respecto de la diversidad sexual, la identidad y apariencia de género, dirigido a instituciones que prestan servicio de albergue para niños en situación de calle.

### **III.3. Las intervenciones de la AGT en materia contravencional y penal juvenil**

Vale señalar que en la actualidad aún no ha sido puesta en funcionamiento la Asesoría de Primera Instancia ante el fuero contravencional (Cf. Res AGT Nro. 85/07), por lo cual es la propia Asesoría General la que interviene en todos los expedientes y en todas las instancias. La AGT, en el marco de la Secretaria General de Gestión, cuenta con el apoyo de la Oficina Contravencional y Penal Juvenil para el desarrollo de esta competencia.

#### **III.3.a. Intervenciones en los expedientes judiciales**

A partir de la redefinición del rol del Ministerio Tutelar, las intervenciones de la AGT en los expedientes que involucran contravenciones o delitos se modificaron.

En este sentido, se ha generado un criterio novedoso respecto del rol que le cabe al Ministerio Tutelar como parte en los procesos contravencionales y penales, en tanto no se sostendrá la función asistencial, de seguimiento, y en algunos casos de defensa técnica, que históricamente asumió la Asesoría General.

Entendemos que las intervenciones del Ministerio Tutelar deben ser acordes con su función de órgano de contralor. Por ello, no le corresponde a este Ministerio asumir la función de defensa técnica, que es propia del Ministerio Público de la Defensa, ni la de asistencia directa ni control social de los representados, que son de competencia del Poder Ejecutivo y el Ministerio Fiscal, respectivamente.

Definimos la intervención del Ministerio Público Tutelar en los expedientes judiciales para cumplir con la finalidad de velar por la legalidad del procedimiento y el debido funcionamiento de todas las instituciones que convergen en el desarrollo del proceso judicial, en sentido amplio.

Con la finalidad de operativizar nuestras intervenciones, se realizaron distintos encuentros con funcionarios de la AGT que proyectan dictámenes en causas penales y que reciben las solicitudes durante el turno penal, que se desarrolla los 365 días del año, durante las 24 horas.

De esta manera, las distintas presentaciones, dictámenes y solicitudes de esta institución se traducen en opiniones, sugerencias y pedidos tendientes a garantizar el respeto de las garantías de nuestros asistidos y no a realizar un seguimiento social o un control o vigilancia al servicio de la Administración de Justicia.

Asimismo, por Resolución AGT 69/07 (Ver Anexo IV) se aprobó un instructivo que contiene un protocolo de funcionamiento básico para intervenir en los casos del turno penal, donde también se recoge el sentido de las intervenciones en un rol independiente, autónomo y de mero contralor.

Durante el año 2007 se han realizado más de **400 intervenciones en expedientes judiciales** y **80 intervenciones** mediante el turno judicial, que reflejan, en cada caso, esta forma de entender nuestra misión institucional.

### **III.3.b. Control de las condiciones de alojamiento y cumplimiento de los estándares internacionales**

Otras de las funciones que cumple la AGT es la de contralor de las condiciones de detención y alojamiento de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental. En este marco, se incorporaron en la agenda de trabajo las mandas constitucionales dirigidas a prevenir y sancionar toda especie de trato cruel y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

A través de la Resolución AGT Nro. 121/07 (Ver Anexo V), la AGT creó el “Banco de datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, condiciones de alojamiento, tratamiento e

integración". La finalidad de dicho banco es la de sistematizar, de forma anónima, el desempeño y trato que dispensan todas las fuerzas de seguridad y los responsables de establecimientos que alojan personas menores de edad y personas afectadas en su salud mental, sea en el marco de un expediente judicial, administrativo o de cualquier índole.

Por otra parte, cabe mencionar que al momento de la asunción de esta nueva gestión, existía en la AGT un Centro de Espera de Niños, Niñas y Adolescentes Detenidos (CENNAD), de exclusiva administración de la AGT, que era destinado al alojamiento de niños, niñas y adolescentes que requerían ser debidamente identificados en el marco de un expediente contravencional, y mientras culminara dicho trámite de identificación. Ello, en tanto la Ciudad carece de centros especializados para el alojamiento de niños en dichas circunstancias.

En concordancia con el sentido que asumimos en la AGT se resolvió que el CENNAD pasara a depender directamente del Ministerio Público Fiscal. Ello, en el entendimiento de que resulta contradictorio a la propia finalidad de este Ministerio Público Tutelar la asunción de la obligación de administrar dicho centro, al mismo tiempo que la responsabilidad del control de las condiciones de alojamiento y el cumplimiento de los estándares de derechos humanos. (Ver Anexos VI y VII)

De esta forma, a partir de aquí, la AGT, respecto del CENNAD, concentra su intervención en el estricto control de las condiciones de habitabilidad del lugar, así como de la vigilancia del respeto de los derechos y garantías de los niños allí alojados.

### **III.3.c. Acción declarativa de inconstitucionalidad**

En otro orden de intervenciones, la AGT presentó una acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior, cuestionando la validez constitucional del art. 27 de la Ley de Procedimiento Contravencional (Ver Anexo VIII). Esta acción cuestiona la legitimidad para la intervención ilimitada en la vida de los niños, niñas y adolescentes incursos en una contravención, conforme un análisis de la normativa constitucional vigente, y en el entendimiento de que dicha cláusula constituye un resabio del derogado modelo de patronato.

### **III.3.d. Participación en el ámbito legislativo. Ley 2451**

#### **Régimen Procesal Penal Juvenil.**

En el año 2007 se sancionó la Ley 2451 Régimen Procesal Penal Juvenil que establece un procedimiento específico para la persecución y juzgamiento de personas menores de edad, imputadas por la comisión de un delito, en el marco de la Justicia de la Ciudad.

La AGT participó de la discusión de la nueva ley en la Legislatura de la Ciudad. Se realizaron distintas reuniones de trabajo con las Comisiones de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud y de Justicia de la Legislatura, donde se discutió el contenido del proyecto de ley y se acercaron opiniones y pedidos de modificaciones de algunas cláusulas del proyecto (Ver Anexo IX).

