

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

**INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR
PERÍODO 2010**

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

Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar

2010



Ministerio Público Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



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

Coordinación General: Ernesto Blanck
Diseño editorial: Lisandro Aldegani
Realización Gráfica: Eudeba

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se autoriza la reproducción del contenido de la presente publicación
siempre que se cite la fuente.

ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

› **Asesoría General Tutelar**

Asesora General Tutelar

Dra. Laura Cristina Musa

Secretaría General de Coordinación Administrativa

Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Dra. Mabel López Oliva

Secretaría General de Política Institucional

Dr. Ernesto Blanck

› **Asesorías Generales Adjuntas**

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Dra. Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Asesorías ante el Fuero CAyT**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Dr. Gustavo Moreno

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Vacante

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Dr. Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Dr. Jorge Luís Bullorini

› **Asesorías ante el Fuero PCyF**

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1

Dr. Carlos Bigalli

› **Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia**

La Boca - Barracas

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

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908

www.asesoria.jusbaire.gov.ar

MPT 

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. Por la Dra. Laura Musa

CAPÍTULO I ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES

1. Ciudadanía plena y derechos económicos, sociales y culturales

2. Derecho a la vivienda

- 2.1 Acción Declarativa de Inconstitucionalidad por Decreto 960/08: el Tribunal Superior de Justicia declaró inconstitucionales normas que restringían el derecho a la vivienda
- 2.2 Acciones de la AGT para revertir la jurisprudencia regresiva en materia de vivienda (sentencia "Alba Quintana")
- 2.3 Caso "El Cartón": entrega de viviendas definitivas y reconocimiento de niños como titulares del derecho a la vivienda
- 2.4. Acceder a la vivienda digna, adecuada y definitiva: el caso de la familia "L."

3. Derecho a la educación

- 3.1 Participación en la causa por falta de vacantes en educación inicial promovida por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
- 3.2. Precariedad edilicia: intervención de la AGT en el Caso "Iglesias" y durante las "tomas" de colegios secundarios
- 3.3. Desigualdad educativa

4. Derecho a la salud

- 4.1 Acceso a la salud de niños recién nacidos
- 4.2 Saturación de plazas en hospitales ante la epidemia bronquiolítica estacional

5. Seguimiento y análisis de la política pública local

- 5.1 Seguimiento de Presupuesto
- 5.2 Análisis de Programas Sociales: Ciudadanía Porteña y Programas de cuidado de primera infancia

6. Intervención en los casos de reclamo individual por el acceso a los DESC

- 6.1 Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario
- 6.2 La atención de urgencias y emergencias

CAPÍTULO II SEGUIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. El rol del Ministerio Público Tutelar

2. La internación de niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales

2.1 Las instituciones de albergue

2.2 Situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados

3. La política de internación: un Estado que no garantiza derechos

3.1. La selección estatal de programas de albergue asociados a la filantropía y el incremento de la "atención especial"

3.2 Prácticas de "padrinazgo" y "acogimiento familiar": acciones tendientes a regularizar estas prácticas discrecionales

3.3 Irregularidades y deficiencias de las instituciones de albergue

3.3.1 Impulso de la puesta en vigencia de Ley 2.881

3.3.2 Falta de control en materia de habilitaciones y fiscalización sobre las instituciones de albergue ubicadas y conveniadas en la Provincia de Buenos Aires

3.3.3 Incumplimiento de la obligación legal de rendición de gastos

3.3.4 Déficit de aplicación de medidas y sanciones a los dispositivos de albergue

4 La vulneración de principios, derechos y garantías de los niños institucionalizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

4.1 Principio de transitoriedad

4.2 Derecho a la convivencia familiar

4.3 Acceso a la Justicia: incumplimiento de la garantía del abogado del niño (artículo 27 de la Ley 26.061)

4.4 El respeto al centro de vida y a la convivencia de los hermanos

4.5 Derecho a la Salud

4.6 Derecho a la Educación

4.7 Derecho a la identidad

4.8 Acción judicial contra el GCBA para poner fin a la institucionalización de niños por motivos económicos

5. Presentación de amparos por acceso a la información

CAPÍTULO III INTERVENCIONES EN MATERIA PENAL Y CONTRAVENCIONAL

1. Misión y accionar del MPT en materia penal y contravencional

2. Acciones impulsadas en 2010

2.1 Intervención en causas por el delito de usurpación, a fin de resguardar el derecho a la vivienda

2.2 Internaciones de personas menores de edad en hospitales psiquiátricos, pese a contar con alta médica de internación

2.3 Causas iniciadas a raíz de denuncias recibidas por la Oficina de Violencia Doméstica. Incremento de causas por violencia familiar

2.4 Mediaciones penales

2.5 Visitas al Centro de Identificación y Espera de Niños, Niñas y Adolescentes

2.6 Reconocimiento de la garantía de plazo razonable

3. Necesidad de una Ley Nacional de Responsabilidad Penal Juvenil

CAPÍTULO IV SALUD MENTAL

1. La política de salud mental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: avances, retrocesos y desafíos en la implementación del nuevo paradigma

2. La internación de niños, niñas y adolescentes con padecimientos en su salud mental: segregación y privación de libertad

2.1 Datos generales del periodo

2.2 Privación de libertad en hospitales psiquiátricos

2.3 La "especialización" de dispositivos de albergue como política de segregación.

El Decreto 647/10

2.4 Contratación de clínicas privadas

3. La política de atención de las adicciones

3.1 Las internaciones en comunidades terapéuticas

3.2 Ausencia de control judicial de las internaciones

3.3 El derecho al consentimiento informado

3.4 Derecho al tratamiento en el ámbito comunitario de pertenencia

3.5 Derecho a la educación

4. Otras acciones desplegadas en materia de derecho a la protección de la salud mental de personas mayores de edad

4.1 Condiciones de habitabilidad de las instituciones de salud mental

4.2 Relevamiento y monitoreo de los establecimientos geriátricos que alojan personas afectadas en su salud mental

4.2.1 Establecimientos Residenciales para Adultos Mayores: relación entre modalidad de atención y población residente

4.2.2 Ausencia de consentimiento para la internación y alojamientos bajo régimen de puertas cerradas

5. La Ley Nacional de Salud Mental

CAPÍTULO V OFICINAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1. La descentralización de la atención del MPT en los barrios de la zona Sur de la Ciudad
2. Monitoreo de las políticas públicas y acciones desplegadas
 - 2.1 Principales problemáticas identificadas en La Boca–Barracas
 - 2.1.1 Derecho a la Vivienda Digna
 - 2.1.2 Derecho a la Alimentación
 - 2.1.3 Derecho a la salud
 - 2.2 Principales problemáticas identificadas en Villa Soldati y Nueva Pompeya
 - 2.2.1 Derecho a la Educación
 - 2.2.2 Derecho a la Vivienda Digna
 - 2.2.3 Derecho a la Identidad
 - 2.2.4 Derecho a la Alimentación
3. Campaña El Silencio es la voz de la Explotación Sexual Infantil

CAPÍTULO VI DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. Acciones de fortalecimiento institucional
2. Relaciones interinstitucionales
 - 2.1 Congreso de la Nación
 - 2.2 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - 2.3 Ministerios Públicos provinciales
 - 2.4 Convenios de cooperación y asistencia celebrados
3. Encuentros y jornadas
4. Publicaciones
 - 4.1 De incapaces a Sujetos de Derechos: Colección de Publicaciones Institucionales del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires
 - 4.2 Documentos de Trabajo
 - 4.3 Otras Publicaciones
5. Comunicación
 - 5.1 Nuevo sitio de Internet del MPT
 - 5.2 Boletín Informativo Mensual
 - 5.3 Prensa

1. La Secretaría General de Coordinación
Administrativa. Objetivos estratégicos 2010

2. Principales acciones desplegadas en el periodo 2010

- 2.1 Elaboración del Anteproyecto del Presupuesto 2011 y Control de la Ejecución Presupuestaria
- 2.2 Diseño de un Programa de Desarrollo Profesional conjuntamente con la Secretaría de Política Institucional
- 2.3 Preparación de un Digesto orientado a aspectos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales
- 2.4 Cumplimiento de las funciones operativas asignadas a la Secretaría
 - 2.4.1 Compras y Contrataciones
 - 2.4.2 Normas y procedimientos
 - 2.4.3 Sistemas de Información
 - 2.4.4 Personal
 - 2.4.5 Infraestructura y mantenimiento
 - 2.4.6 Control sobre la Gestión Administrativa
 - 2.4.7 Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público
- 2.5 Nueva Estructura organizativa y funcional

INTRODUCCIÓN

Mediante el presente informe de gestión cumplo con la obligación de rendir cuentas ante los representantes de la Legislatura sobre el trabajo realizado por el Ministerio Público Tutelar (MPT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2010.

Cuando hace cuatro años fui designada como Asesora General Tutelar entendí que conducir y establecer líneas de acción de este órgano integrante del Poder Judicial debía necesariamente implicar un cambio sustancial de su rol histórico. Los Asesores/Defensores de Menores e Incapaces fueron una figura modelada durante cien años de vigencia de la Ley de Patronato, derogada muy poco tiempo antes del comienzo de esta gestión. Y por esa maravillosa coyuntura histórica, asumí junto al equipo que integra el MPT, la obligación y la oportunidad de darle el sentido que la nueva legislación y la propia Convención sobre los Derechos del Niño demandan.

Asistimos al fin de modelos jurídico-sociales de intervención sobre personas menores de edad y afectadas en su salud mental vinculados fuertemente a la noción de incapacidad –y por ello a prácticas de control, aunque lesivas de derechos, presentadas como formas de “protección”– y a su reemplazo por otros basados en el reconocimiento del status de ciudadanía plena.

La reciente promulgación, en el mes de diciembre de 2010, de la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 muestra la actualidad de este proceso. Ésta reconoce a las personas con discapacidad y con padecimiento en su salud mental como sujetos de derechos y establece expresamente el res-

INTRODUCCIÓN

peto de su voluntad.¹ La nueva ley debe acelerar y consolidar el proceso de adecuación tanto del rol del Poder Judicial en el control de internaciones, como de las políticas públicas orientadas a la atención en salud mental, a cargo del Poder Administrador.

Sin embargo, las resistencias que aún ofrece la cultura tutelar desde las distintas agencias del Estado y otros sectores de la sociedad, hace que este cambio filosófico-normativo no sea en absoluto una tarea sencilla, ni la respuesta adecuada ante la reforma legal, como lo demuestran las dificultades que aún encuentra para su plena implementación la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en 2005.

De cara a este proceso, al iniciar la gestión fue menester reinterpretar el rol y función del MPT de manera armónica a la luz la normativa vigente.² Ello implicaba abandonar el carácter filantrópico/punitivo que otrora asumía la intervención de la Justicia en general, y en particular el Asesor/Defensor de Menores e Incapaces, y restringir su función institucional a promover la aplicación de la ley, velar por la legalidad de los procedimientos y por el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

Como consecuencia de estos cambios, nos hemos planteado dos objetivos generales que orientan el desarrollo de nuestras intervenciones estrictamente jurídicas. Por una parte, que se abandonen por completo las prácticas de control social ejercidas de manera discrecional por el Estado –absolutamente vulneratorias de derechos bajo la nueva normativa– que encuentran en la privación ilegítima de libertad y la segregación sus formas más aberrantes. Por otra, que se avance positivamente en el desarrollo de las políticas públicas adecuadas, no solo para evitar internaciones innecesarias, sino para promover y garantizar el acceso a los derechos fundamentales a todos los niños, niñas, adolescentes y personas con padecimientos en su salud mental: salud, educación, alimentación, vivienda,

1 Lo cierto es que si bien en la Ciudad de Buenos Aires rige desde 2000 la Ley 448 de Salud Mental –respetuosa de los estándares normativos reconocidos por el derecho internacional– era la Ley Nacional N° 22.914, de neto corte tutelar, la que fundamentalmente regía en este distrito hasta ahora.

2 Para profundizar sobre el tema, consultar: Ministerio Público Tutelar - CABA (2010): *Redefiniendo el rol del Asesor de Menores. Monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009*, Eudeba, Buenos Aires. Versión digital disponible en www.asesoria.jusbaires.gov.ar

convivencia familiar, identidad, etc. En ambos supuestos, el MPT exige que cada intervención estatal cumpla rigurosamente con los procedimientos legales, las garantías y estándares de derechos humanos establecidos.

Cabe señalar que en Argentina el reconocimiento y la protección explícita de estos derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) se concreta en 1994, tornando indiscutible la necesaria relación que debe existir entre el derecho y las políticas públicas dirigidas a garantizar su respeto, protección y realización. De esta premisa surgen los siguientes compromisos: 1) los Estados se encuentran obligados a generar igualdad de trato y oportunidades a todos los ciudadanos para que puedan acceder a los derechos sociales, debido a que el reconocimiento jurídico de los DESC implica que las personas son sus titulares y están facultados para exigir su protección; 2) los Estados deben respetar, proteger y garantizar la realización de estos derechos.

Asimismo, en lo que refiere específicamente a los derechos de la infancia, el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes encuentra su piedra angular en el desarrollo de políticas públicas de carácter universal, mediante la articulación transversal de las acciones de las distintas áreas del Estado. Ello supone un cambio radical en la forma de concebir la política pública dirigida a los niños, en la medida que toma como regla general la aplicación de políticas que promuevan una mayor inclusión social, es decir, que estén orientadas a garantizar que los ciudadanos tengan acceso autónomo a un conjunto de servicios sociales básicos y que puedan desenvolverse personal y socialmente. A su vez, estipula que las intervenciones de tipo asistencial y focalizada deben ser subsidiarias y transitorias, y utilizadas en casos de absoluta emergencia y complejidad, con la intención de reforzar, en forma integral, las herramientas para transitar el camino hacia la inclusión social. Se trata de medidas que jamás pueden agotarse en sí mismas, pues se convertirían en medios para la generación de personas eternamente asistidas y "tuteladas" por la política residual y focalizada del Estado.

La Ley Nacional 26.061, en tal sentido, es clara al disponer en su artículo 32 que el Sistema de Protección Integral de Derechos se conforma de todos aquellos organismos entidades y servicios que diseñan planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial o municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos y garantías de las personas menores de edad, reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención de los Derechos del

INTRODUCCIÓN

Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino, y el ordenamiento jurídico nacional.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante CDNNyA o Consejo) es la autoridad de aplicación de las Ley Nacional 26.061 y la Ley local 114, y por ello el órgano rector en materia de políticas públicas para la infancia. Entre sus funciones se encuentra definir la política del organismo a través de la articulación transversal de la acción de gobierno en todas las áreas y enunciar los criterios para la formulación estratégica de la misma, así como diseñar y aprobar los programas necesarios para el cumplimiento de los derechos.

Lamentablemente, se advierte un marcado desencuentro entre esta obligación del Estado local de desarrollar políticas públicas estructurales y universales tendientes a promover, garantizar y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, y la debilidad de los recursos y capacidades institucionales con las que enfrenta la tarea.

Un claro indicador de dicha debilidad, lo constituye la deserción del CDNNyA en relación a sus funciones específicas, y el peso creciente que tiene presencia de otras instituciones –tales como la Dirección General de Niñez y la Justicia Nacional con competencia en familia– que, en ocasiones, se apropian del área de competencia exclusiva de la autoridad de aplicación local. La sola implementación de políticas focalizadas desde el Ministerio de Desarrollo Social –que bien pueden ser necesarias para dar respuesta a situaciones puntuales y excepcionales– no puede bajo ningún punto de vista reemplazar la necesaria articulación transversal de las políticas públicas de todas las áreas de gobierno; función que el Consejo de Derechos ha decidido abandonar, empobreciendo voluntariamente la institucionalidad protectora de derechos para la infancia y adolescencia.

Este enorme déficit en el desarrollo de políticas públicas que protejan integralmente los derechos de niñas, niños y adolescentes –que se replica para las personas afectadas en su salud mental– revela la debilidad del Sistema de Protección Integral de Derechos en la Ciudad y constituye una verdadera preocupación para este MPT que, consecuentemente, a esta problemática ha orientado el impulso de acciones de distinta naturaleza y alcance.

Cabe señalar que, entre ellas, la judicialización de situaciones de vulneración de derechos es siempre una modalidad de intervención de extrema y de última ratio, impulsada solamente una vez agotadas todas las otras instancias administrativas y/ o de incidencia institucional, y ante patrones de conductas ilegales y violatorias derechos humanos.

Muestra de ello es que desde el MPT se participa activamente de toda iniciativa de diálogo, a fin de que cada situación de vulneración de derechos sea restituida. Así, hemos expuesto a la Legislatura de la Ciudad nuestras preocupaciones, de la misma manera que nos hemos reunido con funcionarios de la administración en cada oportunidad que lo creímos conveniente para construir una respuesta eficaz ante los problemas detectados.

Partimos de la premisa de que contribuir a fortalecer un Estado respetuoso y protector de los derechos humanos requiere del establecimiento de vínculos institucionales con los otros poderes que permitan gravitar sobre el diseño, la instrumentación y el control de políticas públicas, sin renunciar por ello a una actitud de independencia crítica, sin la cual la relación con las agencias estatales se torna recíprocamente ineficaz.

Bajo esta concepción, se han desarrollado una diversidad de estrategias y actividades que, tal como se pone de manifiesto a través de la lectura de este informe, han resultado en un conjunto de avances y logros, pero también en la definición del camino que aún queda por transitar.

En el capítulo I se presentan las actividades desarrolladas con el objetivo de lograr la efectivización de los DESC de niñas, niños y adolescentes y de las personas con padecimientos en su salud mental. Por una parte, se incluye una descripción de las principales acciones de carácter estructural mediante las cuales el MPT controla que las políticas públicas se ajusten a los estándares normativos de derechos humanos para efectivizar los derechos sociales (fundamentalmente, vivienda, educación, alimentación, salud), y cumplan con todas las garantías y reglas del debido proceso. Allí se encuentran, entre otros, datos sobre el caso “el Cartón”, en el marco del cual se inició el proceso de adjudicación de las viviendas definitivas a la totalidad de las familias habitantes del “Asentamiento AU7”, y, a instancias del MPT, se logró el reconocimiento expreso de la titularidad del derecho a la vivienda de las personas menores de edad. También se analiza la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia en el marco de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad impulsada en 2008 por el MPT objetando modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo al Programa *Atención para familias en situación de calle* a través del Decreto 960/08; y se describen las acciones desplegadas para garantizar el acceso a la educación ante situaciones tales como la precariedad edilicia y la desigualdad en la calidad educativa que sufre el Sur de la Ciudad. Asimismo, se presentan y analizan las intervenciones en casos individuales, de carácter jurisdiccional o extra judicial, desarrolladas por las Asesorías de Primera Instancia y la Asesoría General Tutelar (en adelante AGT); y las

INTRODUCCIÓN

tareas de monitoreo y control sobre el presupuesto público y las políticas de infancia y salud mental.

En el capítulo II, se exponen las acciones vinculadas al control de las institucionalizaciones de niños, niñas y adolescentes, tanto en lo relativo al seguimiento de casos individuales, como al control de las instituciones de albergue, en lo que refiere a sus proyectos institucionales y las condiciones de habitabilidad. La ausencia de políticas de fortalecimiento y revinculación familiar, así como otras situaciones de vulneración de derechos de niños internados detectadas, dejan de manifiesto que queda mucho camino por recorrer para terminar con los resabios del Sistema de Patronato de Menores. En esta línea, la AGT propició el seguimiento parlamentario de la Ley 2.881, que regula las condiciones de habitabilidad y habilitación de las instituciones de albergue conveniadas con el GCBA, a los fines de incidir en el ámbito de la legislatura local para evitar la postergación de su implementación, tal como solicitaron las ONGs dedicadas al alojamiento de personas menores de edad privadas de cuidados parentales.

El Capítulo III describe las intervenciones en materia penal y contravenacional desarrolladas tanto desde la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Penal, Contravenacional y de Faltas, como desde la AGT: la intervención del MPT en las causas por usurpación; la posición ante la instancia de mediación; el seguimiento del funcionamiento del Centro de Identificación y Espera de Niños, Niñas y Adolescentes; las actividades desarrolladas por la AGT para lograr la sanción de un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil que garantice el debido proceso y las garantías correspondientes a los adolescentes de entre 14 y 18 años de edad acusados de la comisión de un delito, entre otros temas.

El Capítulo IV presenta las acciones específicamente orientadas a la efectivización de los derechos de las personas con padecimientos en su salud mental, entre los que se destacan el seguimiento de las internaciones en hospitales monovalentes de salud mental; la resolución del habeas corpus por internaciones de niñas, niños y adolescentes en los Hospitales Tobar García y Alvear aún contando con alta médica de internación; la situación sobre las Comunidades Terapéuticas; así como el análisis de la nueva Ley de Salud Mental.

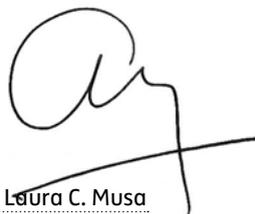
El Capítulo V relata la experiencia del proceso de descentralización de la atención del MPT, a través de la atención de las Oficinas por los Derechos de los Niños y Adolescentes (ODIs) de La Boca-Barracas y Villa Soldati-Nueva Pompeya. La deficiencia de las políticas públicas orientadas al cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, en el

marco del Sistema de Protección Integral de Derechos, se evidencia en las consultas, solicitudes y reclamos presentados ante las ODIs, desde donde, además de dar respuesta a las consultas individuales, se monitorea la implementación y aplicación de las políticas públicas por parte de las agencias estatales en el Sur de la Ciudad. De dicho registro surge que las mayores demandas por deficiencias se vinculan a la problemática habitacional, de alimentación, salud y educación.

El capítulo VI da cuenta de las acciones orientadas al desarrollo institucional del organismo, entre las que se incluye la política de publicaciones de divulgación e interés, el desarrollo de relaciones interinstitucionales con otros organismos públicos y de la sociedad civil con el objetivo de articular estrategias y dar mayor impacto a lo actuado por el organismo; la organización de encuentros, jornadas y capacitaciones; el desarrollo de una política comunicacional; entre otras actividades.

Por último, en el Capítulo VII se reseñan los aspectos centrales de la gestión administrativa del organismo, lo que incluye datos precisos sobre el la asignación y la ejecución del gasto público asignado al MPT.

Desde ya, espero que el presente Informe de Gestión trascienda su objetivo inmediato de rendir cuentas de lo actuado ante la sociedad, y pueda ser de utilidad a todos aquellos que desde distintos espacios trabajan por la plena vigencia de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y personas con padecimientos en su salud mental. En estas páginas hemos tratado de sintetizar la tarea que con dedicación, convencimiento y un alto grado de profesionalismo desarrollan todas y cada una de las personas que integran los equipos de este Ministerio Público Tutelar, siempre comprometidos con el estudio de nuevas y mejores herramientas para hacer realidad que niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental accedan a todas las garantías constitucionales para la exigibilidad de sus derechos. A ellos, mi mayor reconocimiento por el trabajo realizado.



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

CAPÍTULO I

ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. CIUDADANÍA PLENA Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se encuentran consagrados tanto en la Constitución Nacional, y en los tratados internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional desde el año 1994 –en particular, en el Pacto Internacional de DESC y en el Protocolo de San Salvador–, como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otra normativa local.

El reconocimiento de las personas menores de edad y con padecimientos en su salud mental como sujetos plenos de derechos implica para el Estado el deber de hacer efectiva su ciudadanía en todas las esferas de la misma, tanto civil y política, como social.

Específicamente en materia de infancia, la Convención de los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires reconocen y garantizan de manera explícita derechos sociales, al tiempo que establecen la absoluta prioridad de niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de los mismos.

De este modo, garantizar el acceso a la educación, la salud, la vivienda digna, la alimentación, la identidad se presenta como una obligación estatal que recae, de manera diferencial y específica, en sus tres poderes: vía generación de leyes y adecuación de la legislación vigente en la materia, en el diseño e implementación de políticas públicas y en los controles de legalidad de las acciones de gobierno, a la luz de este nuevo paradigma. Lejos de ello, en la Ciudad de Buenos Aires se evidencia una falta de

acceso a estos derechos que sufren especialmente los sectores socialmente más vulnerables.

En este escenario, el Ministerio Público Tutelar, a través del accionar de sus distintas instancias y áreas, pretende dar visibilidad a estos problemas sociales en tanto que violaciones de los derechos humanos más fundamentales, así como realizar intervenciones tendientes a exigir su plena efectivización. Para ello, las principales líneas de trabajo desarrolladas en el año 2010 fueron:

- Intervención en casos judiciales de incidencia colectiva en los que se verificara que, por acciones u omisiones de la Administración, se afectaba a un colectivo de niños, niñas y adolescentes o personas con padecimiento en su salud mental.
- Desarrollo de acciones de incidencia en la planificación, el diseño y la gestión de los programas sociales, desde una perspectiva de derechos, ya sea a través del seguimiento y monitoreo del funcionamiento de los programas sociales como mediante el análisis del presupuesto público de la Ciudad, presentaciones ante Legisladores, entre otras acciones.
- Intervenciones en casos particulares, tendientes a la remoción de los obstáculos que impedían el efectivo acceso a los derechos, en los que el impulso de acciones judiciales fue únicamente una medida de *ultima ratio*.
- Desarrollo de actividades de difusión y articulación en temas vinculados a derechos sociales.

2. DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda digna y adecuada resulta central en tanto que su cumplimiento o vulneración tiene un impacto directo sobre otros derechos humanos fundamentales, intrínsecamente relacionados con éste, como la autonomía personal, el derecho a la salud, la integridad, la convivencia familiar y la igualdad. La Constitución Nacional reconoce y garantiza este derecho³, al igual que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

3 Este reconocimiento se encuentra tanto en el artículo 14 bis como en diversos tratados de derechos humanos a los que se les otorga jerarquía constitucional en el artículo 75 inciso 22, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25, inciso 1); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (artículo XI); la Convención de los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11.1); la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 26).

que no solo consagra el derecho a la vivienda digna y al hábitat adecuado todas las personas en su artículo 31, sino que establece líneas de acción concretas para avanzar en la resolución del déficit habitacional.⁴

Si consideramos la centralidad que el paradigma de la protección integral de derechos otorga al rol de la familia y la comunidad en la efectivización de derechos de niñas, niños y adolescentes, el derecho a la vivienda cobra especial trascendencia. El Estado se encuentra obligado a implementar medidas de protección dirigidas a brindar ayuda y apoyo, incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de estos vínculos, en cualquier caso en el que una amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda. En esta línea, se protege el derecho a la convivencia familiar y comunitaria y se prohíbe tangencialmente la separación de los niños de sus familias por motivos de carencias materiales.

2.1 ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DECRETO 960/08: EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DECLARÓ INCONSTITUCIONALES NORMAS QUE RESTRINGÍAN EL DERECHO A LA VIVIENDA

El 12 de mayo de 2010, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad invalidó por inconstitucionales diversas normas dictadas por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 960/08, en tanto implicaban un retroceso en la protección del derecho a la vivienda de las personas en general, y en particular, de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. La sentencia se dictó en el marco de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad iniciada por Asesoría General Tutelar objetando modificaciones al programa *Atención para familias en situación de calle*⁵.

El mencionado programa –creado en el año 2006 mediante el Decreto 690– se encuentra destinado a atender la situación de emergencia habitacional mediante la entrega de subsidios y la orientación a las familias

4 Establece: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”

5 Ministerio Público - Asesoría General Tutelar de CBA c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Expte nro. 6153/08 TSJCABA

en la búsqueda de distintas estrategias de solución al problema. En el año 2008, el Decreto 960 introdujo modificaciones que resultaron en el retroceso del alcance y nivel de protección del acceso a la vivienda de los sectores más perjudicados, en tanto vulneraba el principio de progresividad y no regresividad⁶ en materia de derechos sociales, lo que motivó el impulso de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) acompañaron la causa como *Amicus Curiae*⁷.

La Asesoría General Tutelar posee la legitimación necesaria para, a través del impulso de una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad, impugnar las leyes, decretos y normas de carácter general vinculadas con los derechos fundamentales de las personas menores de edad o afectadas en su salud mental que resulten agraviantes con relación a los compromisos constitucionales en la materia, y de esta forma, generar su exclusión del ordenamiento jurídico vigente.

En este caso, se objetaron las siguientes cuatro modificaciones introducidas por el Decreto 960/08 al programa *Atención para familias en situación de calle*:

- La restricción del número de beneficiarios, al disponer que solo podían acceder al programa quienes se encontrasen en efectiva situación de calle y ya no aquellos cuya situación de calle fuera inminente.
- La incorporación de una pauta limitativa para el destino del beneficio, en tanto estableció que la asignación monetaria tendría como único destino cubrir gastos de alojamiento, y se limitaba incluso la posibilidad de pagar cuotas de créditos hipotecarios del Instituto de Vivienda de la Ciudad.

6 Para mayor desarrollo de los principios de progresividad y no regresividad –y en general de los estándares fijados por el derecho internacional para el desarrollo de políticas públicas orientadas al cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales– consultar AGT (2010): *Las políticas públicas de infancia y salud mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos*, Buenos Aires, Editorial Eudeba, p. 12-13. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>

7 Los *amicus curiae*, o “amigos del tribunal”, consisten en presentaciones que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial que tengan un justificado interés en la resolución del litigio, con el objetivo de expresar una opinión fundamentada sobre el tema en debate. En la Ciudad de Buenos Aires se encuentra expresamente contemplado en el artículo 22 de la Ley 402 de procedimientos antes el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

- La supresión de la obligación expresa del Gobierno de la Ciudad de brindar orientación en la búsqueda de distintas estrategias de solución definitiva a la problemática habitacional del solicitante.
- El aumento, de uno a dos años, del tiempo de residencia en la Ciudad de Buenos Aires exigida a los peticionantes.

La sentencia del Tribunal Superior resultó, en términos generales, positiva ante el planteo de la AGT: declaró inconstitucionales los primeros dos puntos mencionados, restableciendo las normas originales, y, aun cuando rechazó el planteo de inconstitucionalidad del tercero, expresó que, considerando la normativa actual en su conjunto, la obligación de brindar asesoramiento para una solución habitacional definitiva continuaba vigente toda vez que sea solicitada. Sin embargo, en torno a la ampliación del plazo de residencia de uno a dos años como requisito para la inclusión en el programa, el Tribunal negó llamativamente el carácter regresivo de esta norma que deja automáticamente excluidos de la asistencia a todos aquellos que, detentando la calidad de residentes por un año (y por lo tanto siendo asistidos por el anterior decreto), no pudiesen acreditar un período de residencia dos años.

La sentencia es de suma relevancia, no solo por invalidar con efecto general la normativa emitida por el Poder Ejecutivo que implicaba un claro retroceso en la protección del derecho a la vivienda digna, sino también por reconocer que la regulación de los derechos económicos, sociales y culturales no puede ser violatoria del principio de progresividad y no regresividad contenido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Con todo, ciertas definiciones relativas al alcance de este derecho vertidas en la presente sentencia –y también en el caso “Alba Quintana”, que se comenta a continuación– abren el interrogante respecto del rol que asumirá la Justicia de la Ciudad para garantizar la plena efectivización del derecho a la vivienda digna y adecuada.⁸

8 Para ver el tratamiento que recibió el tema por parte de la prensa, consultar: Noticias Urbanas, 17-05-2010: Macri inconstitucional, por Angie Carnevali Página/12, 15-05-2010: Fallo del Tribunal Superior porteño contra un decreto de Macri La Nación, 15-05-2010: La asistencia a familias en situación de pobreza. Es inconstitucional un decreto de Macri

PUBLICACIONES

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. REFLEXIONES SOBRE EL ROL DEL PODER JUDICIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando como punto de partida y disparador la resolución de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad impulsada por la AGT ante el Decreto 960/2008 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar invitó a reflexionar sobre el contenido y alcance del derecho a la vivienda a un conjunto de expertos y referentes en la temática.

El libro *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas* presenta los artículos por ellos escritos en los que se desarrollan críticamente los núcleos centrales del debate actual sobre el alcance y grado de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, el rol que asume la Justicia en la materia, pero también, y sobre todo, los límites que es necesario enfrentar y el camino que queda aún por recorrer.

A modo de anexos, se publica la Acción Declarativa de Inconstitucional; los Amicus que acompañaron la presentación, y la sentencia dictada por el Tribunal Superior. Entendemos que los argumentos jurídicos allí desarrollados dan una noción aproximada del modo en que actualmente el sistema de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires comprende y tramita la problemática de acceso a la vivienda.

Agradecemos por sus valiosos aportes a Roberto Gargarella y Gustavo Maurino, Laura Pautassi y Laura Royo, Facundo Di Filippo y Jonatan Baldivezo, así como a los integrantes del Programa al Derechos y Construcción Comunitaria en Villas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

2.2 ACCIONES DE LA AGT PARA REVERTIR LA JURISPRUDENCIA REGRESIVA EN MATERIA DE VIVIENDA (SENTENCIA "ALBA QUINTANA")

Con el objetivo de revertir la jurisprudencia y doctrina regresiva en materia de alcance del derecho a la vivienda digna adoptada e implementada en la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar ha comenzado a presentar –en los casos habitacionales en los que se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes– dictámenes ante el Tribunal Superior de Justicia y Recursos Extraordinarios Federales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



En mayo de 2010, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad hizo pública la sentencia alcanzada en el caso “Alba Quintana”⁹, en la que por mayoría, los magistrados arribaron a una interpretación restrictiva del derecho a la vivienda digna y adecuada, en clara contradicción con la normativa constitucional, nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, vigentes en el ámbito de la Ciudad.

En dicho caso, el Tribunal debió resolver la solicitud de un adulto solo y sin trabajo formal que había requerido la extensión del subsidio habitacional contemplado por el mencionado *Programa de Atención a Familias en Situación de Calle* una vez cobrado el total de las cuotas mensuales legalmente establecidas y sin que hubiera podido mejorar su crítica situación habitacional. En la sentencia, resulta alarmante la definición regresiva del contenido mínimo del derecho a la vivienda que allí se desarrolla, en tanto que se establece que la obligación de brindar asistencia por parte del Gobierno de la Ciudad queda cumplimentada con los servicios de paradores y hogares de tránsito. La interpretación concreta que hace el Tribunal sobre qué implica ese piso en materia de derecho a la vivienda resulta sumamente cuestionable si consideramos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha entendido que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.¹⁰

Aún más preocupante resulta que el Máximo Tribunal de la Ciudad haya aplicado sistemática e indistintamente este antecedente jurisprudencial restrictivo no solo a casos donde únicamente se hallaban involucrados derechos fundamentales de personas adultas, sino también, y sin modificar punto alguno de la sentencia, en diversos supuestos donde se veían vulnerados los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por ello, la Asesoría General Tutelar decidió, en los casos en los que se encuentran involucradas personas menores de edad, presentar dictámenes que esgriman argumentos de derecho acerca de la importancia de la normativa y los principios en materia de infancia. En igual sentido, interpuso diversos recursos extraordinarios federales a los fines de que la Corte

9 Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (ART. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido Expte. 6754-09

10 Comité DESC: Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)

Suprema de Justicia de la Nación revoque las sentencias dictadas y restablezca los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ante la denegación de los mismos por parte del Tribunal Superior de Justicia, por entender que no existía sentencia definitiva que habilitase la máxima instancia judicial, se han presentado recursos de queja directamente ante la Corte Suprema.

2.3 CASO "EL CARTÓN": ENTREGA DE VIVIENDAS DEFINITIVAS Y RECONOCIMIENTO DE NIÑOS COMO TITULARES DEL DERECHO A LA VIVIENDA

En el marco de la acción judicial iniciada en 2007 por diversos actores, entre ellos la AGT, en 2009 se dictó sentencia ordenando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 1.987¹¹ y, en consecuencia, otorgar viviendas sociales definitivas la totalidad de las familias habitantes del "Asentamiento AU7".

Durante el año 2010 comenzó el proceso de adjudicación de las viviendas definitivas. A estos fines se creó la Unidad de Coordinación por representantes del Ministerio Público de la Ciudad (Tutelar y de la Defensa) y del Poder Ejecutivo, con el objetivo de determinar la nómina de beneficiarios para la adjudicación de las viviendas definitivas y establecer criterios de prioridades, dado que la entrega se produciría en etapas conforme se encontraran concluidas las obras respectivas.

En el transcurso del año, la Unidad de Coordinación participó del proceso de convocatoria de los beneficiarios en el análisis de los casos que se presentaron, la confección de un listado preliminar para la adjudicación de las viviendas en la primera etapa, así como en la determinación de los criterios de prioridades en la adjudicación y la modalidad de entrega. En este marco, la AGT impulsó el reconocimiento expreso de la titularidad del derecho a la vivienda de los niños, niñas y adolescentes, que no había sido reconocida en la resolución dictada por el Juez de la causa.

En la actualidad se espera que durante el mes de marzo de 2011 se finalicen las obras de las viviendas y se haga entrega de las mismas. Desde el Ministerio Público Tutelar se bregará porque el proceso sea transparente y conforme a los compromisos asumidos.

11 La Ley 1987 sancionada en 2006 declara de utilidad pública y sujetos de expropiación las tierras que conformaban la denominada "Villa Cartón". Al mismo tiempo, establece, en primer lugar, que los mencionados predios deben ser destinados al desarrollo del hábitat popular orientado a satisfacer la demanda de viviendas sociales definitivas. Y en segundo lugar, garantiza el derecho a la vivienda a la totalidad de las familias habitantes del "Asentamiento AU7", también conocida como "Villa Cartón".

RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

MESA DE TRABAJO SOBRE PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ORGANIZADA POR LA AGT Y EL CELS

Junto al Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asesoría General Tutelar impulsó la conformación de un espacio de trabajo y articulación de diversos actores que trabajan en la temática de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo fue propiciar la conformación de una agenda conjunta de trabajo y la innovación en el desarrollo de estrategias de incidencia en la formulación y gestión de las políticas habitacionales de la Ciudad, así como facilitar la circulación de información calificada y el apoyo recíproco entre distintos actores para la consecución de objetivos compartidos.

La iniciativa nació a partir de actividades de difusión del documento *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*¹² – realizado por el CELS y AGT en el año 2008 – en el que se plasma un trabajo de relevamiento y sistematización de información sobre la problemática desarrollada por dichos actores.

Durante el año 2010 se realizaron reuniones mensuales de las que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la Justicia y representantes de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.4. ACCEDER A LA VIVIENDA DIGNA, ADECUADA Y DEFINITIVA: EL CASO DE LA FAMILIA “L.”

A raíz de una acción de amparo impulsada por la Asesoría General Tutelar en conjunto con la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 2 a cargo del Dr. Juan Carlos Toselli, se alcanzó una solución habitacional definitiva para un grupo familiar con ocho hijos –la menor de 1 año y el mayor de 16–, quienes desde hacía años se encontraban en una crítica situación de emergencia habitacional. Luego de un intenso trabajo realizado a lo largo de 2010, la jefa del grupo familiar obtuvo un crédito del Instituto de Vivienda de la Ciudad mediante el cual pudo acceder a una vivienda digna y adecuada junto a sus hijos.

El caso ingresó a la Asesoría General Tutelar a través del trabajo realizado desde la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de La

12 Versión digital disponible en www.asesoria.jusbaires.gov.ar

Boca-Barracas,¹³ que inicialmente tomó contacto con el grupo familiar en virtud de la existencia de una causa penal en su contra en la cual se les imputaba el delito de usurpación. Al tomar contacto con la familia se advirtió el crítico estado socio-ambiental en el que se encontraba, dado que se habían situado en un terreno baldío que se pretendía desalojar, con el propósito de superar la situación de calle en la que se encontraban previamente.

