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

INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR 2011

eudeba

Ministerio Público Tutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

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

INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR
PERÍODO 2011

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

Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar 2011

eudeba

MinisterioPúblicoTutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Niñez, adolescencia y salud mental de la CABA. Informe anual de gestión del Ministerio Público Tutelar/ coordinado por Ernesto Blanck. - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba, 2012.
244 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-950-23-1964-3

1. SOCIOLOGÍA. I. BLANCK, ERNESTO, COORD.
CDD 301

Fecha de catalogación: 08/05/2012

1º edición: mayo de 2012

© Asesoría General Tutelar
de la Ciudad de Buenos Aires, 2012

Coordinación general: Ernesto Blanck
Coordinación operativa y edición: M. Laura Anzorena y Natalia López
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.

› Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar
Laura Musa

Secretario General de Coordinación Administrativa
Rodolfo Medina

Secretario General de Gestión (interino)
Secretario General de Política Institucional
Ernesto Blanck

› Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces
Magdalena Giavarino
Asesora General Tutelar Adjunta de Menores
M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Asesorías ante el Fuero CAyT

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones
Gustavo Moreno
Asesora Tutelar de Primera Instancia № 1
Mabel López Oliva (interina)
Asesor Tutelar de Primera Instancia № 2
Juan Carlos Toselli
Asesor Tutelar de Primera Instancia № 3
Jorge Luís Bullorini

› Asesorías ante el Fuero PCyF

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones
Carlos Bigalli
Asesora Tutelar de Primera Instancia № 1
Alfonsina Dumon (interina)
Asesora Tutelar de Primera Instancia № 2
M. de los Ángeles Baliero de Burundarena (interina)

› Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

La Boca - Barracas
Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621
Villa Soldati - Nueva Pompeya
Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908
Mataderos - Liniers
Cnel. Cárdenas 2707 / 15. Tel. 2053-9702

MPT

www.asesoriatutelar.gob.ar

Índice

PRESENTACIÓN Por Laura Musa 13

CAPÍTULO I **ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES** 21

1. INTRODUCCIÓN 21
2. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA 23
   2.1. Acciones para revertir jurisprudencia regresiva del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (sentencia "Alba Quintana" y "Arrieta")
   2.2. Presentación de Acción de amparo por condiciones del "Parador Costanera"
   2.3. Avances en el caso "El Cartón"
   2.4. Acción judicial sobre las obligaciones del Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Unidad de Gestión e Intervención Social en materia de déficit habitacional
   2.5. Criterio General de Actuación para la intervención del MPT ante casos de desalojo (RES AGT 14/2011)
   2.6. Presentación de proyecto de ley sobre prioridad de niños, niñas y adolescentes en materia de vivienda digna (Ley № 4.042)
   2.7. Monitoreo del programa de Créditos Individuales del Instituto de la Vivienda de Ciudad (Ley № 341)
3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN 37
   3.1. Educación inicial. 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. Acciones judiciales iniciadas por situaciones de precariedad edilicia
   3.3. Realización de mesa de trabajo sobre el problema de la excesiva rotación de docentes y cargos directivos
4. EL DERECHO A LA SALUD 45
   4.1. Acción para garantizar el debido funcionamiento del sistema de emergencia y atención primaria de la salud
   4.2. Acción judicial por falta de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica en la época de epidemia de bronquiolitis
   4.3. Acceso a la salud de niños recién nacidos (Leyes № 534 y № 1.808)
5. MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y SALUD MENTAL 52
   5.1. El presupuesto público a la luz de los derechos humanos
   5.2. El rol de la Justicia en la efectivización de derechos sociales
6. INTERVENCIÓN EN LOS CASOS DE RECLAMO INDIVIDUAL 56
   6.1. Formas de intervención de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario
   6.2. Principales resultados del período
   6.3. Atención de emergencias

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

63 1. LA FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

1.1. Monitoreo de las instituciones de albergue

2.1. Datos generales del periodo

1.2. Seguimiento de casos individuales

65 2. MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES DE ALBERGUE

2.1. Datos generales del periodo

2.2. Financiamiento y montos de subsidio según modalidad de atención

2.3. La ubicación geográfica

72 3. PRINCIPALES LOGROS A PARTIR DEL MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES

3.1. Activa participación en el proceso legislativo de reforma de la Ley 2.881

3.2. Suspensión de prácticas no reguladas: el "padrinazgo"

3.3. Sanciones a las instituciones ante situaciones irregulares

81 4. SEGUIMIENTO DE CASOS INDIVIDUALES

4.1. Cantidad de niñas, niños y adolescentes institucionalizados

4.2. Encuadre de las institucionalizaciones según la autoridad que dispone el ingreso

4.3. Encuadre jurídico y evolución interanual de las institucionalizaciones dispuestas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

4.4. Tiempo de permanencia en el circuito institucional

89 5. PRINCIPALES INTERVENCIONES ANTE SITUACIONES DE VULNERACIÓN DE DERECHOS DETECTADAS

5.1. Acceso a la Justicia: la garantía del Abogado del Niño

5.2. Alto grado de utilización de medicación psiquiátrica

5.3. Internaciones sin medidas de protección excepcional

5.4. Separación de hermanos

5.5. Obstaculización de vinculación familiar

5.6. Subsistencia de figura de "Protección de persona"

5.7. Acogimiento familiar: falta de aplicación de la normativa vigente

5.8. Intervención en casos testigo

103 CAPÍTULO III **SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS**

103 1. INTRODUCCIÓN

105 2. NUEVA LEY DE SALUD MENTAL: ACCIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

2.1. Abogado/a del niño/a

2.2. Órgano de Revisión en Salud Mental y Adicciones

2.3. Principio de autonomía progresiva y el consentimiento informado de las personas menores de edad

2.4. Intercambios con los equipos de los Servicios de Salud Mental de los hospitales públicos
2.5. Campaña Piloto por el Derecho a Votar de Personas Usuarias de Servicios de Salud Mental
3. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INTERNADOS EN HOSPITALES 119
3.1. Datos generales del periodo
3.2. Falta de dispositivos para la externación: incumplimiento del habeas corpus e irregularidades de instituciones de albergue
4. COMUNIDADES TERAPÉUTICAS 126
4.1. Estado de situación en la Ciudad
4.2. Desafíos en el marco de la Ley de Salud Mental