Una vez sancionada la nueva ley, la AGT organizó una jornada juntamente con el Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura, donde se presentaron las distintas opiniones respecto de la nueva ley. A las jornadas fueron invitados, como expositores, expertos en la materia y magistrados de la Justicia de la Ciudad.

#### **III.3.e. Visitas institucionales a los institutos de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes**

Otra de las instancias donde la AGT se encuentra obligada a ejercer su rol de contralor de las condiciones de alojamiento de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad es en los “institutos penales” que se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires.

Los institutos penales son centros de privación de libertad de niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, dispuestos por la Justicia nacional. Dependen y son administrados por jurisdicción nacional. Sin embargo, por aplicación del concepto de habitante de la Constitución de la Ciudad, entendemos que la condición de alojamiento de las personas que se encuentran privadas de libertad en dichos institutos es también materia de actuación de este Ministerio tutelar.

Por ello, en septiembre de 2007 notificamos a las autoridades nacionales (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia)

nuestra intención de comenzar una ronda de inspecciones a los centros de privación de libertad bajo su órbita. Dicha presentación originó un expediente administrativo, en el cual, hasta la fecha, no se ha generado ninguna respuesta formal. Sin embargo, en los hechos las autoridades nacionales nos han denegado el acceso a los institutos desconociendo nuestra legitimidad y competencia en materia de contralor de todas aquellas instituciones que alberguen habitantes menores de edad, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (Ver Anexo X).

En la actualidad hemos presentado un pronto despacho, a la espera de una inmediata respuesta formal, y hemos acordado informalmente con el Director Nacional de Derechos y Programas de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia la realización de visitas en compañía de la Defensoría General de la Nación.

#### **III.4. Las intervenciones de la Asesoría General Tutelar en materia de salud mental**

También en materia de salud mental desde la Asesoría General se ha generado una modalidad de intervención tendiente a:

- a)** Abordar el tema, al interior del Ministerio tutelar, como un tema de derechos humanos.
- b)** Incidir en la agenda pública y de gobierno desde la perspectiva de derechos.

En este marco, se trabajó con funcionarios y empleados de la AGT que comenzaron a actuar en equipo para el seguimiento y contralor de la política de salud mental de la Ciudad.

En una primera etapa se realizaron distintas intervenciones dirigidas a actualizar un diagnóstico que dé cuenta de la actual situación de la política de salud mental en la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello se realizaron vistas institucionales e inspecciones en los siguientes hospitales e instituciones que trabajan con personas afectadas en su salud mental:

- Hospital Infante Juvenil Carolina Tobar García.
- Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear.

- Hospital Moyano.
- Hospital Borda.
- Programa de Externación Asistida para la Integración Social (PREASIS).
- Clínica Psiquiátrica “Nuestra Señora de Lujan”.

De ello hemos podido conocer los serios problemas que actualmente presenta este sector. Asimismo, hemos realizado un seguimiento de los expedientes judiciales respecto de los hospitales Borda, Moyano, Alvear y Tobar García, donde también se observan algunos de los principales problemas que presenta la política de salud mental en la Ciudad de Buenos Aires (Ver Capítulo VIII.2.).

En el caso particular de la Clínica Nuestra Señora de Lujan, frente al conocimiento de una denuncia penal efectuada por la Defensora Oficial ante la Jurisdicción Nacional, Dra. Carolina Palladini<sup>15</sup>, la AGT realizó una visita institucional donde pudo corroborar algunas irregularidades, como el alojamiento de niños en lugares de encierro, alojamiento de niños con personas mayores y la situación de muchos niños en condiciones de somnolencia que no les permitían generar tipo alguno de comunicación con el exterior, entre otros.

Informamos la situación a las distintas agencias del Estado que tuvieran incidencia o relación con dicha Clínica, solicitando se tomen medidas al respecto<sup>16</sup>.

Por último, la AGT ha participado de distintos encuentros:

---

**15** A partir de la visita realizada por la “Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes”, dependiente de la Defensoría General de la Nación, se pudieron constatar serias irregularidades en la mencionada Institución que dan cuenta de gravísimas vulneraciones a los derechos de las personas allí internadas. En tal sentido, la Comisión mencionada radicó una denuncia en la Comisaría 21 de esta Ciudad, por el tenor de los hechos constatados, y a partir de ello se encuentran investigando la Fiscalía Contravencional y de Faltas de la Ciudad N° 5 y el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 6, Secretaría N° 118, por la posible comisión de contravenciones / faltas y/o de delitos. Los hechos denunciados por la Defensoría General de la Nación fueron casos de niños atados, encerrados y en condiciones de somnolencia preocupantes. Asimismo, se denunció maltrato y hostigamiento a la propia Defensora por parte de la Institución.

**16** Los oficios fueron remitidos a la Dirección General de Salud Mental del GCBA, la Dirección General de Niñez, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la SEDRONAR, el Ministerio Nacional de Salud, la OSECAC, el CDNNyA, la Cámara Civil, los Juzgados del interior del país que habían ordenado internación de personas en dicha clínica, la Fiscalía Contravencional y de Faltas N° 5 y la Fiscalía de Instrucción.

- Reunión plenaria del Congreso General de Salud Mental (COGESAM) creado por la Ley 448.
- “Jornadas sobre Salud mental en establecimientos carcelarios del servicio penitenciario federal” y “Jornada de reflexión: salud mental como una cuestión de Estado”
- Asistencia a la presentación del informe “Vidas Arrasadas” (CELS - MDRI).
- Participación del taller organizado por el CELS - MDRI (8 de noviembre).
- Encuentro con la Comisión de Salud Mental de la Defensoría General de la Nación.

### **III.5. Participación en el plenario del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**

La AGT participa en las reuniones plenarias del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes<sup>17</sup>, donde conjuntamente las autoridades y representantes de distintos ministerios de gobierno y de ONG definen temas de agenda y planifican distintas intervenciones y propuestas de políticas públicas dirigidas a la infancia.