La acción de amparo fue impulsada con el objeto de que se ordene al Instituto de Vivienda de la Ciudad y/o cualquier otra dependencia del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que pudiera resultar responsable, que les provea de un alojamiento adecuado, a fin de resguardar el derecho a la vivienda de esos niños, niñas y adolescentes, entre otros derechos fundamentales.

Si bien los actores habían sido reconocidos como beneficiarios del programa de *Atención a Familias en Situación de Calle* –que prevé el Decreto Nº 690/06, modificado por el Decreto Nº 960/08– este programa resultaba totalmente insuficiente dada la cantidad de integrantes de esa familia.

Atendiendo esta situación, el Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 7 en el que se radicó la acción de amparo iniciada por el MPT resolvió favorablemente la medida cautelar requerida a los fines de que se garantizara el piso mínimo e insoslayable del derecho a la vivienda digna y adecuada. Puntualmente, la Magistrada interviniente ordenó al Gobierno de la Ciudad que arbitrarse los medios necesarios para dar una adecuada satisfacción a los requerimientos habitacionales del grupo familiar, y subrayó: *“El propio GCBA se ha hecho cargo de lo que significa la situación de calle para el ser humano a través de los considerados de los decreto nº 690/06 y 960/08. Por ello, en función del bloque de legalidad constitucional y la prohibición de regresividad de los derechos humanos –artículo 11 del PIDESyC– mal podría entenderse el agotamiento de la protección del derecho a la vivienda por ser beneficiaria del derecho instaurado por el decreto nº 690/06, o los límites que pueden surgir de su modificación posterior...”*.

Luego de que la familia atravesara numerosos desalojos –el último de los cuales iba a concretarse días después de la presentación de la demanda–, y se alojara precariamente en distintos hoteles y pensiones en condiciones de hacinamiento, en la actualidad se encuentran avanzadas las

13 Para más información sobre las acciones desplegadas por las oficinas de atención descentralizadas de la AGT, consultar en este informe de gestión en *Capítulo V: Oficinas por los Derechos de la Infancia y Adolescencia*.

gestiones tendientes al otorgamiento de una solución habitacional definitiva que satisfaga el derecho a la vivienda digna y adecuada de todos los niños y niñas que componen el grupo familiar, y que garantice la convivencia de la totalidad de sus integrantes.

3. DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación es un derecho humano indispensable para la realización de otros derechos. Su efectivización es condición para garantizar el derecho al desarrollo de una vida autónoma y una ciudadanía plena. A nivel nacional, se encuentra regulado por Constitución Nacional; la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley 26.061, y la Ley Nacional de Educación. En la esfera local rigen además la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 114 y la Ley 898.

A nivel internacional, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales regula este derecho en los artículos 13 y 14, constituyendo la disposición más extensa del Pacto y la regulación de alcance más amplio y más exhaustivo de toda la legislación internacional. El pacto establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. También debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁴.

A pesar del reconocimiento normativo, la realidad local no solo no es un reflejo de él sino que además presenta una enorme distancia: a lo largo de todo el territorio de la ciudad, y en forma agravada en la zona sur, las instituciones presentan serias deficiencias tanto edilicias como de calidad educativa. A continuación se relatan las principales acciones desplegadas por el MPT en el periodo.

14 Asimismo, la Convención sobre Derechos del Niño en los artículos 28 y 29 regula ampliamente el derecho a la educación y establece específicamente la obligación de los estados de adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar, adoptar medidas para que la disciplina en las escuelas sea acorde a los derechos enumerados en la Convención y compatibles con la dignidad humana. También la "Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la enseñanza" establece en su artículo 4 que los Estados Partes se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una Política Nacional encaminada a promover, por los métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y en especial a "mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada."

3.1 PARTICIPACIÓN EN LA CAUSA POR FALTA DE VACANTES EN EDUCACIÓN INICIAL PROMOVIDA POR LA ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

En el marco de la causa impulsada por ACIJ ante la falta de vacantes en educación inicial¹⁵, durante el año 2010 el MPT ha participado activamente en las instancias de diálogo entre el Gobierno y la ONG abiertas a fin de arribar a un acuerdo que sea respetuoso del derecho a la educación de las niñas y los niños.

Recordemos que, con el objeto de que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumplir con su obligación constitucional de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial a niños y niñas desde los cuarenta y cinco (45) días de vida, en el año 2006 la ACIJ inició una acción de amparo. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución establece que “la Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine”.

Sin embargo, tal como quedó demostrado en la causa, la falta de vacantes en este nivel es una constante. La acción, de la que el MPT participó activamente desde su inicio, tuvo sentencias favorables tanto del tribunal de primera instancia como de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad. Frente a una nueva apelación por parte del GCBA, la causa se radicó en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

Ante este Tribunal, el Gobierno de la Ciudad solicitó la suspensión de los plazos procesales, manifestando para ello que las partes se encontraban celebrando reuniones a efectos de llegar a un acuerdo. Esta Asesoría General se opuso a dicho pedido, y solicitó que se cite a todas las partes a una audiencia a fin de que la demandada presente una propuesta concreta, precisa y adecuada. Luego de intensas y bien intencionadas negociaciones, el GCBA decidió reconocer los legítimos reclamos de la parte actora en pos de garantizar el derecho a la educación y el derecho a la igualdad.

En este contexto, la Asesoría General Tutelar, en cumplimiento de sus funciones propias, presentó un dictamen ante el Tribunal Superior de Justicia en el que manifestó que, sin perjuicio de celebrar tanto la voluntad de dialogar que ha mostrado el GCBA como la asunción de responsabilidad que le atañe por la violación a los derechos que motivaron el inicio de

15 Autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/Amparo (art. 14 CCA-BA)” Expte. Nº 6627/09

la acción judicial por parte de la actora, el acuerdo firmado ante el Máximo Tribunal local no solo no guarda relación con las sentencias de las Instancias anteriores, pues no se brinda una respuesta conforme al derecho a la educación, sino que al mismo tiempo agrava aún más la violación al derecho a la igualdad de las niñas y niños y todo ello en razón a su pobreza.

Ello es así dado que el mencionado acuerdo hace referencia a un ofrecimiento del Ministerio de Desarrollo Social para cubrir las vacantes faltantes en nivel inicial a través de los Centros de Primera Infancia (CPI). Dicha oferta es a todas las luces violatoria del derecho a la educación e igualdad de las niñas y niños a los que se brindará dicho servicio de cuidado y protección social en tanto que el servicio que brindan los CPIs dista de ser equivalente a los propios del ámbito educativo. Aceptarla como tal lleva a convalidar la existencia de un sistema fragmentado y diferencial según las condiciones socioeconómicas de los niños y las niñas, vulnerando su derecho a la educación y violentando los principios de igualdad y no discriminación.

En conclusión, desde la Asesoría General Tutelar se dictaminó a favor de la homologación del acuerdo arribado entre las partes aunque se interpretó la oferta del Ministerio de Desarrollo Social como una propuesta transitoria pues la misma constituye un intento paliativo de la situación de vulnerabilidad. Debe el GCBA, por ende, crear tantas vacantes escolares como la realidad lo demande. Es decir, solo será aceptable que provisoriamente otorgue vacantes en las instituciones de Desarrollo Social hasta tanto posea las necesarias en instituciones educativas, tal como lo establecen las Constituciones Nacional y Local.

3.2. PRECARIEDAD EDILICIA: INTERVENCIÓN DE LA AGT EN EL CASO "IGLESIAS" Y DURANTE LAS "TOMAS" DE COLEGIOS SECUNDARIOS

En marzo del 2010, la Asesora General Tutelar, Dra. Laura Musa, junto con el entonces Asesor Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario N°1, Dr. Gustavo Moreno¹⁶, participaron de la Audiencia Judicial que se realizó en el marco de la causa "Iglesias"¹⁷, dispuesta por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad que consideró conveniente que representantes de la Asesoría Tutelar, del Poder Ejecutivo y de la Procuración General se reunieran para analizar el estado de las

16 Actualmente, Asesor Tutelar de Cámara ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario.

17 Expte N° 15909/09 Iglesias Jose Antonio y otros contra GCBA sobre amparo (art 14 CCABA)

obras correspondientes a cada una de las escuelas que dio lugar a los incidentes de ejecución en trámite ante el Tribunal, con la finalidad de informar el grado de concreción de las obras y formular propuestas concretas de ejecución de las que se encontraran pendientes.

La causa en cuestión se inició en el año 2005, cuando dos ciudadanos impulsaron una acción de amparo colectivo en la que solicitaron que se le ordenara al Gobierno de la Ciudad que ejerciera debidamente el poder de policía que se encuentra a su cargo (lo cual permitiría acabar con la existencia de una situación de inseguridad, déficit habitacional, de infraestructura y servicios en todas las escuelas, tanto públicas como privadas), y arbitrara los medios previstos para garantizar la aplicación y cumplimiento de la reglamentación vigente en materia de habilitación de establecimientos educativos y de prevención de catástrofes (conforme lo regulan los Códigos de Edificación y de Habilitaciones y Verificaciones de la Ciudad de Buenos Aires).

El juez de primera instancia, Dr. Juan Lima, hizo lugar parcialmente a la acción de amparo ordenando al GCBA que en el término de treinta días presentara los proyectos de obras actualizados a fin de subsanar las irregularidades, al tiempo que dispuso que la finalización de las obras no podría postergarse más allá del inicio del ciclo lectivo 2007. Contra las sentencias de Cámara que confirmaron las sanciones impuestas, la demandada interpuso recursos de inconstitucionalidad. El expediente quedó bajo la órbita del Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente, el acuerdo al que se arribó en el mes de marzo de 2010 contiene la información detallada del estado de avance de las obras descritas en la sentencia de primera instancia, a la vez que compromete al GCBA a denunciar una vez finalizados los proyectos de obras pendientes, en cada uno de los expedientes, tanto el plazo final de ejecución de obra como el monto de la misma. Por otra parte, se compromete al GCBA dar carácter urgente y prioritario a la realización de las obras pendientes habilitando un procedimiento de excepción para abreviar los plazos para la contratación de obras, lo que sería denunciado en cada uno de los expedientes respectivos¹⁸.

18 Como consecuencia del acuerdo judicial homologado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en el nuevo Plan de Infraestructura Escolar publicado por el GCBA en su página Web, se incluyeron todas las obras en las escuelas del denominado "amparo Iglesias". Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Nuevo Plan de Infraestructura Escolar, disponible http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/plan2010/plandeobras/index.php?id_domicilio=&id_item=9&submit=Buscar (fecha de consulta: 26 de enero de 2011)

La gravedad que reviste la situación de precariedad de las condiciones edilicias en las que las alumnas y los alumnos de la Ciudad deben estudiar trascendió al debate público durante la primera mitad del año 2010, a partir de distintas acciones de protesta desarrolladas por estudiantes secundarios, cuya mayor manifestación fueron las “tomas” de colegios. También en dicha ocasión, la Asesoría General Tutelar fue el organismo judicial que medió en la comunicación de las alumnas y alumnos secundarios con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tendientes a llegar a acuerdos.

3.3. DESIGUALDAD EDUCATIVA

Desde la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de Villa Soldati-Nueva Pompeya el Ministerio Público Tutelar comenzó a desarrollar estrategias tendientes a revertir la situación de desigualdad educativa que afecta el ejercicio del derecho a la educación a los niños y niñas que asisten a las escuelas del sur de la Ciudad de Buenos Aires.

Diversas problemáticas relativas al cumplimiento del derecho a la educación, que por lo general tienen mayor impacto en las escuelas del sur de la Ciudad, se encuentran inmersas en el debate público, ya sea producto de acciones judiciales o sociales. Los principales focos de atención han sido la falta de vacantes y la situación edilicia de las escuelas públicas.

Sin embargo, menos atención ha captado el impacto negativo que tiene, sobre un proyecto educativo de calidad y sostenible en el tiempo, la excesiva rotación de los cargos docentes y directivos. Distintas fuentes de información (artículos periodísticos¹⁹, informes de ONG's²⁰ o manifestaciones de actores claves del ámbito educativo) alertan acerca de que éste es un problema que específicamente afecta a la zona sur de la Ciudad, y que repercute en un trato discriminatorio hacia los niños que concurren a los establecimientos educativos allí ubicados.

Esto ha quedado de manifiesto en un conjunto de entrevistas mantenidas por integrantes de la ODI de Villa Soldati-Nueva Pompeya con las Direcciones de doce de los 24 establecimientos educativos de nivel inicial, pri-

19 Crítica Digital, *Los alumnos más pobres pagan por la inseguridad*, disponible en <http://criticadigital.com/impres/index.php?secc=nota&nid=22050>

20 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2008): *La Discriminación educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, p. 55 y ss.; Mezzadra, Florencia y Camposto, Claudia, (2008): *Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Serie: “Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial” Documento Nro. 5, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

mario y medio que se encuentran ubicados en el Distrito Escolar Nº 19: en más de la mitad de los casos (siete de ellos) los entrevistados expresaron la rotación en el personal directivo y docente como un problema, mientras que solo en un colegio se constató que no se presentara esta situación.²¹

Todas las personas entrevistadas que manifestaron la presencia de una excesiva rotación argumentaron que ella se generaba debido a que las y los docentes encuentran grandes desincentivos para concurrir a los establecimientos ubicados en la zona y que esos cargos se aceptan a los efectos de sumar puntos necesarios para aplicar a otras escuelas en las que no existen los problemas de los establecimientos de la zona sur: hacinamiento de alumnas y alumnos por aula, pésimas condiciones de infraestructura, escasos medios de transporte, entre otros.

En resumen, ante estos desincentivos, los docentes y directores que obtienen mayor puntaje, conforme a la normativa docente vigente, eligen los cargos disponibles en las escuelas de la zona norte de la Ciudad y como consecuencia, los demás –aquellos con menos puntajes, es decir, con menos capacitación y experiencia– son asignados para trabajar en la zona sur en tanto que solo allí quedan cargos vacantes.

Esto produce una grave desigualdad en la calidad educativa brindada en las escuelas del sur de la Ciudad, implicando una violación al principio de igualdad y no discriminación, así como también al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

La Asesoría General Tutelar ha confeccionado un documento para distribuir entre el GCBA, los gremios docentes y las legisladoras y los legisladores porteños, en el que se deja en evidencia la situación mencionada, al tiempo que se proponen distintas líneas de acción para superar la violación de derechos señalada.

4. DERECHO A LA SALUD

4.1 ACCESO A LA SALUD DE NIÑOS RECIÉN NACIDOS

La Asesoría General Tutelar Adjunta de Menores, a cargo de la Dra. Burundarena, interviene en el marco de la Ley 534²², a fin de remover los obstáculos para el oportuno y debido acceso a la salud del/a niño/a recién nacido/a²³

21 En las restantes 5 entrevistas no ha quedado registro sobre el tema en análisis.

22 Modificada por Ley 1808

23 Resolución Asesoría General Nº 66/04

La mencionada ley tiene por objeto la prevención temprana, detección y tratamiento gratuitos de enfermedades en los niños recién nacidos, mediante la realización de un diagnóstico temprano y un tratamiento oportuno de las enfermedades metabólicas neonatales, que de no tratarse al momento del nacimiento podrían conllevar consecuencias irreversibles, e incluso derivar en la muerte. Los programas preventivos resultan fundamentales para mejorar la salud pública.

El objetivo de esta actividad extrajudicial es coordinar acciones para la búsqueda y localización del recién nacido y/o su madre/familia, en aquellos casos en los que, habiendo sido debidamente citados, no se presenten; es decir, luego de que el laboratorio y el hospital envíen las correspondientes citaciones sin obtener respuesta. Se procura por este medio (tal como lo establece el artículo 49 de la Ley 1.903) que concurran al laboratorio del hospital a los fines de realizar el tratamiento correspondiente, evitando la judicialización de los casos, y el acceso más directo del derecho a la salud de recién nacidos.

Para alcanzar dicho objetivo, se han obtenido desde esta Asesoría compromisos institucionales para la articulación con la Cámara Nacional Electoral, con el Registro Nacional de las Personas, con la Policía Federal Argentina, con los Consulados de los países limítrofes, con las organizaciones barriales y comunitarias, en orden a prestar toda la información a su alcance sobre los domicilios registrados de la madre del recién nacido y/o de sus abuelos y a citarlos para su concurrencia urgente al hospital, trátese de domicilios provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires.

Durante el año 2010 se intervino en 179 casos. En el 52% de los casos, la intervención tuvo resolución positiva. En el 38% fue necesario reiterar la citación, mientras que en el restante 10%, se cuenta con información para la localización del recién nacido parcial, incompleta o errónea por lo que la Asesoría General Adjunta de Menores articula acciones con las distintas áreas del Programa a fin de obtener datos que permitan su recitación, o bien de requerir más información a otras instituciones públicas o privadas.

4.2 SATURACIÓN DE PLAZAS EN HOSPITALES

ANTE LA EPIDEMIA BRONQUIOLÍTICA ESTACIONAL

Al igual que en años anteriores, durante la época de epidemia bronquiolítica estacional (mayo y junio), se produjo la saturación de plazas de

Unidad de Terapia Intensiva Pediátrica, disponibles en los efectores de salud públicos en el ámbito del GCBA²⁴. En este marco, fue necesario el impulso por parte de la AGT de nueve acciones judiciales con el objeto de remover los obstáculos presentados, particularmente en el acceso a la salud de niñas, niños y adolescentes.

Son los efectores de salud públicos los que en la generalidad de los casos informan a la Asesoría General Tutelar, a través del Turno para la atención de emergencias, esta situación, que en la mayoría de los casos se resuelve con el otorgamiento –por parte del Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires–, de plazas en centros de salud privados, ante el inicio de las acciones judiciales correspondientes.

El análisis de los casos atendidos da cuenta de que, aún cuando la AGT realiza reclamos e intimaciones extrajudiciales, el Ministerio no da respuesta por sí solo a la situación planteada, y se requiere en todos los casos del inicio urgente de medidas cautelares.

En los supuestos planteados se presenta divergencia en torno a las modalidades de intervención propiciada desde los mismos operadores del Ministerio de Salud. En efecto, en algunos casos se autoriza la búsqueda y derivación a los efectores privados frente a tres condiciones: la ausencia de recurso médico, el reclamo de la AGT y la orden de juez interviniente; en otros, el Ministerio citado solicita directamente a la AGT la intervención judicial para lograr la internación en efector de salud privado.

Sin embargo, ambas modalidades confluyen en la línea resolutive del requerimiento de la intervención judicial, ante la imposibilidad de conseguir el recurso de UTI pediátrica en Hospitales públicos de la Ciudad y de la red de la Provincia de Buenos Aires.

Al respecto, y teniendo en cuenta que las políticas de salud son universales, el remedio judicial no debe constituirse en regla, sino que por el contrario debe aplicarse excepcionalmente y como último recurso para garantizar el acceso a los derechos.

En cuanto a la derivación a hospitales privados, desde la Dirección General de Unidades Regionales del SAME, si bien se autoriza tal derivación, resulta dificultoso que los efectores reconozcan, frente al Ministerio de Salud de la Ciudad, la disponibilidad de plaza de UTI pediátrica, básicamente porque dependen del Ministerio de Salud de la Nación. Allí media una cuestión de competencia, a la fecha no resuelta.

24 Los brotes de bronqueolitis hacen no solo que la cantidad de plazas de UTI Pediátricas resulte insuficiente para los casos presentados como tales, sino que además, haya escasez de plazas para otros pacientes del hospital.

5. SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL

Durante el año 2010 se continuó realizando el trabajo de monitoreo de las políticas públicas de infancia y salud mental de la Ciudad, desde un enfoque de derechos y tomando como parámetro de evaluación los principios, estándares y obligaciones emanados de la normativa internacional y local. Por una parte, se prosiguió el seguimiento del control de la asignación y ejecución del gasto público orientado a las políticas públicas, al tiempo que se desarrolló un análisis con mayor profundidad de un conjunto de políticas por entender que resultan fundamentales para el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación y a la educación de los niñas, niños y adolescentes.

Para el desarrollo de dichos análisis se contó con la colaboración y asistencia técnica prestada por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Sociales (CIEPP), institución con la cual la Asesoría General Tutelar celebró un Convenio de Cooperación.²⁵

5.1 SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTO

Como se mencionó, el análisis de la evolución del gasto público continuó siendo un eje de trabajo fundamental, a fin de monitorear la relación que se establece entre las obligaciones del Estado local en materia de derechos sociales y la efectiva asignación de recursos para su plena efectivización. El presupuesto es, a la vez, una declaración de prioridades de una comunidad y los medios que el gobierno utiliza para atender cada una de las necesidades básicas, por lo que se erige como una de las herramientas más relevantes para evaluar y analizar la implementación de las políticas públicas.

Con los resultados de dicho relevamiento se elaboraron dos documentos que fueron presentados ante los Legisladores de la Ciudad, al momento de comenzar la discusión parlamentaria del presupuesto. En el primero²⁶, se expusieron los aspectos más relevantes del proyecto de ley presentado por el GCBA y sus nudos problemáticos, dando cuenta del estado de avance de las políticas sociales de infancia y salud mental en la Ciudad, conforme los compromisos constitucionales, internacionales y locales en materia de derechos humanos. En el segundo²⁷, se sistematizó el conjunto de

25 Resolución AGT Nº 241/09, 29 de diciembre de 2009.

26 AGT (2010): *Análisis de la asignación del gasto dirigido a las políticas públicas de infancia y salud mental en el proyecto de Ley de Presupuesto 2011*. Versión digital disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>

27 AGT (2010): *Obstáculos para la utilización de la herramienta presupuestaria como*

deficiencias (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos. El objetivo fue propiciar la discusión y revisión en profundidad de la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, en el convencimiento de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno.

Asimismo, los resultados del monitoreo del periodo 2005-2010 se publicaron en el mes de agosto en el libro *Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)*²⁸.

ENCUENTROS Y JORNADAS

DEBATE SOBRE PRESUPUESTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El libro *Las políticas públicas de infancia y salud mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)* fue presentado el 6 de octubre por la Asesora General Tutelar de la Ciudad, Laura Musa, y por la presidenta de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura, diputada Diana Maffía, en la Legislatura Porteña.

Este tercer número de la colección de publicaciones institucionales del MPT, denominada "De incapaces a sujetos de derechos", presenta un estudio en el que se pone de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre el modo en que se asigna y ejecuta el gasto público y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos, a través de un análisis de la evolución del presupuesto público de la Ciudad.

El encuentro contó con la participación de legisladores, organizaciones de la sociedad civil y miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de la Ciudad, quienes llevaron adelante un debate sobre los principales ejes del libro: el sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes; los derechos económicos, sociales y culturales (derecho a la

instrumento de evaluación del cumplimiento de derechos. Versión digital disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>

²⁸ Versión digital disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>



06.10.2010

Laura Musa, Diana Maffia y María Elena Naddeo. Presentación del Libro *Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental. Un análisis de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005/2010)*. Salón Perón, Legislatura Porteña

alimentación, a la vivienda, a la educación y a la protección de la salud); y el derecho a la protección de la salud mental en relación con las asignaciones y ejecuciones presupuestarias.

Participaron de la mesa de debate la presidenta del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, María Teresa Moya; la Diputada de la Ciudad María Elena Naddeo; el Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento de los Organismos de Control de la Legislatura porteña, Martín Hourest; el director del área de Litigio y Defensa Moral del CELS, Diego Morales; los Asesores Tutelares de Primera Instancia Juan Carlos Toselli y Jorge Luis Bullorini; la Secretaria General de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Ciudad, Bettina Casttorino; la Directora Ejecutiva del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), Nora Schulman, y la Presidenta de FEIM y plenarista del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Mabel Bianco, entre otros.

5.2 ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES: CIUDADANÍA PORTEÑA Y PROGRAMAS DE CUIDADO DE PRIMERA INFANCIA

A partir de la identificación de situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes vinculados a irregularidades y deficiencias en el funcionamiento de determinados programas sociales, la Asesoría General Tutelar decidió examinar el funcionamiento tanto del Programa Ciudadanía Porteña, como de los dispositivos de cuidado de la primera infancia con los que cuenta la Ciudad de Buenos Aires. El trabajo consistió en un análisis de normativa y fundamentos en los que se sostienen dichos programas, y de los principales problemas relevados a partir de las consultas recibidas en las Oficinas por los Derechos de la Infancia de La Boca-Barracas y Villa Soldati-Nueva Pompeya.

En lo que refiere a los dispositivos de cuidado de la primera infancia de la Ciudad, contar con información precisa para realizar adecuadamente el monitoreo de estas políticas se torna imprescindible en tanto que las oportunidades que se brindan o restringen a los niños y niñas en sus primeros años de vida son fundamentales para garantizar su desarrollo como personas y como ciudadanos, lo que será determinante de su calidad de vida. El cuidado que los niños y niñas reciben es clave, como también lo es la forma en que ese cuidado se organiza, y la manera en que el mismo amplía o restringe las posibilidades de sus madres y padres. Como ya fue analizado en el apartado 3.1, la falta de vacantes para el nivel inicial es solo uno de los problemas que el Gobierno de la Ciudad enfrenta para dar efectivo cumplimiento al derecho a la educación de los niños en la primera infancia que la Constitución de la Ciudad garantiza a partir de los cuarenta y cinco días de vida.

En relación al Programa Ciudadanía Porteña, aun cuando se reconoce que la transferencia monetaria, la extensión de su cobertura y el consenso social en torno a la existencia del programa representan pasos adelante, el análisis puso de manifiesto que no son pocos los obstáculos advertidos en relación al grado en que efectivamente se consigue avanzar en el sendero de fortalecimiento del ejercicio de los derechos. Las dificultades están vinculadas fundamentalmente a:

- *El carácter punitivo de las condicionalidades.* El no cumplimiento de la condicionalidad se transforma en una penalización más o menos automática sobre el beneficio, lo que implica, por ejemplo, subordinar el derecho a la alimentación a la asistencia escolar. Asimismo, se recrea la idea de la responsabilidad individual no solo en la situación de pobreza, sino en la propia solución. La responsabilidad en el cumplimiento de una condición,

que en la práctica debería funcionar como un derecho garantizado por el Estado (el derecho a la educación), se traslada a las madres y padres de los niños y niñas (particularmente a las madres).

- *La vulneración del derecho a la información y a la participación en la gestión del programa.* La regulación y pautas de funcionamiento del programa son de difícil accesibilidad, dada la inexistencia de procedimientos accesibles de comunicación entre el Programa y las personas beneficiarias. La falta de notificación previa cuando se modifica total o parcialmente el beneficio va en esta misma línea, y violenta además el principio de progresividad.

- *La insuficiencia del beneficio transferido* que pone en cuestión el contenido mínimo del derecho a la alimentación. La propia información del programa demuestra que la indigencia en la Ciudad de Buenos Aires disminuyó pero no consiguió ser erradicada (cuestión que aparece agravada cuando se contemplan estimaciones de otras fuentes).

EL MPT EN LA PRENSA

MÁS INSTITUCIONALIZACIÓN QUE ASISTENCIA

Publicado en Página/12, 29 de enero de 2010

“El presupuesto parece orientarse a políticas de institucionalización de los chicos en situación de pobreza y no a articular programas de asistencia social que respeten el derecho de los niños de estar con sus familias.” Esa es la conclusión a la que llegó la titular de la Asesoría General Tutelar (AGT) porteña, Laura Musa, a partir del informe elaborado sobre la asignación y ejecución del gasto público en el período 2005-2009 y las proyecciones para 2010 en los programas que responden a la legislación en Protección Integral de la Niñez. El estudio también analiza los recursos en educación, vivienda, alimentación y salud mental y reafirma los problemas de déficit denunciados por varias organizaciones sociales de la ciudad.

El informe presentado por la AGT, en base a datos oficiales, indica que el presupuesto para la ejecución y aplicación de programas a cargo del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Cdnnya) de la ciudad aumentó, en términos nominales, de 7 millones de pesos en 2005 a 31 millones proyectados para 2010. Pero este año el aumento es del 4,2 por ciento cuando la inflación prevista es del orden del 6 por ciento.

“Casi todos los años cambia la forma en que se presenta la información presupuestaria, especialmente a partir de 2007 en adelante”, indica el in-

forme. “Es complicado evaluar si el aumento del presupuesto comprenderá a más chicos porque no se sabe si se modificó la población beneficiaria”, resaltó Musa. Por ejemplo, el informe indica que el Presupuesto 2010 no desagrega la información sobre los costos en la Guardia de Abogados como tampoco para la línea 102. Ambos programas reciben las denuncias ante las situaciones de vulneración de los derechos y asiste a los chicos y sus familias. Tampoco se puede saber qué presupuesto y para cuántos chicos se tendrá en el Centro de Atención Transitoria, donde pueden alojarse los chicos en situación de calle.

Sin embargo, la AGT indica que, según información oficial, el 57,7 por ciento de los chicos que llegan allí son derivados a centros de albergue, el 4,7 por ciento de ellos permanece más de 7 días y no se informa qué sucede con el 40 por ciento restante. “Por lo cual se desdibuja el objetivo de transitoriedad”, apunta el informe.

En ese sentido, Musa apuntó que el presupuesto asigna para las 99 sedes institucionales –casi en su totalidad son ONG con convenio– para alojamiento de menores de edad que funcionan bajo la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGN) muestra “que la única medida que se toma es la internación. Cuando la legislación vigente –desde 2005 a nivel nacional – antes de la institucionalización prevé apoyo a la familia a partir de la asistencia de operadores sociales para acercarlos a los servicios públicos o al ingreso de sistemas de subsidios”.

“Si se sumara el dinero que se destina a los albergues, puede pensarse que las familias de esos chicos, con el apoyo de trabajadores sociales, podrían otorgarse un techo y los recursos para contenerlos”, apuntó Musa. Uno de los programas encargados de facilitar la reinserción de los chicos en situación de vulnerabilidad es el de Fortalecimiento de Vínculos y frente al presupuesto asignado, el informe indica que si bien el presupuesto destinado al programa aumenta un 26 por ciento respecto del 2009, no representa una prioridad en la DGN ya que resulta un porcentaje mínimo del presupuesto total. Además, el documento agrega que “no es un programa destinado a trabajar con la población de niños alojados en instituciones de albergue”.

El problema del desfase entre los servicios brindados por el Estado porteño y la legislación vigente sobre protección integral de la infancia es la conclusión que engloba la información recogida en el período 2005-2010, ya que no se creó “ninguna política de carácter universal ni programas

dirigidos a superar, de manera estable, las condiciones y complejidades propias de la situación de pobreza que sufren los niños alcanzados por el sistema de protección integral”.

6. INTERVENCIÓN EN LOS CASOS DE RECLAMO INDIVIDUAL POR EL ACCESO A LOS DESC

6.1 ASESORÍAS DE PRIMERA INSTANCIA

ANTE EL FUERO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO

El trabajo del MPT en materia de promoción del acceso a los DESC incluye la intervención en casos individuales en los que personas menores de edad, familias o personas afectadas en su salud mental ven denegado el acceso a la política pública, toda vez que ello derive en una vulneración de un derecho como la salud, educación, vivienda, alimentación.

Las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario intervienen en estos casos de diversos modos. Por un lado, reciben consultas y dan curso a actuaciones extrajudiciales: asesoran y orientan a los consultantes, y/o reclaman ante la administración para que el área correspondiente cumpla con las obligaciones en la materia. Por el otro, cuando dichas medidas extrajudiciales han sido agotadas sin obtener una respuesta satisfactoria a la situación de vulneración de derechos, las Asesorías optan por dar impulso a las acciones judiciales correspondientes. Asimismo, emiten dictámenes en causas iniciadas por terceros en las que se encuentre implicada una persona menor de edad o con padecimiento en su salud mental velando siempre por el debido respeto y cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Durante el año 2010, las Asesorías de Primera Instancia iniciaron 1.593 actuaciones extrajudiciales. El 41% de ellas se inició a raíz de un problema habitacional, el 25% por una vulneración del derecho a la alimentación, el 8% a la salud y el 3,7 % a la educación. En el marco de dichas actuaciones se remitieron 4.619 oficios a diversas áreas del Estado a fin de exigir el debido cumplimiento de sus obligaciones, y su inmediata intervención con el objetivo de restaurar el derecho vulnerado. Entre ellas se destacan el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud, y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

En 70 casos se entendió necesario dar impulso a una acción judicial que, en su mayoría (79%) fueron de carácter individual. Al igual que en las actuaciones extrajudiciales, el acceso a la vivienda digna se mantuvo como

la problemática central, representando en el 35% de los casos el motivo del amparo, seguido por las dificultades en el acceso a los servicios de salud (19%).

Cuadro N° 1 Consultas atendidas por las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT, según tipo de derecho vulnerado. 2010.

	AT N° 1	AT N° 2	AT N° 3	TOTAL	
Vivienda	434	126	100	660	41,4%
Salud	31	7	89	127	8,0%
Educación	16	24	19	59	3,7%
Alimentación	210	189	9	408	25,6%
Otros	116	155	68	339	21,3%
TOTAL	807	501	285	1593	100%

Cuadro N° 2 Acciones judiciales impulsadas por las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT, según tipo de derecho vulnerado. 2010

	AT N° 1	AT N° 2	AT N° 3	TOTAL	
Habitacional	12	8	5	25	35,7%
Salud	10	8	1	19	27,1%
Acceso a la información	1	18	1	20	28,6%
Educación	1		0	1	1,4%
Otros	1	1	3	5	7,1%
TOTAL	25	35	10	70	100%

6.1.1 CRITERIO GENERAL DE ACTUACIÓN QUE ESTABLECE LOS SUPUESTOS DE LAS DISTINTAS INTERVENCIONES DE LOS ASESORES TUTELARES ANTE EL FUERO CAYT

Las intervenciones del Ministerio Público Tutelar se planifican y ejecutan desde una perspectiva jurídica que rescata la consideración de sus representados como sujetos de derechos. En consideración de ello, con el objetivo de aunar criterios de intervención del MPT, la Asesora General Tutelar estableció por medio de un criterio general de actuación²⁹ los supuestos de las distintas modalidades de intervención de los Asesores o Asesoras Tutelares ante la Justicia Contencioso, Administrativa y Tributaria de la Ciudad³⁰:

29 Resolución AGT N° 178/2010

30 De conformidad con lo establecido en el artículo 125 CCABA y artículo 49 inciso 1 de

Intervención complementaria: En atención a lo dispuesto en el artículo 49 inciso 1º de la Ley 1.903, los/as Asesores/as tomarán intervención complementaria en toda actuación judicial en la cual se encuentren afectados directamente los derechos autónomos de niños, niñas y adolescentes o personas con padecimientos en su salud mental.

Intervención autónoma: Ante la inacción o ausencia de los/as representantes necesarios que potencial o efectivamente vulnera los derechos de niñas, niños, adolescentes o personas con padecimientos en su salud mental, tal como se desprende de los artículos 17, inciso 9º; 49, inciso 2º y concs. de la Ley 1.903, los/as Asesores podrán intervenir judicialmente en forma autónoma. Dicho accionar podrá consistir tanto en el inicio de un proceso judicial como en la intervención en uno que se encontrare en curso. Es de destacar que este tipo de intervención, conforme a la normativa constitucional y legal, debería ser de aplicación restrictiva y con carácter excepcional, y solo en caso de existir evidentes intereses contrapuestos entre los representantes necesarios y sus representados/as o una negligencia patente y de gravedad. En todo caso, las condiciones de la gestión deficiente deberían estar debidamente alegadas y fundadas en el expediente judicial.

Intervención conjunta. En la función de lo dispuesto en la segunda parte del inciso 4º del artículo 49 de la Ley 1.903, a través del cual se establece que "corresponde a los Asesores o Asesoras Tutelares en las instancias y fueros en que actúen:... entablar en defensa de estos/estas acciones y recursos pertinentes, sea en forma autónoma o junto con sus representantes necesarios" y ante una situación que potencial o efectivamente vulnera los derechos de una niña, un niño, un adolescente o una persona con padecimientos mentales, los/as asesores/as podrán iniciar acciones judiciales tendientes a revertir dicha circunstancia. La conformidad de su/s representante/s necesario/s deberá ser plasmada mediante un acta que se acompañará al expediente judicial. Tratándose de derechos de niños, niñas, adolescentes o personas con padecimientos en su salud mental –autónomos a los de sus representantes necesario– y atendiendo a su condición de sujetos de derechos, dicha autorización será realizada en función del ejercicio de la patria potestad, de la tutela o de la curatela, y no implicará que dichos representantes deban presentarse en el expediente.

Cuadro N° 3 Consultas recibidas por el Turno AGT, según tipo de intervención. 2009 y 2010.

Tipo de intervención de la AGT	2009	2010
Resolución	21	21
Derivación	14	21
Asesoramiento	17	12
Devino abstracto requerimiento	6	5
TOTAL	58	59

6.2 LA ATENCIÓN DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS

Para la atención de urgencias y emergencias, la Asesoría General Tutelar cuenta con una línea de atención telefónica habilitada los 365 días del año, las 24 horas³¹. El Turno AGT recepta llamadas provenientes de operadores institucionales, tras haber recibido respuesta negativa o insatisfactoria por parte del órgano obligado a proveer el recurso necesario.

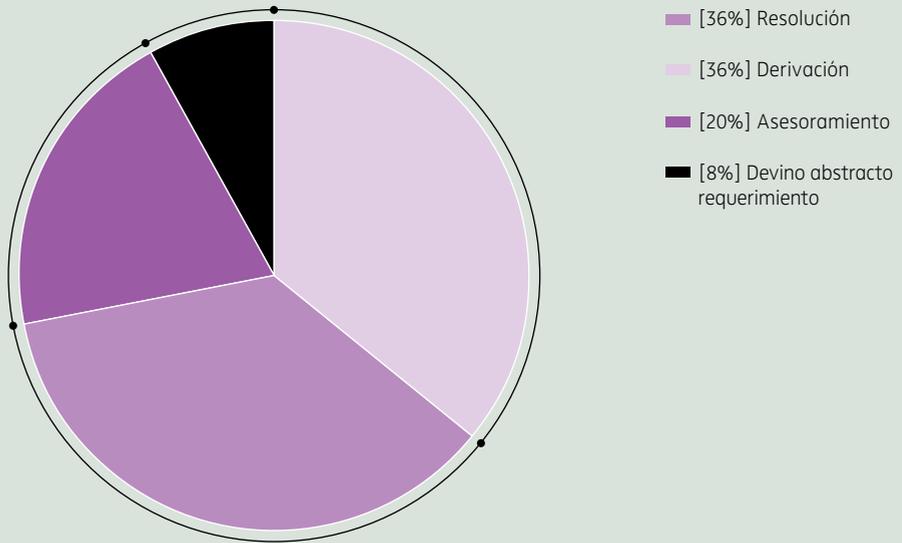
También en estos casos, la recepción y abordaje de cada uno de los reclamos consiste básicamente en prestar asesoramiento, exigir recursos, ordenar y supervisar la intervención de los órganos administrativos o judiciales según corresponda, con el objeto de agilizar y efectivizar su otorgamiento y la restitución de los derechos de las personas implicadas. Únicamente ante la negativa de las agencias del GCBA, y en atención a los perjuicios ocasionados por la demora producida en el otorgamiento de los recursos, se da curso a la acción judicial expedita de amparo. Dicha acción es iniciada ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad y, en su defecto, cuando se trata de horarios y días de atención inhábiles, ante el Juzgado Contravencional y de Faltas en turno.³²

Durante el año 2010 sobre el un total de 59 solicitudes y reclamos receptados por el Turno, el 36% (21 de ellos) fue resuelto con la intervención directa de la Asesoría General Tutelar que, según la modalidad de intervención, se desagrega de la siguiente manera: intimaciones extrajudicia-

31 Aprobado por Resolución AGT N° 29/09

32 Conforme surge del procedimiento dispuesto por Res. N° 263/08 del Consejo de la Magistratura CABA, en vigor hasta el 19 de octubre de 2010, fecha a partir de la cual comienza a regir la Res. N° 845/10 CMCABA, de acuerdo a la cual, se deja sin efecto la Res. anteriormente mencionada y se aprueba el Reglamento de Turnos del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subsanándose el vicio atinente a la competencia

Gráfico N°1: Casos atendidos por Turno AGT, según tipo de intervención. 2010



les (ocho), intimación mediante oficio judicial (cuatro), inicio de medidas cautelares (nueve).