CAPÍTULO IV **INTERVENCIONES EN MATERIA PENAL, CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS** 131

1. LA MISIÓN DEL MPT EN EL FUERO PENAL, CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS 131
2. DATOS GENERALES DEL PERIODO 134
2.1. Intervención en primera instancia: el marcado incremento de la actuación del MPT en los procesos penales
2.2. Intervenciones judiciales ante la cámara de apelaciones
2.3. Intervenciones judiciales ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación
2.4. La redefinición del rol del asesor tutelar y su fundamento constitucional. El debate en los casos "R" y "F. Z."
3. JUSTICIA PENAL ESPECIALIZADA: UNA DEUDA PENDIENTE EN LA CIUDAD 140
3.1. La necesidad de una Justicia penal juvenil especializada
3.2. Emisión de opiniones sobre proyectos de reforma judicial
4. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS O TESTIGOS DE DELITOS 145
4.1. Los derechos de los niños víctimas: una visión integral
4.2. Intervenciones ante los juzgados de primera instancia
4.3. Intereses contrapuestos. Cómo interviene el Ministerio Público Tutelar para la observancia del derecho de todo niño a una asistencia jurídica eficaz
5. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES IMPUTADOS DE DELITOS 151
5.1. El debido proceso es también para las personas menores de 18 años
6. PERSONAS AFECTADAS EN SU SALUD MENTAL 153
7. DERECHO A LA VIVIENDA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES 154
8. LAS PRIVACIONES Y RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE LOS NIÑOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. 157
8.1. Visitas periódicas al Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes

8.2. Los jóvenes contraventores. La ilegalidad de su situación actual
8.3. Iniciativa legislativa del MPT con relación a la ilegalidad de la privación de la libertad de personas menores de edad en dependencias policiales

169 CAPÍTULO V **ATENCIÓN DESCENTRALIZADA**

169 1. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS BARRIOS DEL SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS
1.1. Oficinas de Atención Descentralizada
1.2. Incidencia en espacios urbanos de mayor vulnerabilidad social
1.3. Principales datos del periodo
182 2. ACCIONES TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS
184 3. DERECHO A LA EDUCACIÓN
3.1. Nivel inicial
3.2. Nivel primario
3.3. Nivel Medio
196 4. VIVIENDA
4.1. Monitoreo del Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca
4.2. Monitoreo del cumplimiento del fallo "Mendoza" en aspectos habitacionales
4.3. Monitoreo del Programa Buenos Aires Presente y de la Dirección General de Atención Inmediata
4.4. Urbanización de villas
4.5. Monitoreo de la aplicación de la Ley 341 de créditos hipotecarios del IVC
204 5. DERECHO A LA SALUD
5.1. Relevamiento de las problemáticas de salud
5.2. Monitoreo de políticas públicas de adicciones
5.3. Programas de atención a embarazadas y niños menores de 2 años
5.4. Situación Nutricional de los alumnos del Distrito Escolar № 4
5.5. Derecho a la alimentación: deficiencias en el traspaso desde Ticket Social hacia Ciudadanía Porteña
209 6. DERECHO A LA RECREACIÓN EN LA BOCA
Cierre del Patio Recreativo de la calle Ministro Brin

211 CAPÍTULO VI **DESARROLLO INSTITUCIONAL**

211 1. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL MPT
1.1. Criterios Generales de Actuación
1.2. Planificación y evaluación de actividades
1.3. Formación permanente

2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES 213
2.1. Incidencia en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad
2.2. Incidencia en el ámbito del Congreso de la Nación
2.3. Participación en espacios institucionales del Poder Judicial de la Ciudad
2.4. Acciones de intercambio con Ministerios Públicos provinciales
2.5. Celebración de convenios
2.6. II Concurso de monografías inéditas
2.7. Cursos de capacitación *on line*
3. COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL 224
3.1. Publicaciones institucionales
3.2. Boletín Informativo
3.2. Resumen diario de Noticias
3.3. Página Web
3.4. Relaciones con la prensa
3.5. Imagen Institucional
4. ENCUENTROS Y JORNADAS 229
4.1. Presentación del Informe Anual 2010
4.2. Presentación del libro El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires
4.3. II Encuentro de intercambio y reflexión sobre Adopción
4.4. Jornadas sobre la adolescencia en situación de vulnerabilidad en La Boca
4.5. Presentación del Libro *Programa Ciudadanía Porteña ¿Con todo Derecho?*
4.6. Encuentro *Hacia una Justicia Penal especializada*
4.7. Recepción de Juramento del Dr. Bigalli como Asesor Tutelar ante el fuero FCyF

CAPÍTULO VII **LA ADMINISTRACIÓN DEL MPT** 233

1. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR 233
2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2011 Y ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO 2012 234
3. CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES OPERATIVAS ASIGNADAS A LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA 236
4. COMISIÓN CONJUNTA DE ADMINISTRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO 239

PRESENTACIÓN

Presentar el Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar resulta una oportunidad no solo para cumplir con la obligación de rendir cuentas de lo actuado ante los Legisladores y la comunidad, sino también para realizar un repaso sobre el estado de situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y seguir así propiciando instancias de intercambio y debate sobre los desafíos aún pendientes que necesariamente deben involucrar a los tres poderes del Estado local.

El año transcurrido dejó por saldo la consolidación de un proyecto institucional iniciado hace ya 5 años, sostenido en la decisión de que las funciones de este organismo, como integrante del Poder Judicial, tomara definitiva distancia de los modelos de intervención de carácter tutelar y adecuara su accionar al plexo normativo vigente tanto en materia de infancia como de salud mental.

La conformación del Equipo Público de Abogados del Niño –mediante la Resolución AGT 210 / 2011– es en este sentido un decisivo paso adelante. La función de los letrados es garantizar que los intereses inmediatos de niños, niñas y adolescentes sean expresados en todo expediente administrativo y judicial que los involucre, es decir, que el derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en consideración se traduzca en una debida defensa técnica.

El derecho que los niños, niñas y adolescentes tienen de contar con un abogado de confianza se encuentra establecido expresamente tanto en la Ley № 26.061 (art. 27) como en la Ley № 26.657 (art. 22), y debe quedar claro que esta figura jurídica no resulta homologable a la representación legal que ejercen los padres, o a la representación promiscua propia del Ministerio Público Tutelar. El reconocimiento de la ciudadanía plena de las personas menores de edad supone el derecho a actuar por sí: ofrecer prueba, controlar la prueba de la contraria y apelar. Por ello, es obligación de los abogados respetar su voluntad y, sólo de acuerdo a ella, podrá oponerse a la internación y/o a la institucionalización; solicitar la restitución del vínculo familiar y/o su externación; promover que las internaciones y

las institucionalizaciones sean por el período más breve posible y solicitar todas las demás medidas de protección que resulten necesarias.