Dicha instancia constituye un contexto importante en el cual poder hacer nuestros diagnósticos y peticiones respecto de los nudos y obstáculos que se presentan en la Ciudad en materia de infancia y adolescencia.

### **III.6. Apoyo de la Secretaría General en el marco de la Comisión Conjunta del Ministerio Público**

En la Comisión Conjunta del Ministerio Público, la Secretaría General colabora con la Asesora, asistiendo en la proyección de cuestiones atinentes al futuro reglamento interno del Ministerio Público, así como al reglamento de sumarios.

---

<sup>17</sup> Recuérdese que el Consejo es el organismo de gobierno especializado en infancia que tiene a cargo la función de promoción y protección de los derechos. En este marco, el Consejo debe asesorar y proponer al Gobierno las políticas a planificar y ejecutar en materia de infancia. El Plenario constituye una instancia participativa, donde los distintos representantes abordan las diversas problemáticas y resoluciones de los problemas vigentes.

Actualmente se han creado dos comisiones de trabajo que se encuentran realizando proyectos de reglamentos internos y de sumarios.



#### **IV. La Secretaría General de Coordinación Administrativa: actividades 2007**

En el ejercicio de su misión, la Secretaría General de Coordinación Administrativa ha llevado a cabo las siguientes tareas:

- Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del ejercicio 2008 que de acuerdo con la normativa vigente fue acompañado del Plan de Compras correspondiente<sup>18</sup>. Este instrumento fue aprobado por la Resolución AGT 62/07 y posteriormente en el Ministerio Público por la Resolución Nro. 4 de la Comisión Conjunta de Administración.

- Control de la ejecución presupuestaria de los incisos que componen el presupuesto asignado al Ministerio Público Tutelar para el año 2007. Del resultado del mismo, se confeccionó la Resolución AGT 88/07 de adecuación de partidas presupuestarias.

La aplicación de la normativa vigente referida a los aspectos administrativos y el estudio de nuevas herramientas y adaptación de preexistentes se ha exteriorizado de diferentes maneras:

- Participación en el marco de la Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público.
- Propuesta y diseño de la Resolución 4/07: Aprobación del Anteproyecto de Presupuesto 2008 del Ministerio Público, con solicitud de jurisdicción y de partidas al Estado Nacional por transferencias de competencias de la Justicia.
- Propuestas y diseño de Resolución 5/07: Aprobación para el Ministerio Público del Pliego Único de Bases y Condiciones para sus compras.

---

**18** Para tal cometido se han tomado en cuenta las necesidades de los distintos sectores del Ministerio Público Tutelar de acuerdo con relevamientos realizados, la adecuación de información proporcionada por la Dirección de Programación y Administración Contable, Dirección de Suministros, Información de la Dirección de Compras y Contrataciones del Consejo de la Magistratura CABA Proyección anual del costo de la Planta y las incorporaciones previstas según el Anexo I de la Ley 1903, toda esta información estructurada de manera tal que expresara cabalmente los recursos que el Ministerio Público Tutelar debía contar en el año 2008 para llevar a cabo la tarea que le fuera asignada por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Propuestas y diseño de Resolución 6/07: Aprobación del Reglamento de Compras y Contrataciones Menores MP.
- Propuesta y diseño de Resolución 9/07: Aprobación del Reglamento para la tramitación y asignación de viáticos.
- Propuesta y diseño del Acuerdo Administrativo N° 2 del Ministerio Público con el Consejo de la Magistratura.
- Propuestas y diseño de Resolución 79/07 de Constitución de las Comisiones de Evaluación de Ofertas, de Recepción de Bienes y Servicios y el Área Jurídica necesarias para llevar a cabo el proceso de compras.
- Propuesta y diseño de Resolución 81/07: Ampliación de la Asesoría Tutelar N° 1 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo-Tributario.
- Propuesta y diseño de Resolución 82/07: Ampliación de la Asesoría Tutelar N° 2 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo - Tributario.
- Propuesta y diseño de Resolución 83/07: Ampliación de la Secretaría General de Coordinación Administrativa.
- Propuesta y diseño de Resolución 84/07: Implementación de la Asesoría ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo-Tributario.
- Propuesta y diseño de Resolución 85/07: Implementación de la Asesoría de Primera Instancia en lo Penal y Contravencional.
- Propuesta y diseño de Resolución 86/07: Implementación de la Asesoría N° 3 de primera instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario.
- Propuesta y diseño de Resolución 96/07: Aprobación del Régimen General de Cajas Chicas para el Ministerio Público Tutelar.

- Propuesta y diseño de Resolución 126/07: Aprobación del Régimen de Fondo Permanente Especial.
- Propuesta y diseño de Resolución 127/07: Puesta en marcha del Proceso de Evaluación de Desempeño del Personal del Ministerio Público Tutelar.
- En proceso de confección del Régimen de Compras que permita regular las compras de hasta 300.000 unidades.

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

- Temas de Personal: En cuanto al Control de Entradas y Salidas del Personal, se han implementado planillas nuevas y se han mejorado los registros de los movimientos de entrada y salida.
- La Secretaría centraliza los trámites de licencias de todo el Ministerio Tutelar. Con apoyo del asesor en informática se ha puesto en marcha el sistema de consulta online, lo que permite que las licencias sean aprobadas en esta Asesoría General.
- Compras y Contrataciones: Se ha realizado la adquisición de material jurídico (Res. 93/07) y de equipamiento informático (Res. 109/07) que han permitido darles solución a distintos sectores de la Asesoría que carecían de los mismos.
- Mantenimiento y Servicios: Se ha logrado incorporar distinto tipo de moblaje (sillas, escritorios, bibliotecas, percheros, impresora), lo que ha cubierto la carencia de estos elementos, permitió armar una sala de reunión en la oficina de la Asesora General Tutelar y una Biblioteca en dependencias del Ministerio Público Tutelar (Combate de los Pozos 155, 7º piso), que con la colaboración del Departamento de Biblioteca y Jurisprudencia del Consejo de la Magistratura permite la consulta de todo el Ministerio Público. Asimismo, se encuentra en proceso de contratación el mejoramiento de alfombras y cortinas en distintos sectores de la Asesoría.