En cuanto al resto de las consultas, en el 36% (21 de ellos) se efectuó derivación a la institución correspondiente para su intervención, y en el 20% (12 de ellos) la AGT respondió al asesoramiento solicitado. Finalmente, en el 8% (5 de ellos), los requerimientos devinieron abstractos, por distintos motivos.

Como puede observarse en el cuadro N°3, la modalidad de atención del Turno no se modificó sustancialmente en relación al año 2009.

El recurso más solicitado lo constituyen las Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica, representando el 31% del total de los reclamos atendidos³³. El resto de las demandas se originan en otros pedidos, tales como asesoramiento en general (19%); dilucidación de cuestiones de competencia entre Ciudad y Nación –autorizaciones de internación o quirúrgicas de personas menores de edad o solicitud de levantamiento de clausura de establecimiento educativo, entre otras– (15%); plazas psiquiátricas (10%);

33 Ver en este Capítulo el apartado 4.2 Saturación de plazas de en hospitales ante la epidemia bronquiolítica estacional

01.07.2010

Encuentro sobre "Estado de situación de justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de los casos de amparos colectivos".
Facultad de Derecho, UBA



solicitud de centro acorde a las necesidades especiales de pacientes afectados en su salud mental (10%); dispositivos de albergue (10%); comunicación de internación y de externación sin alta médica de hospital psiquiátrico (4%), y de divergencias en el criterio médico (1%).

ENCUENTROS Y JORNADAS

EL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR Y LA ACIJ INVITARON A REFLEXIONAR SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA JUSTICIA DE LA CIUDAD

Jueces, integrantes de los Ministerios Públicos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia participaron de una mesa de trabajo para reflexionar e intercambiar experiencias sobre la situación actual de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires. El encuentro fue impulsado de manera conjunta por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, y tuvo lugar el jueves 1ro. de julio de 2010, en la Facultad de Derecho de la UBA.

La apertura de la jornada estuvo a cargo de la Asesora General Tutelar y de la Jueza del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Dra. Alicia Ruiz, quienes se refirieron a la necesidad de identificar y re-

flexionar sobre los obstáculos que presenta la justiciabilidad de los casos colectivos en materia de derechos sociales.

Los Dres. Víctor Abramovich, especialista en la temática, Gustavo Maurino, Co-Director de ACIJ, Bettina Castorino, Secretaria General de Derechos Humanos del Ministerio Público de la Defensa, y Carlos Balbín, Juez de la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, participaron como disertantes.

Hacia el cierre del evento se desarrolló un debate en el que participaron activamente Jueces de primera instancia y de cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario, Defensores, Asesores Tutelares, entre otros.

El reconocimiento y protección judicial de los derechos sociales frente a vulneraciones colectivas constituye uno de los avances constitucionales más relevantes del Derecho Público de la Ciudad y genera importantes desafíos para la comunidad jurídica. Cuestiones como la configuración y el alcance de los casos colectivos, la organización y administración del proceso y el efectivo cumplimiento de los remedios cautelares y definitivos ordenados son algunos de los temas en los cuales todavía se carece de prácticas y herramientas consolidadas que aseguren la plena efectividad de los derechos.

En este sentido, la iniciativa del MPT y la ACIJ facilitó el intercambio de experiencias y la reflexión conjunta, y permitió arribar a conclusiones que, sin lugar a dudas, servirán para seguir trabajando enérgicamente en la cuestión.

CAPÍTULO II

SEGUIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

La Ley 26.061 regula en forma explícita la excepcionalidad, brevedad y último recurso de medidas que impliquen la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, apelando a la prioridad de la convivencia familiar y a la prohibición de la institucionalización de la pobreza.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo de Derechos es el organismo que puede disponer el alojamiento de niños en instituciones de albergue, a través de medidas de protección de derechos especiales o excepcionales, al tiempo que el Estado local dispone de instituciones de albergue, tanto propias como conveniadas con diversas organizaciones no gubernamentales, que se ubican, según su modalidad de atención, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social o del Ministerio de Salud del GCBA. En el marco del Ministerio de Desarrollo Social, las instituciones se encuadran tanto en el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de Vulnerabilidad Social³⁴, de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, como en la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, cuando se trata de comunidades terapéuticas. Por su parte, el área a cargo de

34 Los objetivos declarados del programa consisten en el “diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales propios y con convenio para toda niña, niño o adolescente a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos (Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires. Documento “Lineamientos institucionales”.

las instituciones dependientes del Ministerio de Salud es la Dirección General de Salud Mental.³⁵

El Ministerio Público Tutelar, por aplicación de la Constitución de la CABA y de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 1.903), es responsable de la supervisión, control y monitoreo de las instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes, tanto en lo que refiere a las condiciones de alojamiento, habitabilidad y debido funcionamiento de estos dispositivos (conforme al artículo 49, inciso 9º), como al seguimiento de las internaciones, a través del control de las agencias gubernamentales que integran el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Ciudad y se encuentran obligadas legalmente a intervenir (conforme al artículo 73 de la Ley 114 y Decreto Reglamentario 1.527/03)³⁶.

Para el adecuado desarrollo de las mencionadas tareas de contralor, se diseñaron y desarrollaron diversos instrumentos de relevamiento de datos que se constituyen como fuentes de información (cuestionario y bases de datos)³⁷ que posibilitan realizar monitoreos sistemáticos, identificar problemas y analizarlos en perspectiva, y a partir de ello, evaluar y definir acciones orientadas a la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, y el debido funcionamiento del sistema de protección integral.

35 Como se desarrollará más adelante, mediante el Decreto Nº 647-GCBA (18 de agosto de 2010) se transfirieron a la órbita del Ministerio de Salud las instituciones de Atención integral de salud mental y Atención de necesidades especiales, conveniadas anteriormente con el Ministerio de Desarrollo Social.

36 Para ello, a partir de la comunicación de ingreso realizada por las instituciones de albergue, se abren actuaciones extrajudiciales.

37 Por una parte, los datos principales de las actuaciones se cargan en una base (Base de Actuaciones AGT) para luego poder sistematizarlos a nivel agregado. Por otra parte, las tareas de contralor de las instituciones de albergue se encuentran reguladas por la Res. AGT Nº 34/2009, Res. AGT Nº 60/2009 y Res. AGT Nº 22/2010 en las que se establecen protocolos de actuación socio jurídicos para las visitas e inspecciones a las instituciones de albergue; fijan la distribución de las mismas y un cronograma para su realización, pautan circuitos de información claros y precisos, consolidan instrumentos de relevamiento de información (cuestionario) y una base de datos para su registro, sistematización y análisis. A partir del año 2010 se incorporó una base de datos específica para la carga de información en materia de incumplimientos de las instituciones visitadas (Tablero de Seguimiento de Alertas Institucionales) lo cual permite identificar situaciones irregulares por institución; consolidar información sobre las acciones realizadas por el MPT; interpelar a las agencias estatales con datos rigurosos; monitorear las respuestas recibidas y controlar el nivel de resolución de las irregularidades. Este mapeo de problemas y respuestas permite avanzar en la articulación y en la incidencia del MPT en la temática.

2. LA INTERNACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

PRIVADOS DE CUIDADOS PARENTALES

2.1 LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

Durante el transcurso del año 2010, el Estado local dispuso de 91 sedes institucionales³⁸ en las que, al mes de diciembre, se encontraban alojados 1.293 niños, niñas y adolescentes³⁹, de los cuales un 49% permanece en instituciones ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires y un 51% en dispositivos localizados en la Provincia. Cabe aclarar que del total de sedes institucionales el 97% son ONGs conveniadas con el GCBA y solo un 3% efectores propios.⁴⁰

Como se observa en el Cuadro Nº1, las modalidades de atención⁴¹ más extendidas son la “convivencial” (28% del total), la de “atención especializada” (27% del total) y la de “comunidades terapéuticas” (23 % del total). Como veremos más adelante, esta distribución da cuenta de un aumento progresivo en los últimos años de las instituciones de “atención especializada” paralelamente a una disminución de la modalidad “convivencial”.

38 Cabe destacar que la cantidad de sedes institucionales puede variar en función de las altas o bajas de los convenios entre el GCBA y las ONGs.

39 El dato proviene del total de comunicaciones de ingreso y de egreso emitidas por las instituciones de albergue a la AGT conforme Dec. 1527/03, desde el segundo semestre de 2007 a diciembre de 2010. Respecto a esta información cuantitativa se aclara que no solamente contempla a los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones propias o conveniadas con el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA (DGNyA y Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones), sino además aquellos que actualmente se alojan en instituciones transferidas al Ministerio de Salud –instituciones de salud mental y de discapacidad conforme Decreto 647/10–. Por otra parte, incluye casos de niños, niñas y adolescentes a) institucionalizados por el CDNNyA y luego derivados a provincia, y b) cuya institucionalización es costeada por la obra social o bien por autoridad administrativa provincial.

40 Se trata del Instituto Nuestra Sra. del Valle (convivencial) y Casa Puerto (Comunidad terapéutica).

41 Las modalidades de atención informadas por la Dirección General de Niñez y Adolescencia durante el 2010 son: convivencial, convivencial materno, convivencial de atención especializada, atención integral de necesidades especiales, atención integral de salud mental, parador. En el marco del mismo Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones informa sobre la modalidad de atención “comunidad terapéutica”. Cabe aclarar que las modalidades de “atención integral de necesidades especiales” y “atención integral de salud mental” han sido transferidas al Ministerio de Salud del GCBA conforme Decreto 647/10 (agosto 2010).

Cuadro Nº 1: Composición del universo de instituciones de albergue, según modalidad de atención y monto mensual transferido por el GCBA. 2010.

Modalidad de atención	Cantidades de sedes	Porcentaje (%)	Monto mensual que abona el GCBA ^A por cada N,NyA
Paradores	4	4%	\$ 1.232,10
Convivenciales	25	28%	\$ 1.529,70
Convivencial materno	4	4%	\$ 1.954,70 ^B
Atención especializada (ex terapéuticas)	24	27%	\$ 2.414,10
Comunidades terapéuticas	21	23 %	\$ 3.050 ^C
Atención integral de salud mental ^D	3	3%	\$ 4.838 ^E
Atención de necesidades especiales ^F	10	11%	\$ 5.039 ^G
TOTAL	91	100%	

A Los montos de los fondos erogados por el GCBA a las modalidades de atención convivencial, convivencial materno y atención especializada resultan de la información provista por la Dirección General de Niñez y Adolescencia – Informe Nº 1115511 de fecha 24 de setiembre de 2010. Asimismo, conforme la cláusula tercera del convenio entre el GCBA y las ONGs, el GCBA otorga un subsidio diario básico por cada niña, niño, adolescente, madre vinculadas a su/s hijo/a/s, que corresponde a la vacante real ocupada y de acuerdo a la modalidad de atención de la organización. Según establece la cláusula quinta de dicho convenio, la erogación de fondos se efectúa en forma mensual, mediante transferencia electrónica a la cuenta de la organización.

B Este monto mensual por cada NNyA alojado en instituciones de atención convivencial materno resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en Nota Nº 1115511 DGNyA-2010, de fecha 24 de setiembre de 2010.

C Este monto mensual por cada NNyA alojados en comunidades terapéuticas resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en Nota Nº 1115511 DGNyA-2010, de fecha 24 de setiembre de 2010.

D Modalidad de atención transferida al Ministerio de Salud, conforme Decreto 647/20, a partir del mes de agosto de ese año.

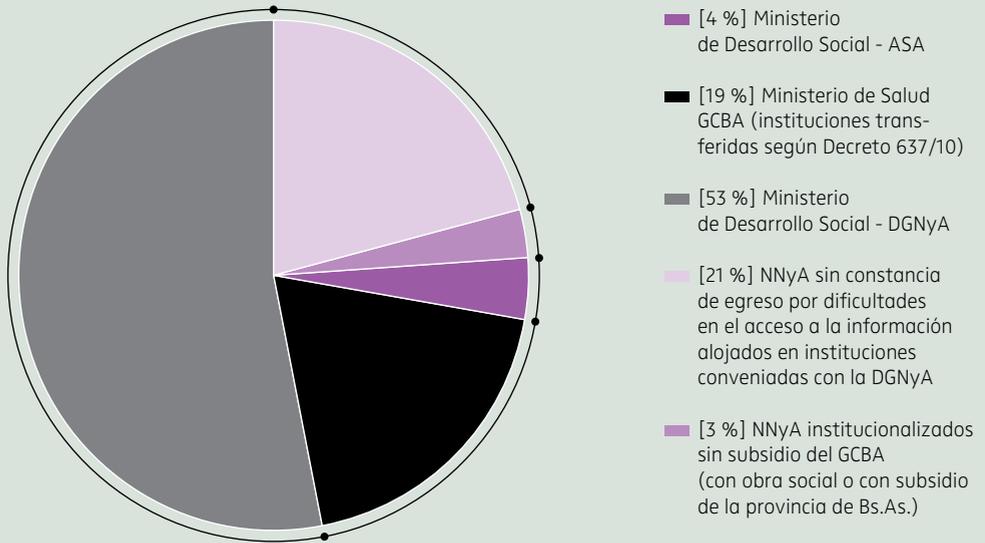
E Este monto mensual por cada NNyA alojado en instituciones de atención integral de la salud mental, resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en Nota Nº 1115511 DGNyA-2010, de fecha 24 de setiembre de 2010; como de los datos que surgen en el marco de los convenios celebrados con el GCBA.

F Modalidad de atención transferida al Ministerio de Salud, conforme Decreto 647/20, a partir del mes de agosto de ese año.

G Este monto mensual por cada NNyA alojado en instituciones de atención integral de necesidades especiales (ex discapacidad), resulta de un promedio calculado en función de los montos informados a la AGT en Nota Nº 1115511 DGNyA-2010, de fecha 24 de setiembre de 2010.

En materia de fondos erogados por el GCBA a las ONGs, tal como se observa en el cuadro Nº2, los montos se incrementan según el grado de “especialidad” de la atención. No obstante, dicha “especialidad” resulta poco clara en la práctica concreta debido a: la ambigüedad que supone la pro-

Gráfico N°1: Personas menores de edad institucionalizadas según órgano que otorga el subsidio. 2010



pia tipificación del GCBA⁴²; las características imprecisas de las efectivas prestaciones de las sedes en relación a la modalidad formalizada; la discordancia entre la modalidad conveniada con el GCBA y el tipo de habilitación otorgada por la Agencia Gubernamental de Control; los criterios inconsistentes aplicados por el gobierno local para la asignación de la modalidad de albergue a cada niño/a o joven.

Resulta relevante destacar que durante el curso del año 2010 la composición institucional anteriormente mencionada se modificó con la firma el Decreto N° 647-GCBA, de fecha 18 de agosto de 2010, mediante el cual se

42 Según Informe N° 73284 – PAINNyA-2010 recibida en la AGT con fecha 17 de enero de 2011, la atención especializada consiste en una “prestación que contempla la atención de niñas, niños y adolescentes, que requieren un abordaje específico en el espacio institucional convivencial de puertas abiertas, en relación a las diversas manifestaciones sintomáticas producto de diferentes situaciones complejas que cada sujeto haya atravesado. Se diferencian de los dispositivos simplemente convivenciales, precisamente en la complejidad de los casos que trabaja”. Asimismo, en este informe se alude a los resultados de la experiencia del relevamiento efectuado por este MPT, en la cual, se observa que instituciones tipificadas como de distinta modalidad de atención, asumen en la práctica similares prestaciones. Otras discordancias se presentan toda vez que existen instituciones formalmente habilitadas por la autoridad competente bajo un rubro o modalidad, pero en la práctica desarrollan prestaciones asociadas a otras modalidades.

transfirieron a la órbita del Ministerio de Salud las instituciones de Atención Integral de Salud Mental y Atención de Necesidades Especiales, antes dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, por entender que las problemáticas vinculadas a la salud mental y la discapacidad "exceden las competencias propias del Ministerio de Desarrollo Social" (sic). Los convenios mencionados representan un total de trece instituciones.

A partir de esta decisión político institucional, si consideramos el organismo que otorga el subsidio, las personas menores de edad institucionalizadas (1.293) pueden agruparse de la siguiente manera: en el 53% de los casos los costos de la institucionalización son solventados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia (Ministerio de Desarrollo Social); en el 19% por la Dirección General de Salud Mental (Ministerio de Salud), y en el 4 %por la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones.⁴³

Presupuestariamente, para la DGNyA, este cambio implica la transferencia hacia el Ministerio de Salud de aproximadamente el 25% de las erogaciones por subsidios otorgados por institucionalizaciones (ello sin considerar que, dada la modalidad de atención, los montos de dichos subsidios son mayores que los de las modalidades de atención que conservó).

Sin embargo, esta modificación no se plasma de manera significativa en el Proyecto de Presupuesto para 2011, lo que podría estar indicando un fortalecimiento relativo de la política de institucionalización frente a otro tipo de programas. Así, el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social, a pesar de la mencionada transferencia, solo disminuye en un 4% su peso sobre el total del presupuesto de la Dirección, pasando del 42% al 38%, e incluso en términos nominales el Programa registra un aumento presupuestario de \$1.569.179⁴⁴.

Ello en un contexto en el que el programa Fortalecimiento de Vínculos, orientado al fortalecimiento familiar, al desarrollo de estrategias de egreso, y a otras medidas tendientes a evitar la institucionalización o a superarla, conlleva únicamente el 10% del presupuesto de la DGNyA.⁴⁵

43 En relación al restante 24%: un 3% corresponde a niños institucionalizados sin subsidio del GCBA (con obra social o con subsidio de la Pcia. de Buenos Aires), y un 21% a niños, niñas y adolescentes sin constancia de egreso por dificultades en el acceso a la información alojados en instituciones conveniadas con la DGNyA.

44 Asesoría General Tutelar (2010): *Aportes a la discusión parlamentaria del presupuesto 2011*. Buenos Aires, p. 8.

45 Lamentablemente, al momento de cierre de este Informe aún no se contaba con la información completa del presupuesto público del año 2011, por lo que se utilizan aquí los datos del Proyecto de Ley. Ello porque la Ley de Presupuesto no fue sancionada sino hasta el 3 de marzo de este año (Ley N 3753/11), y hacia finales de dicho mes aún no se

TITULO

SUBTITULO

Cuadro No 2: Niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires institucionalizados*, según órgano que dispuso su internación. Diciembre 2010.

Organismo que dispuso la institucionalización	TOTAL	%
Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	620	51%
Otros organismos (juzgados nacionales y provinciales, autoridad de aplicación provincial, obras sociales)	203	17%
Transferidos de la SENNAF	209	17%
Sin acceso a la información (a la espera de respuesta del CDNNyA)	180	15%
TOTAL	1.212*	100%

* El total no contempla a los adolescentes internados en Comunidades Terapéuticas, teniendo en cuenta a los cuales la cifra ascendería a 1.293 y cuya situación se analiza en el Capítulo IV – Salud Mental

2.2 SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INSTITUCIONALIZADOS

La población menor de edad ingresada a instituciones de albergue puede ser dividida en tres grandes universos de acuerdo a la autoridad que dispuso su internación.

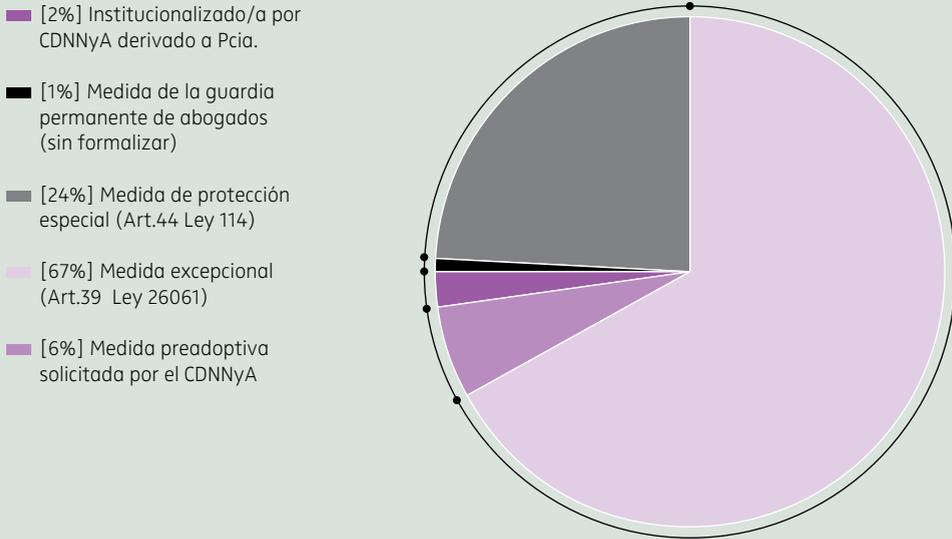
Sobre un total de 1.212 niños, niñas y adolescentes –sin tomar en cuenta los 81 adolescentes internados en comunidades terapéuticas⁴⁶–, en el 51% de los casos (620 de ellos) su institucionalización fue determinada por el GCBA, particularmente, por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como autoridad de aplicación en la materia; un 17% corresponde a institucionalizaciones dispuestas por el Poder Judicial –sea con competencia nacional o provincial– con posterioridad a la sanción de la Ley Nacional 26.061; otro 17% integra la categoría de transferidos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); y el restante 15% corresponde a casos en los cuales no existe certeza sobre la autoridad que dispuso la institucionalización, debido a la ausencia de respuesta por parte de las instituciones obligadas legalmente a hacerlo (ver Cuadro N°2).

Al centrarnos en el encuadre jurídico que recibieron las 620 institucionalizaciones dispuestas por el CDNNyA, observamos que el 67% cuenta con medidas excepcionales (artículo 39, Ley 26.061), el 24% responde a medidas de protección especial (artículo 44, Ley 114), el 6% consiste

había sido publicado en el Boletín Oficial el decreto de distribución de créditos, en el que se plasman los datos de manera desagregada.

46 Cuya situación particular se analiza en *Capítulo IV- Salud Mental* de este Informe.

Gráfico Nº2: Institucionalizaciones dispuestas por el CDNNyA según el encuadre jurídico. Diciembre 2010



Fuente: Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Total de niños institucionalizados a diciembre de 2010

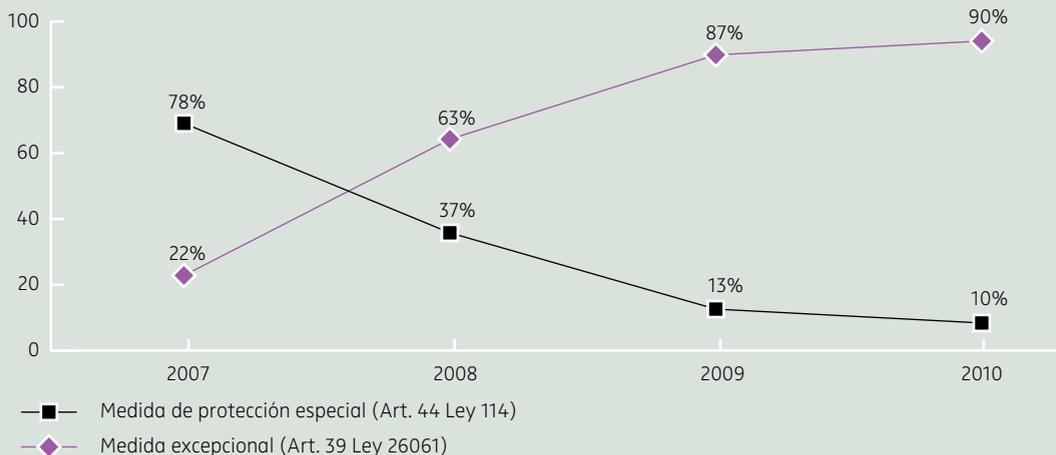
en solicitudes de guarda preadoptiva, el 2% corresponde a niños institucionalizados inicialmente por el Consejo de Derechos y luego derivados a Provincia de Buenos Aires y el 1% a medidas de la Guardia Permanente de Abogados (sin formalizar a la fecha de corte).

Al observar la evolución del tipo de medidas adoptadas por el CDNNyA entre 2007 y 2010, se identifica un aumento progresivo en la adopción de medidas excepcionales –por aplicación de los artículos 39 y 40 de la Ley 26.061– proporcional a la disminución del dictado de medidas de protección especial de derechos, contenidas en el artículo 44 de la Ley 114.

En este sentido, para el año 2010, sobre las institucionalizaciones respecto de las cuales se nos informó el dictado de medidas por parte del CDNNyA, se observó que las *medidas de protección especial* representan solo un 10%, mientras que las *medidas excepcionales* ascienden a un 90%.

Al compararse la evolución de los distintos tipos de medidas en los últimos años, se advierte que la brecha entre un tipo de medida y otro se hace más evidente y pronunciada. Mientras que en 2007 prevalecían las

Gráfico Nº3: Evolución de las medidas de protección especial y excepcional en las instituciones dispuestas por el CDNNyA*. 2007-2010.



* La fecha corresponde al momento de la comunicación de ingreso del niño, niña o adolescente a una institución de albergue y apertura de la actuación en la AGT

medidas de protección especial sobre las excepcionales, en 2008 esta relación se invierte y para el periodo 2009-2010 el porcentaje de excepcionales asciende ampliamente hasta constituir prácticamente el encuadre jurídico de las institucionalizaciones, otorgado por el CDNNyA y avalado por el Poder Judicial Nacional. Dentro de estos casos, se detecta la conversión de medidas especiales en medidas excepcionales (20%).

Tal situación deja a la luz la decisión de la Administración local de inclinarse por la intervención del Poder Judicial Nacional en las cuestiones atinentes a la separación de un niño, niña o adolescente de su medio familiar o comunitario, con el consecuente control de legalidad por parte de los jueces nacionales.

Dicha inclinación se advierte en otro tipo de intervención, ya denunciada en el informe de gestión 2009, que consiste en la mutación de medidas adoptadas por el mismo CDNNyA en medidas de no innovar y en alojamientos prolongados a petición realizada por este mismo organismo a la Justicia nacional. En estos casos, el CDNNyA solicita a la Justicia Nacional

que dicte o avale medidas cuyo contenido no es otro que el de las viejas protecciones de persona hoy legalmente derogadas. Ello implica un claro retroceso en las prácticas de los organismos de protección de derechos.

Si bien existen situaciones de muy difícil solución, ello no admite que el Consejo y aún la Justicia avalen medidas ilegales como una medida cautelar sin plazo, o se dispongan artugios como “alojamientos prolongados” sin ningún tipo de sustento legal. Para ello el sistema jurídico prevé un mecanismo que consiste en la declaración de la situación de abandono y estado de adoptabilidad que precede al egreso mediante la adopción.

3. LA POLÍTICA DE INTERNACIÓN: UN ESTADO QUE NO GARANTIZA DERECHOS

3.1. LA SELECCIÓN ESTATAL DE PROGRAMAS DE ALBERGUE ASOCIADOS A LA FILANTROPÍA Y EL INCREMENTO DE LA “ATENCIÓN ESPECIAL”

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en alguna instancia de las políticas sociales no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, es profundamente diferente la relación entre el Estado y la sociedad a partir de las reformas neoliberales y los procesos de globalización.

Sin dudas, no es posible hablar indiferenciadamente de “las organizaciones de la sociedad civil” en el caso de las ONGs dedicadas al albergue de niños, niñas y adolescentes. Éstas constituyen un universo heterogéneo y su diversidad no refiere a las tipologías preestablecidas por los organismos estatales sino que se estructura en relación a la multiplicidad de miradas, criterios y estrategias de acción, construidas por sus historias, dinámicas y experiencias.

Sin embargo, en este contexto, se observa una tendencia del GCBA a sostener proyectos de albergue cuyas perspectivas de atención se ubican en el paradigma de la caridad y la filantropía, en disonancia con los estándares de la protección integral.

Este comportamiento se desarrolla en un Estado local que opera, como marco conceptual general, desde la lógica de la neobeneficencia.⁴⁷ Este modelo, en el que se combina filantropía con gerencia social, aparece como criterio residual y restringido de la propuesta neoliberal para la atención de los más pobres. La culpabilización de las familias, la atribución a los individuos de responsabilidades sociales, la asignación de recursos focalizados, atomizados y desarticulados, resultan en este modelo elementos estructurantes.

47 Isuani, Aldo E. (1991), “Ciudadanía o inequidad. Política social argentina en los 90”, en PNUD, 1991, pp. 439-462.

TÍTULO

SUBTÍTULO

Da cuenta de la preeminencia de este encuadre la segmentación de la población en categorías de necesidades y carencias particulares que, en este caso, se traduce en múltiples y ambiguas tipificaciones institucionales para el albergue de niños, niñas y adolescentes, seguidas de una perspectiva patologizante de las problemáticas sociales.

Un indicador de ello es el incremento de las sedes de “atención especializada” (ex terapéutica), en paralelo con la disminución de las sedes convivenciales o convivenciales maternos: mientras las primeras pasan de 18 a 24 en entre 2008 y 2010, las segundas decaen de 34 a 29 en el mismo periodo. Ello conduce a una reducción progresiva de la brecha entre ambas modalidades, que pasa de 30% al 10% en los últimos dos años (ver cuadro N°3). El incremento de sedes de tipo “especializada” se debe tanto a la incorporación de sedes para esta modalidad como a la “reconversión” desde otras modalidades.

Cuadro N°3 Distribución porcentual de las modalidades de atención convivencial y de atención especializada (comparativo 2008-2009-2010)⁴⁸

TIPOLOGÍA INSTITUCIONAL	AÑOS					
	2008		2009		2010	
	Cantidad de sedes	%	Cantidad de sedes	%	Cantidad de sedes	%
CONVIVENCIALES Y CONVIVENCIALES MATERNOS	34	65%	32	60%	29	55%
ATENCIÓN ESPECIALIZADA (EX TERAPÉUTICOS)	18	35%	21	40%	24	45%
TOTAL	52	100%	53	100%	53	100%

Asimismo, y sin perjuicio de la reciente transferencia de las modalidades de “atención integral de la salud mental” y “atención de las necesidades especiales” al Ministerio de Salud, se observó –a partir del relevamiento a las instituciones de albergue y del control de las actuaciones administrativas en la AGT– la persistencia de un modelo de funcionamien-

48 Cabe aclarar que el análisis de la información se realizó a partir de los datos brindados por el GCBA, cuya forma de presentación registra las siguientes deficiencias: todos los años varía la forma de comunicar la grilla de instituciones de albergue de NNYA; en tanto algunas veces la información se desagrega por cantidad de sedes y otras no; se cambian las nomenclaturas de la modalidades de atención, se reagrupan modalidades de atención sin distinguirlas específicamente, se distribuyen o no según ubicación geográfica.

to para la atención de la salud mental y la discapacidad propio de las grandes estructuras: rutinas más bien inflexibles, ausencia de intimidad, características de masificación y desposeimiento y escasa circulación por diferentes espacios sociales. Una herencia positivista que, a pesar de los avances normativos, se resiste a desaparecer.

3.2 PRÁCTICAS DE “PADRINAZGO” Y “ACOGIMIENTO FAMILIAR”: ACCIONES TENDIENTES A REGULARIZAR ESTAS PRÁCTICAS DISCRECIONALES

El “padrinazgo” faculta a personas voluntarias –“padrinos”– a retirar a un niño, niña o adolescente alojado en una institución de albergue para realizar paseos u hospedarlo el fin de semana en su casa, e incluso llevarlo de vacaciones. Esta es una práctica tradicional en las instituciones de albergue implementada desde siempre de manera discrecional sobre la base de los deseos y posibilidades de los voluntarios y de la decisión y criterio de la dirección del establecimiento, sin contar con la autorización del padre, del tutor, del representante promiscuo o del propio Estado que lo institucionaliza ni hesitar sobre las necesidades y conveniencias del niño.

Existen aproximadamente 15 instituciones conveniadas por el GCBA que implementan el “padrinazgo” con proyectos sumamente variados: hay instituciones que implementan el padrinazgo internacional; otras que recurren a personas convocadas del “Registro de voluntarios” del GCBA; otras en las que los padrinos son seleccionados por su pertenencia a la misma clase social o a la misma religión de los directivos de la ONGs; y casos en que los padrinos son vecinos de la institución, entre otras.

Sin embargo, tratándose de una práctica que resultaría beneficiosa para el desarrollo y cuidado integral del niño, resulta inadmisibles la falta de intervención estatal en lo que atañe a la conveniencia de su aplicación en el caso concreto, así como también a la elección, capacitación y supervisión de las personas que se postulan para hacerlo.

En ese entendimiento, la Asesoría General Tutelar instó a la regulación de este mecanismo al detectar un alto grado de informalidad, improvisación y riesgo en la metodología aplicada hasta el momento. Así las cosas, a mediados del año pasado se celebró una audiencia en la AGT –en los términos del artículo 49 inciso 8º de la Ley 1.903– con la presencia del CANNYA y de la DGNyA, en la cual las autoridades se comprometieron a profundizar el monitoreo de estas prácticas, elaborar un informe que se remitiría a la AGT y trabajar en elaboración de una regulación legal específica. La DGNyA “en cumplimiento de compromisos asumidos” incluyó en su “Manual de Procedimiento de las Instituciones Conveniadas con la Dirección

General de Niñez y Adolescencia” un punto específico relativo al padrinazgo. Allí, entre otras cosas, puede leerse lo siguiente:

- Se requiere el cumplimiento de requisitos tales como ser mayor de 21 años, certificado de antecedentes penales del Registro de Reincidencia, certificado de no inclusión en Registro de Deudores alimentarios morosos.
- Se deberá acordar con los organismos pertinentes (Consejo de los Derechos, Servicios Locales y Zonales, DGNyA y Juzgados) la conveniencia del pernocte y/o salidas de fin de semana de los niños/as en la casa de sus padrinos, toda vez que el equipo profesional de la institución así lo haya considerado.

Sin embargo, no obstante este avance, resta que el Estado local asuma el rol que le corresponde, garantizando la fiscalización, la regularización y el encuadre jurídico de estas prácticas, a los fines de que las mismas contribuyan a la integridad de los niños y respondan a los estándares del sistema de protección integral, lo cual hasta el momento no se está cumplimentando. En la actualidad la discrecionalidad persiste en tanto se mantiene en la cabeza de la institución la responsabilidad de la evaluación y la selección de los postulantes a ejercer el padrinazgo.

El “acogimiento”, por su parte, consiste en una modalidad de atención regulada en la Ley 2.213 de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 2007. En su artículo 2 establece: “Se entiende por acogimiento familiar transitorio al cuidado de forma integral, temporal y no institucional, brindado por una familia alternativa de convivencia, al niño, niña o adolescente cuando medie inexistencia de su grupo familiar de pertenencia, se encuentre privado de él en forma temporal o exista medida judicial o administrativa”.

Sin embargo, el Gobierno ha suscripto recientemente convenios con dos ONGs que cuentan con un proyecto de acogimiento al que denominan “Familias de Tránsito” a pesar de que el recurso es definido por la DGNyA en idénticos términos a los contenidos en el artículo 2º de la Ley 2.213 de acogimiento, transcrito más arriba.

Según surge de la información oficial suministrada, hasta el momento habrían sido derivados a dichas instituciones ocho niños menores de dos años, invocando como fundamento de ello los intensos y personalizados cuidados que los mismos requieren. La selección y seguimiento de las familias a las que se derivan los niños se encuentra a cargo de la ONG conveniada, exigiéndole el Estado únicamente el cumplimiento de requisitos de

edad, falta de antecedentes penales y de morosidad en materia alimentaria. Ninguna autoridad supervisa las condiciones de alojamiento en las casas de las familias a las que son derivados los niños.

Una vez más nos encontramos frente a una de las prácticas implementadas por las ONGs conveniadas con el Gobierno de la Ciudad que no están reguladas y se realizan sin selección, capacitación ni fiscalización por parte del Estado a las familias destinadas al cumplimiento de dicho rol.

Más allá de las particularidades de ambas prácticas, pueden señalarse como características comunes a ambas:

- No son concebidas en el marco de una estrategia diseñada por el órgano de protección para el caso concreto, sino por las mismas ONGs.
- No se aplica una regulación legal.
- No cuentan con ninguna intervención del Estado en el registro, selección y seguimiento de las familias.
- En ocasiones se constituyen en vías de acceso hacia la adopción de niños más directa las que exige la inscripción registral y selección judicial de los aspirantes.

3.3 IRREGULARIDADES Y DEFICIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

3.3.1 IMPULSO DE LA PUESTA EN VIGENCIA DE LEY 2.881

Durante 2010 la Asesoría General Tutelar intervino activamente en favor de la entrada en vigencia de la Ley 2.881, que regula las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Dicha ley, lejos de ser una mera modificación de los Códigos de Habilitaciones y Verificaciones, de Planeamiento Urbano y de la Edificación, regula importantes aspectos relativos a las condiciones de alojamiento de los establecimientos para niños, niñas y adolescentes institucionalizados, en sintonía con los principios declarados en la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Nº 26.061 y en la Ley local 114.

Al momento de su sanción –octubre de 2008– se había incorporado una cláusula transitoria que postergaba su entrada en vigencia por un plazo de 18 meses durante el cual las instituciones deberían adecuarse a la nueva

normativa. Ya entrado el año 2010, a punto de producirse el vencimiento de dicho plazo, fue presentado en la Legislatura⁴⁹, un pedido de prórroga de la entrada en vigencia de la ley por el término mínimo de un año.

En este marco, la Asesora General Tutelar presentó ante la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud un informe sobre el rol de las organizaciones de albergue de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ley 114, de la Ley Nacional 26.061 y de la regulación específica de la Ley 2.881. El informe contenía un análisis de la norma, las posibilidades de su implementación y la recomendación para no otorgar la prórroga. Finalmente, el pedido de las ONGs no tuvo dictamen favorable.

Con todo, a fin de receptar sus inquietudes, se creó en el ámbito de la Legislatura una *“Comisión Especial de Revisión de la Ley 2.881”*⁵⁰, cuyo objeto es el estudio y revisión de la mencionada ley y el seguimiento de los permisos precarios otorgados a esos establecimientos mientras tramitan su habilitación. La Asesoría General Tutelar participó activamente de las reuniones permanentes, como miembro informante y con la presentación de material significativo.