Otro paso adelante en la construcción de una nueva institucionalidad acorde al sistema de protección de derechos es el afianzamiento del proceso de descentralización de la atención del MPT a través de tres Oficinas ubicadas en los barrios del sur de la Ciudad: La Boca - Barracas, Villa Soldati –Nueva Pompeya, Mataderos– Liniers. Monitorear con mayor cercanía el funcionamiento de las políticas públicas y mejorar el acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos, son dos objetivos que guían a los equipos interdisciplinarios en su trabajo cotidiano. Un marcado aumento en la cantidad de consultas atendidas –que pasaron de 300 en 2009 a más de 3500 en 2011– como la activa participación de los funcionarios del MPT en las redes zonales, con el objetivo de mejorar la intersectorialidad de las intervenciones, dan muestras de la consolidación de esta experiencia que nos ha permitido estar más cerca de las problemáticas que afectan de manera estructural los derechos de niños, niñas y adolescentes, sobre todo en materia de educación, vivienda y salud.

2011 fue también el primer año de vigencia de la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657, lo que requirió una especial presencia de este Organismo en los procesos participativos para impulsar su plena vigencia y exigibilidad. Se realizaron aportes específicos a la reglamentación de la Ley: por una parte se trabajó para que se contemple el principio de autonomía progresiva para el consentimiento informado en la reglamentación del artículo 26 que regula la internación de las personas menores de edad; al tiempo que se propugnó que la reglamentación del art. 40 garantice que la Ciudad no encuentre obstáculo normativos para crear su propio Órgano de Revisión. La pronta creación de un Órgano de Revisión local en la Ciudad es un desafío pendiente para avanzar en el cumplimiento de los principios de desjudicialización de las decisiones y la territorialidad del abordaje, centrales en el muevo modelo.

También durante el transcurso de este año hemos fortalecido los espacios de cooperación con otras provincias del país con el objetivo de mejorar las herramientas técnicas de nuestra labor cotidiana, generar instancias de intercambio de jurisprudencia, legislación y en general información sobre acciones innovadoras desarrolladas en distintos lugares que puedan servir de incentivo y ejemplo para seguir trabajando en la búsqueda de estrategias institucionales novedosas que redunden en mayor cumplimiento de derechos en todo el territorio de nuestro país.

Con este objetivo se realizaron Jornadas interprovinciales junto con los Ministerios Públicos de Chaco, Corrientes, Santa Cruz, Catamarca a los que en la mayoría de los casos asistieron –además de Defensores y Asesores de Menores– jueces, funcionarios y profesionales del poder ejecutivo local, y legisladores cuyos aportes y miradas resultaron especialmente ricos, sobre todo en las provincias que actualmente transitan un proceso de revisión de su legislación local en materia de protección integral de derechos de la infancia. A ello se sumó el dictado de cursos de actualización *online*; la convocatoria a concursos de monografías inéditas sobre la temática, y la ampliación y consolidación de mecanismos de intercambio de información.

Esperamos que la lectura de este informe de gestión habilite una mirada de conjunto sobre los objetivos y líneas de acción propuestas por este Ministerio Público Tutelar en lo que refiere a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales; el contralor de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes y de las políticas de salud mental; la intervención en materia penal y contravencional juvenil; la atención descentralizada del organismo; las acciones de desarrollo institucional y los aspectos administrativos de la gestión.

El **Capítulo I** reseña las principales acciones desarrolladas durante 2011 para exigir la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de niños, niñas y adolescentes y personas usuarias de servicio de salud mental que habitan en la Ciudad de Buenos Aires.

Se trata, por un lado, de acciones de incidencia colectiva impulsadas por el MPT –o por otros actores que este organismo acompaña– ante incumplimientos reiterados de las obligaciones en materia de políticas públicas de la Administración local que afectan a un colectivo de personas menores de edad o con padecimiento en su salud mental.

Las situaciones de vulneración del derecho a la vivienda justa, a la alimentación y a la educación siguen siendo –como en periodos anteriores– las más extendidas, y entre las intervenciones de carácter judicial impulsadas para restituirlos se destacan: aquellas destinadas a revertir la jurisprudencia regresiva que en materia de derecho a la vivienda que implicó el fallo ''Alba Quintana'' dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad; los avances en el caso ''El Cartón''; el impulso de la acción de amparo por la situación del ''Parador Costanera'', destinado a las personas en situación de calle; la presentación de una acción judicial por la falta de Unidades de Terapia Intensiva pediátrica en la época de epidemia de

bronquiolitis; la participación de la AGT en la causa por la falta de vacantes en el nivel inicial promovida por ACIJ; entre otras.

Es importante en este punto seguir señalando la convicción de esta Asesoría General Tutelar respecto de que la intervención del aparato judicial en materia de derechos sociales debe en principio acotarse a su función de contralor y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado, respetando siempre la potestad que en materia de diseño e implementación de políticas públicas recae de manera específica sobre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Las intervenciones de carácter estrictamente judicial se ciñen siempre a aquellos casos en los que se han agotado otras vías de acción como la interpelación extrajudicial, la presentación de informes y recomendaciones fundadas, el impulso de instancias de diálogo con funcionarios y/o legisladores, entre otras.

Entre este tipo de acciones de incidencia en materia de derechos sociales, se destacan: la presentación ante la legislatura de un proyecto de ley para garantizar la prioridad de niños, niñas y adolescentes en el acceso a las políticas de vivienda; el monitoreo de programas que presentan irregularidades; el seguimiento de la asignación y ejecución del presupuesto a áreas destinadas a políticas de infancia y salud mental; la elaboración y difusión de publicaciones, informes, documentos de trabajo, con el objetivo de instalar en la agenda pública temáticas que resultan clave.

El **Capítulo II** resume los resultados de las tareas de seguimiento de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes. Se analiza allí la información que surge de las visitas e inspecciones realizadas a los dispositivos de albergue o internación, así como del seguimiento de actuaciones individuales. A seis años de la sanción de la Ley Nacional № 26.061, es alarmante la centralidad que tiene la institucionalización de niños y niñas para el Estado local que se combina con la ausencia de políticas de revinculación socio-familiar y autovalimiento que promuevan su externación, así como de políticas de fortalecimiento familiar que garanticen que la separación familiar sea efectivamente una medida de último recurso, y nunca producto de situaciones de pobreza.

La sola mención de algunos datos pone a la vista lo antedicho: 1160 niños y niñas se encuentran actualmente separados de sus familias y alojados, por disposición Estado local, en 94 dispositivos de albergue / internación, que en su gran mayoría (95 %) se encuentran tercerizados en Organismos No Gubernamentales, y casi la mitad de ellos se ubican fuera de la Ciudad de Buenos Aires, lo que genera una situación de desigualdad en lo que refiere a la posibilidad de acceder a las políticas públicas locales.

La permanencia en el circuito institucional de los niños, niñas y adolescentes cuyas medidas de separación familiar fueron dictadas por el Consejo de Derechos asciende en promedio a 3,6 años y si consideramos en cambio las institucionalizaciones transferidas por la SENNAF o dictadas por Juzgados Nacionales o Provinciales, el promedio alcanza los 6 años.