- Contratos: De acuerdo con lo aprobado por el Acta Acuerdo N° 2, 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 ha tomado 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 N° 9/2007.

- Sistemas Informáticos: Se ha avanzado en la implementación del sistema de licencias. Se han realizado los cursos preparatorios para la utilización del Gescaba y se espera poner en vigencia el programa Juscaba. Asimismo, es necesario avanzar en el control de la ejecución presupuestaria. Para ello se está estudiando la viabilidad de añadir ciertas instrucciones en el programa del Consejo de la Magistratura que permita preparar espejos de información.

- Se lleva 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 distintos controles con la existencia de los Bienes que forman parte del Inventario, con resultados no verificables. Por tanto, se estudia la posibilidad de armar un sistema propio adecuado a lo establecido en la Ley 1903.

La sanción del Presupuesto 2008, hizo lugar al pedido del Ministerio Público y otorgó la jurisdicción presupuestaria para el mismo, atento a ello, esta Secretaría se encuentra analizando la conformación de por lo menos tres áreas que serán comunes al Ministerio Público: Auditoría Interna – Sector Liquidaciones – Tesorería.

La aprobación de nuevas estructuras –una Asesoría de Primera Instancia en lo Penal y lo Contravencional, una Asesoría de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario y una Asesoría ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario–, dentro del marco establecido

en el Anexo I de la Ley 1903 “Ley Orgánica del Ministerio Público”, impone a la Secretaría para el año 2008 un amplio operativo para dotarla de todos los recursos, tanto humanos como materiales, para llevar a cabo las funciones para las cuales fueron creadas.

Cabe destacar que, si bien el Anexo I de la Ley 1903 establece que el Ministerio Público Tutelar estará integrado por seis asesorías de primera instancia y tres de segunda instancia, utilizando criterios de extrema austeridad, aún no cubrimos la estructura que nos determina la ley, ya que, de acuerdo con el Presupuesto solicitado sólo habrá cuatro Asesorías Tutelares de primera instancia –tres ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario– y una Asesoría Tutelar ante la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario.

Aquí es preciso decir que el proceso de selección de magistrados, mediante el Concurso de Oposición y Antecedentes, llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura tal como manda la Constitución de la Ciudad, tiene una demora de tal magnitud que afecta gravemente el servicio de justicia prestado por la Ciudad, afectando gravemente el acceso a la Justicia y el derecho a la tutela judicial de los habitantes de la Ciudad. Por lo que, más allá de regular la designación de los llamados “jueces en comisión”, es preciso que el Consejo de la Magistratura revea de forma urgente la normativa que regula el proceso de selección de Magistrados (Cf. Resolución CM Nro. 160/2005), a fin de que este proceso sea ágil y contenga plazos para las distintas etapas del procedimiento, a la vez que garantice y respete todas las previsiones constitucionales en lo que respecta al sistema de selección y designación de Magistrados.

También es importante decir que la entrada en vigencia de la Ley 1903 hizo necesaria la coordinación de tareas con el Consejo de la Magistratura. Si bien esta tarea no ha sido fácil, se logró, con la colaboración de todas las partes, constituir la Comisión de Enlace entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público de la Ciudad (CODE), que es el espacio por medio del cual el Ministerio Público de la Ciudad coordina las atribuciones establecidas en la Ley 1903 con el Consejo de la Magistratura.

Las tareas que se llevan a cabo desde la Secretaría General de Coordinación Administrativa y que fueran mencionadas en los párrafos

anteriores se realizan con el objetivo claro de servir de apoyo al funcionamiento del Ministerio Público Tutelar, en el marco de un trabajo en equipo y con un alto grado de entusiasmo en la ejecución de las mismas.

## **V. Programa de Pesquisa Neonatal**

Otra de las intervenciones de la AGT respecto de la protección del derecho a la salud se produce en el marco del llamado Programa de Pesquisa neonatal. En estos casos el trabajo es realizado desde la Adjuntía de Menores.

El Programa de Pesquisa Neonatal, creado en el año 2000 por la Coordinación de Redes de Salud del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tiene como principal objetivo prevenir, mediante el diagnóstico y tratamiento precoz de patologías neonatales no evidentes, el daño irreversible, ocasionado por la enfermedad. Básicamente consiste en la extracción de unas gotas de sangre que se obtienen del talón del recién nacido dentro de las 72 horas de vida. A través de tal análisis se descubren distintas enfermedades que pueden ser tratadas inmediatamente. Entre las patologías se encuentran: hipotiroidismo congénito, hiperplasia suprarrenal, fibrosis quística, fenilcetonuria, galactosemia, deficiencia de biotinidasa, retinopatía e hipoacusia, enfermedad de chagas y sífilis, así como otras anomalías metabólicas, genéticas o congénitas. Algunas de estas enfermedades pueden producir retraso mental grave y otras patologías.

El examen es realizado también a las madres gestantes para el control de enfermedades como sífilis y chagas.

Resulta importante destacar la obligatoriedad y gratuidad de este tipo de análisis.

### **V.1. Estructura**

El programa se encuentra organizado en tres niveles de atención. El primero está constituido por doce maternidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tres hospitales pediátricos y los Servicios de Neonatología, responsables de la toma de la muestra de sangre del recién nacido y de dar información a los padres sobre el programa y sus alcances.

El segundo nivel, constituido por cinco laboratorios de Pesquisa, tiene la función de realizar las determinaciones y analizar los resultados.

El tercer y último nivel, constituido por cuatro Servicios de Endocrinología y dos Servicios de Nutrición, tiene por objetivo el seguimiento y posterior tratamiento de los pacientes.