De dicho proceso surgió la Resolución Conjunta Nº 938/2010 del Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia Gubernamental de Control, de fecha 20 de septiembre de 2010, que estableció el *“Protocolo para el otorgamiento de Permisos Precarios de funcionamiento a los Hogares de Niños, Niñas y Adolescentes”* con sede en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Esta resolución estableció un procedimiento para la obtención del *Permiso Precario para Nuevos Hogares*, otro para *Hogares Inscriptos en el Registro de ONGs del CDNNyA* y un tercer procedimiento para *Hogares habilitados* bajo el rubro *“Hogar Infantil”*, inscriptos en el Registro de ONGs del CDNNyA que cumplen con las medidas de seguridad e higiene básicas.

Al respecto se ha fijado un plazo de seis meses para la presentación de la documentación necesaria para la expedición del permiso precario que expira el día 20 de marzo de 2011, a cuyo término las instituciones que no lo hayan hecho, siquiera habrán acreditado el cumplimiento de las condiciones básicas de seguridad y funcionamiento, siendo pasible de las sanciones previstas por la Ley. Asimismo, las instituciones que detentan el permiso precario podrán funcionar hasta tanto obtengan la habilitación definitiva conforme la Ley 2.881, para lo cual se fija un plazo de 12 meses a fin de que se adecuen las condiciones, previéndose para el caso de refor-

49 Expte. Nº 508-P-2010

50 Resolución 193/2010

mas edilicias estructurales un nuevo plazo de 12 meses siempre y cuando se haya acreditado la realización del 50% de las reformas. De no cumplimentarse durante el transcurso de estos plazos las condiciones previstas por la Ley, y en consecuencia no expedirse la habilitación definitiva, el establecimiento en cuestión deberá ser clausurado.

Cuadro Nº 4 Situación de la habilitación de las instituciones de albergue ubicadas en Ciudad de Buenos Aires*

Situación de habilitación	Cantidad de instituciones	%
"Hogar infantil"	12	32%
En trámite "hogar infantil"	4	11%
Hogar de niñas, niños y adolescentes (Ley 2.881)	0	0
En trámite "hogar de niñas, niños y adolescentes (Ley 2.881)	6	16%
Otras (escuela, escuela diferencial con internado, guardería)	3	8%
Sin información sobre la situación de habilitación	12	32%
Total	37	100%

* Datos brindados por la Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyC) a la Comisión de Seguimiento y Revisión de la Ley 2.881 – Noviembre 2010.

Como puede observarse en el cuadro precedente, quedan comprendidas por la Ley 2.881⁵¹, un total de 37 sedes institucionales de albergue, que representan el 41% sobre un total de 91 sedes conveniadas.

En cuanto a la situación de habilitación de las mismas, y según la información provista por la Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyC), el 32% están habilitadas como "Hogar infantil". Dichas sedes, conforme a lo previsto por la resolución Conjunta Nº 938/10, están en condiciones de iniciar el trámite de cambio de denominación al rubro "Hogar de niñas, niños y adolescentes", según la Ley 2.881.

Asimismo, queda por regularizarse un 11% de las instituciones, cuyo trámite de habilitación había sido iniciado bajo el rubro "Hogar infantil"

51 Las sedes institucionales alcanzadas por la Ley 2.881 están ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires y sus modalidades de atención son Convivencial, Parador, Convivencial para Adolescentes Embarazadas y/o Madres y sus hijos y Convivencial de Atención especializada.

ya derogado, y un 8% restante con otro tipo de habilitaciones que deben ajustarse a la prestación de albergue que desarrollan.

Según información provista por la DGFyC, del 75% de las instituciones habilitadas como “Hogar infantil”, el 32% ya inició el trámite de cambio de denominación al rubro “Hogar de niñas, niños y adolescentes” y el 16% de las sedes comenzó el trámite de habilitación conforme a la normativa vigente.

Sin perjuicio de ello, sobre un alto porcentaje de sedes institucionales (un 32% de ellas) no se cuenta con datos que permitan establecer el estado de su habilitación. De hecho, muchas de ellas han sido intimadas por la DGFyC a presentar constancia del mismo.

Los datos mencionados resultan alentadores, atento se observa que se incrementa progresivamente el cumplimiento de esta normativa. Con todo, el efectivo cumplimiento de las condiciones exigidas por la Ley 2.881 solo se alcanzará una vez que la totalidad de las instituciones detenten la habilitación definitiva.⁵²

3.3.2 FALTA DE CONTROL EN MATERIA DE HABILITACIONES Y FISCALIZACIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE UBICADAS Y CONVENIDAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La mitad de las sedes institucionales convenidas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (45 sobre un total de 91) se ubica en la Provincia de Buenos Aires y por ello queda fuera del alcance de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sujeta simplemente a la fiscalización y control previstos por las ordenanzas municipales y la normativa provincial.

En la práctica, esta situación implica: a) la imposibilidad de que sean fiscalizadas por la Agencia Gubernamental de Control de la Ciudad de Buenos Aires, b) la lejanía del órgano de protección local –Defensoría Zonal del CDNNyA– que interviene en cada caso y del abogado que asiste al niño, c) la no aplicación de las exigencias contempladas por la Ley 2.881 en materia de habitabilidad, funcionamiento, seguridad, etc. d) la situación de desventaja de los niños, niñas y adolescentes para acceder a la oferta

52 Para ver el tratamiento que recibió el tema en la prensa, consultar:
Página 12, 1-06-2010: *Una mano del PRO para hogares de niños sin habilitación*, por Pedro Lipcovich
Miradas al Sur, 6-06-2010: *Qué va a ser de ti lejos de casa*, por Julia Ferrer
Diario Z, 10-08-2010: *Políticas de infancia: el negocio de la vulnerabilidad social*;
Infancia Hoy, 15-08-2010: *Preocupa la situación de las instituciones que albergan a menores de edad*

programática de la Ciudad de Buenos Aires; e) la lejanía de su centro de vida, de sus familiares y/o referentes socio comunitarios.

Todo ello lesiona la igualdad en el goce y en el ejercicio de los derechos reconocidos a las personas menores de edad, dado que es la arbitraria y azarosa circunstancia de ser alojado en un dispositivo que se encuentra en el ejido de la Ciudad o en la Provincia la que determina, por ejemplo, las condiciones de habitabilidad o el nivel de seguridad y/o hacinamiento en el que vivirá en niño.

Lejos de ser una situación excepcional, el 51% de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados se aloja en dispositivos ubicados en la Provincia de Buenos Aires, a instancias de las derivaciones efectuadas por la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y en lugares donde se registra la mayor cantidad de irregularidades. Lo mencionado se agrava al considerar las deficiencias que presentan las acciones orientadas a desarrollar una línea de trabajo interjurisdiccional.

3.3.3 INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN DE GASTOS

El artículo 66 de la Ley 26.061 prevé una serie de principios y obligaciones que deben cumplir las ONGs dedicadas a la atención de niños, niñas y adolescentes. Entre ellos el “inc i” establece la obligación de rendir cuentas de los gastos realizados, en forma anual, ante la autoridad de aplicación.

Sin embargo, el convenio marco entre el GCBA y las ONGs dedicadas al alojamiento de personas menores de edad, conforme Decreto 984/09, no contiene cláusula alguna sobre la rendición de cuentas de los gastos realizados con los fondos erogados por el GCBA.

Es decir, el Estado local no arbitra medidas para el cumplimiento de dicha obligación ni tampoco dispone acciones para la supervisión de la utilización de los fondos que eroga a las ONGs para los servicios que estipula el convenio, y que excluye gastos de administración, personal o capital.

Si se vincula este escenario de incumplimiento normativo con el hecho de que la financiación económica estatal es la fuente principal de ingresos de la mayoría de las instituciones de albergue⁵³; puede afirmarse que estamos frente a un sistema que, al renunciar a realizar los controles correspondientes, perpetúa la discrecionalidad y la vinculación asimétrica entre actores con recursos de poder y otros en situación de desventaja, como son las personas menores de edad.

53 Este dato surge de la propia apreciación de los entrevistados (referentes de las ONGs de albergue), en el marco del relevamiento a Instituciones de Albergue realizado por el MPT - Res. AGT 34/2009.

3.3.4. DÉFICIT DE APLICACIÓN DE MEDIDAS Y SANCIONES

A LOS DISPOSITIVOS DE ALBERGUE

A partir del análisis de la información relevada por el MPT durante las visitas institucionales en 2010 y del estudio de los reportes provenientes de otros organismos del Gobierno de la Ciudad (CDNNyA; DGNyA, DGFyC) y de la Nación (Defensoría General de la Nación), se identifica que:

- a. Casi el 60% de las instituciones de albergue presenta algún tipo de irregularidad en materia de funcionamiento, seguridad, condiciones de habitabilidad y edilicias⁵⁴;
- b. Estas irregularidades se distribuyen tanto en las sedes reguladas como en las que no están contempladas en la Ley 2.881;
- c. Los problemas de funcionamiento resultan ser los más extendidos, seguidos por las irregularidades en materia de seguridad.

Asimismo, según surge de las actas labradas por la DGFyC de la Agencia Gubernamental de Control, durante los años 2009 y 2010, aproximadamente la mitad de las intimaciones cursadas a las instituciones respondieron a requerimientos básicos de “seguridad preventiva” y “riesgo actual” (Plan de evacuación, instalación de luces de emergencia, detectores de humo y disyuntores), quedando en evidencia cierta desidia por parte de las ONGs en el cumplimiento de recaudos sencillos pero elementales a fin de garantizar la seguridad de los niños alojados.

Por su parte, en lo que atañe al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, a cargo de la fiscalización del funcionamiento de las insti-

54 Atento a la caracterización que realiza la Ley 2.881, podemos agrupar las irregularidades de la siguiente manera: a) Condiciones de funcionamiento: Conforme punto 9.5.3. de la Ley 2.881: Refiere a la edad de la población alojada, personal de la institución, capacidad de atención según modalidad, documentación obligatoria (como la habilitación); b) Condiciones de Seguridad: Conforme punto 9.5.4. Ley 2.881 (Código de Habilitaciones y Verificaciones) refiere a Instalación de gas – detectores de humo y gases, Salidas de Emergencia Protección en espacios vacíos, Botiquín en lugares accesibles. Conforme (7.5.14.0. del Código de Edificación) se refiere a las instalaciones eléctricas, protección de las escaleras. Prevención contra incendios; c) Condiciones de habitabilidad: (incluye condiciones sanitarias). Conforme punto 9.5.35 Ley 2.881 (Código de Habilitaciones y Verificaciones) se refiere a las condiciones del inmueble; de los insumos, artefactos sanitarios, conservación del mobiliario, colchones, etc. deben estar en perfecto estado de conservación e higiene; d) Condiciones edilicias: Conforme punto (7.5.14) Ley 2.881 (Código de Edificación) refiere a condiciones de la cocina c/campana; paredes c/azulejos; ventanas c/ mosquiteros; baños que aseguren privacidad etc.; e) Condiciones de Seguridad Alimentaria: Se refiere al estado de los alimentos y de su conservación adecuada. Cabe resaltar que estas irregularidades registran distintos niveles de complejidad y criticidad.

tuciones de albergue en lo que refiere al proyecto institucional, al abordaje metodológico, a la atención de los niños y a la idoneidad y desempeño del personal⁵⁵, sorprende que, frente al panorama precedentemente descrito, durante el año 2010 no haya dictado una sola resolución que dispusiera la aplicación de medidas preventivas o sanciones por las irregularidades existentes.

Lo hasta aquí descrito pone de manifiesto la necesidad de tomar medidas relativas no solo a la seguridad básica (condiciones cuya responsabilidad se centra en la Agencia Gubernamental de Control); sino también a temas vinculados a la idoneidad de los proyectos institucionales y la capacidad de las organizaciones (recursos humanos y técnicos, etc.); atributos en los cuales el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia tienen responsabilidades legales ineludibles.

4 LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS NIÑOS INSTITUCIONALIZADOS POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Sin perjuicio de que el albergue de niños, niñas y adolescentes se encuentre tercerizado en organizaciones no gubernamentales, es menester dejar en claro que en todos los casos en que los organismos administrativos competentes disponen separar a una niña, niño o adolescente de su entorno familiar para que resida en un establecimiento de albergue, las obligaciones y responsabilidades referidas a los derechos en juego corresponden al Estado.

Sin embargo, en la práctica, el alto índice de tercerización de la atención de niños, niñas y adolescentes se presenta como inversamente proporcional al grado de responsabilidad que el Estado local asume como garante de derechos. Es decir, el acceso a los derechos humanos de las personas menores de edad institucionalizadas, en esta lógica, queda sujeto a la capacidad institucional de cada organización no gubernamental para hacerlos efectivos.

A continuación se detallan –a partir del análisis de los datos relevados durante las visitas a los dispositivos de albergue y del estudio de las actuaciones administrativas– los factores que limitan, restringen y amenazan el efectivo cumplimiento de los derechos, principios y garantías de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la institucionalización.

55 Artículo 9 de la Ley 2.881

4.1 PRINCIPIO DE TRANSITORIEDAD

La normativa vigente postula la institucionalización como último recurso y por el plazo más breve posible⁵⁶. Sin embargo, el promedio de duración de las institucionalizaciones correspondientes al Consejo de Derechos es de aproximadamente dos años⁵⁷, al tiempo que, si se considera el total de ingresos correspondientes al GCBA, el índice de egreso representa solamente el 30% de las institucionalizaciones registradas desde mediados de 2007.

4.2 DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR

La obligación estatal de garantizar el derecho a la convivencia familiar y de promover acciones para el autovalimiento es asumida de manera imprecisa, desarticulada y deficitaria, frente a problemas múltiples e interdependientes.

Ejemplo de ello es que el convenio marco entre el GCBA y las ONGs que prestan albergue, en su cláusula 13, pone en cabeza del equipo técnico de la institución de albergue la definición de estrategias y acciones necesarias para la efectivización del derecho a la vinculación familiar, social y comunitaria. Este sobredimensionamiento de los equipos técnicos de las ONGs formaliza el corrimiento del Estado en la efectivización de este derecho, y pone en evidencia que el fortalecimiento socio-familiar y la generación de planes de vida autónomos no son ejes rectores de la política del Gobierno de la Ciudad.

4.3 ACCESO A LA JUSTICIA: INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA DEL ABOGADO DEL NIÑO (ARTÍCULO 27, LEY 26.061)

Según el relevamiento del MPT, el 83% de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados no cuenta con designación de un abogado, en los términos del artículo 27 inciso c) de la Ley 26.061⁵⁸. Ello, sin perjuicio de que el Gobierno de la Ciudad ha firmado convenios con organizaciones de la sociedad civil y con abogados particulares para tal fin. Asimismo, el 21% de instituciones de albergue desconoce la situación de designación de

56 Para interiorizarse sobre este principio, consultar AGT (2009): *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafíos. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar*. Periodo 2008.. Disponible en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202008_1.pdf

57 Conforme Base de Actuaciones AGT - 2010. Cabe destacar que para los casos de adopción de medidas de protección especial de derechos, se han registrado hasta 7 prórrogas, siendo cada una de 90 días hábiles.

58 Conforme Base de Actuaciones AGT – 2010.

abogados para los niños, niñas y adolescentes alojados. Este desconocimiento obedece, en general, a la falta de comunicación y articulación entre la autoridad de aplicación y las instituciones de albergue. Otro 20% expresa que a pesar de que niños allí alojados tendrían abogados designados, no reciben visitas de los mismos.

Este escenario se vincula con el alto nivel de rotación del personal –abogados–, la falta de capacitación, la ubicación geográfica de las instituciones de albergue, entre otras causas que afectan y lesionan esta garantía constitucional, alterando seriamente la garantía del debido proceso⁵⁹.

ENCUENTROS Y JORNADAS

REFORMULACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE ADOPCIÓN

La Comisión de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia juntamente con la Comisión de Discapacidad, ambas de la Cámara de Diputados de la Nación, y Fundación Sur Argentina, organizaron un Encuentro sobre reformulación legal del instituto de la adopción, el que tuvo lugar el 20 de agosto en el Auditorio de dicha Cámara. El debate giró en torno a la necesidad de adecuar la ley al nuevo paradigma de protección integral de derechos.

Los Diputados Nacionales María Luisa Storani (UCR), Virginia Linares (GEN), Elisa Carca (Coalición Cívica) y Hugo Castañón (UCR) impulsaron nuevamente el proyecto de reforma elaborado por la Diputada Nacional –mc– y actual Asesora General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dra. Laura Musa. El texto original, analizado y revisado por asesores y expertos en la materia como la Dra. Chavenneau de Gore, los Dres. Mizrahi y Kielmanovich, la Lic. Osuna –Ex Directora del Registro Único de Aspirantes a Guardas con fines de Adopción (RUAGA) y el Dr. Emilio García Méndez– Presidente de la Fundación Sur Argentina⁶⁰– entre otros, resignifica los lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño hacia la Adopción.

En su exposición, la Asesora General Tutelar sostuvo que el instituto de la adopción debe ser resignificado, como una respuesta individual a un problema dramático individual, que jamás debería adquirir carácter general. Este instituto debe otorgar primacía a los derechos de la persona menor de edad a preservar su identidad, a ser criado por su familia biológica, así como también debe contemplar el discernimiento de estas cuestiones en

59 Conforme relevamiento de las instituciones de albergue, Base de Actuaciones AGT – 2010, y análisis de respuestas oficiales sobre la temática.

60 www.surargentina.org.ar



20.08.2010

Lic. Osuna y Dres. Mizrahi, Kielmanovich y Musa durante el Encuentro sobre reformulación legal de la adopción a la luz del derecho a la identidad y la Sanción de la Ley 26.061.

un procedimiento respetuoso de las garantías y prerrogativas que impliquen un debido proceso legal, en sintonía con las disposiciones de la Ley 26.061.

4.4 EL RESPETO AL CENTRO DE VIDA Y A LA CONVIVENCIA DE LOS HERMANOS

A través de las intervenciones de este MPT en virtud del Decreto 1.527/03 y de las visitas realizadas a dispositivos de albergue, se ha detectado el incumplimiento de dos principios garantizados por nuestra normativa vigente: el respeto al centro de vida (artículo 3.f, Ley 26.061) y la no separación de hermanos (artículo 9 de CDN; artículo 72, inciso b de la Ley 114; y artículo 41, inciso d, artículo 66, inciso c y artículo 11 de la Ley 26.061).

La gran mayoría de los niños/as institucionalizados en los dispositivos de albergue conveniados por el Gobierno de la Ciudad en la Provincia de Buenos Aires ha sido alejada de su centro de vida situado en la Ciudad de Buenos Aires, siendo apartada así de su familia, escuela y entorno social, dificultando la revinculación y la consiguiente reinserción.

El 45% de las instituciones de albergue expresa que los referentes familiares de los niños residen lejos de la institución, condición que opera como obstáculo para garantizar acciones de revinculación.

Asimismo, durante 2010 han sido computados aproximadamente 30 casos de grupos de hermanos separados entre sí y alojados en distintos dispositivos, todo esto con el consiguiente impacto que ello produce no solo por el desgarramiento que causa la interrupción de la convivencia sino también por las dificultades para implementar la revinculación familiar que surgen cuando los niños se alojan en distintos lugares físicos y a cargo de los distintos equipos profesionales de cada una de las instituciones donde residen.

En la práctica, el respeto de ambos principios queda subordinado a la existencia de vacantes disponibles. Esa es la respuesta del Gobierno local –tanto del CDNNyA como de la DGNyA– frente a cada interpelación de la AGT, a pesar de las obligaciones que pesan sobre dichos organismos en virtud de la citada legislación, y de su normativa interna –Resolución Conjunta Nº 137/MDSGC/CDNNyA/09 y Disposición Nº 107-DGNyA-10– que los compele a elegir el dispositivo que mejor se adecue a la situación particular del niño/a, y que mejor responda a la estrategia en el caso concreto.

4.5 DERECHO A LA SALUD

A partir del análisis de los datos del relevamiento 2010, se observa que persisten las dificultades para la obtención de turnos hospitalarios en tiempo y forma para que los niños institucionalizados puedan atenderse en las distintas especialidades. Debido al déficit que presenta el sistema público, el 60% de las ONGs menciona que utiliza de forma combinada los efectores públicos y privados.

Por otra parte, resulta alarmante el porcentaje de instituciones (un 60%), de todas las modalidades de atención, cuya población recibe medicación psiquiátrica⁶¹. Si bien dicho porcentaje se concentra en las modalidades de “atención especializada”, “atención integral de la salud mental” y “atención de las necesidades especiales”, el problema del alto nivel de medicalización psiquiátrica no es privativo de este tipo de modalidades, en tanto que el 37% de las instituciones de tipo convivencial también refieren tener población medicalizada.

61 Están exceptuadas de este análisis las comunidades terapéuticas, toda vez que esta contingencia es analizada en forma específica en el *Capítulo IV Salud Mental* de este Informe.

En este aspecto destacamos que la problemática del alto nivel de medicalización psiquiátrica para la población institucionalizada guarda consonancia con un problema mayor, vinculado a la utilización de medicación psiquiátrica como una forma prioritaria de abordaje para el trabajo psicoterapéutico con niños y adolescentes⁶².

En resumen, todas las modalidades de atención desarrollan algún tipo de acción vinculada a la salud mental sobre la que no existe la supervisión y fiscalización del organismo especializado del GCBA, que es, por ley, la Dirección General de Salud Mental⁶³.

Otro de los nudos problemáticos detectados es el incumplimiento del consentimiento informado que resulta indispensable conforme lo establecido en el Principio 11 para la Protección de Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental; en la Ley 26.657 de Salud Mental⁶⁴; en la Ley 26.061⁶⁵, en la Ley 114⁶⁶ y lo normado en la Ley 448 de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires⁶⁷.

En la práctica este incumplimiento, en el marco de los altos niveles de medicalización, se traduce en una violación absoluta de los derechos de acceso a la información vinculada a su salud, al tratamiento, a las alternativas para su atención y a las posibilidades de adoptar decisiones en consecuencia.

62 En este sentido el CELS esgrime: "Profesionales de hospitales monovalentes de la Ciudad de Buenos Aires denuncian que en el trabajo con niños y adolescentes, por la ausencia de recursos humanos suficientes y de servicios basados en la comunidad, un amplio porcentaje de casos termina recibiendo como única prestación la indicación de medicación psiquiátrica". CELS (2007): "Los derechos humanos y la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Una transformación necesaria."

63 Vale recordar que la transferencia de las modalidades de "atención integral de la salud mental" y "atención de necesidades especiales" al Ministerio de Salud se inició en el mes de agosto de 2010 (Decreto 647/10).

64 Artículo 7, inciso j; artículo 10 y artículo 16, inciso c de la Ley Nacional de Salud Mental, 26.657

65 Artículo 14 de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Nº 26.061.

66 Artículo 23, inciso i de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 114

67 El artículo 3, incisos e y f de la Ley de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 448

4.6 DERECHO A LA EDUCACIÓN

Respecto del acceso a la oportuna y adecuada educación, en el marco del relevamiento realizado se constató que el 30% de las instituciones aloja a niños sin escolaridad formal.

Este problema registra niveles más altos para las modalidades de "atención especial", "atención integral de la salud mental", "atención de necesidades especiales", "paradores" y "comunidades terapéuticas". Los motivos de la no escolarización más mencionados por las ONGs entrevistadas se vinculan con: a) el déficit de escuelas para la atención de necesidades especiales; b) la insuficiente cantidad de docentes integradores; c) las demoras en la asignación de maestros domiciliarios; d) la falta de guarderías; e) las dificultades para la inclusión escolar de NNyA migrantes; f) las demoras para el inicio de la escolaridad secundaria en caso de que los/as jóvenes presenten desfase de edad y aún no alcancen los 18 años para la incorporación a los Centros Educativos Nivel Secundario (CENS); g) la falta de escolaridad previa; h) el ingreso institucional con posterioridad al inicio del ciclo lectivo.

De modo alarmante, más del 60% de las instituciones relevadas sostiene que, frente a las dificultades señaladas para el acceso a la educación, no recurre, a fin de destrabar los obstáculos, ni al CDNNyA ni a la DGNyA, y en términos generales, dichas situaciones son abordadas principalmente entre la institución de albergue y los referentes del sistema educativo.

4.7 DERECHO A LA IDENTIDAD

A través de las visitas institucionales y del seguimiento de cada situación particular, pudo detectarse una grave afectación del derecho a la identidad, particularmente del acceso al Documento Nacional de Identidad.

Paradójicamente, a pesar de la múltiple intervención de organismos administrativos (DGNyA, CDNNyA, Servicios locales, etc) y judiciales (Defensores de menores e incapaces, juzgados, etc), aproximadamente 120 niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de albergue carecían de documentación personal, con la consiguiente afectación al goce de pensiones, programas sociales, y en general a todos los beneficios para los que se requiere su presentación.

Frente a tal problemática, el MPT, a través de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero CAyT Nro. 3 a cargo del Dr. Bullorini, interpuso una acción de amparo de carácter colectivo por todos los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de albergue propias o conveniadas por el GCBA que carecían de documento de identidad. El decisorio conclu-

yó en el rechazo de la acción por considerar que debían interponerse acciones de carácter particular con individualización de cada niño que se encontrara en dicha situación.

Sin embargo, a raíz del dictado de la medida cautelar que requirió al GCBA la nómina de los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de albergue que carecían de documento de identidad, el Gobierno local, a través de la Subsecretaría de Promoción Social-Dirección de Servicios Sociales Zonales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, inició un “operativo de regularización de documentación” de esta población.

El MPT realizó en el último trimestre del año 2010 un sondeo de las instituciones de albergue con foco en el funcionamiento de este operativo. Las situaciones detectadas como obstaculizadoras del acceso al DNI, en el marco de este relevamiento, fueron:

1) niños no inscriptos; 2) niños nacidos en calle; 3) inmigrantes; 4) DNIs en posesión de terceros; 5) cuestiones burocráticas en general: tardanza, etc; 6) haber nacido en la Provincia de Buenos Aires; 7) haber iniciado el trámite en otras agencias estatales aún sin resultados.

En consecuencia, por ahora continúa siendo una deuda pendiente del Estado local la regularización de la documentación de los niños, niñas y adolescentes que permanecen institucionalizados en dispositivos conveniados a tal efecto.

4.8 ACCIÓN JUDICIAL CONTRA EL GCBA PARA PONER FIN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS POR MOTIVOS ECONÓMICOS

La Asesoría General Tutelar, juntamente con la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 2 a cargo del Dr. Juan Carlos Toselli, interpuso una acción de amparo a favor de un grupo familiar con cinco hermanos/as institucionalizados/as –y por ende privados/as de la convivencia familiar– con el objeto de que se ordene al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes cesar en su omisión de realizar todas las acciones necesarias para remover los obstáculos que impedían el efectivo acceso a la protección y efectividad de los derechos a la convivencia familiar de los/as cinco niños/as junto a su padre.

El 7 de enero de 2008 los/as cinco hermanos/as –la menor de 3 años, el mayor de 12– ingresaron por disposición de la Guardia Permanente de Abogados del CDNNyA a una institución de albergue perteneciente a la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ciudad de Buenos Aires, “...a partir de [...] que fueron desalojados

de la casilla donde vivían, y no cuentan actualmente con vivienda”, según daba cuenta la nota de pedido de vacantes elevado por aquel organismo.

Por medio de la acción judicial no se pretendía simplemente que la demandada brindase un mero subsidio habitacional, sino que dispusiera de las medidas adecuadas y suficientes para garantizar los derechos al disfrute de la convivencia familiar, a una vida plena, a la educación, al esparcimiento, a la libertad ambulatoria, entre otros. Ello así, pues el Consejo de Derechos tiene la obligación de poner en marcha, en tiempo y forma, los mecanismos de exigibilidad correspondientes para hacer cesar esa afectación de derechos, instando a las áreas de Gobierno que correspondan al cumplimiento de las políticas necesarias para la restitución inmediata de los derechos amenazados y/o vulnerados. En el caso, el Gobierno no solo no realizó acción alguna para garantizar los derechos de los niños sino que, además, dictó una medida de separación de los niños de su familia y dispuso la internación de éstos en una institución de albergue.

En el marco del proceso judicial y a raíz del MPT, se dictó una medida cautelar que ordenaba que se incluyera al grupo familiar en alguno de los programas habitacionales vigentes, hasta tanto se dictase sentencia definitiva, y se otorgaran los subsidios asistenciales previstos en el Programa “Ciudadanía Porteña” y/u otros que mejor se adecuen a la situación económica y social del grupo familiar. Por último se ordenaba que se designaran promotores/as sociales una vez que se encontrase reanudada la convivencia del grupo familiar y se presentasen informes periódicos al Tribunal.

En cumplimiento de la medida cautelar mencionada, se otorgó al padre de los niños un crédito Ley 341 del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) para la adquisición de una vivienda que se concretó hacia fines de 2010, permitiendo que aquellos niños finalmente egresaran de la institución de albergue y retomaran desde entonces la convivencia familiar junto a su padre, luego de permanecer durante casi tres años institucionalizados por una mera cuestión económica como es la falta de vivienda.

Lamentablemente, la ausencia del CDNNyA en la implementación de las medidas de protección tendientes al fortalecimiento familiar se mantuvo también al momento del egreso de los niños.

5. PRESENTACIÓN DE AMPAROS POR ACCESO A LA INFORMACIÓN

A fin de dar cumplimiento a su misión institucional, el método que emplea el Ministerio Público Tutelar para requerir información al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es, principalmente, el libramiento de oficios. Ante la falta de respuesta, la Asesoría General Tutelar

—en ejercicio de su función primordial— puede requerir ante los tribunales el cumplimiento efectivo de la solicitud realizada por medio de la interposición de una acción de amparo ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA. Es importante destacar que se trata del último recurso, ya que, en la mayoría de los casos, se omite responder oficios de larga data y reiterados sucesivamente.

Es así que desde abril de 2009 y a lo largo del año 2010, 47 acciones judiciales fueron iniciadas por acceso a la información. De las mismas, la mayoría (38 de ellas)⁶⁸ se inició por falta de respuesta ante oficios que el Ministerio Público Tutelar libraba a fin de conocer la situación de niñas, niños y adolescentes alojados en instituciones de albergue por disposición del Consejo de Derechos (internaciones que deben ser comunicadas a la AGT conforme a lo dispuesto en el Decreto Nº 1.527/03). En dichos oficios se solicita al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que remita el acto administrativo que adopta la medida de protección especial de derechos, informe los datos del abogado asignado para la asistencia técnica de los niños y/o niñas según lo contemplado en el artículo 27 inciso c de la Ley 26.061 y envíe la constancia de notificación de la medida a los/as niños/as y a sus abogados/as, con el objetivo de asegurar el debido proceso y el cumplimiento de las garantías.

La mayoría de las respuestas fueron efectivamente brindadas y, en 38 casos, ello acaeció en etapas tempranas del proceso⁶⁹. Son de destacar, por ende, el carácter disuasivo del inicio de una acción judicial y la alta efectividad de la estrategia adoptada.

No obstante, en otros casos los organismos públicos obligados a brindar la información mantuvieron, pese al inicio del proceso, su reticencia. A raíz de ello y a fin de obtener la información, fue necesario el dictado de diez sentencias condenatorias al GCBA en primera instancia. En seis casos las mismas fueron apeladas y posteriormente confirmadas por la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario.

68 El resto de los pedidos de informe (9 de ellos) aludían a oficios generales motivados en distintos y diversos asuntos, como ser: una visita institucional a un dispositivo de albergue; contestaciones sobre criterios aplicados por el GCABA en sus respuestas; pedidos de información estadística; en referencia al programa "Ciudadanía Porteña", a la atención sanitaria ante el brote estacional de bronquiolitis, a las medidas de exigibilidad adoptadas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, etc.

69 Cabe señalar que dado que los oficios particulares se vinculaban, en muchos casos, a más de un/a niño/a, la cifra final de niños/as cuya información fue obtenida como consecuencia de la interposición de estas acciones es notablemente superior al número total de procesos, que suman 47.

CAPÍTULO III

INTERVENCIONES EN MATERIA PENAL Y CONTRAVENCIONAL

1. MISIÓN Y ACCIONAR DEL MPT EN MATERIA PENAL Y CONTRAVENCIONAL

Las intervenciones del Ministerio Público Tutelar en el área penal y contravencional se realizan en favor de las personas menores de edad y de las afectadas en su salud mental que se hallen involucradas en un proceso penal, ya sea en carácter de víctima, testigo o imputado. Asimismo, la intervención se lleva a cabo en aquellos procesos en los cuales, durante su trámite y a raíz de situaciones diversas, pudieran verse afectados indirectamente intereses de una persona menor de edad o afectada en su salud mental.

Dicha intervención, en el orden local, halla su fundamento tanto en lo dispuesto por el artículo 40 del Régimen Procesal Penal Juvenil, que establece que el Asesor Tutelar “[d]eberá intervenir en los procesos penales por delitos en los cuales resulta imputado/a, víctima o testigo una persona menor de dieciocho (18) años de edad. Éste debe velar por el efectivo ejercicio de los derechos y garantías que asisten a la persona menor de dieciocho (18) años”, como en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que estipula las funciones que corresponden a los Asesores Tutelares.

En los casos en los cuales se encuentra involucrada en un proceso penal una persona menor de edad o afectada en su salud mental, interviene la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas № 1. En aquellos procesos en los que se presenta una situación de colisión de intereses –lo que impide que un mismo Asesor represente a ambas partes–, intervienen la Asesoría de Primera Instancia en favor de

los derechos e intereses del imputado/a y la Asesoría General a favor de la víctima y/o testigo.

La actuación en resguardo de los derechos e intereses de las víctimas consiste, en líneas generales, en comunicarse con los/as niños/as o sus padres (según la edad), tomar conocimiento de la situación, escuchar sus peticiones en relación al proceso, solicitar –en los casos necesarios– medidas de protección tales como protección policial, etc. Además, en aquellos casos en los cuales los menores de edad son llamados a declarar bajo la modalidad de Cámara Gesell, desde esta Asesoría se interviene velando por el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para ese tipo de audiencias y se realiza un acompañamiento del/la niño/a en dicha instancia.

En relación a los imputados, la intervención consiste en efectuar todas las peticiones que resulten adecuadas a los fines de velar por el resguardo de sus intereses y derechos, así como por el efectivo cumplimiento de sus garantías constitucionales.

Cabe por último señalar que, como puede observarse en los cuadros 1 y 2, la cantidad de intervenciones en causas penales y contravencionales ha aumentado considerablemente en los últimos años: durante 2010 las nuevas causas penales se duplicaron en relación con el año 2009, creciendo en un 107%. También la evolución de las intervenciones de la Asesoría General en las causas de primera instancia da cuenta de un aumento en un 119%, en las causas en que hay una situación de intereses contrapuestos.

Cuadro N°1 Intervenciones de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas. 2009-2010

	2009	2010
Nuevas causas penales	427	886
Nuevas causas contravencionales	96	177
Intervenciones por usurpación	51	61
Nº de dictámenes y peticiones presentadas	1.082	1.642

Cuadro N°2 Intervenciones de la Asesoría General Tutelar ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas. 2009-2010

	2009	2010
Nº total de intervenciones en 1ª Instancia	56	123
Nº de dictámenes emitidos ante la Cámara	49	66
Recursos presentados	s/d	89

2. ACCIONES IMPULSADAS EN 2010

2.1 INTERVENCIÓN EN CAUSAS POR EL DELITO DE USURPACIÓN, A FIN DE RESGUARDAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Fente a las sucesivas resoluciones dictadas por la Cámara de Apelaciones del fuero y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en las cuales se negó la legitimidad de este Ministerio Público Tutelar para intervenir a favor de los hijos de los imputados por el delito de usurpación, este MPT interpuso varios recursos de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De esta forma, en la actualidad se encuentran pendientes de resolución seis recursos de queja por recurso extraordinario federal denegado.

Si bien en materia de usurpaciones un número importante de jueces y fiscales de 1º instancia ha reconocido la legitimación del Ministerio Público Tutelar para intervenir en favor de los menores de edad que residen en las viviendas presuntamente usurpadas, en sucesivas oportunidades los jueces de la Cámara de Apelaciones han negado la legitimidad del Asesor Tutelar, revirtiendo así las intervenciones admitidas en la instancia anterior.

La facultad de intervenir se funda en diversas normas internas e internacionales. De esta forma, la Ley 1.903, en su artículo 49, inciso 1º, dispone que corresponde a los Asesores Tutelares "asegurar la necesaria intervención del Ministerio Público Tutelar en las cuestiones judiciales suscitadas ante los tribunales de las diferentes instancias, en toda oportunidad en que se encuentren comprometidos los derechos de las personas menores de edad o de los/las incapaces, emitiendo el correspondiente dictamen". De esta manera, en todo proceso incidental cuyo fin sea lograr el desalojo de todos los habitantes de un inmueble, niños incluidos, se encuentra comprometido el derecho de éstos a gozar de una vivienda digna (artículo 31, CCABA; artículo 14 bis, CN; artículo 11.1, PIDESyC), por tanto corresponde que intervenga el órgano especialmente creado para velar por sus intereses y derechos. Asimismo, el artículo 12.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, impone el deber de oír a toda persona menor de edad que se encuentre involucrada en un proceso, y de darle participación en el mismo.

En aquellos procesos en los cuales se omite dar intervención al Asesor de 1º Instancia, se solicita la nulidad de los actos procesales llevados a cabo sin la vista correspondiente al Asesor.

A su vez, y como consecuencia de la emergencia habitacional que padecen numerosos grupos familiares en la Ciudad de Buenos Aires y de las decisiones políticas de iniciar desalojos —muchos de ellos en franca violación de la normativa constitucional vinculada a ellos—, en esta Asesoría

General se han recibido numerosos oficios que informaron de estas acciones desplegadas por el GCBA.

En este sentido, hemos sido notificados de cuantiosos desalojos en los que se encontraron afectados derechos de niños, niñas y adolescentes, a partir de comunicaciones emitidas por Defensores Públicos de la Nación, abogados particulares y el Asesor Tutelar de Primera Instancia ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

Ante la recepción de estas comunicaciones, desde esta Asesoría General se puso en conocimiento a alguno de los Asesores Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario con el objeto de que éstos tomen todas las medidas correspondientes a los fines de asegurar el derecho a la vivienda digna de los/as niños/as involucrados/as.

2.2 INTERNACIONES DE PERSONAS MENORES DE EDAD EN HOSPITALES PSIQUIÁTRICOS, PESE A CONTAR CON ALTA MÉDICA DE INTERNACIÓN

El Dr. Carlos Bigalli, titular de la Asesoría de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 1, interpuso una acción de hábeas corpus colectivo, preventivo y reparador denunciando la práctica perpetrada por autoridades del Poder Ejecutivo local que consistía en mantener internadas, tanto en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear como en el Hospital Infante Juvenil Dra. Carolina Tobar García, a personas menores de edad pese a contar con el alta de internación, ya que los órganos jurisdiccionales que intervenían en el control de tales internaciones habían dispuesto su cese. Al tratarse de un grupo vulnerable, afirmó que su permanencia en dichos hospitales se debía exclusivamente a la ausencia de provisión del recurso de política pública adecuado. Calificó dicha situación como de privación ilegítima de la libertad, y solicitó que se ordenara el cese de la ilegal práctica, así como su proscripción para evitar que la misma se reiterara en el futuro.