Durante el periodo se han detectado casos en los que los ingresos de los niños y niñas a estas instituciones se realizan sin la correspondiente medidas de protección excepcional de derechos (art. 39 de la Ley № 26.061) o de protección especial de derechos (36 y ss. de Ley № 114). De manera irregular, y por fuera de los mecanismos previstos legalmente, se comprueba una tendencia a que en determinados casos las institucionalizaciones se realicen a través de una medida de protección integral (art. 33 de Ley № 26.061), lo que resulta paradójico en tanto que –como se sostiene en el informe– "en nombre del Sistema de Protección Integral de Derechos se pone en funcionamiento el modelo tutelar derogado *pues nunca una institucionalización puede consistir en una medida cuya finalidad es en principio evitarla*".

Contar con un sistema de relevamiento, procesamiento y análisis de datos permite a este organismo realizar intervenciones fundadas en información confiable y comparable, que durante 2011 resultaron en avances que, aunque parciales, resultan positivos. Entre ellos se destacan: la reforma de la Ley № 2.881, proceso del que el Ministerio Público Tutelar participó activamente cada vez que los Legisladores solicitaron informes técnicos; la sanción y en algunos casos baja de convenios con organismos por parte del Registro de ONGs del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a instituciones que presentaban irregularidades persistentes denunciadas desde aquí; la puesta en marcha del proceso de reglamentación de la práctica del padrinazgo, problemática que también fue visibilizada desde este Ministerio Público.

El **Capítulo III** refleja el trabajo desarrollado por el organismo en materia de salud mental y derechos humanos.

Además de la ya mencionada creación del Equipo Público de Abogados del Niño, que se orienta a dar cumplimiento a las garantías de debido proceso establecidas en el artículo 22 de la Ley y los aportes realizados a la reglamentación de la Ley Nacional № 26.657, se impulsaron otro conjunto de acciones.

En primer lugar, se realizaron encuentros con los equipos tratantes de diversas instituciones de salud mental junto con la Mesa Federal de Salud Mental. Para mejorar la difusión de los principios básicos de la Ley, se con-

feccionó material sobre el procedimiento que prevé la nueva normativa para las internaciones, así como una guía de contactos útiles.

Asimismo, se profundizó la tarea de control de las garantías del debido proceso de las personas menores de edad internadas en hospitales públicos de la Ciudad. Se entabló un vínculo con distintos equipos y se aumentó considerablemente la frecuencia de las visitas presenciales a las instituciones. En el marco de las mismas, se insistió con resultados positivos sobre los nuevos requisitos legales, tales como las notificaciones judiciales. En el mismo sentido, se aumentó el contralor sobre las comunidades terapéuticas, que se encontraban en su mayoría exentas de supervisión estatal. En diálogo con la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones del Ministerio de Desarrollo Social, se logró que dichas instituciones dieran intervención a los juzgados civiles de la jurisdicción donde se encuentren.

El **Capítulo IV** presenta las acciones estructurales desarrolladas por el MPT ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas, así como los principales datos estadísticos de las intervenciones en dicho fuero. Asimismo, se narran las actividades para propiciar la creación de una Justicia Penal Juvenil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recordemos que la normativa vigente prevé la existencia de una Justicia especializada para juzgar a las personas menores de edad acusadas de cometer un delito de competencia local, pero, sin embargo, hasta el momento no cuenta con un fuero especializado. El estándar de especialización implica la existencia de órganos judiciales con una capacitación específica, ya sea que se trate de jueces, fiscales, defensores o asesores de niños.

El **Capítulo V** describe los avances en el proceso de descentralización de la atención del organismo al que ya se ha hecho mención. Un sitio especial ocupa en este capítulo las problemáticas identificadas en materia de educación, en los niveles inicial, primario y secundario. Se exponen datos estadísticos y recabados mediante entrevistas a actores locales clave que ponen de manifiesto la fragrante situación de desigualdad que sufren los niños, niñas y adolescentes que habitan el sur de la Ciudad en función de situaciones falta de vacantes, hacinamiento en las aulas, alta rotación de cuerpo docente, problemas edilicios, entre otros.

Las acciones de fortalecimiento institucional son desarrolladas en el **Capitulo VI** donde se describen brevemente las relaciones institucionales; la política de comunicación (publicaciones, difusión en prensa, sitio web, boletín mensual de novedades); el impulso de espacios de intercambio y formación (cursos de actualización online, realización de eventos y jorna-

das, formación interna), así como las experiencias de relevamiento y análisis de información sobre las políticas públicas de infancia y salud mental. Por último, el **Capítulo VII** se destina a rendir cuentas sobre los aspectos contables y de gestión administrativa.

En definitiva el informe plasma el trabajo que con compromiso y profesionalismo realizaron los equipos de este Ministerio Público Tutelar, siempre abocados a desarrollar herramientas técnicas que mejoren su intervención. Esperamos que resulte de utilidad a todos quienes desde distintos ámbitos de incidencia comparten el objetivo de trabajar por garantizar que niños, niñas y adolescentes, y personas afectadas en su salud mental, accedan a todos sus derechos.

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

CAPÍTULO I

ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. Introducción

Garantizar y dar prioridad a niños, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) consagrados en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales con jerarquía constitucional –en particular en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales–[1], así como en la Constitución de la Ciudad y las leyes de protección integral de derechos (Ley Nacional N° 26.061 y Ley local N° 114) debe erigirse en la piedra angular de la política pública para que el acceso a la ciudadanía plena resulte una realidad concreta.

Las diversas agencias estatales tienen obligaciones específicas que cumplir. El Poder Legislativo debe revisar la legislación vigente y adecuarla a los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos en la materia; el Poder Ejecutivo debe planificar y ejecutar un programa social de gobierno que garantice efectivos servicios y programas sociales de acceso a educación, salud, vivienda, alimentación y nivel de vida adecuados; y el Poder Judicial debe realizar el control judicial de las acciones u omisiones de gobierno en los casos donde se registre una vulneración de los derechos sociales de los niños, niños y adolescentes.

1 El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a diversos tratados de derechos humanos que garantizan el derecho a la vivienda adecuada: Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25, inciso 1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11.1); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27. 1); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5, inciso e); la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (artículo 14, inciso 2).

En lo que respecta al Ministerio Público Tutelar, las estrategias de intervención en materia de DESC son diversas y dependen del tipo de situación que requiera ser atendida:

Intervención en casos judiciales de incidencia colectiva. Ante situaciones de vulneración de derechos de un colectivo de personas menores de edad o con afectación en su salud mental provocada por la acción u omisión de la Administración, el MPT puede impulsar una acción judicial o intervenir en causas iniciadas por otros actores, considerando que la judicialización es siempre una medida de última ratio.[2]

Intervención en casos particulares. Ante los casos individuales de vulneración de derechos sociales, el MPT interviene con el objetivo de remover los obstáculos que impiden su efectivización. Las estrategias de intervención son diversas: interpelación extrajudicial, pedidos de informes y derivación asistida, entre otras. También en estos casos el impulso de acciones judiciales es únicamente una medida de último recurso.