## **V.2. Normativa de creación en la órbita del GCBA**

En la órbita del GCBA encontramos la Ley 534, sancionada en noviembre de 2000, que estableció la obligación de realizar la pesquisa neonatal de hipotiroidismo congénito y fenilcetonuria en todos los establecimientos públicos de la seguridad social y privados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, prevé el compromiso de adoptar las previsiones presupuestarias para garantizar la realización de esta pesquisa y el desarrollo de un estudio de evaluación para implementar la detección de fibrosis quística y otras anomalías congénitas.

Finalmente, la Ley 1808, sancionada en el año 2005, promulga en detalle la nómina total de enfermedades a las que se hizo referencia supra.

Concretamente, el Programa de Pesquisa Neonatal es un programa central que depende del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad, Coordinación de Redes de Salud, aprobado por la Resolución 1006/03 y publicado el 27 de junio del 2003. En la actualidad, funciona bajo el marco de la Ley 1808 del GCBA (modificatoria de la Ley 534).

## **V.3. Actuación de la Asesoría General Adjunta de Menores, a cargo de la Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena**

En cumplimiento de la resolución N° 66 de fecha 16 de junio de 2004, que delegó en la Adjuntía de Menores de la Asesoría General Tutelar la función de coordinación de las acciones que se lleven a cabo en el marco de la Ley 534 de Pesquisa Neonatal, tendientes a la averiguación y posterior citación de las madres de los recién nacidos afectados con el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas, la Cámara Nacional Electoral y la Sección Seguridad y Enlace con el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires de la Policía Federal Argentina, es que se ha intervenido en 13 pedidos de búsqueda a partir del mes de julio de 2007 hasta el mes de diciembre inclusive de ese mismo año.

La injerencia se produce a los fines de posibilitar la localización de bebés recién nacidos, con el objeto de garantizarles el derecho a la



salud, en el marco de la Ley 1808 antes mencionada, arbitrándose los medios necesarios para ello.

De los casos tratados, se relevaron 10 intervenciones exitosas donde la madre fue rastreada y llevada al hospital para la realización de los análisis. En los restantes casos, la madre había regresado a su país de origen (Perú), o bien se había detectado su domicilio en la provincia de Santiago del Estero, quedando el último supuesto para ser resuelto al momento de elevarse el informe respectivo.

A su vez, como dato complementario y de interés, se menciona que en ocho oportunidades las madres residían en Capital Federal, no siendo así en el resto de los supuestos, donde el domicilio figuraba en la provincia de Buenos Aires, exceptuando dos casos (Santiago del Estero y Perú).



## **VI. Seguimiento y control de personas adultas incapaces y/o inhabilitadas alojadas en establecimientos geriátricos. Actuación de la Asesoría General Adjunta de Incapaces, a cargo de la Dra. Magdalena Giavarino**

A finales del año 2006, la Dirección General de Fiscalización y Control, dependiente de la Subsecretaría de Control Comunal del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dio intervención a la Asesoría General Tutelar junto a la Dirección General de la Tercera Edad del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, de clausuras de establecimientos geriátricos de la Ciudad.

En consecuencia, esta Asesoría General Tutelar ha prestado colaboración con esa Dirección en el relevamiento de establecimientos geriátricos de la Ciudad, a fin de detectar la posible existencia de personas incapaces declaradas interdictas y/o inhabilitadas. La intervención de este Ministerio Público debe darse sólo en los supuestos señalados, por cuanto la Asesoría General Tutelar carece de competencia para representar a personas adultas cuya capacidad no ha sido cuestionada.

No obstante, el Poder Ejecutivo local debe comunicar al Ministerio Público Tutelar la presencia de personas adultas con algún padecimiento mental en los establecimientos geriátricos de la Ciudad de Buenos Aires (Cf. art. 5º inc. e. apartado 3 del decreto nº 1076/GCBA/05 reglamentario de la Ley 661 y su modificatoria Ley 1003).

Por medio de las Resoluciones AGT 8/07 y 32/07, se dispuso la intervención de la Asesoría General Tutelar en caso de que la Dirección de Tercera Edad dependiente de la Subsecretaría de Promoción e Integración Social de la Secretaría de Desarrollo Social comunique fehacientemente la existencia de personas adultas incapaces y/o inhabilitadas alojadas en el respectivo establecimiento geriátrico clausurado.

De esta manera, la Asesoría General Tutelar Adjunta de Incapaces, a través de sus intervenciones extrajudiciales como en expedientes concretos, controla que se asegure la efectiva tutela de los derechos de aquellas personas adultas mayores, alojadas en geriátricos, que padecen trastornos mentales.

En las oportunidades en que la Asesora General Adjunta participó a requerimiento del juzgado interviniente, en diligencias de clausura judicial, ha observado no sólo el incumplimiento de la escasa normativa existente en orden a personas con problemas mentales, sino que la desatención y malas condiciones de vida a que se las somete las coloca en un real estado de indefensión.

Para el año entrante, se apunta a iniciar un trabajo de relevamiento y análisis de la situación de las personas que padecen problemas mentales y están alojados en residencias geriátricas, y realizar una investigación de campo para verificar el control de ingreso y registros en cuanto a su salud mental de quienes ingresan, el seguimiento de su patología, la evaluación de su nivel de adaptación al medio y todo otro dato que permita saber sobre la situación real en que se encuentran estas personas.

## **VII. Las intervenciones de las primeras instancias ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, durante el año 2007**

Cabe aclarar que en este apartado no se dará cuenta de todo el trabajo de las primeras instancias que supera holgadamente los aspectos descriptos en este informe.

En la actualidad, se encuentran funcionando dos Asesorías Tutelares de primera instancia ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario. En lo que sigue, presentaremos un resumen de las actividades realizadas en cada una de las Asesorías Tutelares, en el marco de los expedientes judiciales y de la actividad extrajudicial. En ambos casos, se limita la información a acciones judiciales y extrajudiciales iniciadas durante el 2007.