En fecha 23 de noviembre de 2010, el Juez Marcelo Bartumeu Romero hizo lugar a la acción promovida por el Asesor: declaró la ilegalidad de la práctica denunciada, dispuso su proscripción y ordenó al Jefe de Gobierno que dispusiera lo necesario para hacerla cesar de inmediato; resolución contra la que la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires interpuso recurso de apelación. El 21 de diciembre de 2010 la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas confirmó la resolución de primera instancia en cuanto hizo lugar a la acción de habeas corpus colectivo y preventivo, declaró que la práctica denunciada resultaba incompa-

tible con toda la normativa constitucional e infraconstitucional invocada y dispuso –a fin de evitar situaciones susceptibles de afectar los derechos constitucionales allí vulnerados– la elaboración, por parte de las autoridades públicas involucradas, con contralor del Jefe de Gobierno de la CABA, de un dispositivo que respetase dicho estándar normativo. Dicho fallo adquirió firmeza al ser consentido por todas las partes⁷⁰.

2.3 CAUSAS INICIADAS A RAÍZ DE DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA OFICINA DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. INCREMENTO DE CAUSAS POR VIOLENCIA FAMILIAR

A partir del incremento de las denuncias recibidas por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), aumentó también el número de causas que ingresan a la Justicia local. En la gran mayoría de los casos, la Asesoría de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 1 interviene en resguardo de los intereses y derechos de los niños o niñas que revisten el carácter de víctimas de los hechos denunciados.

En aquellos casos en los cuales el imputado o imputada es una persona afectada en su salud mental, la Asesoría de Primera Instancia interviene en favor de sus derechos e intereses, mientras que la Asesoría General interviene en favor de las personas menores de edad que hubieren resultado víctimas de los hechos denunciados.

Consideramos un nudo problemático de la cuestión el hecho de que, en la gran mayoría de los casos, transcurren meses entre la denuncia ante la Oficina de Violencia de la CSJN y la vista a este Ministerio Público Tutelar a los fines de su intervención. En más de una oportunidad, en el momento en el cual se toma contacto con la víctima, ésta manifiesta que no desea que la causa continúe su trámite, justamente, por la cantidad de tiempo que transcurrió. Lo cierto es que, en muchos casos, la intervención tardía de la Justicia no haría sino reavivar el conflicto que, en algunos casos, se resuelve en forma independiente por las partes.

Además, en casi todos los casos se encuentra también interviniendo la Justicia civil. Por lo tanto, ocurre que intervienen dos juzgados de competencia diferente (penal y civil), dictando medidas similares en relación al imputado, tales como disposición de consigna policial, prohibición de acercamiento, etc.; y en muchas oportunidades se puede observar que quienes realizan la denuncia no terminan de comprender los alcances de la intervención de una y otra Justicia.

⁷⁰ Para más información sobre esta acción consultar el *Capítulo IV – Salud Mental* de este Informe de Gestión.

05.07.2010

Dres. Musa, Moya, Carella e Ingaramo durante la Presentación del Libro Niños y Adolescentes. Derechos y Responsabilidades. Salón Montevideo, Legislatura Porteña.



2.4 MEDIACIONES PENALES

En toda oportunidad en la cual una persona realiza una denuncia cuyo delito es competencia de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se le pregunta si está dispuesta a participar de una audiencia de mediación con la/s persona/s imputada/s. Sin embargo, desde el Ministerio Público Tutelar, consideramos que dicha instancia no puede realizarse en todos los casos.

En este sentido, en todos aquellos casos en los cuales se advierte un supuesto de extinción o cancelación de la persecución penal (archivo por hallarse la persona imputada en razón de su edad, amparada por una condición personal de exclusión de la punibilidad; archivo por vencimiento del plazo de investigación, etc.), se articulan tales planteos con el objeto de que sean resueltos con anterioridad a la adopción de cualquier medida respecto del imputado, incluyendo su participación en las mediaciones.

Desde este Ministerio Público Tutelar consideramos que, independientemente de que pretenda dársele el carácter de instancia pre-judicial, en las mediaciones penales se encuentra ya activado el sistema penal. Así,

por ejemplo, quienes son convocados a una mediación, son citados por la fiscalía, y, físicamente, es allí donde se llevan a cabo las mismas.

ENCUENTROS Y JORNADAS

PRESENTACIÓN DEL LIBRO NIÑOS Y ADOLESCENTES, DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

La publicación se presentó el día 5 de julio de 2010 en la Legislatura porteña. La misma compila las ponencias desarrolladas en la Jornada sobre 'Niñez y Adolescencia: Justicia y Responsabilidad Penal', organizada por el Ministerio Público Tutelar y el Ministerio Público de la Defensa conjuntamente con el Consejo de la Magistratura. La Jornada se llevó a cabo en mayo de 2009 y el objetivo de la misma fue analizar las prácticas y normas nacionales e internacionales del derecho penal juvenil en conjunto con los estándares relativos a la privación de libertad de personas menores de edad.

Estuvieron presentes la Asesora General Tutelar, Dra. Laura Musa, el presidente de la Comisión de Justicia de la Legislatura porteña, Dr. Gerardo Ingaramo, el Presidente de Instituto Buenos Aires Plan Estratégico (IBAPE), Dr. Alfredo Carella, y la Presidenta del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, María Teresa del Rosario Moya.

La Dra. María Teresa Moya resaltó "la misión del Ministerio Público Tutelar y la visión de los constituyentes que al elaborar la Carta Magna de la Ciudad colocaron en igualdad jerárquica a los asesores tutelares con fiscales y defensores". A la vez coincidió con el Diputado Gerardo Ingaramo en la "necesidad de coordinar acciones entre los tres poderes para tener una política activa común de protección y contención de los niños".

A su turno, Alfredo Carella exhortó a que "no sea solo por la responsabilidad funcional de cada uno rescatar de la exclusión a quienes expulsamos con nuestra desidia de la participación democrática que ordena la Constitución de la Ciudad. Que sea porque es nuestra convicción y vocación más íntima".

2.5 VISITAS AL CENTRO DE IDENTIFICACIÓN Y ESPERA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En diciembre del 2010 se cumplieron dos años de la sentencia que ordenó el cese de la restricción de la libertad en sede policial de niños, niñas y

adolescentes, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en relación a los delitos de competencia de la Justicia local. Ello en el marco de una acción de habeas corpus interpuesta por el Asesor Tutelar Carlos Bigalli juntamente con la Asesora General Tutelar, solicitando se ordene la proscripción de esta práctica.⁷¹ A raíz de esta sentencia, se creó el Centro de Identificación y Espera de Niños, Niñas y Adolescentes, que se encuentra ubicado en la calle Tacuarí 138, CABA.

Desde la Asesoría General Tutelar se realizan visitas periódicas al Centro, con el objeto de supervisar el cumplimiento de la sentencia. De las mencionadas visitas se pudo advertir que aún, en algunos casos, se continúa con la práctica ilegal proscripta. Es decir, en alrededor de 30 casos durante 2010, una vez que los menores de edad habían sido detenidos, transcurrieron algún tiempo en sede policial, y luego fueron derivados al Centro.

2.6. RECONOCIMIENTO DE LA GARANTÍA DE PLAZO RAZONABLE

La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, en el mes de octubre de 2010, falló en la causa "Incidente de Inconstitucionalidad y Nulidad en autos 36.006/09 Ayunta Patricia s/infr. artículo 181 CP". Este precedente reviste fundamental importancia debido a que la Cámara de Apelaciones acoge el planteo que viene formulando desde la Asesoría Tutelar ante el fuero PCyF relativo a la interpretación de la norma procesal que fija el plazo de duración de la investigación penal (artículo 104, CPP), respetuosa de la garantía del plazo razonable.

La discusión se concentraba –en esta y otras causas– en determinar a partir de qué momento procesal debía comenzar a contabilizarse el plazo de tres meses que prevé el artículo 104 del CPP para que el fiscal concluya con la investigación penal preparatoria. En este sentido, los representantes del Ministerio Público Fiscal afirmaban que dicho plazo debía comenzar a contarse a partir de la audiencia prevista por el artículo 161 del CPP. Sin embargo, desde el Ministerio Público Tutelar se planteó que era un error entender que la "intimación del hecho" se restringía a la mencionada audiencia, dado que la garantía de todo imputado a ser juzgado en un plazo razonable debía comenzar a operar desde el momento en el cual

71 Expte 42117/08 "Ministerio Público Fiscal, Justicia Penal, Contravencional y de Faltas s/ infr. Art.23.098 L.N. (Habeas Corpus)"

Para más información sobre esta acción, consultar: MPT (2009): *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafíos. Informe de Gestión 2008*. Disponible en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202008_1.pdf

tomaba conocimiento de la existencia de una causa penal en su contra, y era a partir de cualquier acto que diera cuenta de este anociamiento que comenzaba la carga del fiscal de concluir su investigación en término, puesto que la inobservancia de tales plazos traería aparejado el archivo definitivo de las actuaciones (artículo 105, CPP).

3. NECESIDAD DE UNA LEY NACIONAL DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

El Ministerio Público Tutelar participó de las reuniones realizadas por la Comisión de Legislación Penal y la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Congreso Nacional, con el objeto de promover la sanción definitiva de un Régimen de Responsabilidad Penal juvenil.

La media sanción lograda por consenso prácticamente unánime en el Senado de la Nación (130-S-2009) prevé un régimen penal especial, para los adolescentes de entre 14 y 18 años acusados de cometer un delito. Esto implica un cambio en el abordaje de los jóvenes, quienes dejan de ser objeto de tutela y represión, para ser juzgados con el debido proceso y en el marco de las garantías correspondientes. De esta forma los jóvenes son considerados sujetos plenos de derechos, entendiendo que son personas en desarrollo que deben trabajar su responsabilización ante un delito.

En el proyecto se sostiene que la privación de libertad está considerada como el último recurso, es decir, la sanción que puede aplicar el juez es de *ultima ratio* y de manera excepcional, diseñándose un conjunto de medidas socioeducativas orientadas a lograr la integración a la sociedad superando el conflicto inicial.

EL MPT EN LA PRENSA

EL ESTADO ACTUAL DE LA HIPOCRESÍA, POR LAURA MUSA

Publicado por Miradas al Sur, 30 de enero de 2011

El ya reiterativo debate iniciado hace 13 años con el primer proyecto de Responsabilidad Penal Juvenil presupone una confrontación entre promover o no el cumplimiento estricto del derecho constitucional de acceso a la Justicia y al debido proceso para los adolescentes que, entre los 14 y 16 años, sean imputados de un delito.

Rechazan esta propuesta aquellos que prefieren mentirse sobre una realidad, que aquí y ahora, se está desarrollando frente a nuestros ojos.

En la Argentina democrática hay unos 600 adolescentes menores de 16 años privados de libertad por "delitos" que nunca serán probados ni tendrán un debido proceso para defenderse, presentar pruebas, recusar tes-

tigos y apelar decisiones. Porque para una brutal hipocresía del lenguaje, conveniente para quienes quieren que todo siga igual, estos chicos son “no punibles”.

Se aprobó en el Senado un excelente proyecto de ley que debiera aprobarse en Diputados. Que sí sacaría a los adolescentes del oscurantismo de la protección y de la compasión sin reglas. ¿Por qué quienes se esconden en argumentos simplistas y falsos que les adjudican solo a los adolescentes pobres la comisión de delitos, prefieren, para sí mismos, reglas constitucionales de procedimiento legal y para los chicos, “piedad” en institutos de menores, para cumplir condenas sin juicio previo? ¿Será que necesitan este estado de cosas para ejecutar programas de “reeducación” y llevar a delante un festival de “buenas” acciones que reproponen el denostado Patronato, mientras que para los adolescentes de clase media, la ley y los abogados obtienen la libertad inmediata planteando la ilegalidad de las medidas de privación de libertad?

CAPÍTULO IV

SALUD MENTAL

1. LA POLÍTICA DE SALUD MENTAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: AVANCES, RETROCESOS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO PARADIGMA

El accionar del MPT en materia de protección de los derechos de las personas afectadas en su salud mental se desarrolla, fundamentalmente, en dos direcciones: por una parte, a través de diversas acciones de incidencia estructural, se busca que la política pública en la materia sea respetuosa de los estándares de derechos humanos establecidos por la legislación vigente; mientras que, por otra, en los casos particulares, se interviene velando por el debido proceso en las internaciones y el estricto cumplimiento de derechos y garantías.

En términos generales, el año 2010 deja por saldo una serie avances, tanto en materia legislativa como jurisprudencial, que paradójicamente se combina con el mantenimiento –e incluso la profundización– de prácticas vinculadas al viejo modelo centrado en la noción de “incapacidad” y la implementación de políticas de segregación y encierro.

A nivel legislativo, la promulgación en el mes de diciembre de 2010 de la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 importa un radical cambio de paradigma en tanto avanza hacia el reconocimiento de las personas con discapacidad y con padecimiento en su salud mental como sujetos de derechos y establece expresamente el respeto de su voluntad. Si bien en la Ciudad de Buenos Aires rige desde el año 2000 la Ley 448 de Salud Mental, era la ahora derogada Ley Nacional Nº 22.914, de neto corte tutelarista, la que fundamentalmente regía en este distrito. Por ello y sin demoras,

debe iniciarse un proceso de adecuación tanto del rol del Poder Judicial en el control de internaciones, como de las políticas públicas orientadas a la atención en salud mental, a cargo del poder administrador.

En relación con el accionar de la Justicia, celebramos el final del habeas corpus colectivo, preventivo y reparador, presentado por el MPT, con una sentencia que declaró ilegal la práctica de mantener internados en hospitales monovalentes a niños, niñas y adolescentes que, contando con el alta de internación, no pueden regresar con sus familias; al tiempo que ordenó al Gobierno de la Ciudad la creación de un dispositivo orientado a terminar con ella.

No obstante los avances mencionados, el Gobierno de la Ciudad continuó durante 2010 desarrollando prácticas y tomando decisiones político-institucionales que vulneran los derechos de las personas afectadas en su salud mental.

Por una parte, en lo que respecta a las personas menores de edad, el Poder Ejecutivo profundizó la atención diferenciada de acuerdo al perfil socioeconómico de los destinatarios. Así, mientras que aquellos niños, niñas y adolescentes acompañados por sus grupos familiares pueden acceder a un tratamiento a su salud mental ambulatorio, aquellos que carecen de cuidados parentales –que, en casi la totalidad de los casos, están en situación de pobreza– encuentran como única respuesta instituciones psiquiátricas⁷² con modalidad de internación.

Por otro lado, el relevamiento de los establecimientos geriátricos privados y estatales desarrollado por la Asesoría General Tutelar Adjunta de Incapaces dio cuenta de cómo las modalidades de alojamiento y atención de estos dispositivos tienen efectos negativos en la salud mental de las personas que transitan la tercera edad.

A continuación se informan con mayor grado de detalle las principales acciones desplegadas por el MPT en el periodo, al tiempo que se presentan algunos datos que dan cuenta del grado de (in)cumplimiento del derecho a la protección de la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires.

72 Los "Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental", adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 46/119, del 17/11/1991, entiende por "institución psiquiátrica" a todo establecimiento o dependencia de un establecimiento que tenga como función primaria la atención de la salud mental.

2. LA INTERNACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON PADECIMIENTOS EN SU SALUD MENTAL: SEGREGACIÓN Y PRIVACIÓN DE LIBERTAD

2.1 DATOS GENERALES DEL PERIODO⁷³

Durante 2010 la Asesoría General Tutelar continuó su trabajo de monitoreo de las internaciones por razones de salud mental de las personas menores de edad en hospitales monovalentes y, en este marco, fue notificada de 315 internaciones. La cifra da cuenta de un incremento de 37% respecto del año 2009.⁷⁴

A su vez, 110 personas que habían sido internadas durante 2009 permanecieron en los hospitales al año siguiente por lo que, durante el año en análisis, hubo 425 actuaciones en trámite en la AGT. Al mes de diciembre, 334 de ellas habían sido externadas, 15 derivadas a la Adjuntía de Incapaces en razón de haber alcanzado la mayoría de edad y 78 permanecían internadas. Dentro de este último grupo, 15 contaban con alta de internación.

Respecto de la edad de las personas internadas, tal como se desprende del Cuadro N°1 (página 97), la mayoría de ellos (el 84%) tenían entre 13 y 18 años. Entre las edades más bajas (0 a 12 años) se observan mayores porcentajes de mujeres, brecha que se achica a medida que las edades aumentan.

Por otra parte, cabe señalar que el 72% de estos niños y jóvenes vivía con su familia al momento de la internación; un 15% provenía de instituciones de albergue y casi un 5% estaba en situación de calle. Del 8,5% restante se desconoce la información. Respecto de las 334 externaciones producidas durante el periodo en análisis, un 12% fueron derivados a ámbitos institucionales⁷⁵ y el resto retornaron con sus grupos familiares.

2.2 PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN HOSPITALES PSIQUIÁTRICOS

En el marco de las acciones de monitoreo de las internaciones, pudo constatar que, a pesar de las denuncias realizadas por el MPT, el Gobier-

73 Datos que surgen de la Base de Actuaciones de *Salud Mental de la AGT*, elaborada en base a las notificaciones recibidas.

74 Según señalan algunos estudios, en la Ciudad de Buenos Aires la demandas relativas a la atención de padecimientos en salud mental de personas menores de edad en el ámbito de la CABA ha aumentado y se ha complejizado. A pesar de ello, la Ciudad solo cuenta con dos servicios especializados del sector público para dar respuesta a la totalidad de la demanda, los cuales se muestran desbordados y con largas listas de espera. Ver Barcala, A. y otros (2009): Diseño e implementación de un programa de atención comunitaria a niños/as y adolescentes con trastornos mentales severos en la Ciudad de Buenos Aires.

75 Instituciones de albergue del Ministerio de Desarrollo Social, comunidades terapéuticas e instituciones dependientes del Ministerio de Salud.

no de la Ciudad mantuvo inalterada la práctica ilegal de prolongar innecesariamente las internaciones en los hospitales monovalentes de salud mental por razones de pobreza.

La internación en hospitales psiquiátricos es definida por la legislación nacional y los instrumentos internacionales como una privación de libertad⁷⁶, aun cuando tenga carácter terapéutico. Cuando dicha privación de libertad se extiende a pesar de haber cesado las causas que le dieron origen, ella deviene en ilegítima.

Así lo consideró la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas que confirmó la ilegalidad –decretada en primera instancia– de la práctica sistemática llevada a cabo por las autoridades locales de mantener internados en hospitales monovalentes de Salud Mental a niños, niñas y adolescentes a pesar de que contaban con alta de internación. La sentencia fue dictada en el marco del habeas corpus preventivo y correctivo iniciado por la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante dicho fuero, a cargo del Dr. Bigalli, junto con la Asesoría General Tutelar.⁷⁷

76 El artículo 482 del Código Civil (modificado por el artículo 43 de la Ley 26.657), establece: No podrá ser privado de su libertad personal el declarado incapaz por causa de enfermedad mental o adicciones, salvo en los casos de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros, quien deberá ser debidamente evaluado por un equipo interdisciplinario del servicio asistencial con posterior aprobación y control judicial.

Asimismo, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de las Personas Privadas de Libertad, Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, dispone en su artículo 11: A los efectos de las presentes Reglas, deben aplicarse las definiciones siguientes: b) Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública. La misma definición adoptan, para todas las personas, los "Principios y buenas practicas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, Adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, del 13 de Marzo de 2008 y agregan: "Se entiende entre esta categoría de personas no solo a las privadas de libertad por delitos o por infracciones en incumplimientos a la ley... sino también a las personas que están bajo la custodia y responsabilidad de ciertas instituciones tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores...". En el mismo sentido, lo reconocen los "Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental", adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 46/119, del 17/11/1991 (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto periodo de sesiones, suplemento n. 49, p. 189, ONU Doc. A/46/49 1991).

77 Causa Nº 20384/00/CC/2010 "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ habeas corpus-apelación"-Sala II. Sentencia dictada el 21/12/2010

TITULO

SUBTITULO

Cuadro N°1 Niños, niñas y adolescentes internados en hospitales monovalentes de salud mental, por edad. 2010

Edad	Mujer		Varón		Total	
0 a 6 años	3	1,44%	0	0 %	3	0,71%
7 a 9 años	15	7,21%	4	1,84%	19	4,47%
10 a 12 años	24	11,54%	13	5,99%	37	8,71%
13 a 15 años	68	32,69%	99	45,62%	167	39,29%
16 a 18 años	97	46,63%	94	43,32%	191	44,94%
Mas de 18	1	0,48%	0	0 %	1	0,24%
Sin información	0	0%	7	3,23%	7	1,65%
Total	208	100,00%	217	100,00%	425	100,00%

La ilegalidad de la práctica denunciada quedó demostrada en, por lo menos, cuarenta casos que se denunciaron en la acción de habeas corpus, en los cuales se acreditó que, a pesar de contar con el alta de internación legalmente estipulada, ninguna de las personas fue derivada, dentro de los plazos legales, a los dispositivos adecuados (artículo 44 de la Ley 448). Por el contrario, muchas de ellas permanecieron durante prolongados periodos –entre tres meses y más de un año– privados ilegítimamente de su libertad.

El carácter de privación de libertad de las internaciones involuntarias ha sido prescripto tanto en la normativa internacional como en la local, y reconocido, desde 1923, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.⁷⁸

Sin embargo, la principal defensa que llevó adelante el Gobierno de la Ciudad en el proceso de habeas corpus fue negar que las internaciones de las personas menores de edad configuraran una privación de libertad. Según su particular criterio, consideró que esas internaciones no son involuntarias en atención a que la voluntad de las personas menores de edad estaría suplida por el órgano jurisdiccional que controla la internación. Con dichos argumentos, desconoce los estándares de derechos humanos y las garantías que se reconocen en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos de carácter convencional, la normativa nacional y la profusa doctrina y jurisprudencia que existe sobre la materia.

78 Artículo 482 Código Civil, Reglas 11.b. de Naciones Unidas para la Protección de Menores privados de Libertad, adoptadas por Asamblea General en su Resolución 45/113; Corte Sup., 1923, “Duba de Morachich, María. Recurso de hábeas corpus”, Fallos 139:154.

Paralelamente al habeas corpus, en el año 2010 la Asesora General Tutelar junto con el Asesor Tutelar de Primera Instancia, Dr. Juan Carlos Toselli, inició en el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario cinco acciones de amparo a favor de 16 niños, niñas y adolescentes que se encontraban internados con alta de internación. Dichas acciones tuvieron como objetivo que los organismos competentes otorgaran los dispositivos adecuados para efectivizar la externación indicada por los equipos de salud mental⁷⁹. Los jueces del fuero Contencioso hicieron lugar a los reclamos del Ministerio Público y dictaron medidas cautelares para ordenarle al GCBA el cumplimiento de lo requerido.

Frente a la requisitoria judicial –tanto en los amparos como en el habeas corpus–, el accionar de las autoridades del GCBA tuvo como objetivo intentar eludir su responsabilidad judicial aun a costa de profundizar la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se hallaban internados con alta médica de internación.

Así, el GCBA ejecutó desordenados e intempestivos traslados y, en muchos casos, ni siquiera respetó los dispositivos propuestos por los profesionales para las derivaciones. Como ejemplo basta citar que cuatro de las personas externadas fueron trasladadas a una clínica psiquiátrica privada contratada por el GCBA, es decir, continuaron privadas de libertad en un centro de salud de las mismas características, aunque de carácter privado. La irregularidad con la que se llevaron a cabo dichos traslados fue denunciada por este Ministerio Público ante la Justicia local y nacional, ante los juzgados donde tramitaban los amparos y el control de internación de las personas trasladadas.

Otro de los aspectos que se ha puesto en relieve en el marco de las acciones impulsadas por el Ministerio Público, es la desarticulación de los representantes del GCBA. A fin de subsanar ello, la Sala II del Fuero PCyF, como resultado de la acción de hábeas corpus, conminó al Ministerio de Salud del GCBA a que, a través de la Dirección General de Salud Mental, elaborara un dispositivo que respetase el estándar normativo local, nacional e internacional que regula la materia⁸⁰ con la participación de las

79 Expte. Nº 37324/0 en trámite ante el Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 13. Expte. Nº 37838 en trámite ante el Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 10. Sec. 19. Expte. Nº 38473/0 en trámite ante el Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 15. Expte. Nº 38917/0 en trámite ante el Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 15. Expte. Nº 39479/0 en trámite ante el Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 8. Sec. 15.

80 Artículos 10, 13, 15 y 39 de la CCABA; artículos. 18, 43 y 75, inciso 22, de la CN;

demás dependencias públicas involucradas, específicamente, el Ministerio de Desarrollo Social, los directores de los hospitales monovalentes de Salud Mental y el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Todo ello, bajo el debido contralor del Jefe de Gobierno de la CABA (artículo 102 de la CCABA).⁸¹

1.3 LA “ESPECIALIZACIÓN” DE DISPOSITIVOS DE ALBERGUE COMO POLÍTICA DE SEGREGACIÓN. EL DECRETO 647/10

El 18 de agosto de 2010 el Poder Ejecutivo de GCBA firmó el Decreto Nº 647/10, en virtud del cual –a partir del 1º de septiembre de ese año– se transfirieron a la órbita de la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud de la CABA las competencias relativas a la atención de los niños, niñas y adolescentes con problemáticas de salud mental y discapacidad, que hasta el dictado de la esa norma correspondían al Ministerio de Desarrollo Social⁸².

Esa transferencia se efectuó –según refieren los fundamentos del decreto– en virtud de que la atención de la salud mental de los niños, niñas y adolescentes que se albergan en los dispositivos transferidos, excedían las competencias propias del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, aunque estos niños presentasen problemáticas de salud mental, el motivo de su alojamiento en esas instituciones radicaba en el hecho de que se encontraban privados o carentes de cuidados parentales. Es decir que la prestación para la que fueron contratadas las instituciones ahora transferidas fue la de brindar alojamiento a niños y niñas que debieran ser separados de sus padres o que se encontraran en situación de calle, y no para recibir tratamiento de salud.

El criterio de ingreso a tales dispositivos no obedece a razones de salud mental. No ingresa allí cualquier niño que presente determinada problemática de salud, sino solo aquellos que –presentando dicha problemática

artículos. 7.1 y 7.2 de la CADH; artículo 9.1 del PIDCyP; artículos 3 y 37, inciso b, de la CDN; artículos 1, 2, 3, 10, 45 y 46 de la Ley 114; artículos 2, 3, inciso a, 4, 5, 15, 29, 41, 42 y 48 de la Ley 448; artículos 4, 15 y 42 del Decreto reglamentario 635/2004; artículos 1, 3, inciso b, 19 y 27 de la Ley 26.061; y Ley 26.378.

81 Para ver el tratamiento que recibió el tema por la prensa, consultar: Tiempo Argentino, 31-12-2010: *Otro fallo favorable a externación de menores* Página 12, 29-11- 2010: *Chicos en una encrucijada hospitalaria*, por Eduardo Varela. Diario Judicial, 25 -11- 2010: *Privaciones ilegítimas de la libertad a menores* Página 12, 25 -11- 2010: *Un freno a la internación por pobreza*

82 Para más información sobre las instituciones de albergue de personas menores de edad en la Ciudad, consultar en este Informe el *Capítulo II – Seguimiento de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes*

ca— se encuentren privados de cuidados parentales y, estos, en su totalidad, son niños que se encuentran en situación de pobreza. Lo cierto es que, de contar con una familia, el tratamiento de la salud podría realizarse ambulatoriamente, de la misma manera que, por ejemplo, podría hacerse desde una institución de tipo “convivencial”.

El resultado de esta decisión del GCBA es “psiquiatrizar” a estas personas que si bien “ingresan al circuito” de la institucionalización por problemáticas familiares —donde la pobreza es la variable común—, culminan internados bajo la órbita del Ministerio de Salud.

El Decreto Nº 647/10 vino a legitimar una práctica iniciada por el Ministerio de Desarrollo Social en virtud de la cual los niños privados o carentes de grupo familiar con padecimientos en su salud mental son segregados en instituciones cada vez más “especializadas” en las que reciben medicación psiquiátrica que, en el 78% de las instituciones, son prescriptas por profesionales de las instituciones privadas que contrata el GCBA y no tienen control de ningún efector público

En definitiva, puede concluirse que dicho decreto vino a agravar la ya deficiente atención que el Gobierno de la CABA le brinda a esta población —que por su particular vulnerabilidad tiene derecho a una protección especial— en tanto no ha propiciado el acceso a los dispositivos que les posibiliten su reinserción social sino que, a través de los dispositivos contratados, perpetúa la segregación, la privación de libertad y la medicalización de los problemas sociales.

2.4 CONTRATACIÓN DE CLÍNICAS PRIVADAS

Como resultado de las facultades que el decreto antes referido le otorga al Ministerio de Salud y a fin externar a las personas que resultaban abarcadas en la acción de hábeas corpus antes del dictado de la sentencia, las autoridades del GCBA contrataron una Clínica Psiquiátrica privada que, además de constituir un dispositivo de encierro de las mismas características que los hospitales Tobar García y Alvear, fue severamente cuestionada por los propios funcionarios de la Dirección General de Salud Mental, la Dirección General de Niñez⁸³ y la Comisión de Seguimiento Institucional de la Defensoría General de la Nación. A raíz de esos cuestionamientos, en 2009 la Dirección General de Niñez suspendió las derivaciones y trasladó a las personas allí internadas.

83 Informes Nº 346 SM-08 y el Nº 229 DGASM 2009 realizados por la Dirección de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por la Dirección Adjunta de Salud Mental, respectivamente

Ha de señalarse que la contratación de una clínica psiquiátrica privada (además de las denuncias que pesan sobre la institución) viola el espíritu de la Ley 448 y de la flamante Ley 26.657 que, recogiendo los principios emanados de los tratados internacionales y los mandatos constitucionales, prevé expresamente la necesidad de adecuar los recursos existentes al momento de la sanción de la ley, a los efectos de transformar el modelo hospitalocéntrico para el desarrollo de un nuevo modelo de salud mental.

Por este motivo, el Ministerio Público interpelló a la autoridad de aplicación de la Ley 448 –Dirección General de Salud Mental– quien se limitó a responder que la contratación de una clínica se encuentra dentro de sus competencias y que el dispositivo cuestionado desarrolla actividades a los fines de la rehabilitación de los pacientes y de la reinserción social.⁸⁴

Dada la gravedad de la situación, el MPT notificó al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a fin de que tomaran conocimiento de que los dispositivos donde estaban alojadas las personas menores de edad no coincidían con las instituciones indicadas por los equipos tratantes. Por toda respuesta, el Consejo se limitó a señalar que el dispositivo es determinado por los equipos tratantes⁸⁵, lo que desconoce las funciones que expresamente le asignó la Ley 114 tanto para controlar a los organismos del Gobierno de la Ciudad (artículo 54, inciso o) como para garantizar y resguardar los derechos de las personas menores de edad (artículo 60)

3. LA POLÍTICA DE ATENCIÓN DE LAS ADICCIONES

3.1 LAS INTERNACIONES EN COMUNIDADES TERAPÉUTICAS

El Gobierno de la Ciudad mantiene la atención de la problemática de consumo de sustancias dividida en dos Ministerios –Salud y Desarrollo Social– sin que prácticamente exista articulación entre esas instancias.

Esa desarticulación, que ya había sido detectada por la AGT y planteada ante las autoridades del GCBA, implica un claro apartamiento de las leyes locales que regulan la materia y ahora también de la Ley Nacional de Salud Mental, según la cual, las adicciones deben ser abordadas como partes integrantes de las políticas de Salud Mental.

La falta de intervención del Ministerio de Salud en la “Política Social en Adicciones” del Ministerio de Desarrollo Social cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que –según la información brindada por el Observatorio de Políticas de Adicciones dependiente de la Dirección General de Polí-

84 Informe 176776/DGLTSSASS/11

85 COJ Nº 1505124/CDNNyA/2010

ticas Sociales en Adicciones⁸⁶—, la modalidad de internación representa el 76% de los tratamientos brindados a las personas menores de edad y el 95% de las instituciones refiere que las personas internadas reciben medicación psiquiátrica de las cuales —según manifiestan las propias instituciones— en el 63%⁸⁷ de los casos es supervisada exclusivamente por psiquiatras de las entidades, que en su gran mayoría son privadas.⁸⁸

En 2010 la AGT fue notificada de 202 internaciones de personas menores de edad en comunidades terapéuticas, casi un 50% más de las recibidas el año anterior. Del total de las actuaciones abiertas a partir de la notificación, al mes de diciembre, 121 habían sido archivadas y 81 se mantenían activas por persistir la internación.

El CDNNyA creó la Unidad de Seguimiento Centralizado⁸⁹ a fin de monitorear la situación de alojamiento de los niños, niñas y adolescentes internados en comunidades terapéuticas, identificar posibles derechos vulnerados y realizar acciones para restituirlos. Sin embargo, la intervención de esta unidad no ha sido suficiente como para garantizar que la totalidad de la población internada acceda al control judicial de la internación ni tenga acceso al derecho al consentimiento informado, a la educación y a la identidad.

3.2 AUSENCIA DE CONTROL JUDICIAL DE LAS INTERNACIONES

En las visitas institucionales que la AGT realiza a las comunidades terapéuticas se ha podido constatar que en un alto porcentaje de las internaciones no se efectiviza el control judicial que exige la normativa que regula la materia. El 44% de los responsables de las comunidades o de los equipos técnicos refiere que en ningún caso o solo en algunos se cumple con el control judicial. El 17% no sabe si se cumple y solo el 39% refiere que todas las personas tienen control judicial de la internación.⁹⁰

86 Ministerio de Desarrollo Social (2009) Perfil de Pacientes en Centros de Tratamiento disponible en la página: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/adic/observatorio/pdf/perfil_pacientes_centros_trat.pdf

87 Elaboración propia en base al relevamiento del MPT a las Comunidades Terapéuticas (Res. AGT 34/2009).

88 De las 21 Comunidades Terapéuticas con las que cuenta la Dirección General de Políticas de Adicciones, solo 2 son efectores propios del GCBA.

89 Resolución Nº 245/CDNNyA/10

90 Elaboración propia en base al relevamiento del MPT a las Comunidades Terapéuticas (Res. AGT 34/2009). Para más información sobre visitas de control a instituciones de albergue de niñas, niños y adolescentes, consultar en este Informe el *Capítulo II – Seguimiento de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes*.

Producto de las reiteradas requisitorias de la AGT respecto del control judicial que requieren las internaciones en comunidades terapéuticas, el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes respondió que su competencia se limitaba a garantizar el acceso al tratamiento más adecuado e informar al Defensor Público de Menores e Incapaces de turno con competencia en la materia⁹¹.

Sin embargo, en el 50% de las comunicaciones de internación recibidas por la AGT provenientes de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, no se ha informado la autoridad judicial que controla la internación.

Esa información fue puesta en conocimiento del CDNNyA con el objetivo de que, en cumplimiento de las funciones previstas en la Ley 114, controle la observancia de las prescripciones legales de los efectores públicos o privados involucrados en la ejecución de políticas públicas⁹² –en este caso, el acceso a la Justicia por parte de las personas internadas– y, sin embargo, durante 2010 no se ha podido comprobar que la exigencia del control judicial de las internaciones haya sido efectivizada para todas las personas.

La Ley Nacional de Salud Mental zanja toda duda respecto del marco regulatorio que exige este tipo de internaciones ya que, en su artículo 4º, establece que las personas con uso problemático de las drogas legales e ilegales tienen los derechos y garantías que se establecen en esa ley respecto de los servicios de salud. Así, la excepcionalidad de la internación, el respeto por la voluntad de la persona –salvo en casos de riesgo cierto o inminente debidamente fundado–, el control judicial de las internaciones involuntarias y de las voluntarias prolongadas⁹³ y el derecho a designar un abogado son derechos que deben cumplirse en el marco de las internaciones que se realicen en las comunidades terapéuticas. El GCBA, por tanto, está obligado a garantizar su cumplimiento.

De ese modo, la AGT promoverá las acciones que resulten necesarias a fin de garantizar el acceso a la Justicia de las personas internadas por consumo de sustancias, quienes, hasta el momento, lo tienen vedado.

91 COJ Nº 665244/CDNNyA/10.

92 Ley 114, artículo 54. FUNCIONES DEL CONSEJO: inciso o) arbitrar los medios de seguimiento y control sobre los organismos del Gobierno de la Ciudad y las organizaciones no gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas públicas

93 Según el artículo 26 de la Ley 26.657 las internaciones de las personas menores de edad deben cumplir los requisitos que la norma exige para las internaciones involuntarias.

3.3 EL DERECHO AL CONSENTIMIENTO INFORMADO

El derecho al consentimiento informado parte de reconocer que el paciente debe poder decidir el tratamiento de acuerdo con sus propios valores y prioridades. La persona menor de edad puede ejercer el derecho del consentimiento informado de acuerdo con su edad y su madurez en tanto que la autodeterminación en las decisiones relacionadas al cuerpo y la salud son un derecho personalísimo, es decir, que solo puede ser ejercido por la persona afectada, salvo cuando exista un riesgo cierto e inminente que amerite la adopción de decisiones en contra de su voluntad.

Los datos relevados en el marco de las visitas institucionales realizadas por la AGT y protocolizadas por Resolución 34/09 dan cuenta de que en la mayoría de las 21 instituciones que han suscripto convenio con el GCBA para el tratamiento con modalidad de internación con consumo de drogas, se vulnera el derecho al consentimiento informado de las personas menores de edad. Solo en el 22% de los casos se cumple en todos los casos; en el 17% se cumple en algunos casos, en el 33% en ningún caso, y un 28% reconoce que “no sabe” si se cumple o no con este derecho.

Cuadro N°2 Comunidades terapéuticas según cumplimiento del derecho al consentimiento informado en internaciones de personas menores de 18 años.

Cumplen con él en todos los casos	22%
Cumplen solo en algunos casos	17%
No cumplen	33%
No saben	28%
Total	100%

3.4 DERECHO AL TRATAMIENTO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO DE PERTENENCIA

La atención comunitaria de la salud mental que respete el centro de vida de la persona es uno de los ejes de las políticas de salud mental reconocidos en todos los instrumentos y tratados internacionales⁹⁴, que luego recogieron los legisladores locales. Así, la Ley 448 reconoce este derecho y la Ley Nacional de Salud Mental en su artículo 30 establece que las derivaciones para tratamientos que se realicen fuera del ámbito comunitario donde vive la persona corresponden solo si se realizan a lugares donde la misma cuente con mayor apoyo y contención social o familiar.

94 Consenso de Panamá, Principios de Brasilia, Declaración de Caracas, Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otros

En el caso de niños, niñas y adolescentes, este derecho también es reconocido por la Ley Local Nº 114 y la Ley Nacional Nº 26.061⁹⁵ las cuales exigen que las internaciones respeten el centro de vida de las personas.

A pesar de las claras prescripciones legales, de las 21 ONGs que han suscripto convenio con el GCBA para brindar tratamientos de internación, solo dos están ubicadas dentro de la jurisdicción de la CABA. Las restantes instituciones están distribuidas en trece de los 24 municipios que integran el Conurbano Bonaerense y se reparten mayormente entre los municipios de la zona Sur y la zona Oeste del GBA.

Un tratamiento que no se desarrolle dentro del ámbito de pertenencia de la persona difícilmente pueda promover la integración familiar y comunitaria, requisitos indispensables para un abordaje que se ajuste a los estándares normativos.

El veto de la Ley 3.721 por parte del Jefe de Gobierno demuestra que la circunstancia precedentemente señalada no es el déficit de un programa sino una clara decisión política. La norma citada disponía: "Créase el Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social. Son beneficiarios del Programa los/as jóvenes entre dieciocho (18) y treinta (30) años en situación de vulnerabilidad social atendidos en los programas sociales de adolescentes y jóvenes de la Ciudad, otorgando prioridad a los egresados de comunidades terapéuticas, hogares convivenciales o derivados por los programas de prevención y asistencia en materia de consumo de sustancias psicoactivas y por las organizaciones que celebran convenios con el Gobierno de la Ciudad."