Monitoreo permanente de la política pública. El MPT realiza un permanente seguimiento de la política pública local en materia de infancia y salud mental. La información recabada resulta necesaria para encuadrar la intervención del organismo y desarrollar acciones de incidencia desde una estricta perspectiva de derechos en el diseño y ejecución de la política pública local mediante presentación de informes, dictámenes y proyectos legislativos, entre otros.

Desarrollo de acciones de difusión. La producción y difusión de información pública así como la realización de eventos públicos resultan de importancia para incentivar debates vinculados a la efectivización DESC.

En el presente capítulo desarrollaremos los principales resultados de las acciones de incidencia colectiva, datos estadísticos respecto de las acciones individuales y demás acciones orientadas a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales desarrolladas por el Ministerio Público Tutelar durante 2011.

2 En términos generales, las acciones por acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales tramitan en la Justicia local ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario la Justicia de la Ciudad Autónoma en tanto le corresponde la competencia en casos de acciones de amparo cuando esta es dirigida contra autoridades públicas de la Ciudad, según establecen los artículos № 1 y 2 del Código la Ley 189 y el 7 de la Ley de Amparo local (Ley № 2145).

2. El derecho a la vivienda digna y adecuada

La vivienda digna es un derecho que nuestra Constitución Nacional ha consagrado tanto a través del artículo 14 bis como en un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. En la Ciudad de Buenos Aires, además, la Constitución local establece la protección del derecho a la vivienda de sus habitantes (art. 31), y especialmente de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social. Asimismo, la legislación de protección integral de derechos, además de incorporar el derecho a la vivienda digna, establece la prioridad de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a las políticas públicas.

Es menester señalar que el alcance de este derecho excede la posibilidad de acceso a un simple ''techo''. En 1992 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación General 4º donde se establecen los parámetros que constituyen una ''vivienda adecuada'' a los efectos del Pacto. En este sentido, se identifican siete estándares vinculados con el contenido del derecho: a) seguridad jurídica en la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura; c) accesibilidad económica; d) habitabilidad; e) accesibilidad física; f) lugar adecuado y, g) adecuación cultural.

En contraste con la robusta protección nacional, internacional y local del derecho a la vivienda digna y adecuada, la realidad muestra que el problema del déficit habitacional persiste y afecta especialmente al grupo de niñas, niños y adolescentes.

Según datos presentados por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, existen en la Ciudad 26 asentamientos precarios, 16 villas de emergencia, 19 conjuntos habitacionales, 2 núcleos transitorios, 172 inmuebles intrusados, 879 predios e inmuebles en la traza de la Ex Au 3, 288 familias alojadas en hoteles, 21 conventillos que son propiedad del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), 4 hogares de tránsito y 21 viviendas transitorias. En cuanto a la presencia de personas menores de edad en estos conjuntos, pese a que las niñas y los niños menores de 10 años representan un 12% del total de la población de la Ciudad[3], el porcentaje se eleva a 37.7% y a 50% si consideramos sólo a la población que reside en villas y en los Núcleos Habitacionales Transitorios, respectivamente. De manera

3 INDEC y Encuesta Anual de Hogares 2010.

concordante, del total de la población que habita en los conventillos, más del 40% tiene menos de 18 años.[4]

Lo cierto es que si bien el Gobierno diseña e implementa numerosos programas para hacer frente al problema de la emergencia habitacional, los mismos resultan ineficaces por varias razones: su mala formulación y su diseño ineficiente (prioridad de las políticas transitorias antes que las definitivas), la falta de articulación entre ellos, el déficit en la implementación. Muchas veces, ello responde al modo en que el Estado entiende las problemática habitacional, en tanto no la concibe como una afectación a un derecho y en consecuencia desatiende las implicancias que ello conlleva.[5]

Los numerosos programas para hacer frente a la emergencia habitacional resultan ineficaces por varias razones: la prioridad de las políticas transitorias antes que las definitivas, la falta de articulación...

Frente a esta situación, el rol del Ministerio Público Tutelar debe verse robustecido para efectivizar en particular el derecho a vivienda. Ello requiere de intervenciones de diversa índole: el reclamo ante la Justicia –ya sea en casos individuales como colectivos– para garantizarlos, la presentación de informes y proyectos de ley para que se prioricen políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes, la articulación con actores clave tanto de los organismos públicos como de la sociedad civil para implementar acciones tendientes a garantizar estos derechos.

Respecto de esto último, es menester señalar que durante 2011 se continuó participando en la Mesa de Vivienda que el MPT co-organiza con el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Desde allí se llevaron a cabo reuniones

4 Información que surge de la investigación en curso que realiza la AGT sobre "Las políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis sobre su especial impacto en la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes".

5 Para un mayor desarrollo de la política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires consultar: Ministerio Público Tutelar (2010): *Las políticas públicas de infancia y salud mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005 - 2010)*, Buenos Aires, Editorial Eudeba.

mensuales para dialogar con representantes de organismos públicos y de la sociedad civil que trabajan en torno a este tema. Allí, distintos participantes brindaron información relevante sobre las tareas que realizan, se otorgaron apoyos recíprocos y se debatieron estrategias de incidencia en la formulación e implementación de las políticas habitacionales de la ciudad, al tiempo que se propició la discusión de una agenda conjunta para avanzar en esta temática.

A continuación se presentan las principales acciones de incidencia en materia de vivienda desarrolladas por el MPT en el año 2011.

2.1. Acciones para revertir jurisprudencia regresiva del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (sentencia "Alba Quintana" y "Arrieta")

Con el fin de revertir la doctrina regresiva en materia de derecho a la vivienda establecida en el precedente "Alba Quintana" del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires[6], durante 2011 la Asesoría General Tutelar presentó diversos recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Recordemos que en mayo de 2010 el Tribunal Superior delimitó en el caso mencionado de manera regresiva el alcance y piso mínimo del derecho a la vivienda, en tanto estableció que la obligación de brindar asistencia por parte del Gobierno de la Ciudad quedaba cumplimentada con los servicios de paradores y hogares de tránsito, es decir, con programas que sólo permiten pernoctar, pero no otorgan seguridad alguna a las personas que pretenden habitar en ellos. Éstos, en general, significan una digresión de las familias que viola el derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes.[7]

En dicha sentencia, el Tribunal debía 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* (Decreto Nº 690/06) una vez cobrado el total de las cuotas mensuales legalmente establecidas y sin que hubiera podido

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

7 Para más información sobre las repercusiones de este caso, consultar: MPT (2011): *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*, Buenos Aires, Editorial Eudeba. Allí Roberto Gargarella, Gustavo Maurino, Facundo Di Filippo, Laura Pautassi, Laura Royo, Romina Faerman, entre otros, analizan y reflexionan el estado de situación del derecho a la vivienda digna en la Ciudad de Buenos Aires.

mejorar su crítica situación habitacional. Más grave aún resulta que este antecedente jurisdiccional restrictivo se haya aplicado sistemáticamente y sin modificar punto alguno de la sentencia en casos en los que se vieron vulnerados derechos de niños, niñas y adolescentes. A ello debe sumarse que, por una resolución posterior, del Tribunal Superior se restringió en el tiempo el alcance de las medidas cautelares en casos de reclamos vinculados al mismo programa de emergencia habitacional (caso ''Arrieta'').