### **VII.1. Asesoría Tutelar de primera instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 1, a cargo del Dr. Gustavo Moreno**

#### **VII.1.a. Intervenciones en el marco de expedientes judiciales**

➤ Durante el año 2007, la Asesoría ante el fuero CAyT Nro. 1 interpuso cinco acciones de amparos dirigidos contra el GCBA, en representación de derechos de incidencia colectiva:

1) *Expediente N° 26.304/0, Juzgado 11 Sec. 21 (24/08/07)*: Se pretende que el GCBA cese en la omisión de no ejercer el poder de policía al no arbitrar los medios previstos para garantizar el cumplimiento de la reglamentación vigente en materia de habilitación y cumplimiento de los natatorios públicos que de él dependen.

2) *Expediente N° 27.283/0, Juzgado 1 Sec. 2: (2/11/07)*: Se entabla por acceso a la información solicitada mediante oficio, en el cual se requería al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (actualmente Desarrollo Social), en los términos de la Ley 1903 y 104, información referida a los asentamientos ubicados en las cercanías del Ferrocarril Metropolitano Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA entre las Estaciones de Lugano y Madero, Barrio INTA.

3) *Expediente Nº 27.284/0, Juzgado 10 Sec. 19:* (2/11/07): Se trata de una solicitud de acceso a la información respecto de las condiciones de habitabilidad de una fábrica abandonada donde residen 15 familias.

4) *Expediente Nº 27.285/0, Juzgado 10 Sec. 19:* (2/11/07) se accionó por acceso a la información a fin de que el Ministerio de Derechos Humanos (actualmente Desarrollo Social) proceda a dar respuesta a los requerimientos que le fueran solicitados mediante oficio con relación a si se ha efectuado un relevamiento de los asentamientos ubicados en las cercanías del Ferrocarril Metropolitano Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA entre las estaciones Lugano y Madero.

5) *Expediente Nº 27864/0, Juzgado 5 Sec. 10:* (5/12/08), se trata de una medida autosatisfactiva mediante la cual se persigue que el GCBA (Ministerio de Salud y Dirección General de Niñez y Adolescencia) realice un relevamiento médico de todos los niños y adolescentes que residen en el Hogar Cooperativa de Trabajo "Centro San Pablo", y se otorguen los turnos necesarios a fin de que toda su población pueda ser atendida y medicada. Ello porque se tomó conocimiento de que la beca que reciben es de un costo menor a la medicación que se debe suministrar a los niños.

➤ **Durante al año 2007 la Asesoría ante el fuero CAyT Nro. 1 se constituye como coactora en tres expedientes:**

1) *Rivadeneira Pedro J. c/ GCBA s/Amparo (Expte. 24708/0):* El objeto de la acción fue obtener una solución a la grave situación edilicia y de personal del Borda; se le corre vista al Asesor, quien toma intervención en representación de los derechos colectivos de las personas con padecimientos mentales y solicita un reconocimiento judicial donde se advierte la rotura de vidrios. A raíz de ello, la juez dispuso con carácter cautelar ordenar el arreglo de los vidrios, disponiéndose el traslado de los pacientes que ocupan tales habitaciones. El arreglo se constató en otra visita, en la cual se advirtió la rotura de vidrios en otro sector; se dispuso la extensión de la cautelar al mismo. La Asesoría adhirió a la petición de falta de designación de enfermeros, inadecuada limpieza del hospital, incumplimiento de los plazos de ejecución de las obras, y la falta de reparación de los ascensores, como conductas omisivas de la Administración, ampliando las

peticiones de fondo (ropa de cama, auditoría de historias clínicas de los pacientes) y solicitando cautelarmente: que se presente el plan actualizado de las obras a ejecutarse, plan de reubicación de los pacientes alojados, un relevamiento de las necesidades de recursos humanos, auditar historias clínicas, revisando clínicamente a los pacientes internados, relevamiento de irregularidades que se detecten en materia de prevención contra incendio y factores de riesgo que corresponden eliminarse. Pedido que se encuentra pendiente de resolución.

2) *Asociación de Prof. del Arte de Curar del Hosp. Tobar García c/GCBA s/Amparo (Expte N° 27592/0)*: El objeto es que se dicten los actos administrativos y se entreguen las obras y remodelaciones del hospital Tobar, cuyas etapas están concluidas y tiempos vencidos. El Asesor toma intervención en representación de los derechos colectivos de niños con padecimientos mentales internados o que puedan estarlo y ordenó cautelarmente que se presente un plan de obras destinado a la reparación del Hospital, un plan de obras actualizado de emergencias, un plan progresivo de asignación de médicos psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, relevamiento y auditoria de historias clínicas revisando médicamente a los pacientes, reubicación de los mismos a los fines de evitar condiciones de hacinamiento. Medida que se encuentra pendiente de dictado.

3) *Medina Benítez Rosalva y Otros c/ GCBA y Otros sobre amparo (Expte 26034/0)*: Su detalle se describe en el apartado **III.2.a** de este informe.

➤ Durante el año 2007, en la Asesoría ingresaron **1534 expedientes** que requirieron distintas intervenciones a través de dictámenes, contestación de vistas, interposición de recursos, asistencias a audiencias, entre otros.

#### **VII.1.b. Intervenciones extrajudiciales**

➤ En la Asesoría Tutelar Nro. 1, durante el año 2007 se han registrado **1559 actuaciones extrajudiciales** referidas a consultas respecto de los siguientes temas.

- Emergencia habitacional = **364**
- Vacantes en la escuela = **40**
- Medicamentos y atención médica = **20**

- Alimentos = **280**
- Subsidios NO habitacionales = **618**
- IVC = **85**
- Otros = **52.**

En estos casos, la Asesoría brinda información, orientación y requerimiento al GCBA mediante oficios.

## **VII.2. Asesoría Tutelar de primera instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 2, a cargo del Dr. Alejandro Petrucci**

### **VII.2.a. Intervenciones en el marco de los expedientes judiciales**

➤ Durante el año 2007 la Asesoría Tutelar de primera instancia ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 2 no interpuso ningún recurso de amparo, ni se constituyó como coactora en expedientes iniciados por otros actores.

➤ Durante el año 2007, en la Asesoría Tutelar de primera instancia Nro. 2 se registraron un total **440 expedientes ingresados** para dictaminar.