3.5 DERECHO A LA EDUCACIÓN

La dificultad en el acceso a la educación de las personas internadas en comunidades terapéuticas detectada el año anterior se mantuvo durante el periodo analizado. La dificultad más mencionada por las instituciones es la falta de convenios con el área de educación para alfabetizar formalmente dentro de la institución, particularmente durante la primera fase de tratamiento de las adicciones donde, en general, están prohibidas las salidas. Otra dificultad mencionada está relacionada con los problemas de discriminación escolar por la procedencia institucional. Marginalmente se mencionan la falta de escuelas especiales cercanas al establecimiento, la falta de vacantes y la falta de escuelas de oficios (orientados a varones y mujeres).

95 Artículo 72, inciso I, Ley 114 y artículo 3, Ley 26.061

A instancias del MTP, la Dirección de Política Social en Adicciones ha informado que estableció un procedimiento para garantizar el derecho a la educación de las personas menores de edad internadas en Comunidades Terapéuticas en virtud del cual cada ONG está obligada a tramitar las vacantes ante las autoridades educativas y, en caso de negativa, diligenciar las denuncias correspondientes con copia a la dirección.

Sin perjuicio de que el procedimiento implementado deja en cabeza de las organizaciones no gubernamentales una obligación indelegable del Estado como es la garantía del acceso a la educación, el Gobierno de la Ciudad tampoco parece haber tenido impacto para dar respuesta a la problemática planteada, en tanto las dificultades para el acceso a la educación han sido nuevamente mencionadas por las instituciones durante el año 2010.

EL MPT EN LA PRENSA

AVANCES DE LA NUEVA LEY DE SALUD MENTAL, POR LAURA MUSA

PUBLICADO EN TIEMPO ARGENTINO, 2 DE FEBRERO DE 2011

Es ilegítimo mantener la internación de niños y adolescentes con alta médica en hospitales psiquiátricos, como ocurre con pacientes que no cuentan con recursos para hacer un tratamiento.

Es urgente resolver seriamente el dilema que se plantea cuando las personas internadas en hospitales psiquiátricos tienen, según el equipo profesional tratante, indicadas el alta y continuar su tratamiento de un modo alternativo a la internación.

Por una parte y por otra, el hecho es que un número importante de estas personas carecen de recursos para seguir su tratamiento en forma ambulatoria (porque, en muchos casos, no tienen siquiera una casa a que volver), y que se ha naturalizado (por los profesionales, por la Justicia y los gobiernos) que permanezcan en las instituciones psiquiátricas, más allá de su dolencia, por el solo hecho de ser absolutamente pobres.

La resolución de este falso conflicto está dada en la propia Ley de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires y ahora, por la nueva Ley Nacional en la materia. Ambas legislaciones exigen la solución ya solicitada por la Asesoría Tutelar, en el caso de los niños y adolescentes que permanecen en el Tobar García, no por su afectación en la salud, excelentemente tratada por los profesionales, sino por la ineficacia del sistema de protección integral (Ley 26.661), que no logra resolver qué hacer con los pacientes con alta, pero sin recursos para costearse alojamiento y tratamiento.

Los últimos años fueron escenario de una lucha judicial iniciada por el Ministerio Público Tutelar para que el gobierno de la Ciudad respete los derechos de niños, niñas y adolescentes que permanecen internados en hospitales psiquiátricos a pesar de contar con alta médica. Afortunadamente, en la última sentencia, del 21 de diciembre de 2010, los jueces de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, a cargo de los doctores Pablo Bacigalupo, Marcela De Langhe y Fernando Bosch, convalidaron la sentencia de Primera Instancia del juez Bartumei Romero. En ella se hizo lugar al habeas corpus preventivo y colectivo presentado por el asesor tutelar ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas, doctor Carlos Bigalli.

La Cámara declaró ilegítima la práctica de mantener la internación de niños, niñas y adolescentes que cuenten con alta médica en los hospitales psiquiátricos Tobar García y Torcuato de Alvear. Esta situación ocurre en los casos de pacientes pobres que, una vez dados de alta, no cuentan con recursos propios para llevar adelante un tratamiento adecuado: hospital de día, casa de medio camino, acompañantes terapéuticos o tratamiento ambulatorio, entre otros; los que deben ser provistos por el Estado.

A partir de la sentencia, se dispuso la elaboración, a cargo del Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Mental, de un dispositivo que respete el estándar normativo detallado en el fallo, respetuoso de los Derechos Humanos de las personas menores de edad que se encuentran en estas circunstancias. Para ello, el organismo deberá requerir la participación de las demás dependencias públicas involucradas, específicamente, el Ministerio de Desarrollo Social, los directores del Hospital Infanto Juvenil doctora Carolina Tobar García y del Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear y el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, para que en el ámbito de sus propias competencias colaboren en su implementación, bajo el debido contralor del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El plazo de treinta días pautado para la presentación de la obligación establecida caducará a principios de febrero.

No perdemos de vista que esta situación se da en el marco de la reciente sanción de la nueva Ley de Salud Mental, el 25 de noviembre pasado, que concreta la definición de un piso mínimo de derechos y garantías que hasta el momento no eran satisfechos por la normativa que regulaba la materia. Entre los avances más significativos, y que influyeron probable-

mente en la decisión de los jueces en la sentencia del habeas corpus, pueden mencionarse las revisiones judiciales periódicas de las internaciones involuntarias, la excepcionalidad de estas medidas, el derecho a contar con asistencia legal gratuita desde el inicio del procedimiento, el derecho a la integración en la comunidad, a la rehabilitación y al consentimiento requerido para todo tratamiento. Esta ley, además, adecua la legislación interna a los estándares internacionales y reconoce el derecho a la protección de la salud mental desde un enfoque de Derechos Humanos.

Desde esta Asesoría General Tutelar y los equipos de trabajo que la integran impulsamos y defendemos la protección de los derechos haciendo exigibles el pleno cumplimiento y la legalidad de los procedimientos de los que son parte grupos vulnerables de la sociedad: niños, niñas y adolescentes y personas con padecimientos en su salud mental.

Desde una perspectiva estrictamente de derechos, que los niños y adolescentes, sin distinción alguna por su condición socioeconómica, tengan acceso a una externación adecuada, debidamente asistida y garantizando el debido proceso en cada medida de protección que se tome, es el objetivo primordial y la obligación constitucional de la Asesoría Tutelar.

4. OTRAS ACCIONES DESPLEGADAS EN MATERIA DE DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD MENTAL DE PERSONAS MAYORES DE EDAD

4.1 CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD MENTAL

En el año 2005 la entonces Legisladora y actual Subsecretaria de Promoción Social, Lic. María Soledad Acuña, inició un amparo colectivo a fin de que se aseguren las condiciones de seguridad y habitabilidad mínimas para las mujeres internadas en el Hospital de Salud Mental "Braulio Moyano". Posteriormente, se constituyeron como co-actores el entonces Asesor de Primera Instancia ante la Justicia Contencioso, Administrativa y Tributaria Nº 1, Dr. Gustavo Moreno, (actual Asesor de Cámara) y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La situación crítica en la que se encontraba el hospital comprendía, entre otros asuntos, los siguientes: seguridad contra incendios y otros siniestros, hacinamiento, condiciones edilicias y de habitabilidad mínima, higiene y limpieza, falta de personal, falta de censo actualizado de pacientes, etc.

Luego de haberse obtenido sentencias favorables en primera y segunda instancia, el expediente fue remitido en el año 2009 al Tribunal Supe-

rior de Justicia por haberse concedido un recurso de inconstitucionalidad presentado por el GCABA, momento en el cual comenzó la intervención de esta Asesoría. En la tramitación del proceso se han llevado a cabo dos audiencias y una visita al hospital a fin de evaluar las actuales condiciones de alojamiento.

Actualmente se encuentra en análisis el plan de obras presentado por el Gobierno de la Ciudad, entre otras cuestiones que aún se encuentran pendientes de resolución definitiva.

4.2 RELEVAMIENTO Y MONITOREO DE LOS ESTABLECIMIENTOS GERIÁTRICOS QUE ALOJAN A PERSONAS AFECTADAS EN SU SALUD MENTAL

Durante 2010 se analizaron los primeros resultados arrojados por las tareas de relevamiento de los establecimientos geriátricos privados y estatales de la Ciudad de Buenos Aires que desde 2008 desarrolla la Asesoría General Tutelar Adjunta de Incapaces, a cargo de la Dra. Magdalena Giavarino, con el objetivo de monitorear las condiciones vida de su población, en especial, de aquella que se halla afectada en su salud mental.

Como consecuencia del crecimiento demográfico del grupo de adultos en edad avanzada⁹⁶, y la presencia de problemas de salud mental que incapacitan a parte de este sector de la población, en la Ciudad de Buenos Aires funcionan unos 542 Establecimientos Residenciales para Adultos Mayores (dos de ellos dependientes del Gobierno de la Ciudad).

El objetivo general del relevamiento en proceso es identificar el grado de cumplimiento del marco regulatorio impuesto por Ley 661 a dichas instituciones de albergue.⁹⁷ A continuación se presentan las principales conclusiones surgidas del relevamiento de 85 establecimientos residenciales, en los que se alojan 884 adultos mayores, en lo que respecta a:

- a. Cumplimiento de la normativa vigente relativa a los requisitos para la habilitación según modalidad de atención –clasificación establecida por la Unidad de Gestión de Control y Registro de Establecimientos Residenciales para Adultos Mayores (UGCOR)– y relación entre

96 Éste es un fenómeno mundial, al que no escapa la realidad de nuestra ciudad. Según el Censo Nacional de Población de 2001, la CABA cuenta con 2.776.138 habitantes. Un 17% de ellos (478.445 personas) tiene 65 años o más. Demográficamente, esta cifra adquiere interés si se tiene en cuenta que para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una sociedad envejece cuando más del 7% de sus miembros supera los 60 años. En consecuencia, nuestra ciudad sobrepasaría con creces el umbral que señala el organismo internacional.

97 Según las funciones establecidas a este Ministerio Público Tutelar en la Ley Nº 1.903 (según texto de la Ley Nº 2.386, BOCABA Nº 2752 del 23/08/2007)

dicha modalidad de atención y las necesidades de las personas que efectivamente allí residen;

- b. Consentimiento del alojado para ser internado y restricciones de ingreso y egreso de los establecimientos.

4.2.1 ESTABLECIMIENTOS RESIDENCIALES PARA ADULTOS MAYORES: RELACIÓN ENTRE MODALIDAD DE ATENCIÓN Y POBLACIÓN RESIDENTE

Para su mejor observación, se dividió el universo de análisis en dos grupos, según la clasificación establecida por la Unidad de Gestión de Control y Registro de Establecimientos Residenciales para Adultos Mayores (UGCOR)⁹⁸

- El Subuniverso 1 - *establecimientos preparados para alojar autoválidos y/o inválidos físicamente*: Se trata de los establecimientos habilitados como *Residencia para Personas Mayores Autoválidas con autonomía psicofísica acorde a su edad* (establecimiento no sanatorial destinado al alojamiento, alimentación y actividades de prevención y recreación con un control médico periódico); *Residencia para Personas Mayores que requieran cuidados especiales por discapacidad física que limite su autonomía*; y establecimientos habilitados para ambas categorías anteriores. (Categorías A, C, A-C, artículo 9.1.4 Ordenanza 34.421)
- El Subuniverso 2 - *establecimientos preparados para alojar personas con trastornos de conducta o padecimientos mentales*: Se trata de los establecimientos habilitados como *Residencia para Personas Mayores que por trastornos de conducta o padecimientos mentales tengan dificultades de integración social con otras personas, y no requieran internación en un efector de salud*; incluyendo aquellos establecimientos que también haya sido habilitado con otra categoría. (Categorías D, A-C-D, A-D y C-D artículo 9.1.4 Ordenanza 34.421)

Del total de establecimientos relevados, el 42.47% corresponde al subuniverso 2, es decir, se encuentra autorizado para asistir a personas con padecimientos mentales, y concentra al 52.6% de los adultos mayores institucionalizados. El resto de instituciones se encuentran autorizadas únicamente a alojar a personas autoválidas o con invalidez física.

98 Artículo 9.1.4 Ordenanza 34.421, AD. 700.44 -Código de Habilitaciones y Verificaciones- modificado por la Ley 661.

Sin embargo, considerando la situación de las personas institucionalizadas, se vislumbra una errónea distribución de los alojados que viola los alcances de las habilitaciones otorgadas por la UGCOR. El 16.74% de las personas alojadas en los establecimientos correspondientes al *subuniverso 1* está judicializado tras ser declarado insano. Entonces, ¿por qué estas personas fueron alojados en establecimientos no habilitados para recibirlos cuando sus enfermedades psiquiátricas están reconocidas judicialmente? Asimismo, casi el 60% de las personas alojadas en establecimientos autorizados para asistir a personas con trastornos de conducta o padecimientos mentales no presenta dichos trastornos o padecimientos

Un aspecto especialmente vinculado al derecho a la preservación de la salud en los establecimientos geriátricos se vincula al equipo de profesionales que allí desempeñan sus tareas, por lo que se ha prestado especial atención al cumplimiento de la normativa vigente en relación a la presencia de médicos/as psiquiatras y gerontólogos/as, de licenciados/as en Psicología, de terapistas ocupacionales, de trabajadores/as sociales y de enfermeros/as⁹⁹.

- el 64.71% de los establecimientos carece de psiquiatras. Apenas un poco más de la mitad de ellos (51.14%) se desempeña en establecimientos del Subuniverso 2, siendo que el Artículo 8º de la Ley 661 exige expresamente que todos los establecimientos que incluyen a la categoría D deben contar con médico psiquiatra permanente.
- el 22.35% de establecimientos no cuenta con asistencia psicológica. Esta circunstancia resulta violatoria de la ley ya que todos los establecimientos –cualquiera fuese su modalidad de tratamiento– deben brindar asistencia psicológica propia sin recurrir a terceros.
- el 34.12% de los geriátricos carece de Licenciados en Trabajo Social o en Servicio Social, aun cuando la Ley 661 obliga la presencia de un profesional en esa disciplina en todas las categorías asignadas por la UGCOR, para que contenga diversas problemáticas sociales y familiares.

En el mismo sentido, se ha relevado que solo el 8.22% de de los establecimientos habilitados para alojar a adultos mayores afectados en su salud mental realiza actividades terapéuticas específicas y solo el 12.04% cuenta con división de su planta física en espacios independientes para

99 En atención a los objetivos del relevamiento, no se consideraron aquellos profesionales dedicados específicamente a la atención física de los alojados, tales como nutricionistas y kinesiólogos/as.

uso exclusivo de personas con padecimientos mentales y trastornos de conducta, tal como lo requiere la Ley 661.

A su vez, se ha podido constatar que el 81.74% de la población que nos ocupa tiene como responsable a un familiar; el 16.73%, a un no familiar (categoría que incluye a curadores oficiales) y el 1.51% carece de responsable y en consecuencia, se encuentra en real estado de abandono.

4.2.2 AUSENCIA DE CONSENTIMIENTO PARA LA INTERNACIÓN Y ALOJAMIENTOS BAJO RÉGIMEN DE PUERTAS CERRADAS

En la inmensa mayoría de los casos relevados llama la atención la ausencia de registro de la voluntad de ingreso suscripto por el futuro residente. Por lo general, dicho consentimiento es otorgado por el responsable, sea familiar o no, independientemente de que el residente esté declarado insano o no, lo que infringe uno de los derechos enumerados en el artículo 2º de la Ley 661. Cabe destacar que ninguna institución confirma el vínculo existente entre el futuro residente y su responsable, ya que la exigencia de algún tipo de documentación que acredite tal vínculo no es requisito para ingresar a los establecimientos. Esta situación expone claramente al adulto mayor a posibles atropellos, ya que cualquier persona –con o sin intereses de por medio– tiene entonces autoridad de decidir sobre la vida ajena.

Si el principio del debido proceso que garantiza la Constitución Nacional rige ante la posible privación de la libertad de cualquier persona, resulta preocupante que las autoridades hagan caso omiso de dicho principio cuando se trata de adultos mayores que tienen vulnerados sus derechos.

Por otra parte, se han detectado prácticas institucionales que ponen de manifiesto el incumplimiento del artículo 2º- Anexo I del Decreto 1.076/2005 que establece en su tercer párrafo: *Los residentes gozan de la libertad de entrar y salir del Establecimiento Residencial para Personas Mayores, respetando las normas de convivencia del mismo, salvo que exista un diagnóstico médico que indique lo contrario por constituir ello un riesgo para su salud y/o la de terceros.*

Así, el 98.82% de los establecimientos cuenta con un régimen a puertas cerradas, concepto que se traduce en la imposibilidad del adulto mayor de salir a la vía pública sin la autorización de sus responsables.

Sobre un total de 884 residentes, solo el 44.90% (397 de ellos) sale de paseo –en la mayoría de los casos, con un acompañante–; por lo tanto un 55.1% no goza de la libertad a la que se refiere el artículo antes transcrito. Dejando de lado las razones ligadas a la imposibilidad física, este

recorte de la libertad para “entrar y salir del establecimiento” estaría legalmente amparado por la misma norma cuando la hace depender de la existencia de *un diagnóstico médico que indique lo contrario por constituir ello un riesgo para su salud y/o la de terceros*. Pero, por cierto, la norma también establece que *dicho diagnóstico deberá ser expedido por profesional médico competente según la afección del “residente”, debiendo acreditarse el mismo, en su caso, al momento de ingresar al Establecimiento y ser debidamente actualizado cada tres meses si la situación no justificare un tiempo menor*. Sin embargo, del relevamiento surge que el 83,72% de los establecimientos del Subuniverso 1 no diagnostica psiquiátricamente al adulto mayor al momento de su ingreso. En igual omisión incurre el 66.66% de los establecimientos del Subuniverso 2.

En cuanto a la actualización de los diagnósticos, en el 76,74% de los establecimientos del Subuniverso 1 no se registra la evolución psiquiátrica de los alojados en sus respectivas historias clínicas. Lo mismo ocurre en el 64,28% de los establecimientos del Subuniverso 2. Los diagnósticos psiquiátricos necesarios para detectar las unidades de análisis de nuestro estudio solo se obtuvieron mediante el libro médico, el cual, en el mejor de los casos, es firmado por el Director Médico del establecimiento que no necesariamente es un psiquiatra. De hecho solo 6 de los 85 establecimientos relevados estaban a cargo de un profesional en Psiquiatría. En consecuencia, la falta de estos diagnósticos o de sus actualizaciones podrían tornar en arbitrarias y violatorias de derechos las limitaciones para “entrar y salir del establecimiento”, sin perjuicio de otros de los derechos expuestos el artículo 2 de la Ley 661.

En síntesis, el relevamiento realizado permite sostener que los dispositivos de control ejercidos por parte de los establecimientos geriátricos sobre aquellas personas que los habitan tienen efectos negativos en lo que se refiere a su salud mental. La definición de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud afirma que *no es solo la ausencia de trastornos mentales. Por el contrario, la define como un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida y, trabajando de forma productiva y fructífera, es capaz de hacer contribuciones a su comunidad*. En la enunciación de este concepto existe una relación recíproca que incluye a la salud, a la libertad y a la integración social. No solo la estabilidad y recuperación de las enfermedades mentales están en peligro, sino que las modalidades de alojamiento y atención de los dispositivos se tornan propicias para contraer nuevas afecciones en materia de salud mental.

5. LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL

El 2 de diciembre de 2010 se promulgó la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 que viene a adecuar la legislación interna a los estándares internacionales y a reconocer el derecho a la protección de la salud mental desde un enfoque de derechos humanos.

Desde la Asesoría General Tutelar, se participó activamente de la Mesa Federal de Salud Mental que durante 2010 se avocó a dar impulso a esta ley que importa, sin lugar a dudas, un radical cambio de paradigma: avanza hacia el reconocimiento de las personas con discapacidad y con padecimiento en su salud mental como sujetos de derechos y reconoce expresamente el respeto de la voluntad de las personas usuarias de los servicios de salud mental. A diferencia de las legislaciones anteriores, que definían a las personas con padecimientos en su salud mental como incapaces, la nueva ley establece la capacidad como una regla.

Entre los avances más significativos pueden mencionarse el abordaje interdisciplinario e intersectorial de la salud mental de modo gratuito, igualitario y equitativo, la excepcionalidad y las revisiones judiciales periódicas de las internaciones involuntarias y de las voluntarias prolongadas, el derecho a contar con asistencia legal gratuita desde el inicio del procedimiento, el derecho a la integración en la comunidad, a la rehabilitación y al consentimiento informado para todo tratamiento. En este mismo orden de ideas, la nueva ley garantiza a los usuarios el derecho a tomar decisiones vinculadas a su atención y tratamiento y ser acompañado por un familiar u otra persona de su confianza durante todo el tratamiento.

Asimismo, la creación de un órgano independiente e intersectorial de revisión de las internaciones forzosas y el establecimiento de reglas precisas que determinen la excepcionalidad de esas medidas son otros de los sustanciales avances que se consolidan con la sanción de la norma.

El carácter no manicomial de la ley se advierte con medidas concretas que prevén la prohibición de crear nuevas instituciones de esas características y la progresiva desinstitucionalización mediante la atención integral en hospitales generales y otros dispositivos terapéuticos. En ese mismo sentido, obliga al Poder Ejecutivo a incrementar progresivamente las partidas presupuestarias destinadas a salud mental hasta alcanzar un mínimo del 10% del presupuesto total de salud y conseguir, de este modo, que el compromiso asumido en el reconocimiento de derechos tenga un claro correlato en la asignación presupuestaria.

Si bien la Ciudad de Buenos Aires ya contaba con una legislación de avanzada en materia de Salud Mental –Ley 448–, la derogación expresa

de la Ley Nacional Nº 22.914, tendrá impacto directo sobre el control de internaciones y el rol del Poder Judicial en este distrito que hasta ahora se regía por esa legislación.

El hecho de que la norma defina a las internaciones forzosas como un recurso terapéutico restrictivo, que solo se llevará a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en el entorno familiar, comunitario o social, y que no podrá prolongarse para resolver problemáticas sociales o de vivienda, reforzará sin duda el accionar de las agencias estatales que, en la Ciudad de Buenos Aires, debieron ser permanentemente interpeladas por el MPT.

Respecto de las adiciones, la ley considera que deben ser abordadas como partes integrantes de las políticas de salud mental y les reconoce a las personas con uso problemático de drogas legales e ilegales todos los derechos y garantías previstos en la normativa. Este es otro acierto del proyecto que también debería incidir directamente en la Ciudad de Buenos Aires, donde el tratamiento es provisto por el Ministerio de Desarrollo Social sin intervención ni articulación con la autoridad de aplicación en materia de Salud Mental.

Se ha requerido a esos ministerios que informen las medidas adoptadas a fin de garantizar el cumplimiento de la reciente normativa en las áreas que se vean afectadas.

CAPÍTULO V

OFICINAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DEL MPT EN LOS BARRIOS DEL SUR DE LA CIUDAD

El Ministerio Público Tutelar continuó durante 2010 el proceso de descentralización. En el mes de marzo comenzó a funcionar la nueva Oficina por los Derechos de la Infancia (ODI) de Villa Soldati-Pompeya¹⁰⁰, que se suma al trabajo realizado desde el año 2009 por la ODI de La Boca-Barracas¹⁰¹; y, en esta línea, se prevé para el año 2011 crear una tercera Oficina para la atención en los barrios de Mataderos-Liniers.

La descentralización de la atención del organismo tiene por objetivo facilitar la efectivización de los derechos de las personas de la comunidad que, por razones de índole socioeconómica, cultural y geográfica, se enfrentan con severos obstáculos a la hora de ejercitarlos. Para ello, se realizan un conjunto de actividades tendientes a orientar y brindar asesoramiento jurídico en materia de acceso a los derechos de niños, niñas, adolescentes y las personas con padecimientos en su salud mental.

De este modo, la creación de la nueva ODI facilitó el acceso a los servicios del MPT a los habitantes de la Comuna 4, 4 oeste y 8¹⁰², a través de la

100 Creada por Resolución AGT Nº 49/09, de fecha 26/03/2009

101 Creada por Resolución AGT Nº 28/09 3/3/2009

102 Se puede apreciar que el área de influencia de la nueva oficina es muy vasta, dando cuenta de diferencias importantes a partir de diversidades barriales. En este sentido, en este primer año de trabajo, la ODI focalizó su intervención en su radio más cercano de influencia, en particular en la zona marcada por la Autopista 7 (Villa 3, Barrio Carrillo, Piletones, Nueva Esperanza, Villa Calacita, Los Pinos, La Paloma), Complejo Urbano de Villa Soldati, Barrio de Villa Soldati y Villa 1.11.14.

atención directa del público, al tiempo que amplió sus dispositivos de seguimiento, supervisión y monitoreo de las políticas públicas zonales y del funcionamiento de las agencias estatales con competencia en derechos de infancia y adolescencia.

Le experiencia desarrollada en estos primeros años deja un saldo positivo en lo que respecta a la impronta que los equipos interdisciplinarios dan a la atención: la escucha interdisciplinaria y el compromiso de los profesionales especializados que intervienen en las entrevistas individuales continúan siendo un factor positivo y de gran impacto entre los consultantes, generando un aumento en la demanda por recomendación. A ello se suma el tratamiento y el acompañamiento que se les da a los mismos durante todo el proceso, como así también la eficacia de las derivaciones asistidas.

Es importante señalar que aun cuando las dos Oficinas se ubican en la zona Sur de la Ciudad, la experiencia realizada permite identificar particularidades en relación al tipo de problemática específica que estos barrios enfrentan, y a los que la Asesoría General Tutelar se orientó a dar respuesta¹⁰³.

Cuadro N° 1 Consultas recibidas en las Oficinas por los Derechos de la Infancia y Adolescencia. 2010

	La Boca - Barracas		V. Soldati - N. Pompeya	
Habitacional	253	24,93%	140	18%
Alimentación	194	19,11%	108	14%
Violencia	73	7,19%	70	9%
Educación	64	6,31%	38	5%
Salud	56	5,52%	93	12%
Otros	375	36,95%	324	42%
Total	1015	100,00%	773	100%

En el caso de La Boca se puede dar cuenta de un barrio cuya población ha sufrido un fuerte deterioro, manifestándose esta situación fundamentalmente en las problemáticas de vivienda (gran cantidad de viviendas tomadas, inquilinatos precarios y locaciones informales) y en la presencia de adolescentes que si bien no se hallan desafiados de sus familias, no

103 Es importante destacar que las ODI no tienen aún una inserción homogénea en todo el territorio que proponen cubrir. Así, en La Boca-Barracas, la ODI tiene una fuerte demanda de vecinos del Barrio de La Boca, siendo más difícil el acercamiento de los vecinos de Barracas; mientras que la ODI de Villa Soldati-Nueva Pompeya trabaja principalmente con vecinos de los núcleos habitacionales cercanos a la Autopista 7, en el Barrio de Villa Soldati.



encuentran contención en dispositivos escolares ni sociales. En esta zona, los jóvenes se encuentran especialmente expuestos al consumo de drogas y la participación en hechos delictivos relacionados con su tráfico, lo que genera situaciones de violencia entre bandas. Sin embargo, se trata de un barrio que cuenta con un entramado institucional, con fuerte presencia de organizaciones sociales y dispositivos estatales descentralizados, que si bien se encuentra saturado por la demanda, aún muestra capacidad para atender los conflictos de la zona.

En el caso de Villa Soldati, se observa la presencia de núcleos habitacionales en crecimiento a partir de la crisis habitacional de la Ciudad y del conurbano bonaerense, en los que es muy alta la presencia de personas provenientes de provincias del interior del país y de países limítrofes. En este punto la zona se caracteriza por la informalidad de la vivienda, la alta vulnerabilidad de las familias y el colapso de los escasos dispositivos estatales frente a una población en constante crecimiento. Por otro lado, también es evidente la ausencia de medios de transporte públicos que faciliten el acceso al centro de la Ciudad.

Si bien, como surge del cuadro N°1, la problemática habitacional resulta el principal motivo consulta en ambas Oficinas, en el barrio de La Bo-

ca es frecuente encontrar familias en situación de calle frente a desalojos judiciales o informales, mientras que en Villa Soldati-Nueva Pompeya los reclamos están relacionados principalmente a las condiciones de habitabilidad de las viviendas: falta de suministro eléctrico, agua potable, cloacas. También en relación al acceso a la salud encontramos que la Oficina de Villa Soldati recibió un mayor porcentaje de consultas (12% del total de consultas recibidas, frente al 5,5% en La Boca-Barracas), poniéndose en evidencia el colapso de los escasos recursos que cuenta dicha zona. También se observan diferencias en lo relativo al acceso a la educación de los niños de La Boca y de Villa Soldati, siendo más marcada la insuficiencia de las vacantes en los distritos escolares correspondientes a este último barrio. Esta situación se pone en particular evidencia frente a la cantidad de secciones en cada distrito escolar y la cantidad de alumnos de estas secciones.

A continuación, se presenta una descripción de las consultas individuales que atienden cotidianamente en las Oficinas.

La *Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia La Boca-Barracas* realizó durante 2010 un total de 1.954 entrevistas que representaron la apertura de 351 actuaciones, 160 asesoramientos y 192 derivaciones a fin de interpelar al Estado local en todo lo concerniente a la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales de niñas, niños y adolescentes.

Entre los motivos de consulta involucrados, se observa que la mayor cantidad se relaciona con el derecho a la vivienda digna (24.93%) y con el derecho a la alimentación¹⁰⁴ (19.11%). Otros de los derechos habitualmente involucrados son el derecho a la identidad, el derecho a la educación, el derecho a la convivencia familiar, el derecho a no ser víctima de violencia, entre otros, como puede observarse en el gráfico Nº1.

Atendiendo a estos motivos de consultas, los organismos del Gobierno de la Ciudad más frecuentemente interpelados fueron el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Dirección General de Atención Inmediata, la Unidad de Gestión e Intervención Social, y el Ministerio de Educación.

A través de la atención de los casos individuales se comenzó a percibir una delegación de funciones propias de diferentes áreas del Poder Ejecutivo local, especialmente aquellas que tienen la obligación de llevar adelante en forma directa los programas. Es así como en muchos servicios se ha observado una marcada tendencia a no asumir responsabilidades que les

104 Comprende Ciudadanía Porteña, Asignación Universal por Hijo y Cuota Alimentaria.

Gráfico Nº1: Motivos de consulta ODI Boca Barracas. 2010.

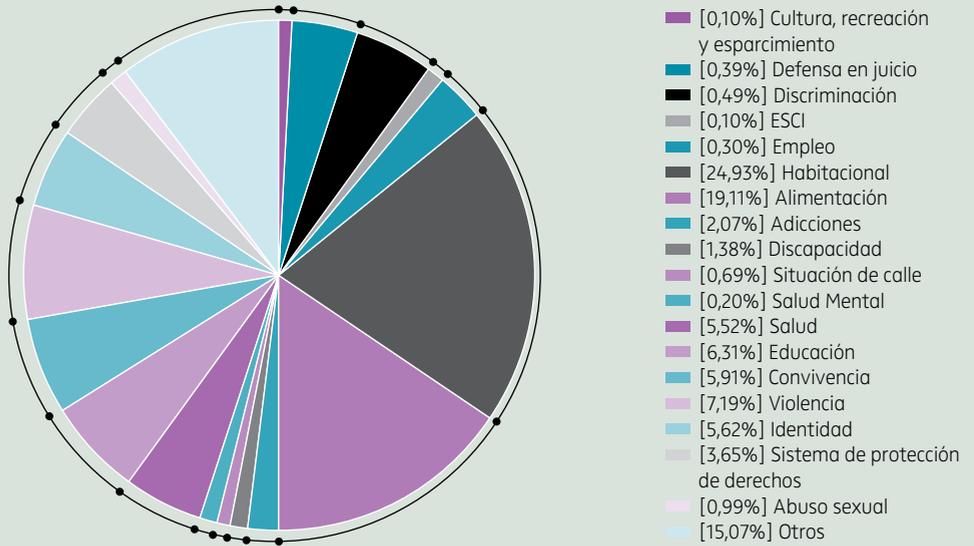
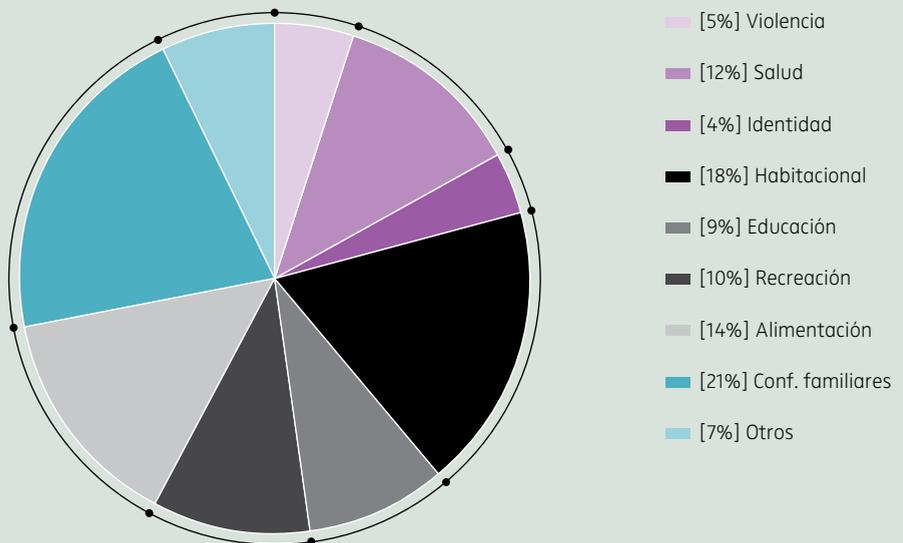


Gráfico Nº2: Motivos de consultas ODI Villa Soldati – Nueva Pompeya. Abril -diciembre 2010.



son propias y derivarlas, incorrectamente, a otras áreas o, incluso, a la Justicia, generándose así un dispendio de la actividad jurisdiccional, en desmedro de la división de poderes.

La *Oficina por los Derechos de la Infancia de Villa Soldati–Nueva Pompeya*, por su parte, recibió entre abril y diciembre de 2010 un total de 773 consultas. El 85% de las mismas correspondió a situaciones en las que se evidenciaron vulneraciones a los derechos de niños niñas y adolescentes.

En el año se iniciaron 226 actuaciones. Casi el 50% de ellas fue cerrado con respuesta favorable frente a la interpelación realizada por el MPT a los distintos efectores de la Ciudad. Al concluir el año 2010 se encontraban en trámite un total de 126 actuaciones.

Las consultas más frecuentes en esta oficina se refirieron al derecho a la vivienda digna (18% de ellas), alimentación (14% de ellas), salud (12% de ellas) y educación (9% de ellas).

También fueron numerosas las consultas atinentes al derecho a la cultura y el esparcimiento (10% de ellas), resultando todos estos casos situaciones referidas al Programa Adolescencia dependiente de Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires.

Se pone de resalto que durante 2010 un porcentaje importante de consultas (21%) refería a conflictivas familiares que debieron orientarse al fuero de familia en la Justicia Nacional. En este punto, se practicaron derivaciones a los patrocinios Jurídicos de la Universidad de Buenos Aires y a la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires (CGP 4 Oeste y CGP 8).

Atendiendo a estos motivos de consultas, los organismos del Gobierno de la Ciudad más frecuentemente interpelados fueron la Dirección General de Niñez y Adolescencia, la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), el Ministerio de Educación, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Corporación Buenos Aires Sur, la Dirección General de Atención Inmediata y el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

ENCUENTROS Y JORNADAS

INAUGURACIÓN DE LA OFICINA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA VILLA SOLDATI–NUEVA POMPEYA

El 27 de mayo de 2010 se realizó el acto de inauguración de la segunda sede descentralizada para la atención de los barrios de Villa Soldati y Nueva Pompeya, ubicada en Varela 3301/09, que comparte sus instalaciones con la Oficina de Orientación al Habitante, dependiente de la Defensoría General de la Ciudad.



27.05.2010

Laura Musa, Ana Lanziani y Bettina Castorina durante el Acto de Inauguración de la Sede de la ODI de Villa Soldati-Nueva Pompeya.

Abrió el encuentro la Asesora General Tutelar y luego tomaron la palabra la *Secretaria* General de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Bettina Castorino, y la Coordinadora de esta nueva Oficina del MPT, Dra. Ana Lanziani.

Asimismo, se presentó el Documento de Trabajo N°. 3 *La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Accesibilidad a los derechos en los barrios*¹⁰⁵, en el que se sintetizan las primeras experiencias de descentralización de la atención del MPT a través de las acciones desplegadas el año anterior en la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de La Boca-Barracas.

105 Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-n-3-mayo-2010-la-descentralizaci-n-del-ministerio-p-blico>

2. MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES DESPLEGADAS

Más allá del tratamiento individual y el curso que se le otorga a la demanda particular, el cúmulo de casos atendidos es capitalizado para el monitoreo de las políticas públicas locales, transformándose en un importante insumo –tanto para las ODI como para otras áreas del Ministerio Público Tutelar– para el impulso de incidencia estructural.

También en este caso, las diferencias entre las problemáticas que afectan a la zona de La Boca-Barracas en relación a la zona de Soldati–Nueva Pompeya se plasman en el tipo de debilidades que presenta la política pública local, así como en las acciones que el Ministerio Público Tutelar impulsa a fin de subsanar las irregularidades y deficiencias detectadas.

Se presentan a continuación datos relativos a los principales problemas que presenta la política pública local así como algunas de las acciones desplegadas a fin de restituir los derechos vulnerados.

2.1 PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN LA BOCA–BARRACAS

2.1.1 DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

a. Emergencia Habitacional

Durante 2010 han aumentado las consultas de personas que se encuentran en emergencia habitacional, ya sea por un inminente desalojo civil, por estar inmersos en un proceso de usurpación o por encontrarse en calle¹⁰⁶. La situación se complejiza aún más cuando la persona consultante ha sido acreedora del subsidio habitacional Decreto 960 con anterioridad, retornando a la situación de emergencia cuando la renovación del mismo es denegada¹⁰⁷.

Ante estas situaciones, desde la ODI La Boca-Barracas se ha interpelado a la Dirección General de Asistencia Social Inmediata, a fin de que brinde solución a la emergencia, obteniendo resultados positivos en la mayoría de los casos, aunque con ciertas dilaciones que hacen que la persona deba ser trasladada a paradores hasta tanto se efectivice el acceso a su derecho.

106 Si bien no se cuentan con datos específicamente desagregados, esto se plasma en el aumento que tuvieron las consultas sobre problemáticas habitacionales recibidas en la ODI. Las mismas pasaron de un promedio de 15 consultas mensuales en 2009 a 22 en 2010, es decir, crecieron en un 46%.

107 Para más información sobre el tema, consultar en este Informe el apartado 2.2 del Capítulo I – Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en el que se desarrolla los antecedentes negativos que rigen en la Ciudad a partir de mayo de 2010, cuando el Tribunal Superior de Justicia dictó sentencia en el caso “Alba Quintana”, en la que por mayoría, los magistrados arriban a una interpretación restrictiva del derecho a la vivienda digna y adecuada.