Ante esta situación, durante 2011 la Asesoría General Tutelar llevó adelante las siguientes acciones:

a. Presentación de dictámenes ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad

En virtud de los artículos 1 y 46 de la Ley № 1.903 y el artículo 125 de la Constitución de la Ciudad, la Asesoría General Tutelar tiene la función de emitir un dictamen fundado en los casos que lleguen ante los estrados del máximo tribunal local donde se discutan derechos de niños, niñas y adolescentes o personas afectadas en su salud mental.

En este sentido, los casos judiciales sobre emergencia habitacional en los que se expidió durante 2011 versaban sobre la afectación a derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes ante la denegación de la Administración de continuar con el pago previsto en el Programa ''Atención para familias en situación de calle'', previsto por los Decretos № 690/960. Así, y a los fines de modificar la jurisprudencia vigente a partir del precedente ''Alba Quintana'' dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, la Asesoría expresó varias consideraciones que vale remarcar.

La primera de ellas es que, sin perjuicio de que el Programa entiende a los grupos familiares como los ''beneficiarios'' del mismo, los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho en general y del derecho a una vivienda adecuada en particular. En segundo lugar, y vinculado con ello, resaltamos que nuestros compromisos asumidos constitucionalmente con la comunidad internacional imponen considerar a los niños, niñas y adolescentes como un grupo con una especial protección normativa de sus derechos. Finalmente, los compromisos internacionales en materia de vivienda digna y adecuada implican por sí mismos la insuficiencia de políticas como paradores u hogares de tránsito, particularmente teniendo en cuenta la afectación del derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes. Bajo estas consideraciones teóricas, se sostuvo que resultaba inconstitucional la interrupción del pago del subsidio mientras subsistieran las condiciones que originaron y justificaron el otorgamiento del mismo.

b. Presentación de recursos extraordinarios ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Se presentaron recursos extraordinarios federales en los casos en los que se encontraban involucrados los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a fin de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidiera sobre el alcance del derecho a la vivienda digna y adecuada, tema de trascendental importancia que incluso quedó en evidencia en tanto el tribunal federal convocó a una audiencia pública para resolver la cuestión.

A raíz de la entrada en vigencia de la Ley № 3.706 de ''Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle'', el MPT presentó diversos escritos ante el Máximo Tribunal en los que alegó que no era posible admitir que la cobertura habitacional que brindara el Estado fuera a través de hogares o paradores, ya que la esta Ley considera explícitamente que las personas o grupos familiares que permanecen en hogares o paradores se encuentran en situación de calle. En el mismo sentido, la Ley define el contenido mínimo al derecho a la vivienda como el derecho a la asistencia económica, que queda circunscripta al Decreto N° 690/06 en tanto es el único programa de transferencia de ingresos. En virtud de ello, entre otras consideraciones, la sentencia del Tribunal Superior local resultaba violatoria de este derecho.

En consecuencia, se señaló que la Corte Suprema de Justicia de la Nación debía resolver las peticiones efectuadas y delimitar el alcance del derecho a la vivienda conforme lo establece la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos.

c. Presentación de Informe ante la Relatora sobre el Derecho a la Vivienda del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

En junio de 2011 la Asesoría General Tutelar envió a la Relatora sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Arq. Raquel Rolnik, el informe ''El derecho a la vivienda digna y adecuada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las interpretaciones restrictivas del Tribunal Superior de Justicia y sus críticas consecuencias para los sectores en situación de emergencia habitacional''.

Luego de colaborar con diversas organizaciones de la sociedad civil que realizaron presentaciones vinculadas a la problemática habitacional de los sectores más perjudicados de la Ciudad de Buenos Aires durante la visita oficial de la Relatora a la República Argentina entre el 13 y el 21 de abril de 2011, la Asesora General Tutelar consideró oportuno presentarle mediante una carta de alegación el referido Informe. En él se evidenció có-

mo el conjunto de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ya mencionadas, sumado a los programas oficiales destinados a atender la emergencia habitacional, empujaban indefectiblemente a los sectores más perjudicados a una crítica situación de vulnerabilidad, altamente violatoria de su derecho a la vivienda digna y adecuada.

La Asesora General Tutelar tiene la expectativa de que el informe enviado contribuya a que la Relatora, en el marco de su mandato, tome las medidas pertinentes en resguardo del derecho a la vivienda digna y adecuada.

2.2. Presentación de Acción de amparo por condiciones del "Parador Costanera"

Desde hace dos años el Ministerio Público Tutelar viene observando y cuestionando la situación del Centro de Inclusión Buenos Aires Presente (CISC BAP) "Costanera Sur", destinado a la atención de grupos familiares en situación de calle. La falta de respuesta a los reclamos presentados a la Subsecretaria de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social (ámbito de competencia en el cual se encuentra el parador) conllevó a la presentación de una acción de amparo.

Previamente, en pos de examinar los posibles avances, en 2011 se realizaron nuevas visitas en las que se constató que las pequeñas mejoras parciales no resultaban suficientes.

Al 1º de febrero el parador que alojaba a 80 personas, contaba con un solo baño para mujeres y únicamente dos inodoros y dos duchas utilizables. Se pudieron constatar paupérrimas condiciones de limpieza e infraestructura, además de la falta de insumos básicos como toallas, pañales, elementos para primeros auxilios, y la presencia de plagas que atentan contra la salud de quienes allí deben residir al no tener otra alternativa. Asimismo, se verificó una ausencia total de orientación de parte de los profesionales que allí trabajan para que las familias logren una salida a su problemática, y la inexistencia de articulación entre el Consejo de Derechos de Niños, el Instituto de Vivienda de la Ciudad y demás efectores del Ministerio de Desarrollo Social para la asistencia y orientación de las personas alojadas.