### **VII.2.b. Intervenciones extrajudiciales**

Durante el año 2007, en la Asesoría Tutelar de primera instancia Nro. 2 se registraron **563 intervenciones extrajudiciales**, que involucran consultas respecto de los siguientes temas:

- Emergencia Habitacional = **179**
- Alimentos = **354**
- Educación = **7**
- Hogares **9**
- Otros = **14.**



En estos casos, la Asesoría brinda información, orientación y requerimiento al GCBA mediante oficios.



## VIII. Nudos críticos

A partir del trabajo realizado en este primer año de conducción del Ministerio Tutelar, podemos acercarnos a un primer diagnóstico de situación de la política pública de la Ciudad de Buenos Aires, en el caso de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

Señalaremos los principales nudos críticos que se constituyen como obstáculos para una adecuada gestión de las políticas de la Ciudad, y que dan cuenta de todos aquellos compromisos incumplidos en materia de protección de derechos humanos.

A continuación, mencionaremos cada uno de los puntos críticos que hemos podido identificar, a un año de asunción en esta institución. En el apartado 1. nos limitaremos a aquellos aspectos que inciden directamente en los derechos y garantías de las personas menores de edad, y en el apartado 2. haremos lo propio respecto de los derechos y garantías de las personas afectadas en su salud mental, en la Ciudad de Buenos Aires.

### VIII.1. Aspectos críticos de la política pública de la Ciudad en el caso de niños, niñas y adolescentes

➤ A pesar del avance en materia legislativa e institucional, la Ciudad de Buenos Aires no ha desarrollado una política pública de acceso universal que genere real igualdad de oportunidades, para todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción alguna. **La Ciudad de Buenos Aires aún no cuenta con dispositivos que permitan una verdadera inclusión social de los niños más vulnerables**, en el sentido de proporcionar ciudadanos con autonomía para elegir y dirigir su propio plan de vida, sin la “tutela” o “asistencia” del Estado.

➤ El Sistema Administrativo de Protección de Derechos, si bien constituye un avance en términos de ofrecer mayores garantías frente a la aplicación de medidas de protección, corre el peligro de colapsarse y convertirse en un programa asistencial y focalizado en los niños pobres, si no es perfilado como una herramienta al servicio de una política pública integral y universal.

➤ Se hace necesario velar porque el sistema de Protección Integral de Derechos respete la regla de la formalidad y el debido

proceso. En este sentido, el control de las demás agencias del Estado puede permitir mayor transparencia, respeto de garantías de los niños y sujeción a las normas.

➤ El seguimiento del debate respecto del proyecto de presupuesto 2008 dio cuenta del escaso control que las propias agencias del Estado pueden tener sobre la confección de la ley de presupuesto. Asimismo, tampoco fue posible conocer con exactitud la política pública a la que se destinaría el presupuesto, así como las metas físicas programadas.

➤ En el marco del funcionamiento del sistema local de protección de derechos se advierten los siguientes aspectos críticos, que sin duda inciden en forma negativa en el respeto, la protección y la realización de los derechos de los niños:

a) Desarticulación entre las propias agencias del Poder Ejecutivo que deben actuar coordinadamente. Fundamentalmente, no existe, al momento de redacción de este informe, un trabajo articulado entre el Consejo de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección de Niñez.

b) Para el trabajo con niños inmersos en situaciones de pobreza se cuenta con **una única línea de intervención: el dispositivo institucional que consiste en alojamiento en hogares**. En este sentido, se advierte la ausencia de una gestión que se estructure sobre la obligación de trabajar por el fortalecimiento familiar y/o la autonomía de aquellos que carezcan de familia. De esta forma, los problemas vinculados a la pobreza terminan siempre con una disposición de alojamiento en hogar, en franca contraposición con los principios de no institucionalización de la pobreza, derecho a la convivencia familiar y excepcionalidad de las medidas de albergue.

➤ Se observan los siguientes aspectos cuestionables respecto del procedimiento aplicable para la disposición de una medida de protección especial (albergue en hogares):

**a)** Ausencia de aplicación de los principios del derecho administrativo en los procesos y resoluciones que devienen en una medida de protección especial. Si bien los actos administrativos donde se dispone la medida han ido perfeccionándose, lo cierto es que aún no cumplen con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la ley local.

**b)** El sistema de protección integral no ha dado aún cumplimiento a lo normado por el art. 27 de la Ley 26.061, por lo tanto el GCBA no efectiviza su obligación de garantizar en cada procedimiento administrativo un abogado que patrocine a todo niño, niña y adolescente.

**c)** Falta de seguimiento de los casos por parte del Poder Ejecutivo una vez que los niños ingresan a los hogares.

**d)** Se observa que los hogares se encuentran solos en el trabajo con los niños, generándose ámbitos de discrecionalidad absoluta, sin supervisión ni dirección del Poder Ejecutivo. De esta forma, nadie se reconoce como responsable de la definición de las intervenciones y de la obligación de poner en funcionamiento una política dirigida al egreso de los niños a una vida extramuros. En este año de trabajo se visualizó una ausencia de las defensorías zonales en el trabajo con los niños, una vez alojados en un hogar

**e)** La excepcionalidad y la brevedad de las medidas de albergue se tornan ilusorias por ausencia de un eje de trabajo ajeno a la institucionalización

**f)** No se observan cuáles son los criterios que evalúa la administración para decidir el ingreso de un niño a un hogar terapéutico.

➤ Respecto de los hogares que alojan niños dispuestos por la autoridad administrativa, se observan los siguientes aspectos críticos:

**a)** Debe mencionarse que los hogares son recursos tercerizados por el GCBA, que “contrata” distintas ONG, fundaciones o asociaciones, para que presten un servicio de albergue. En esta lógica, es el GCBA el que debería perfilar el modelo de intervención de los hogares y realizar un control exhaustivo del funcionamiento de cada hogar.

**b)** Se observa una falta de articulación del trabajo del GCBA con los hogares, soslayándose que se trata de recursos tercerizados que prestan servicios públicos y por lo tanto deben ser dirigidos y controlados.