Los casos complejos que quedan fuera de cobertura son los que ameritan renovaciones de subsidios habitacionales, ya que la respuesta que da el Ejecutivo local es una absoluta negativa a la ampliación del beneficio, debiéndose lograr la obtención de la asignación/extensión a través de la vía judicial. De esta manera es el Estado quien incentiva la judicialización de la política pública de emergencia habitacional, con las consecuencias restrictivas que esto genera.

b. Monitoreo del Programa de Recuperación del hábitat del Barrio de La Boca

Durante 2010 la ODI ha constatado que el Programa de recuperación del Hábitat del barrio de La Boca cuenta con tres conventillos¹⁰⁸ con problemas estructurales, en estado crítico y con riesgo edilicio, donde viven 28 familias, dentro de las cuales hay un total de 97 niñas/os.

Con respecto a los cinco hogares de tránsito¹⁰⁹ que pertenecen al programa, se ha verificado que los mismos se encuentran en estado deficiente, con familias en situación de hacinamiento, permaneciendo en esa situación hace más de cinco años. En los cinco hogares conviven 65 familias, dentro de las cuales hay un total de 77 niñas y niños que fueron trasladados temporariamente de sus conventillos originales con la promesa de reparación y/o realización de obra nueva de los inmuebles que habitaban.

Continuando con la agenda de monitoreo iniciada en 2009, la ODI La Boca-Barracas ha intensificado su trabajo sobre este programa del IVC, solicitando y procesando información oficial, realizando trabajo de campo, iniciando actuaciones concretas ante casos individuales donde se observaran vulneraciones de derechos y elaborando información que diera cuenta del trabajo realizado.

El Programa de Recuperación del Hábitat de La Boca se encuentra incumplido en su totalidad: a lo largo de más de diez años solo se han finalizado y adjudicado cinco obras¹¹⁰. La mayoría de las familias permanece en sus conventillos originales sin refaccionar y otras han sido trasladadas a hogares de tránsito, lo que ha significado una precarización de su situación y un agravamiento en la vulneración de sus derechos. Se han consta-

108 Ubicados en Suarez 479, Suarez 1061 y Rocha 1031/1033

109 Brasil 1340, 20 de Septiembre 332/334, Martín Rodríguez 559/561, Santiago del Estero 1040/1042 y Olavarría 986/994

110 Aquellas son las ubicadas en Martín Rodríguez 865, Palos 460, Brandsen 626, Brandsen 660, Suarez 501/525. A ella se le suma la de Salvadorés 757

tado casos de familias que se encuentran hace ya cinco años viviendo en hogares de tránsito.

Así, una solución que pretendía ser transitoria se ha convertido en estructural y somete a las familias a condiciones de vida degradantes, y hasta peores, incluso, que las que conformaban sus viviendas de origen.

Por otra parte, las soluciones estructurales que plantea el programa se encuentran sin ejecutar y el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 demuestra una clara decisión de no implementar acciones tendientes al cumplimiento del programa en su totalidad. De esta forma, se continúan vulnerando derechos fundamentales ante la omisión e inacción estatal.

Las conclusiones arribadas fueron expuestas por la Asesora General Tutelar ante la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña, en la última sesión del año, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2010.

2.1.2 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

a. Programa Ciudadanía Porteña – Ticket Social

Ciudadanía Porteña y Ticket Social son programas de transferencias monetarias directas que permiten a los beneficiarios la compra de alimentos y afines. En la ODI La Boca-Barracas se han recibido un número abultado de consultas referentes a deficiencias en el funcionamiento de ambos programas y de la articulación entre sí, que han permitido monitorear el funcionamiento de esta política pública, accionando en pos de interpelear al Estado local por el efectivo cumplimiento del derecho alimentario de niños y niñas de la zona.

De los datos obtenidos de las consultas individuales se puede inferir que a pesar de su trascendencia en materia de fortalecimiento alimentario, la implementación del Programa Ciudadanía Porteña desconoce disposiciones contenidas en la propia ley que le da origen –Ley 1.878/05–, como así también en la Ley de Procedimiento Administrativo; vulnerándose el *derecho al debido proceso* de los administrados, hecho que a su vez repercute negativamente en su *derecho a la alimentación adecuada*.

Entre los incumplimientos más significativos del Programa se encuentran los siguientes: i. ausencia de Actos Administrativos que motiven sus decisiones; ii. falta de notificación fehaciente a las personas con la antelación exigida; iii. incumplimiento de los plazos legales para que las personas subsanen las faltas en las que incurrían.; iv. adopción de criterios arbitrarios e infundados en perjuicio de los destinatarios del subsidio, ya sea al momento de disponer la baja y/o disminución de subsidio, como al momen-

to de evaluar a las familias, etc. En aquellos casos en que se ha incurrido en errores administrativos, no se repara retroactivamente a las personas.

También se ha detectado excesiva dilación y/o falta de traspaso de grupos familiares acreedores de Ticket Social, pese a que éstos, en principio, cumplen con los requisitos para ingresar en Ciudadanía Porteña. Se recuerda que el Programa está cerrado desde 2006, siendo la única vía de ingreso el traspaso desde Ticket Social.

A su vez, se ha tomado conocimiento de que, en diversos casos, el traspaso se efectúa a pedido de algún organismo judicial –Asesorías Tutelares del Poder Judicial de la Ciudad, Defensorías del Poder Judicial de la Ciudad– o de la Defensoría del Pueblo; situación que genera una diferencia significativa con aquellas personas que no han accedido a dichos organismos y a quienes siguen negándoles el traspaso a Ciudadanía Porteña.

A través de las consultas recibidas y de los oficios enviados por la ODI al Programa se pudo observar una marcada arbitrariedad en el relevamiento del cumplimiento de requisitos. El programa se desarrolla con un grado de discrecionalidad sumamente amplio, dado que los requisitos no están pautados en la ley y quedan librados al funcionario de turno. En muchos casos, la intervención de la ODI mediante el envío de oficios a los responsables del programa ha obtenido resultados positivos, lográndose el reestablecimiento del derecho vulnerado.

b. Asignación Universal por Hijo (AUH): problemas de articulación con Ciudadanía Porteña

De las intervenciones de la ODI surge la falta de articulación entre los Programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social con de las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES. Al no haber una articulación entre estas instancias, la información que cada Programa cuenta respecto del otro se reduce a aquella contenida en las bases de datos.

Asimismo, de los casos trabajados se ha detectado que durante 2010 ninguna de las familias que solicitó la baja del Programa con el propósito de inscribirse en la Asignación Universal por Hijo logró hacerlo.

Otros de los inconvenientes detectados a raíz de las consultas recibidas se vinculan a que solo pueden ser acreedores de la AUH aquellos grupos familiares cuyos responsables y niños, niñas y adolescentes tengan DNI. Los mismos deben además ser argentinos, hijos de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud, privándose del acceso y vulnerándose el derecho alimentario de gran parte de la población menor de edad.

2.1.3 DERECHO A LA SALUD

a. Adicciones

A partir de diversos casos individuales trabajados por esta ODI se pudo constatar el deficitario funcionamiento de la política pública de la Ciudad de Buenos Aires en materia de adicciones, especialmente en el área de admisiones y derivaciones de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones.

Esta circunstancia se ve agravada por la ausencia total del sistema de Salud, a pesar de tratarse de una problemática que tanto la ley local (Ley de Salud Mental Nº 448) como la ley nacional (Ley de Salud Mental Nº 26.657) definen dentro de esta área.

Desde la ODI La Boca-Barracas se ha efectuado un seguimiento del funcionamiento de las diferentes áreas intervinientes en la admisión y derivación de niñas, niños y adolescentes, a través de reuniones oficiales con las diferentes áreas del Poder Ejecutivo local, requerimientos de información y seguimiento de casos. De ellos se han detectado los siguientes nudos problemáticos:

- *Deficitario funcionamiento del Centro de Admisión y Derivación de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones:* Tendencia expulsiva en su accionar, déficit arquitectónico, limitaciones para obtener vacantes según los días de la semana, falta de dispositivos que faciliten a los jóvenes el cumplimiento de los diversos requisitos exigidos para comenzar un tratamiento (apto médico en un Hospital Público y traslado a la comunidad terapéutica).
- *Inconvenientes en la realización de Aptos Médicos en Hospitales Públicos:* déficit en el funcionamiento interno del Hospital y falta de unanimidad en los criterios de evaluación, los cuales parecerían quedar librados a conciencia de cada Hospital, como así también la voluntad o no de ser realizados en las guardias de los mismos; e inexistencia de un protocolo unificado para la realización de Aptos Médicos para el ingreso a Comunidades Terapéuticas.

Estas conclusiones han sido comunicadas a la Ministra de Desarrollo Social y a los responsables de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, uno de los organismos encargados de ejecutar esta política pública, en busca de lograr una modificación sustantiva del sistema de admisiones y derivaciones que respete el abordaje interministerial que requiere el uso de sustancias adictivas.

Por otra parte, se constató en 2010 un incremento de casos de niños y adolescentes involucrados en el consumo de estupefacientes y en situación de semi-calle (ya que todavía conservan vínculo con sus familias de origen, pero sin poder ser contenidos por ellas). Estos niños y adolescentes de entre 10 y 16 años provienen de familias que habitan la zona en condiciones de marcada vulnerabilidad y en muchos casos son victimizados por adultos que los ingresan a actividades ilícitas vinculadas con la venta de estupefacientes, complejizando aún más la realidad en la que viven.

Teniendo en cuenta las consultas recibidas relacionadas a esta problemática y el requerimiento efectuado por algunas organizaciones no gubernamentales del barrio, en el mes de septiembre la ODI convocó a la conformación de una mesa de diálogo con el objeto de abordar este tema, realizar un aproximación diagnóstica del mismo, lograr mayor articulación entre los diferentes efectores gubernamentales y no gubernamentales y acordar una agenda compartida.

b. Derecho a la alimentación adecuada

Durante el último trimestre del año, y a raíz de una consulta recibida sobre el tratamiento que brindan los comedores escolares para con los niños y niñas en edad escolar con sobrepeso, se ha comenzado a monitorear el estado nutricional de los alumnos de escuelas primarias del distrito escolar Nº 4.

Conforme a ello se pudo concluir que entre el 35 y el 50 % de los niños y las niñas en edad escolar del barrio de La Boca se encuentra mal nutrido. La obesidad o sobrepeso no es un indicador de opulencia. Al contrario, muestra el déficit nutricional por exceso, fenómeno sanitario reciente, relacionado con la rápida urbanización/modernización, lo que significa sedentarismo, horas frente a la TV, viviendas pequeñas, comidas baratas con alto contenido en grasa y azúcar, grandes dificultades para el acceso a facilidades deportivas, escolares o comunitarias.¹¹¹

Estos datos alarmantes se basan en estudios oficiales sobre la evaluación del crecimiento mediante antropometría de niños y niñas de escuelas primarias, y nos presentan para el año 2011 el gran desafío de diseñar líneas de acción intersectoriales entre las áreas de salud, educación, desarrollo social y deportes, con el objetivo único de trabajar articuladamente en pos del respeto del derecho a la salud, alimentación adecuada y recreación de niños, niñas y adolescentes.

111 Estudio realizado por el equipo de Salud Escolar Nivel Inicial y Primaria Hospital General de Agudos "Dr. Cosme Argerich"

Asimismo, esta dependencia comenzó a monitorear el accionar de los comedores escolares que dependen de la Dirección General de Servicios Especiales del Ministerio de Educación. Para ello se realizaron una serie de visitas institucionales a diversas escuelas primarias de jornada doble, situadas en el barrio de La Boca. Asimismo, se celebraron entrevistas con profesionales del Equipo de Salud Escolar Nivel Inicial y Primaria del Hospital Argerich, de la Unidad de Proyectos Especiales en Política Alimentaria y con la Dirección General de Servicios a las Escuelas, área del Ministerio de Educación de la Ciudad que tiene a su cargo los comedores y las cooperativas escolares.

Dicho monitoreo –en proceso al día de la fecha– nos comenzó a revelar nudos problemáticos entre los que se destacan: que el pliego 2011-2013 no contempla menús específicos para niños y niñas con sobrepeso, pese a que ésta es la principal problemática nutricional en la actualidad en el Distrito Escolar 4; el rol de las vicedirectoras en la supervisión del funcionamiento de comedores en las escuelas; insuficiencia del número de nutricionistas para el control y supervisión de las 31 prestatarias del servicio de raciones alimentarias, falencias y deficiencias edilicias que impiden que el servicio se preste en condiciones óptimas y saludables.

2.2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN V. SOLDATI Y N. POMPEYA

2.2.1 DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para abordar el cumplimiento de las obligaciones del Estado de la Ciudad respecto del derecho a la educación se decidió contemplar especialmente aquellos aspectos relativos a la infraestructura escolar –en particular el sistema de calefacción–, situación de vacantes en nivel inicial y primario y funcionamiento de comedores escolares. Asimismo, se tuvo en consideración que la Comuna 8 es la que más utiliza el sistema público educativo: sobre el total de habitantes mayores de 3 años que asisten a un establecimiento educativo, el 76,5% concurre a uno de carácter público, lo que supera en más de 25 puntos el promedio general de la Ciudad.¹¹²

a. Infraestructura. Funcionamiento del sistema de calefacción

Luego del trabajo exploratorio y analítico, se iniciaron seis actuaciones por aquellas escuelas que presentaban importantes problemas edilicios. Como consecuencia de la interpelación de esta Oficina al Gobierno de la

112 Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) EAH 2009 (Cuadro 15: Distribución porcentual de la población de 3 años o más que asiste o asistió a un establecimiento educativo por sector al que pertenece según condición de asistencia y comuna, datos totales. Ciudad de Buenos Aires. Año 2009)

Ciudad, cuatro de ellas, vinculadas a problemas con el sistema de calefacción, tuvieron una respuesta satisfactoria. A la actualidad resta solucionar la situación de dos escuelas con problemas estructurales. Por ello, queda pendiente para el año 2011 el monitoreo de los compromisos asumidos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹¹³

b. Vacantes nivel inicial y primario

Desde la ODI Villa Soldati–Nueva Pompeya se analizó la situación de las vacantes en nivel inicial y primario en los distritos escolares 19 y 21, pudiendo concluir que los distintos niveles educativos presentan problemáticas disímiles.

En el nivel inicial existe una significativa insuficiencia de vacantes que se intenta cubrir con dispositivos no educativos, como por ejemplo los Centros de Primera Infancia. Esta situación ha sido objeto de una acción de amparo iniciado por ACIJ, la cual se encuentra en trámite ante el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires.¹¹⁴ En este marco, se procuró conocer las características que adquieren los programas dirigidos a la primera infancia impulsados por el Gobierno de la Ciudad y presentados como una respuesta ante la insuficiencia de vacantes educativas en el nivel inicial.

En el nivel primario, las Supervisiones de los Distritos escolares no reconocen como un problema actual la falta de vacantes, situación que se trasluce en que, a diferencia de años anteriores, es muy poco significativo el número de alumnos que son traslados de distrito escolar por no contar con vacantes cerca de su casa. Sin embargo, la matrícula aumentó debido al crecimiento de la población en los barrios de la comuna 8, sin que por otro lado se hayan inaugurado edificios escolares nuevos durante 2010. Ello conlleva al hacinamiento de alumnas y alumnos en las aulas y a la mayor proporción de escuelas de modalidad simple frente a las de doble jornada.

113 Escuela Primaria 14/19: Plantea serias deficiencias en su sistema eléctrico y de calefacción. Aún no se han realizado las obras necesarias para garantizar las condiciones adecuadas de infraestructura; Escuela Primaria 19/19: En el mes de agosto se comenzaron las obras en la calefacción y sistema eléctrico tendientes a resolver los problemas denunciados; EMEM 3/19: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; JIN 4 "A"/12: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; Escuela Primaria 1/13: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; Escuela Primara 4/ 19: Se requiere la construcción de un nuevo edificio para el funcionamiento de las escuelas.

114 Para más información sobre esta causa, consultar en este informe el apartado 3.1 del *Capítulo I – Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales*.

c. Comedores Escolares

En los meses de abril y mayo se recibieron distintas denuncias que dieron cuenta de la baja calidad del servicio de los comedores escolares. De acuerdo a lo indagado, ello se debió a un conflicto entre la Cámara Argentina de Concesionarios de Servicios de Comedores y Refrigerios (Cacyr) y el GCBA, en el cual la primera reclamaba un incremento en el precio del menú pautado en la licitación vigente. Ante la negativa gubernamental, e incumpliendo lo dispuesto en dicha normativa, gran parte de las empresas concesionarias comenzó de hecho a entregar un menú "alternativo" o "de emergencia" sin contar previamente con la autorización fehaciente del organismo competente.¹¹⁵

Por otro lado, si bien comúnmente son aquellas escuelas que funcionan en jornada completa las que ofrecen servicio de comedor, dada la vulnerabilidad socioeconómica de la población residente en esta zona de la ciudad, muchas de las escuelas de jornada simple –además de brindar desayuno y merienda–, también sirven almuerzo. Ello resulta en que se ve disminuido significativamente el tiempo destinado a desarrollar las funciones pedagógicas específicas, afectándose la calidad educativa.

Desde la ODI Villa Soldati-Nueva Pompeya se decidió realizar un análisis acotado y focalizado sobre la situación actual –ya no en situación de "emergencia"– del servicio de comedores escolares en las escuelas de los distritos de zona Sur, pudiendo constatar la deficiente infraestructura de los comedores y la existencia de escuelas con potencialidad de contar con cocina propia que reciben vianda debido a deficiencias en infraestructura.

2.2.2 DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

a. Urbanización de Villas y Asentamientos

La comuna 8 se caracteriza por concentrar el 46,8% de la población que habita en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos precarios de toda la Ciudad. En los casos particulares que se acercan a la ODI se evidencia el impacto de la fragmentación de la política habitacional en general y en particular de la política de urbanización de villas.

Por este motivo, durante 2010 se analizó la obligación asumida por el Estado de la Ciudad en esta materia, identificando en cada barrio de la co-

115 El artículo 8º del pliego licitatorio en vigencia establece que, en los casos expresamente detallados que justifiquen introducir una modificación en los menús, ésta "deberá contar obligatoriamente con la justificación y la autorización fehaciente de Departamento de Nutrición de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, previamente a su implementación" (el destacado es nuestro).

muna 8 los incumplimientos de los tres organismos con competencia en materia de política habitacional: el Instituto de la Vivienda, la Corporación del Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social. En particular, se analizó presupuestariamente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno de la Ciudad. De este modo, además de incidir en situaciones individuales, se participó en la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, haciendo conocer las conclusiones arribadas en instancias del tratamiento del presupuesto de la Ciudad para el año 2011.

b. Emergencia Habitacional y tomas de tierras

Las características habitacionales de la Comuna 8 dificultan el funcionamiento de los programas de emergencia habitacional dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. El alto grado de informalidad que se presenta en villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos edilicios sociales vuelve sumamente dificultoso cumplir los requisitos para el otorgamiento de subsidio habitacional de emergencia 960.

Se pudo constatar un alto caudal de consultas referidas a arrendamientos en villas, donde la informalidad dificulta las relaciones entre locadores y locatarios. Por otro lado, las personas que sufren este tipo de desalojo encuentran serias dificultades para buscar arrendamientos más formales a partir de los montos que se asignan en el programa de emergencia habitacional. Estas situaciones se agravan frente a familias numerosas, con gran cantidad de personas de corta edad, ya que son pocos los hoteles y viviendas que aceptan niños pequeños.

En el mes de diciembre de 2010, la gravedad que reviste esta problemática en la zona derivó en un movimiento de ocupación de terrenos públicos y privados. El Ministerio Público Tutelar participó de las distintas actuaciones judiciales en trámite ante la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, dejando en claro la obligación del Estado de dar atención a los niños, niñas y adolescentes que atravesaran este tipo de situaciones y rechazando enfáticamente la utilización de censos para la individualización de ocupantes en miras de un posterior inicio de acciones penales.

Particularmente graves fueron los hechos ocurridos a partir del 7 de diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano, en el barrio de Villa Soldati. Este espacio público de amplias dimensiones y en pobre estado de cuidado fue ocupado por vecinos provenientes de los barrios carenciados cercanos al predio en reclamo de soluciones habitacionales definitivas. En especial se pudo observar la presencia de vecinos de Villa 20, Villa 3 y Los Pinos

quienes reclamaban frente al incremento de los alquileres informales y la imposibilidad de acceder a viviendas dignas.

A raíz de ese hecho, se produjeron distintos episodios de violencia que provocaron la muerte de al menos dos personas mayores de edad y motivaron la presencia de la Gendarmería Nacional como fuerza de contención de la situación. La instalación de los vecinos duró 15 días y finalmente, a partir de la promesa de plan habitacional conjunto de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional, los vecinos decidieron retirarse voluntaria y pacíficamente.

2.2.3 DERECHO A LA IDENTIDAD

Ya en las entrevistas mantenidas durante la primera etapa de aproximación diagnóstica en los barrios de Nueva Pompeya y Villa Soldati se pudo constatar la presencia de extranjeros provenientes de países limítrofes, cuya situación de vulnerabilidad se encontraba profundizada por la ausencia de documentación que acreditara su identidad ante las autoridades locales. En particular, se pudieron constatar las dificultades que esta situación significaba para los adolescentes que estaban cursando escuela media.

Por tal motivo, durante 2010 se trabajó en la Escuela Media Nro. 3¹¹⁶ del Distrito Escolar 19 a fin de establecer las dificultades de documentación que presentaban los alumnos. Se tomó contacto con los alumnos del turno mañana con el objetivo de resolver las distintas situaciones, en particular a la luz de las modificaciones y facilidades que aparejó la reglamentación en el mes de julio de la Ley Nacional de Migraciones Nº 25.781.

2.2.4 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el año 2010 se recibieron un total de 62 consultas referidas a los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social en la ODI Villa Soldati–Nueva Pompeya. Muchos reclamos tuvieron que ver con reducciones intempestivas de montos o inclusive suspensión del beneficio sin notificación.

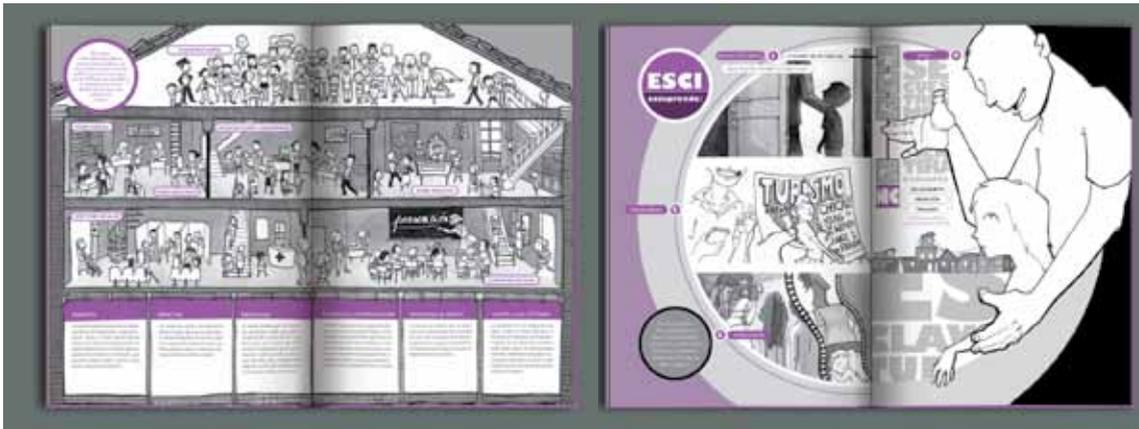
116 Se seleccionó esta escuela debido al importante número de alumnos extranjeros. Por otro lado, esta unidad académica se encuentra seleccionada para la entrega de computadoras personales previstas en el Programa Argentina Conecta, que ejecuta la Ciudad de Buenos Aires a través del Programa Intec, siendo requisito para la entrega de ordenadores que los estudiantes cuenten con número de CUIL. De este modo, durante el segundo semestre de 2010 se trabajó junto a la dirección de la Escuela, Anses y el programa Intec, para garantizar que todos los estudiantes accedan igualitariamente a la entrega de los ordenadores.

En el grueso de los casos, las dificultades de bajas y reducciones de montos fueron subsanadas a partir de la interpelación de la ODI. También se registraron consultas referidas a la insuficiencia de los montos de la asignación o dificultades para el traspaso del Programa Ticket Social a Ciudadanía Porteña¹¹⁷.

3. CAMPAÑA EL SILENCIO ES LA VOZ DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL

Durante 2010 se puso en marcha en la Comuna 8 la Campaña “El Silencio es la voz de la Explotación Sexual Infantil”, que había sido iniciada el año anterior por la Oficina de La Boca–Barracas.

La intención de los encuentros fue continuar sumando efectores de diferentes áreas que puedan constituirse como referentes para la construcción de una comunidad alerta, en pos de la prevención, detección, denuncia, prosecución del delito y asistencia a las víctimas.¹¹⁸



117 Como ya mencionamos, las irregularidades detectadas fueron analizadas en profundidad en el relevamiento y análisis desarrollado con la asistencia técnica del CIEPP. Para más información sobre este trabajo, consultar en este Informe Anual el apartado 5 del Capítulo I - Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

118 Para más información sobre la campaña, consultar en este informe el Capítulo VI – Desarrollo institucional.

CAPÍTULO VI

DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. ACCIONES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Como se aprecia a lo largo de este informe, la redefinición de la misión institucional y de las funciones del Ministerio Público Tutelar a la luz de la nueva normativa de infancia y salud mental –encauzada a promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos de niñas, niños y adolescentes y personas afectadas en su salud mental– no solo ha impactado en el modo en que este MPT actúa en el marco de expedientes judiciales o extrajudiciales, sino que también ha requerido de la incorporación de estrategias de intervención no tan usuales en el ámbito del Poder Judicial.

Así, propiciar instancias de diálogo y cooperación con actores e instituciones abocadas a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental, se presenta como una herramienta de vital importancia. Las presentaciones realizadas ante la Legislatura, la participación en espacios de diálogo con funcionarios del Poder Ejecutivo, o la articulación de acciones con organismos de la sociedad civil, por citar solo algunos ejemplos, son resultado de un extenso trabajo realizado en materia de fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales.

De manera complementaria, se diseñó e implementó una política de comunicación orientada a facilitar la comprensión de las nuevas funciones del MPT y de las diferencias específicas que posee en relación al resto de las instituciones que conforman el Sistema Protección Integral. Transmitir de manera clara y efectiva el cambio de perspectiva de interven-

ción requirió del desarrollo de estrategias comunicacionales específicas acordes a las características de los diversos “públicos” con los que se relaciona el MPT: otros actores del Poder Judicial, organismos del Poder Ejecutivo, legisladores, Ministerios Públicos, asesores y defensores de otras jurisdicciones del país, organizaciones de la sociedad civil, profesionales y operadores sociales, entre otros. Las estrategias impulsadas incluyeron la organización de jornadas, eventos, cursos de capacitación, así como la producción y publicación de documentos de trabajo y material de interés (con distintos niveles de complejidad), o la difusión de novedades a través de gacetas de prensa, del sitio de Internet (www.asesoria.jusbaires.gov.ar) y de un boletín electrónico mensual.

En el entendimiento de que las mencionadas líneas de acción solo resultarían efectivas en la medida en que respondieran a lineamientos de política institucional claros y compartidos por quienes integran el organismo, cobraron especial relevancia tanto los procesos de planificación de actividades y la evaluación periódica de resultados, como la generación de espacios de capacitación interna e intercambio.¹¹⁹

Lo cierto es que para llevar adelante el proceso de cambio de su misión y funciones, la Asesoría General Tutelar –como instancia de conducción del Ministerio Público Tutelar– ha puesto en marcha en los últimos años diversas estrategias tendientes a fortalecer sus capacidades institucionales. A continuación se presentan aquellas implementadas durante 2010, diseñadas y coordinadas fundamentalmente por la Secretaría General de Política Institucional¹²⁰. Dado que las mismas se realizan siempre en articulación con otras instancias y áreas del organismo, en la mayoría de los casos se hará solo una muy breve mención, en tanto que ya han sido presentadas en extenso en los anteriores capítulos.

2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Durante 2010 se impulsaron acciones tendientes al fortalecimiento de las relaciones con diferentes instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera se logró difundir el trabajo realizado por el MPT, y a su vez, acompañar proyectos de incidencia en la temática de in-

119 En este marco, en el año 2011 se desarrollará un Programa de Formación Profesional diseñado en función de las necesidades de capacitación y actualización de quienes trabajan a diario en el ámbito del Ministerio, así como también por la necesidad de transferir conocimientos desde el MPT al resto del Poder Judicial de la Ciudad. El Programa fue aprobado por el Centro de Formación Judicial de la Ciudad, a través de la Resolución CACFJ No. 26/10 de fecha 26 de agosto de 2010.

120 Res. AGT Nº 98/2008

fancia y salud mental, en el marco de la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

2.1. CONGRESO DE LA NACIÓN

a. Régimen de Responsabilidad Penal juvenil: Participación en las reuniones realizadas por la Comisión de Legislación Penal y la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con el objeto de promover la sanción definitiva de un Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil para adolescentes de entre 14 y 18 años de edad.¹²¹

b. Reformulación de la normativa sobre Adopción: Disertación de la Asesora General Tutelar en el *Encuentro sobre reformulación legal del instituto de la adopción*, realizado el día 20 de agosto, y organizado por la Comisión de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia juntamente con la Comisión de Discapacidad, ambas de la Cámara de Diputados de la Nación, y Fundación Sur Argentina. El debate giró en torno a la necesidad de adecuar la ley al nuevo paradigma de protección integral de derechos, y los Diputados Nacionales María Luisa Storani (UCR), Virginia Linares (GEN), Elisa Carca (Coalición Cívica) y Hugo Castañón (UCR) impulsaron nuevamente el proyecto de reforma elaborado por la Diputada Nacional –mc– y actual Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, Dra. Laura Musa.¹²²

c. Trata de Personas: Participación en la Audiencia Pública realizada en el Congreso Nacional, el día 3 de agosto de 2010, en el marco de la reforma de la Ley de Trata de Personas, que contó con la presencia de Diputados de la comisiones de Legislación Penal y de la Comisión de Familia, Niñez y Adolescencia y Organizaciones y Familiares de las víctimas de Trata. La Cámara Baja elaboró un dictamen que incorporó las cuestiones planteadas en Audiencia Pública.

d. Derechos de las Personas con Discapacidad: Asistencia a la Audiencia Pública convocada por la presidenta de la Comisión de Discapacidad de la Cámara de Diputados de la Nación, María Luisa Storani, llevada a cabo el 26 de octubre de 2010. Se trató allí la adecuación de la normativa argentina a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Ley Nº 26.378. Participaron integrantes de organismos gubernamentales, del ámbito académico, especialistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil. El Dr. Iñaki Regueiro De Giacomi disertó

121 El mismo recibió media sanción del Senado (130-S-2009). Más información en el *Capítulo III – Intervenciones en materia penal y contravencional*.

122 Más información en el *Capítulo II – Seguimiento de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes*.

como representante de la Asesoría en el panel de Exigibilidad y Derechos, en la sección “*El rol de la Justicia en el cumplimiento de los derechos*”.

2.2. LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

a. Estudio y revisión de la Ley 2.881: Seguimiento de la entrada en vigencia de la Ley 2.881 que regula en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes.

- Presentación de un informe ante la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud sobre el rol de las organizaciones de albergue de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ley 114, la Ley Nacional 26.061 y la regulación específica de la Ley 2.881: el día 12 de mayo la Asesora General Tutelar presentó un análisis de la norma, las posibilidades de su implementación y la recomendación para no otorgar la prórroga solicitada por organizaciones de la sociedad civil dedicadas al albergue de niños.
- Participación como miembro informante de las reuniones de la *Comisión especial de estudio y revisión de la Ley 2.881* de la Legislatura de la Ciudad, constituida por la Resolución 193/2010. Presentación de información sobre la situación de las personas menores de edad alojadas en instituciones de albergue, de criterios de intervención del MPT y de un proyecto de elaboración de criterios generales de intervención de los organismos que tienen incumbencias por la Ley: la Dirección General de Niñez, el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Agencia Gubernamental de Control, independientemente de las competencias específicas de cada una de las instituciones.

b. Explotación Sexual Comercial Infantil. Asistencia a la reunión convocada por la Comisión de Mujer, Niñez, Adolescencia y Juventud en la Escuela EMEM Nº 4 del barrio de Pompeya (Distrito escolar Nº19), que reunió a los actores comunitarios de los distintos efectores de políticas públicas y de organizaciones de la sociedad civil que presentaron preocupación por la visibilidad de situaciones de trata de personas, en especial de niñas, niños y adolescentes, y la ausencia de recursos y programas que permitieran prevenir o trabajar con las víctimas de esta situación. En consecuencia, se constituyó una Comisión especial en el ámbito de la Legislatura en la cual la AGT presentó los datos preliminares de un estudio elaborado por los equipos descentralizados que abordan el problema.

c. *Políticas habitacionales*: Presentación ante la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña de un informe sobre el Programa de Recuperación del Hábitat de La Boca. Durante la exposición, que tuvo lugar el día 12 de noviembre, se informó que el programa se encuentra incumplido en su totalidad: a lo largo de más de diez años solo se han finalizado y adjudicado cinco obras. La mayoría de las familias permanecen en sus conventillos originales sin refaccionar y otras han sido trasladadas a hogares de tránsito, lo que ha significado una precarización de su situación y un agravamiento en la vulneración de sus derechos. Se han constatado casos de familias que se encuentran hace ya cinco años viviendo en hogares de tránsito.¹²³

d. *Presupuesto y políticas públicas*. Elaboración y envío, al momento de comenzar la discusión parlamentaria del presupuesto, de dos documentos. El primero contiene un análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto con los resultados del trabajo de monitoreo de la evolución del gasto público destinado a las políticas públicas de infancia y salud mental; el segundo, una revisión en profundidad de la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, en el convencimiento de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno. Ambos fueron desarrollados por la AGT con el apoyo técnico del CIEPP.¹²⁴

2.3 MINISTERIOS PÚBLICOS PROVINCIALES

Intercambiar experiencias con los Ministerios Públicos de las distintas jurisdicciones del país en el marco del proceso de redefinición de las funciones y modalidades de trabajo de los Asesores/Defensores de Menores se ha convertido en uno de los objetivos de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad.

El proceso tomó especial impulso durante la realización, en 2009, de las "XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos", realizadas en la Ciudad de Buenos Aires, en las que la AGT participó como coorganizador junto con la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad. En aquella ocasión los paneles organizados buscaron generar espacios de intercambio de información y comunicación de la expe-

123 Para más información, consultar en este informe el apartado el 2.1 del *Capítulo V – Oficinas por los Derechos de la Infancia y Adolescencia*.

124 Para más información, consultar en este Informe el Capítulo I – Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. La versión digital de ambos documentos se encuentran disponibles en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>

riencia acumulada por la AGT durante el periodo 2007-2009. Asimismo, se convocó a un concurso de monografías sobre la temática, del que participaron Magistrados y funcionarios de distintas provincias del país: Buenos Aires, Río Negro, Neuquén, Salta y Chubut.

Durante 2010, la Dra. Laura Musa participó de las "XXIII Jornadas Nacionales del Ministerio Público. Reflexiones del Bicentenario", que se llevaron a cabo los días 1ro., 2 y 3 de septiembre en la provincia de San Luis.

La Procuradora General del Poder Judicial de Río Negro y actual Presidente del Consejo Federal de Procuradores, Fiscales Generales y Defensores de la República Argentina, Dra. Piccinini, reconoció especialmente la labor desarrollada desde este organismo en relación a la publicación del libro "Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores" –que compila las mencionadas monografías– y rescató la modalidad de trabajo para seguir implementándola.¹²⁵

Como corolario de las jornadas, la Dra. Musa fue convocada a participar en Comisión Permanente del Consejo Comité para colaborar en la organización de las "XXIV Jornadas de los Ministerios Públicos"¹²⁶ a realizarse en la Ciudad de Salta en lo relativo a las actividades dedicadas a los derechos de niñas, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

Durante el periodo 2011, se continuará fomentando y participando activamente de estos espacios de articulación e intercambio de experiencias con los Ministerios Públicos de otras jurisdicciones del país en general, y con los Asesores y Defensores de Menores, en particular.

2.4 CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA CELEBRADOS

Con el objetivo de construir y consolidar nexos de colaboración, coordinación y asistencia con entidades comprometidas con el acceso a la Justicia y la defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y adultos afectados en su salud mental, durante 2010 se han celebrado convenios con diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

a. Convenio marco de cooperación, asistencia técnica y capacitación entre el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto Buenos Aires Plan Estratégico (IBAPE). Firmado en marzo de 2010, con el objetivo de establecer relaciones de cooperación y asistencia aca-

125 Acta de Asamblea ordinaria del Consejo Federal de Procuradores, Fiscales Generales y Defensores de la República Argentina realizada durante el desarrollo de las XXIII Jornadas de los Ministerios Públicos de la República Argentina, San Luis, 2010.

126 Según lo decidido en la Reunión de Comisión Directiva, celebrada en CABA el 15 de septiembre de 2010.

**22.06.2010**

Firma del Convenio entre el Ministerio Público Tutelar y La Casa del Encuentro.

**06.07.2010**

Firma del Convenio entre la Universidad de Buenos Aires y la Asesoría General Tutelar.

démica, científica y cultural; facilitar el intercambio de información; realizar de manera conjunta estudios y proyectos de investigación; organizar jornadas y encuentros de debate y formación en temas de interés común. Aprobado por Resolución AGT Nº 30/2010.

b. *Convenio marco de cooperación, asistencia técnica y capacitación entre el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires y La Casa del Encuentro*¹²⁷: Celebrado el día 22 de junio de 2010 con el objeto de desarrollar estrategias y proyectos para incidir en la implementación de políticas públicas y prácticas que refuercen el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del tráfico, la trata y la explotación sexual comercial infantil, así como su prevención y sanción. Aprobado por Resolución AGT Nº 80/2010.

c. *Convenio marco de cooperación institucional entre la Universidad de Buenos Aires y la Asesoría General Tutelar*: Celebrado el 6 de julio de 2010 entre el Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Hallú, y la Asesora General Tutelar de la Ciudad, con el objetivo de concretar acciones de cooperación y asistencia recíproca para la ejecución conjunta y coordinada

de proyectos de investigación, asistencia técnica, asesoramiento, capacitación y/o servicios en áreas de interés común. Asimismo, prevé la organización de conferencias, seminarios y cursos relativos a temáticas pertinentes para ambas instituciones. Dentro de las tareas de capacitación, se inscribe el desarrollo de programas de formación profesional y atención comunitaria que permitan satisfacer las demandas generadas por la comunidad, comprendiendo la participación de los actores sociales en su gestión. El convenio fue aprobado por Resolución AGT Nº 88/2010.

d. Convenio marco de Cooperación con la Comisión para la plena participación e inclusión de las personas con discapacidad (COPIDIS): Celebrado el 18 de agosto de 2010 entre la COPIDIS y El Ministerio Público Tutelar juntamente con el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley 1.502 que establece un cupo mínimo del 5% para personas con discapacidad. Aprobado por Resolución CCAMP 17/2010.