El 3 de mayo de 2011, ante la violación flagrante de los derechos de dignidad, igualdad, integridad física y psíquica y del derecho a la convivencia familiar de los niños y las niñas que se alojan en el Centro de Inclusión Social, la Asesoría Tutelar № 1 a cargo interinamente de la Dra. Mabel López Oliva presentó una acción de amparo. El objeto de la misma fue el cese de

la omisión de la obligación del Gobierno de la Ciudad de brindar a los niños y niñas alojados en el Parador Costanera condiciones de habitabilidad y de funcionamiento dignas, seguras y adecuadas, y el inicio del cumplimiento de su obligación de adoptar medidas conducentes y efectivas para que la situación de emergencia habitacional dure el menor tiempo posible y que puedan acceder a respuestas de egreso sustentables.

El MPT presentó una acción de amparo y requirió que el Gobierno diseñe y ejecute un plan de obras que contemple la refacción y acondicionamiento de Centro Costanera para personas en situación de calle

En tal sentido se requirió que se ordene al Gobierno de la Ciudad que diseñe, presente y ejecute un plan de obras en tiempo urgente y perentorio, que contemple refacciones, remodelación y acondicionamiento de CISC BAP Costanera, respetando la normativa vigente en materia de infraestructura y de seguridad. Con respecto al funcionamiento, se solicitó se ordene a que se diseñe y presente un protocolo que incluya una propuesta de funcionamiento en la cual se contemplen mecanismos de atención y/o derivación a los programas del Gobierno de la Ciudad para efectivizar los egresos del Centro en un plazo breve y con respuestas adecuadas y sostenibles.

La Jueza Andrea Danas, a cargo del Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario № 9, resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó al Gobierno de la Ciudad presentar en el plazo de 10 días un cronograma de tareas que contemplara la reparación de desperfectos en los baños y dormitorios; documentación que acreditara la designación de todo el personal que se desempeña en el Centro Costanera; un protocolo de funcionamiento en el cual se contemplaran los mecanismos de orientación, atención derivada y articulada de los programas con que cuenta la Administración local; y le otorgó 30 días para la finalización de las tareas de reparación de desperfectos en los baños y dormitorios.

Dado que la resolución ha sido apelada por la demandada, la Asesoría de Cámara Tutelar se encuentra interviniendo actualmente ante la Cámara del fuero Contencioso, Administrativo y Tributario.

Para no legitimar "depósitos de pobres"

Página 12 , 14 de mayo de 2011

Por Leonardo Rossi

Es el único parador para familias en la Ciudad, donde asisten por las noches 140 personas. La Asesoría presentó un amparo para que el gobierno revierta el "cuadro de desidia" del lugar. Denuncian que la falta de soluciones crea refugiados crónicos.

La Asesoría General Tutelar de la Ciudad presentó una acción de amparo ante el fuero Contencioso Administrativo para que el gobierno porteño revierta de manera urgente el "cuadro de desidia" que padece el único parador para familias en situación de calle de la ciudad, ubicado en Costanera Sur, reabierto en 2009 por la gestión macrista. El organismo que defiende los derechos de niñas, niños y adolescentes denuncia, en sucesivos informes, la falta de infraestructura adecuada –como son baños para los menores–, una asistencia que no plantea instancias superadoras a quien no tiene un techo, y la desatención de cuestiones básicas como la salud. De no avanzar en una política integral que aborde el problema de pobreza y falta de vivienda, desde la AGT entienden que se legitima, como en este caso, la creación de "depósitos de pobres".

En su presentación judicial hecha el 3 de mayo, la AGT exige que el gobierno porteño "cese en su actitud discriminatoria" ante quienes asisten a ese centro, ubicado en España 2265, ya que la institución no les brinda "condiciones de funcionamiento dignas, seguras y adecuadas". Además critica la falta de adopción de medidas para que el alojamiento de las familias "dure el menor tiempo posible", y accedan a "egresos sustentables" en materia habitacional.

El 2 de septiembre de 2009, tras la reapertura del refaccionado parador, desde el gobierno de Mauricio Macri aseguraron que ofrecerían "todos los días alojamiento, alimentación y atención médica, psicológica y social a 140 personas en situación de calle". Y, orgullosa, la ministra de Desarrollo Social, María Eugenia Vidal, prometía: "Retomamos una antigua iniciativa, reactivamos la obra y ahora hemos sumado más equipo, infraestructura y vacantes que seguiremos ampliando". (...)

Tras una visita de control, el 22 de febrero último, la AGT enumera múltiples deficiencias. "Falta de botiquín y productos de primeros auxilios", "mala calidad de la comida provista y falta de entrega de viandas especiales para niños con bajo peso y otros problemas de salud", "falta de ropa de cama, toallas y pañales", "escasez de baños –para 70 mujeres hay dos duchas y dos inodoros, porque otros cuatro sanitarios están rotos– y "pésimas condiciones de limpieza en habitaciones y baños", donde se detecta la presencia de cucarachas, son algunas de las fallas señaladas.

La asesora tutelar Mabel López Oliva le dijo a Página/12 que en su última recorrida por el parador, el 7 de abril, "la situación seguía igual". Cansada de realizar intimaciones al subsecretario de Fortalecimiento Familiar, José Luis Acevedo, y de no obtener respuestas, López Oliva optó por apostar a esta instancia judicial. (...)
En otro tramo de la presentación, desde la Asesoría apuntan que es "inaceptable" que no se coordinen tareas entre los trabajadores del parador y el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes ni con otras áreas de Desarrollo Social a fin de orientarlas en torno de cuestiones educativas, de vivienda y sociales. (...)
Para la funcionaria de la AGT, el "circuito perverso" que genera la política llevada adelante en este centro tiene varias causales. "No brinda oferta para superar la situación de calle, y muchos se quedan por un tiempo prolongado. Otros no aguantan el régimen institucional que allí les plantean –horarios para entrar, salir, comer, bañarse– y deciden irse y seguir en la calle. Y están los que consiguen algún subsidio habitacional, pero cuando se les agota ese recurso regresan al parador." (...)

http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/sociedad/3-168143-2011-05-14.html

Denuncia de la Asesoría Tutelar por el estado de un parador para familias en situación de calle

Para no legitimar "depósitos de pobres"

La Asesoría General Tutelar de la Ciudad presentó una acción de amparo ante el fuero Contencioso Administrativo para que el gobierno porteño revierta de manera urgente el "cuadro de desidia" que padece el único parador para familias en situación de calle de la ciudad, ubicado en Costanera Sur, reabierto en 2009 por la gestión macrista. El organismo que defiende los derechos de niñas, niños y adolescentes denuncia, en sucesivos informes, la falta de infraestructura adecuada –como son baños para los menores–, una asistencia que no plantea instancias superadoras a quien no tiene un techo, y la desatención de cuestiones básicas como la salud. De no avanzar en una política integral que aborde el problema de pobreza y falta de vivienda, desde la AGT entienden que se legitima, como en este caso, la creación de "depósitos de pobres".