**c)** Cada hogar trabaja conforme a sus propias reglas, sin que exista por parte del GCBA un trabajo conjunto que profile la estrategia en cada caso. Tampoco existen una supervisión ni un control del GCBA respecto del cumplimiento de las garantías de excepcionalidad y transitoriedad de los alojamientos, como tampoco del respeto al derecho a la vinculación familiar.

**d)** Se observa que todos los hogares presentan dificultades económicas que imputan a la falta de cumplimiento de las contraprestaciones económicas del GCBA.

**e)** Se observa ausencia de relación con las Defensorías Zonales del CDNNyA.

**f)** Se observan dificultades serias para trabajar con población en calle.

**g)** No existe legislación específica destinada a reglamentar las condiciones para habilitar hogares para niños, así como tampoco normativa específica dirigida a reglar la relación del GCBA con los hogares, lo que produce un escenario de anomia que perjudica las condiciones de los niños.

**h)** Tampoco existe normativa específica respecto del control y seguimiento de los hogares.

➤ A través de la atención del turno permanente y continuo en materia de salud, hemos podido conocer los siguientes aspectos críticos para la atención en la urgencia:

**a)** Colapso del sistema de salud en época de pico de bronquiolitis que se traduce en ausencia de camas para internación y unidades de terapia intensiva pediátricas, así como respiradores.

**b)** Falta de acompañantes hospitalarios para niños internados sin acompañante adulto.

**c)** Falta de camas psiquiátricas en casos de urgencia.

**d)** Ausencia de criterios comunes de actuación en el SAME que se traduce en obstáculos a la hora de arbitrar mecanismos urgentes para la atención de un caso.

**e)** Falta de lugares adecuados para la internación y tratamiento de niños con problemas de adicción.

**f)** Falta de anestesistas pediátricos para la atención de casos urgentes los fines de semana.

**g)** Creciente número de niños con “crisis” que deviene en internación psiquiátrica.

➤ Otro aspecto preocupante es la actuación del GCBA en los casos de amparos judiciales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El GCBA continúa negando las obligaciones que su propia Constitución le impone, haciendo uso de la doctrina que niega carácter de derechos

operativos a los derechos sociales. Además, se observa una falta de cumplimiento de las sentencias judiciales recaídas en los distintos expedientes.

➤ En materia penal se observa la necesidad de generar una formación especial destinada a fortalecer el ejercicio de la defensa pública, haciendo uso de los postulados específicos sobre derechos del niño.

➤ Se observa confusión en los distintos operadores judiciales respecto del rol del Ministerio Tutelar, en tanto se espera que se comporte como órgano de asistencia inmediata o vigilancia de los niños.

## **VIII.2. Aspectos críticos de la política pública de la Ciudad en materia de salud mental**

➤ Se observa que la política se estructura sobre el recurso “*manicomialización*”. De esa forma, la política por excelencia es la internación psiquiátrica.

➤ La mayoría de internaciones se ejecutan y se mantienen por cuestiones sociales: Pacientes que podrían continuar su tratamiento en una vida extramuros continúan internados por falta de programas que procuren, fomenten y sostengan la externación o el tratamiento en libertad / medio abierto.

➤ El sistema de internación se encuentra colapsado en la cantidad de plazas y la calidad del servicio médico que se presta.

➤ No existe una gestión integral. Cada director o jefe de servicio imprime su propia dinámica y no existen criterios institucionales definidos.

➤ Falta de personal (enfermería, terapeutas ocupacionales, médicos, psicólogos, trabajadores sociales). El poco personal que hay está trabajando en su totalidad en el ámbito intrahospitalario, por lo tanto no hay personal destinado para trabajar el egreso.

➤ Los hospitales presentan deficiencias edilicias muy serias que generan condiciones de habitabilidad inhumanas.

➤ En el ámbito hospitalario, la intervención se limita casi con exclusividad al tratamiento medicamentoso. Casi no existe otro tipo de servicio que se dirija a favorecer el ejercicio del derecho a la recreación, educación,



formación laboral, deporte, etc. Por ello, los pacientes pasan casi todo el día sin actividades.

- No existen dispositivos para el abordaje de la población de 18 a 21 años: es un universo “desatendido” por todos los efectores.
- Se observa que las internaciones se disponen sin ninguna garantía en el procedimiento ni defensa de la persona
- Se observa falta de seguimiento, revisión y control de las internaciones, inexistencia de “plazo razonable” revisión judicial.



## **IX. Palabras finales.**

El resumen de actividades aquí expuesto pretende, mucho más allá del cumplimiento de una obligación legal, extender a legisladores, funcionarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil el debate, análisis y reflexiones necesarias sobre el alcance y sentido mismo de la institución del Ministerio Público Tutelar, dentro de la Justicia de la Ciudad.

Una Justicia de reciente creación debería marcar una profunda diferencia sobre los procesos institucionales de la Justicia Nacional, sobre la que tantos cambios se han propuesto. Especialmente al amparo de la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires y de la nueva legislación nacional, Ley de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Nro. 26.061, es obligatorio para nosotros la transformación de la antigua figura del asesor de menores y de sus funciones en un nuevo modelo institucional que dirija todas sus acciones únicamente en una actuación jurídica, verificando el estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso en todas las actuaciones administrativas y judiciales en que un sujeto menor de edad o con padecimientos mentales sea parte.

Desde esta rama del Ministerio Público estamos dispuestos a receptar cuanta propuesta se nos haga llegar para contribuir a una Administración de Justicia que garantice el acceso irrestricto de quienes lo requieran, el debido proceso, el cumplimiento de las garantías que otorgan las leyes, la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y los tratados internacionales.

**Asesoría General Tutelar**  
**Ministerio Público**  
**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**

Ciudad de Buenos Aires, marzo de 2008



# ANEXOS\*

---

\* Según la Resolución AGT 44/07 se dispuso publicar en el sector destinado al Ministerio Público Tutelar de la página web del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los informes anuales y las resoluciones de la Asesoría General Tutelar.