3. ENCUENTROS Y JORNADAS

Generar espacios de reflexión conjunta e intercambio de experiencias es otro de los ejes de la política de desarrollo y fortalecimiento institucional del Ministerio Público Tutelar. Para ello, durante 2010 se realizaron eventos y jornadas, que a continuación se detallan, tendiendo a construir instancias enriquecedoras y de aporte a la labor diaria y a la perspectiva de enfoque de todos aquellos actores –institucionales, miembros de ONGs y profesionales en el ejercicio independiente– que trabajan en la temática propia de este organismo.

a. Encuentro sobre Seguridad Ciudadana en Democracia. Niños y Jóvenes víctimas de silencios y complicidades institucionales.

El encuentro se realizó el 28 de abril en la Legislatura Porteña, y fue organizado por la AGT y el Diputado Claudio Presman. La reflexión conjunta sobre la seguridad ciudadana y el delito de explotación sexual infantil surgió del convencimiento de incluir en los debates sobre seguridad-inseguridad aquellos delitos que por sus características quedan invisibilizados, silenciados y desplazados. La exposición central, a cargo del Dr. Marcelo Saín, tuvo como eje la seguridad democrática, la seguridad pública y el sistema policial de nuestro país. La Licenciada Gisella Demarchi, miembro del equipo interdisciplinario de la ODI La Boca-Barracas, transmitió la experiencia de la Campaña sobre Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), impulsada por la Asesoría General Tutelar en 2009. Entre las conclusiones,

28.04.2010

Encuentro sobre Seguridad Ciudadana en Democracia. Niños y Jóvenes víctimas de silencios y complicidades institucionales. Salón Intersecretarías, Legislatura Porteña



remarcó que la ESCI es un delito silenciado e invisibilizado, además de hacer hincapié en la falta de respuesta estatal ante la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.

b. Acto de Inauguración de la Sede de la Oficina por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia Villa Soldati-Nueva Pompeya

El 27 de mayo de 2010 se realizó el acto de inauguración de la segunda sede descentralizada para la atención de los barrios de Villa Soldati y Nueva Pompeya, ubicada en Varela 3301/09. La nueva oficina comparte sus instalaciones con la Oficina de Orientación al Habitante, dependiente de la Defensoría General de la Ciudad. Durante el encuentro, se presentó el Documento de Trabajo No. 3: *La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Accesibilidad a los derechos en los barrios*.¹²⁸

c. Presentación del Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar: Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Período 2009

El 2 de junio de 2010 se realizó la presentación del Informe Anual de Gestión, Período 2009, del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, titulado *Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires*¹²⁹.

El encuentro fue encabezado por la Dra. Laura Musa y la Diputada Diana Maffía, Presidenta de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura Porteña,

El informe presentado condensa el trabajo realizado por los equipos que integran el MPT, y se articula en torno a cuatro ejes: las intervenciones del organismo en materia Penal, Contravencional y de Faltas; la situación del Sistema de Protección Integral de Derechos local; los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos. Luego de la exposición central, a cargo de la Asesora General Tutelar, la Asesora Adjunta de Incapaces y los Asesores de las Primeras Instancias, se desarrolló una mesa de debate en torno a los nudos críticos de la política pública dirigida a la infancia, adolescencia y a personas afectadas en su salud mental. Para ello se contó con la presencia de

128 Para más información sobre las ODIs, consultar el Capítulo V de este informe. El Documento de Trabajo No 3 se encuentra disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-n-3-mayo-2010-la-descentralizaci-n-del-ministerio-p-blico>.

129 Disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202009.pdf>

02.06.2010

Presentación del *Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar - Período 2009*. Salón Montevideo, Legislatura Porteña



12.07.2010

Acto de Inauguración de la Nueva Sede de la Asesoría General Tutelar.



los/as Legisladores/as Carolina Stanley, María América González, Rubén Campos, María Elena Naddeo y Delia Bisutti. También estuvieron presentes la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Dra. Alicia Pierini, la Secretaria General de la Defensa, Bettina Castorino; la jueza de Cámara Penal y Contravencional, Dra. Marcela De Langhe y jueces de Primera Instancia en lo Penal y Correccional como los Dres. Carla Cavaliere y Marcelo Bartumeu Romero. Asimismo se contó con la participación de la Dra. Patricia López Vergara, miembro del Consejo de la Magistratura de la CABA, Magistrados de este Ministerio Público y representantes de organizaciones de la Sociedad Civil como CELS, CASACIDN, ACIJ, Fundación Sur y Colectivo por los Derechos de la Infancia.

Los Asesores Tutelares de Primera Instancia, Dres. Juan Carlos Toselli, Jorge Luis Bullorini y Carlos Bigalli, el Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, Dr. Gustavo Moreno y la Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces, Dra. Magdalena Giavarino, participaron de la exposición respecto de las actividades realizadas por el MPT desde cada una de sus dependencias.

d. Encuentro sobre “Estado de Situación de la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de los casos de amparos colectivos”

Junto con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) se organizó una mesa de trabajo sobre la situación actual de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, que tuvo lugar el 1 de julio de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.¹³⁰

e. Presentación del Libro Niños y Adolescentes. Derechos y Responsabilidades

El 5 de julio de 2010, en el Salón Montevideo de la Legislatura porteña, se realizó la presentación del libro *Niños y Adolescentes, Derechos y Responsabilidades*, actividad auspiciada por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La obra, elaborada en forma conjunta por el Instituto Buenos Aires Plan Estratégico (IBAPE) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad, propone la continuación del libro *Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un modelo en Construcción* y resalta la realidad de la niñez y adolescencia, particularmente en lo que se refiere a su situación procesal.¹³¹

f. Acto de Inauguración de la Nueva Sede de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires

La nueva sede de la Asesoría General Tutelar ubicada en Alsina 1826, abrió sus puertas formalmente el 12 de julio de 2010. El cambio edilicio impactó directamente en el desarrollo de las tareas de la AGT en tanto que los espacios de mayor amplitud –y el abandono de la estructura de departamentos– propicia y facilita el trabajo en equipo, la circulación de la información y la transferencia de conocimientos entre los miembros de los equipos de trabajo.

La Jornada contó con la participación de la Defensora General de la Nación, Stella Maris Martínez, la Jueza del Tribunal Superior de Justicia, Dra. Alicia Ruiz, el Fiscal General de la Ciudad, Dr. Germán Garavano, la Legisladora de la Ciudad, Diana Maffía, entre otros. En el marco del evento, se presentó el libro *Redefiniendo el rol del Asesor de Menores. Monografías*

130 Para más información sobre el encuentro y las acciones desplegadas en materia DESC, consultar en este informe el *Capítulo I – Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales*.

131 Para más información sobre el encuentro y las acciones desplegadas en materia penal y contravencional juvenil, consultar el *Capítulo III* de este informe.

*seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009*¹³².

g. Jornada Pública de Conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños

Con una radio abierta, la distribución de material informativo y la elaboración de un mural alusivo, se conmemoró el Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, el 23 de septiembre de 2010, en Diagonal Roque Sáenz Peña y Florida.

La actividad fue convocada conjuntamente por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad, la Asociación Civil La Casa del Encuentro, la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados de la Nación y la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura porteña.

La puesta en escena permitió llegar a la población en general propiciando canales directos en miras a contribuir con la erradicación de estos flagelos.

h. Presentación del Libro “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental”. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005/2010)

El 6 de octubre de 2010, junto a la Presidenta de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura, Diputada Diana Maffía, la Asesora General Tutelar presentó el libro *Las políticas públicas de Infancia y Salud Mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)*.¹³³

i. Ceremonia de recepción de Juramento del Dr. Gustavo Moreno como Asesor Tutelar de Cámara ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

El 1 de noviembre, el Dr. Gustavo Daniel Moreno asumió el cargo de Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, en la Sala de Audiencias públicas del Tribunal Superior de Justicia. Ello implica un paso adelante en el proceso de conformación del Ministerio Público Tutelar, según lo ordena la Ley Orgánica de la Ciudad Nº 1903.

01.11.2010

Ceremonia de Recepción de Juramento Dr. Gustavo Moreno, 1 de noviembre de 2010, Tribunal Superior de Justicia



132 Disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/presentaciones/redefiniendo-rol-del-asesor-de-menores.html>

133 Para más información sobre el libro y sobre acciones impulsadas en materia de acceso al derecho a la vivienda, consultar en este Informe de Gestión el Capítulo I – Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.



23.09.10

Jornada Pública de Conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños .

4. PUBLICACIONES

4.1. DE INCAPACES A SUJETOS DE DERECHOS: COLECCIÓN DE PUBLICACIONES INSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹³⁴

Durante 2010 se publicaron tres nuevos números de la colección del MPT que, iniciada un año antes mediante un Convenio de Cooperación con la Editorial Eudeba, tiene por objetivo acompañar la labor de todos aquellos que, desde distintos ámbitos y funciones, orientan su trabajo cotidiano a la consolidación de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de las personas con padecimientos en su salud mental.¹³⁵

134 Al igual que todos los documentos publicados por la AGT, la Colección "De Incapaces a Sujetos de Derechos" se encuentra disponible en el sitio web del organismo: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>

135 La colección se inauguró en el 2009 con la publicación de *Infancia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Compendio Normativo*, Eudeba, Buenos Aires.



El silencio es la voz de la explotación sexual infantil. Campaña de sensibilización sobre la explotación comercial infantil (ESCI), mayo de 2010.

Se trata de una guía de trabajo para profesionales y operadores (docentes, efectores de salud, trabajadores sociales, entre otros) que desempeñan sus funciones en contacto directo con niñas, niños y adolescentes. Sus páginas contienen información clara sobre el flagelo de la explotación sexual comercial infantil: su conceptualización, definición, factores de riesgo, mitos y pautas para la prevención, detección y denuncia de este grave delito, así como también legislación específica y datos de organismos en los que se puede denunciar.

Las políticas públicas de infancia y salud mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010), agosto 2010

Mediante el análisis de la evolución del Presupuesto Público de la Ciudad destinado al desarrollo de políticas públicas, este trabajo pone de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre el modo en que se asigna y ejecuta el gasto público y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos. El mismo presenta las principales conclusiones del trabajo de monitoreo de las políticas públicas de infancia y adolescencia desarrolladas por el GCBA, a través del seguimiento del gasto público orientado a ello.

El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas, diciembre 2010.

La publicación compila artículos que desarrollan los núcleos centrales del debate actual sobre el alcance y grado de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires y el rol que asume la Justicia en la materia. A modo de anexos, se publican la Acción Declarativa de Inconstitucional impulsada por la AGT objetando el Decreto 960/2008; los Amicus que acompañaron la presentación y la sentencia dictada por el Tribunal Superior. Escribieron, entre otros, Roberto Gargarella y Gustavo Maurino, Laura Pautassi y Laura Royo, Facundo Di Filippo y Jonatan Baldivezo, así como a los integrantes del Programa al Derechos y Construcción Comunitaria en Villas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

4.2. DOCUMENTOS DE TRABAJO¹³⁶

Se trata de documentos breves desarrollados con el objetivo de dar a conocer avances, resultados y conclusiones parciales de las tareas que

¹³⁶ Todos los Documentos de Trabajo MPT se encuentran disponibles en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html>



Documentos de trabajo MPT

se desarrollan en el organismo, en un formato que permita que los datos puedan ser fácilmente comunicables. Durante 2010 se publicaron los siguientes números:

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 1: *La Institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires*. Abril de 2010

El documento analiza la política de institucionalización de la CABA, realizado en base a la información recabada durante las visitas a los dispositivos de albergue de personas menores de edad.

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 2: *Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental. Un análisis desde la perspectiva de derechos en la Ciudad de Buenos Aires (2005-2010), Resumen Ejecutivo*. Mayo de 2010

El trabajo muestra los principales resultados de trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad durante el periodo 2005-2010.

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 3: *La Descentralización del Ministerio Público Tutelar. Accesibilidad a los derechos en los barrios*. Mayo de 2010

Es un trabajo que sintetiza las primeras experiencias de descentralización de la atención del Ministerio Público Tutelar a través de las Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

4.3 OTRAS PUBLICACIONES

*Redefiniendo el rol del Asesor. Monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009*¹³⁷

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

5. COMUNICACIÓN

Desde el Área de Prensa y Comunicación de la Secretaría General de Política Institucional de la AGT se comprende a la comunicación como un proceso de producción de sentido, y no como un mero intercambio de información. Por ello, se intenta incidir en la comunidad de diversas maneras, pues son distintos los públicos a los que se debe llegar. El Ministerio Público Tutelar considera de gran importancia dar a conocer su tarea tanto en la esfera del Estado y las organizaciones no gubernamentales como en la sociedad civil y en las universidades, entre otros ámbitos.

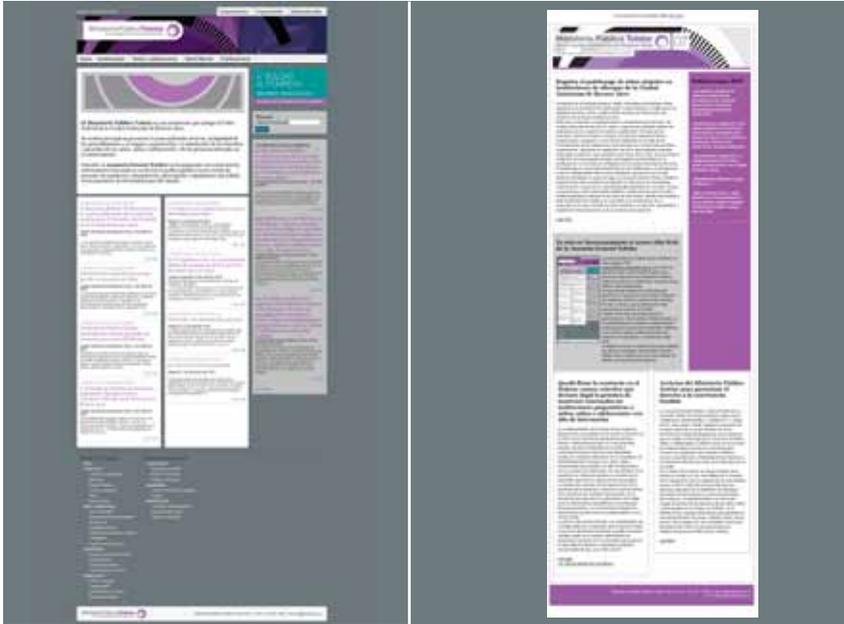
Con esa premisa, se generó una serie de herramientas para establecer un contacto asiduo con esos actores que nos permiten contar cuál es la misión, cuáles son las funciones y en qué medida éstas se van cumplimentando a través de acciones tanto judiciales como extrajudiciales. La página de Internet de la Asesoría, el boletín informativo mensual con las noticias más relevantes y la relación establecida con los medios de comunicación y otras entidades hacen crecer las relaciones interinstitucionales que enriquecen el proceso de producción y generan nuevos proyectos para continuar con la promoción de la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

5.1 NUEVO SITIO DE INTERNET DEL MPT

La Asesoría General Tutelar lanzó su nueva página de Internet, [www.asesoria.jusbaires.gob.ar](http://asesoria.jusbaires.gob.ar), en la que se puede acceder a información relativa a las acciones realizadas por el MPT en todas sus instancias y a través

¹³⁷ http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/MPT_redefiniendo_el_rol_del_asesor_de_menores.pdf





de sus oficinas descentralizadas. La página ofrece un detallado panorama de las funciones, la misión y las normativas del organismo, con solapas específicas sobre los temas de Niñez y Adolescencia y sobre Salud Mental. También incluye resoluciones, disposiciones y otras reglamentaciones internas de interés para el público en general. La parte dedicada a la Comunicación reúne las novedades del Ministerio Público volcadas en gacetillas de prensa o notas de opinión, las menciones del organismo en los distintos medios masivos y las noticias de interés sobre los temas con los que trabaja constantemente.

Además, a través del sitio de Internet se puede acceder a publicaciones y documentos institucionales, y a las presentaciones judiciales y extrajudiciales realizadas por la Asesoría en distintas materias como salud mental, institucionalizaciones, derecho a la educación y a la vivienda, entre otras.

5.2 BOLETÍN INFORMATIVO MENSUAL

El Boletín informativo es una publicación electrónica que se envía de manera mensual a instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales, legisladores, académicos, profesionales en el ejercicio indepen-

diente y otros actores que están interesados en las acciones del MPT. En él se informan las últimas novedades del organismo y se difunden las acciones puntuales, los cursos, eventos y jornadas, y las publicaciones. Para suscribirse y recibir mensualmente información del organismo, solo hay que enviar un correo electrónico a agt@jusbaire.gov.ar con el asunto: Suscripción al Boletín Informativo del MPT.

5.3 PRENSA

El MPT comunica periódicamente a los medios de comunicación masiva su perspectiva respecto a temas vinculados a Niñez, Adolescencia y Salud Mental. En este sentido, es importante la relación de intercambio con los medios de comunicación que permite contar los avances y acciones del organismo y, a su vez, brindar un insumo a través de las publicaciones y documentos de trabajo que contienen información relevante para su tarea.

Asimismo, se realiza un pormenorizado seguimiento de temas de interés en la prensa a los fines de analizar la evolución de su tratamiento en los medios y fijar la posición de la Asesoría al respecto.

CAPÍTULO VII

LA ADMINISTRACIÓN DEL MPT

**1. LA SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.
OBJETIVOS ESTRATÉGICO 2010**

La Secretaría General de Coordinación Administrativa de la Asesoría General Tutelar¹³⁸ tiene bajo su responsabilidad el desarrollo de las tareas administrativas y de gestión, que requieren la autonomía y autarquía conferidas al Ministerio Público por el artículo 124 de la Constitución de la Ciudad y la Ley Nº1.903.

Entre sus funciones primordiales se encuentran la de intervenir en las gestiones financiera, económica y patrimonial del organismo; elaborar el anteproyecto de presupuesto anual y el anteproyecto del Plan Anual de Compras; supervisar la ejecución del presupuesto aprobado; evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos sometidos a consideración de la AGT.

La eficiencia en la gestión administrativa es una prioridad para la Secretaría. Atento a ello, para el desarrollo de sus funciones durante 2010 se establecieron los siguientes objetivos estratégicos:

- Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos asignados;
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de dichos recursos;
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y con-

<?> Creada por Resolución del Consejo de la Magistratura CABA Noe 170/07

fiable que habilite un adecuado control de gestión;

- Propender a un mayor profesionalismo de parte de los responsables y equipos de trabajo de cada área;
- Llevar a cabo la gestión dentro de un marco de transparencia.

2. PRINCIPALES ACCIONES DESPLEGADAS EN EL PERIODO 2010

2.1 ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011 Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del ejercicio 2011, de acuerdo con la normativa vigente, fue acompañado del Plan de Compras correspondiente. 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 de la Ciudad; la proyección anual del costo de la Planta y las incorporaciones previstas según el Anexo I de la Ley 1.903. Toda esta información fue estructurada de manera tal que expresara cabalmente los recursos con los que el Ministerio Público Tutelar debía contar para el año 2011 a los efectos de llevar a cabo la tarea que le fuera asignada por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este instrumento fue aprobado por la Resolución AGT Nº 123/10 y por la Resolución CCAMP Nº 14/10.

Cuadro N°1 Ejecución del presupuesto 2010

Inciso	Crédito Vigente al 31/12/10	Ejecutado al 31/12/10	Remanente	% de Ejecución
1.Gastos en personal	\$ 25.935.397,00	\$ 25.935.394,46	\$3,54	100,00 %
2.Bienes de consumo	\$ 320.231,00	\$ 320.225,00	\$5,95	100,00 %
3.Servicios no personales	\$ 2.625.921,00	\$ 2.625.615,52	\$306,61	99,99 %
4.Bienes de uso	\$ 1.295.304,00	\$ 1.295.302,96	\$2,04	100,00 %
5.Transferencias	\$ 150.000,00	\$ 149.572,00	\$ 428,00	99,71 %
TOTAL	\$30.326.853	\$ 30.326.107	\$746.14	100%

El cuadro N° 1 da cuenta de una muy favorable ejecución presupuestaria para el año 2010. Siendo la misma consecuencia de una razonable

Gráfico N°1. Presupuesto del MPT para 2010, según tipo de gasto

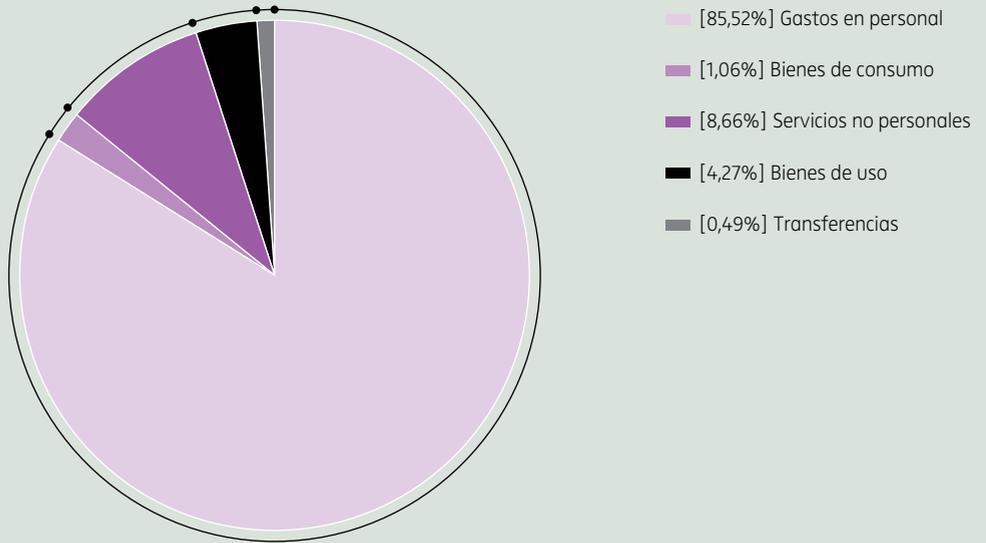
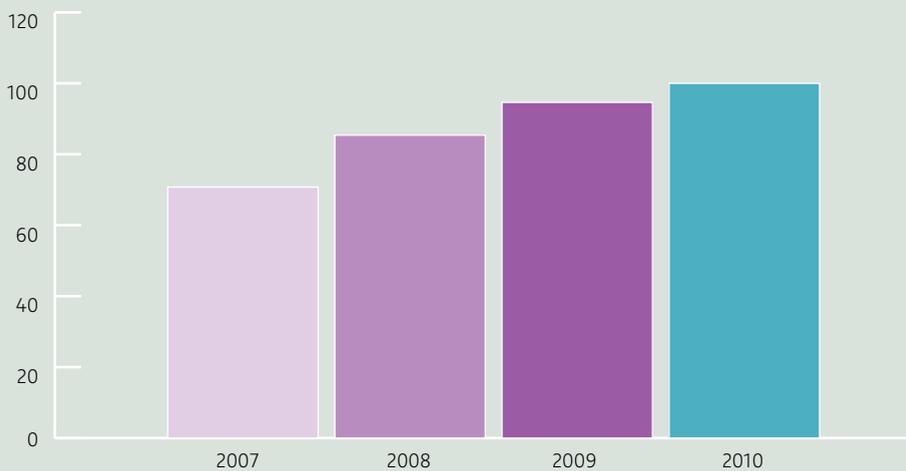


Gráfico N°2: Evolución del porcentaje de ejecución del presupuesto MPT 2007 - 2010.

Porcentaje de ejecución



presupuestación de las necesidades que le son propias al Ministerio Público Tutelar y a una adecuada gestión en consecuencia. Ello resulta extensivo a los distintos incisos componentes del presupuesto, sin excepciones.

Resulta particularmente ilustrativa, en el cuadro que antecede, la evolución de la ejecución presupuestaria de los últimos cuatro años. Precisamente, se puede observar cómo, evaluada en términos relativos, se verifica una tendencia creciente hasta llegar al 100%. Esto conlleva una notable mejora en términos de eficiencia y de eficacia operativa.

Cuadro N°2 Evolución del gasto devengado, según tipo de gasto 2007-2010

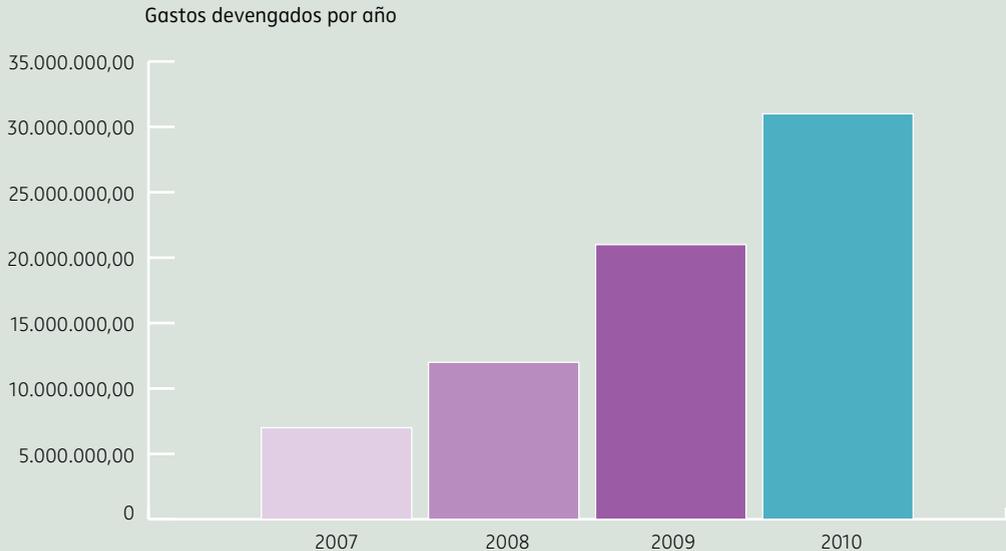
Concepto	2007	2008	2009	2010
Gastos en personal	\$ 5.610.131	\$ 9.389.578,34	\$ 16.930.180,21	\$25.935.397,00
Bienes de consumo	\$ 80.995	\$ 91.581,64	\$ 202.621,76	\$320.231,00
Servicios no personales	\$ 480.376	\$ 1.218.811,72	\$ 2.637.942,90	\$2.625.921,00
Bienes de uso	\$ 163.110	\$ 457.929,57	\$ 772.573,40	\$1.295.304,00
Transferencias	-	-	-	\$ 150.000,00
TOTALES	6.334.612	11.157.901,27	20.543.318,27	30.326.853,00

2.2. DISEÑO DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO PROFESIONAL CONJUNTAMENTE CON LA SECRETARÍA DE POLÍTICA INSTITUCIONAL

A partir de las necesidades en materia de formación y capacitación de funcionarios y agentes del Ministerio Público Tutelar se consideró la conveniencia de diseñar un Programa de Desarrollo Profesional, que fue diseñado por la Secretaría General de Política Institucional y la Secretaría General de Coordinación Administrativa –a través de su Dirección General Operativa–, teniendo como destinatarios a los integrantes del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Considerando la trayectoria y vasta experiencia del Centro de Formación Judicial, se le propuso la incorporación al Programa de algunos módulos a dictar por dicho Centro. En el mes de agosto de 2010, el Consejo Académico del Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó¹³⁹ la realización de un conjunto de cursos propuestos.

139 Resolución CACFJ No. 26/10 del 26 de agosto de 2010

Gráfico N°3: Evolución del gasto nominal del MPT 2007-2010



2.3 PREPARACIÓN DE UN DIGESTO ORIENTADO

A ASPECTOS NORMATIVOS, DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

Dentro del ámbito de la Dirección de Despacho de Legal y Técnica, dependiente de la Secretaría de Coordinación Administrativa del MPT, se elaboró un Digesto. El mismo consiste en la compilación o colección de normas escogidas especialmente para satisfacer una determinada necesidad de consulta acerca de una temática vinculada al campo jurídico. Para esta tarea se definieron parámetros que determinaron criterios de búsqueda; para lo cual se tomaron en consideración aquéllos que resultaron manifiestamente útiles para el MPT en función de las incumbencias que le son propias.

Consecuentemente, se ha centrado la atención en cuestiones vinculadas a niños, niñas y adolescentes y a personas afectadas en su salud mental, pero también en asuntos de familia, en general incorporándose material referido a cuestiones específicas de los fueros jurisdiccionales en los que se tiene actuación, a saber: Contencioso Administrativo y Tributario y Penal, Contravencional y de Faltas. También se han contemplado temas

de Derecho Administrativo y en especial los ligados a la Ley de Compras y Contrataciones en general.

Si bien el criterio central de esta recopilación se orienta a los aspectos normativos, se amplió el material con doctrina y jurisprudencia.

2.5 CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES OPERATIVAS ASIGNADAS A LA SECRETARÍA

Dentro de las funciones operativas que desarrolla la Secretaría y cada una de las áreas que la integran, cabe destacar los aspectos que a continuación se detallan.

2.4.1 COMPRAS Y CONTRATACIONES

En el cuadro N° 4 se presentan datos correspondientes a la ejecución del presupuesto del Ministerio Público Tutelar por compras y contrataciones para 2010, y a la evolución del mismo desde 2008.

La evolución creciente de las compras y contrataciones del Ministerio Público Tutelar, en los últimos tres años, obedece a un adecuado acompañamiento de las mismas al mayor presupuesto y a su ejecución consecuente con motivo de los requerimientos emergentes de la gestión. En dicho lapso de tiempo se ha verificado un crecimiento en el accionar de la AGT extensivo a distintos ámbitos geográficos, lo cual ha demandado la ejecución de una serie de obras, traslados y adecuaciones de oficinas. Resulta ilustrativo para el año 2010 el detalle que se presenta seguidamente en el punto 2.4.5.

2.4.2 NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

La Dirección General Operativa, dentro del marco de las funciones que le son propias, comenzó la primera etapa de la implementación y puesta en marcha de normas y procedimientos administrativos aplicables a varios procesos operativos.

En cada uno de los sistemas administrativos involucrados se incluye un resumen de la normativa vigente y una descripción de los pasos que se seguirán en cada caso con indicación de los formularios, archivos y registros. De esta manera se permite que los procesos –ajustados a normas y circuitos administrativos preestablecidos– puedan ser consultados periódicamente.

La principal utilidad que se ha podido apreciar se deriva de la función unificadora que brindan los mismos, ya que evitan tanto la dispersión como la dificultad de encontrar instrucciones y disposiciones. De la misma

TITULO

SUBTITULO

forma se ha experimentado una mejora al momento de realizar las operaciones o de tomar las decisiones de rutina. Asimismo, conforma una valiosa herramienta para la asignación de responsabilidades y para proporcionar una base para la evaluación de desempeño.

Cuadro N°3 Evolución de la ejecución del Presupuesto del Ministerio Público Tutelar, (Inc. 2, 3 y 4) 2008-2009-2010

Monto por Contratación	2008	2009	2010
Licitaciones	\$ 164.514,60	\$ 391.989,28	\$ 774.942,38
Compras Directas	\$ 445.112,72	\$ 864.745,00	\$ 542.415,70
Fondos Permanentes	\$ 55.845,68	\$ 126.366,79	\$ 60.525,73
Contratación Menor	-	\$ 42.669,00	\$ 0,00
Caja Chica Especial	-	\$ 227.557,20	\$ 327.202,04
Obra Menor	-	\$ 167.903,80	\$ 0,00
Compra Conjunta	\$ 56.670,00	\$ 126.272,19	\$ 0,00
TOTAL	\$ 722.143,00	\$ 1.947.503,26	\$ 1.705.085,85
Porcentual	100%	269,68%	236,11%
Otras erogaciones	2008	2009	2010
Cajas chicas	\$ 62.104,00	\$ 109.243,74	\$ 177.495,93
Compras con el consejo	\$ 438.818,00	\$ 710.023,00	\$ 1.257.079,72
Expensas	\$ 15.000,00	\$ 34.600,00	\$ 70.272,79
Convenios	\$ 165.000,00	\$ 160.000,00	\$ 219.572,00
Contratados	\$ 172.100,00	\$ 428.200,00	\$ 331.080,22
Servicios	\$ 86.000,00	\$ 124.568,00	\$ 271015,52
Pasajes, viáticos y ceremonial	\$ 107.159,00	\$ 99.000,00	\$ 359.853,97
TOTAL	\$ 1.046.181,00	\$ 1.665.634,74	\$ 2.686.370,15
Porcentual	100%	159%	256,78%
TOTAL GENERAL	\$ 1.768.324,00	\$ 3.613.138,00	4.391.456,00

2.4.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Durante 2010 se ha realizado una serie de desarrollos en materia de sistemas de información extensivos a distintos sectores de la AGT, entre ellos se destacan:

- La implementación del Sistema Mesa de Entradas, con incorporación de mejoras al sistema preexistente y realizándose las correspondientes tareas de mantenimiento para darle soporte.
- Dentro del área de Relaciones Laborales, el desarrollo e implementa-

ción de un sistema de licencias para facilitar el correspondiente seguimiento y control.

- La implementación, conclusión y puesta en marcha del Sistema de Control de Stock dentro del Departamento de Patrimonio y Mantenimiento.
- La puesta en funcionamiento del Sistema de Seguimiento de Expedientes de Compras, encontrándose en vías de implementación dentro del Departamento de Compras y Contrataciones.
- La instalación del soporte informático en la Oficina por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de Villa Soldati-Nueva Pompeya.

2.4.4 PERSONAL

En 2010 se ha continuado con las tareas propias del área, como altas, bajas y modificaciones de personal, control de presentismo y de licencias, actualización de legajos, entre otras.

Por cuarto año consecutivo, se ha llevado a cabo y centralizado el Proceso de Evaluación de Desempeño del Personal del Ministerio Público Tutelar, cuyo acto administrativo fue dictado por Resolución CCAMP N° 18/2010.

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

A su vez se trabajó en forma conjunta con el Consejo de la Magistratura en relación al programa especial de estudios "Programa Adultos 2000", por el cual los agentes de la Justicia de la Ciudad que no hayan terminado sus estudios secundarios podrán asistir a clases gratuitamente.

2.4.5 INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO

En el transcurso de 2010 se llevó a cabo un conjunto de obras, traslados y adecuaciones de las oficinas a fin de propiciar espacios de trabajo acordes a la realización de las tareas que le son propias al Ministerio Público Tutelar. En este sentido se resumen las siguientes:

- El 31 de marzo concluyó la obra de Alsina 1826 donde actualmente funciona la Asesoría General Tutelar.
- El 31 de mayo finalizó la obra de la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de Villa Soldati-Nueva Pompeya, ubicada en Av. Varela 3301/09.

- El 17 de octubre se realizó el traslado de la Asesoría de Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario desde la sedes de Florida 15 y Diagonal Norte 663, hacia el edificio de Combate de los Pozos 155. Ello ha motivado la adecuación de las oficinas correspondientes para facilitar la funcionalidad de las mismas.
- El 9 de diciembre se concretó la firma de un contrato de locación para las oficinas de atención de Mataderos. El inmueble está ubicado en Av. Coronel Cárdenas 2707/2715.

Concluyendo el año se llevó a cabo la modificación de la sala de cómputos y la sala de reuniones para darles más funcionalidad a la ODI de La Boca–Barracas, ubicada en la Avenida Almirante Brown 1250.

2.4.6 CONTROL SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La Secretaría General de Coordinación Administrativa ha desarrollado una serie de acciones coadyuvantes para propiciar un fortalecimiento del control sobre la gestión administrativa, tanto desde el plano interno como desde el externo.

En el primer aspecto, ha facilitado el material requerido por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público.

En relación al segundo plano, ha facilitado la información solicitada por el equipo designado por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la cual se focalizó en su cometido durante el año 2009.

2.4.7 COMISIÓN CONJUNTA DE ADMINISTRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Secretaría General de Coordinación Administrativa ha colaborado intensamente con las actividades de la Comisión Conjunta que funciona con un esquema ad hoc rotativo entre los tres ámbitos del Ministerio Público.

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

El trabajo realizado en el marco de la Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público ha servido de base para culminar con la aprobación de las 24 Resoluciones dictadas en el marco de la misma durante 2010.

2.5 NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL

En 2010 se ha implementado y puesto en marcha una nueva estructura organizativa y funcional, a fin de poder dar respuesta con mayor eficiencia y efectividad a las crecientes demandas de trabajo.¹⁴⁰ La misma contempló una debida descentralización y especialización en cada uno de los sectores claves que la integran y fue acompañada de una reasignación de responsabilidades y funciones específicas entre los responsables de las distintas áreas de la Secretaría.

La nueva estructura organizativa y funcional de esta Secretaría asigna estas funciones específicas a las distintas áreas, tal como se desprende de la misión de cada una de ellas que a continuación se presenta:

- **DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTABLE:** “Planificar y coordinar la administración transparente y racional de los recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos y de servicios en general de la Asesoría General Tutelar, mediante el oportuno y eficiente cumplimiento de los objetivos trazados por el Ministerio Público Tutelar”.
- **DIRECCIÓN DE DESPACHO LEGAL Y TÉCNICA:** “Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos que se sometan a consideración de la Asesora General Tutelar. Elaborar los proyectos de reglamentos, textos ordenados y demás actos administrativos cuya redacción le encomiende la Asesora General Tutelar. Brindar el asesoramiento jurídico en los casos que conforme a la normativa vigente corresponda a la intervención del servicio jurídico permanente. Ejercer la representación legal de la Asesoría General Tutelar. Registrar, despachar y custodiar toda la documentación administrativa que ingrese y egrese a la Asesoría General Tutelar”.

140 La Resolución Nº 25/2010 y la Resolución Nº 47/2010. Para el desarrollo de esta modificación de la estructura de la SGCA, resultaron valiosos los siguientes antecedentes: i. que el artículo 21, inciso 5 de la Ley 1.903 y su modificación Ley 2.386 establece las atribuciones en el ámbito de la administración general y financiera para los titulares del Ministerio Público, indicando lo siguiente: “Elaborar y proponer al Plenario del Consejo de la Magistratura las ampliaciones a la estructura orgánica necesaria para el normal y eficiente cumplimiento de las tareas que le son propias”; ii. que de conformidad con el artículo 21, inciso 6 de la mencionada Ley es atribución de esta Asesoría General “Reorganizar la estructura interna y realizar las reasignaciones del personal de acuerdo a las necesidades del servicio”; y iii. Que según la Recomendación Autónoma Nº 05/08 de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en función de sus atribuciones, recomienda en su informe la conveniencia de la “Unificación de criterio sobre Estructuras Organizativas en el Ministerio Público”.

Ministerio Público Tutelar

Organigrama de la Secretaría General de Coordinación Administrativa
Anexo I. Resolución AGT Nro. 25|2010 y Resolución Nro. 47|2010



- **DIRECCIÓN GENERAL OPERATIVA:** “Coordinar las tareas de las áreas a su cargo, tendientes a mejorar la estructura orgánica necesaria para el normal y eficiente cumplimiento de las tareas del Ministerio Público Tutelar, sobre todo en lo referente a Relaciones Laborales, Capacitación y Desarrollo, y asimismo, Tecnología y Comunicaciones. Asimismo, asesorar al Secretario de Coordinación General Administrativa en temas de organización interna, logrando la optimización de los recursos tecnológicos y humanos”.

La nueva estructura posibilita la realización de las funciones de la Secretaría en un marco de excelencia, eficiencia y eficacia en lo que a la administración de la gestión se refiere.

La nueva estructura, tal como está planteada, habilita un marco adecuado para propiciar y dar soporte a las condiciones organizacionales requeridas a los fines de facilitar un alto nivel de desempeño en el cumplimiento de las funciones operativas asignadas a cada una de las Direcciones y Departamentos que forman parte de la Secretaría General de Coordinación Administrativa.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de abril de 2011, en **Primera Clase Impresores, California 1231**, Buenos Aires, Argentina. Tirada de 1000 ejemplares.