En su presentación judicial hecha el 3 de mayo, la AGT exige que el gobierno porteño "cese en su actitud discriminatoria" ante quienes asisten a ese centro, ubicado en España 2265, ya que la institución no les brinda "condiciones de funcionamiento dignas, seguras y adecuadas". Además critica la falta de adopción de medidas para que el alojamiento de las familias "dure el menor tiempo posible", y accedan a "egresos sustentables" en materia habitacional.

El 2 de septiembre de 2009, tras la reapertura del refaccionado parador, desde el gobierno de Mauricio Macri aseguraron que ofrecerían "todos los días alojamiento, alimentación y atención médica, psicológica y social a 140 personas en situación de calle". Y, orgullosa, la ministra de Desarrollo Social, María Eugenia Vidal, prometía: "Retomamos una antigua iniciativa, reactivamos la obra y ahora hemos sumado más equipo, infraestructura y vacantes que seguiremos ampliando". Este diario consultó a esa cartera, pero ningún funcionario aceptó hacer declaraciones porque, argumentaron, no estaban notificados de la presentación del amparo.

Tras una visita de control, el 22 de febrero último, la AGT enumera múltiples deficiencias. "Falta de botiquín y productos de primeros auxilios", "mala calidad de la comida provista y falta de entrega de viandas especiales para niños con bajo peso y otros problemas de salud", "falta de ropa de cama, toallas y pañales", "escasez de baños –para 70 mujeres hay dos duchas y dos inodoros, porque otros cuatro sanitarios están rotos– y "pésimas condiciones de limpieza en habitaciones y baños", donde se detecta la presencia de cucarachas,

2.3. Avances en el caso "El Cartón"

Durante 2011 se concluyó la construcción de la segunda tanda de 120 viviendas –estando aún pendiente la entrega de las mismas– "El Cartón", iniciada por diversos actores en el año 2007, entre ellos la AGT. Allí se ordenó al Gobierno de la Ciudad otorgar viviendas sociales definitivas a la totalidad de las familias habitantes del "Asentamiento AU7", según lo establece la Ley Nº 1.987.[8]

A fin de elaborar la nómina de beneficiarios y en base a la experiencia obtenida en relación a la primera adjudicación, el Tribunal dispuso la creación de una nueva Unidad de Coordinación conformada por representantes del Ministerio Público de la Ciudad (Tutelar y de la Defensa) y del Poder Ejecutivo (Instituto de la Vivienda de la Ciudad y Procuración).

La nómina debía ser elaborada en base a los criterios que estableció el Tribunal, quien determinó que la misma solo podía estar integrada por personas que cumplieran con los siguientes requisitos:

- encontrarse incluidas en el censo que conforma el anexo I de la Ley Nº 1.987;
- haber habitado en el centro de evacuados de la ex villa cartón ubicado en el Parque Roca de la Ciudad;
- haberse presentado a la convocatoria efectuada por la Unidad de Coordinación en oportunidad de la primera etapa de ejecución.

Tal resolución fue apelada por la Defensoría Nº 2, que interpuso recurso de reposición con apelación en subsidio, requiriendo que el juez revocase, a fin de que no resulte un obstáculo para la inclusión de un grupo familiar en el listado final de beneficiarios por la mera circunstancia formal de no haber concurrido a la convocatoria efectuada. La respuesta fue negativa y se rechazó tanto el recurso de revocatoria interpuesto como el de apelación en subsidio.

Teniendo en cuenta que sólo 95 familias cumplían con los tres requisitos exigidos, la Asesoría General Tutelar planteó la necesidad de que la nó-

8 Recordemos que habitantes del asentamiento denominado "El Cartón", ubicado inicialmente bajo la autopista AU 7, denunciaron, desde el año 2006, las pésimas condiciones de habitabilidad que padecían. La Ley Nº 1.987, que tiene como objeto satisfacer la demanda de viviendas sociales definitivas en general, establece la prioridad de entrega para la totalidad de las familias que allí habitan. En el mes de febrero de 2007 acaeció un incendio que tuvo como consecuencia la destrucción casi total del establecimiento. Las familias damnificadas fueron trasladadas a las viviendas transitorias, ubicadas en el predio del Parque Roca y a partir de 2010 comenzó el proceso de adjudicación de viviendas.

mina se completara teniendo en cuenta de manera prioritaria a aquellos grupos familiares que contaran con mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes y, dentro de ellos, priorizar a las familias constituidas por personas menores de edad con capacidades especiales.

Asimismo, se requirió que se hiciera una excepción en relación a una mujer cuyos hijos se encontraban alojados en una institución de albergue de niños, a la espera de que se concrete la adjudicación de la vivienda y demás condiciones socioeconómicas necesarias para la crianza de los mismos a cargo de su madre.

Finalmente, el 14 de octubre de 2011 se dictó la resolución que estableció una nómina de 125 beneficiarios en total, dado que habían quedado 5 viviendas vacantes de la primera adjudicación.

2.4. Acción judicial sobre las obligaciones del Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Unidad de Gestión e Intervención Social en materia de déficit habitacional

La fragmentación de las políticas públicas en materia habitacional provoca situaciones de desinformación y delegación de competencias entre la multiplicidad de organismos obligados en la materia, lo cual deviene en un continuo perjuicio a las personas que habitan las zonas más pobres de la Ciudad.

En este marco, el MPT impulsó una acción de amparo por la vulneración del derecho a la vivienda de una niña y su familia –residentes de la Villa 6 ''Cildañez''–, cuya casa se encontraba en peligro de derrumbe. Se denunció allí que la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) –organismo encargado de realizar las obras necesarias en las viviendas ubicadas en las villas de la Ciudad– justificó con la falta de presupuesto su negativa a realizar las tareas correspondientes aun cuando su propio equipo del área social y técnica catalogó la situación de ''Prioridad 1'', por encontrarse en riesgo la vida de los integrantes del grupo familiar.

La acción de amparo tuvo como principal consecuencia que al momento en que el Gobierno de la Ciudad fue notificado de la demanda, la UGIS dio inicio a las obras requeridas.

Este caso, a su vez, sirvió como base para presentaciones posteriores en el mismo sentido para familias que padecían graves vulneraciones a su derecho a la vivienda.

Sin embargo, actualmente, desde el Ministerio Público Tutelar se impulsa que la problemática sea solucionada sin necesidad de intervención judicial, con la observancia efectiva de las obligaciones que competen a los

distintos organismos del Gobierno, reservando la instancia judicial para casos de incumplimiento.

2.5. Criterio General de Actuación para la intervención del MPT ante casos de desalojo (RES AGT 14/2011)

A partir de la profundización de la situación de precariedad habitacional que afecta a miles de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, entre ellos, niños, niñas y adolescentes, la Asesoría General Tutelar dispuso mediante Resolución 14/2011[9] un criterio general de actuación para los Asesores Tutelares de Primera Instancia de ambos fueros, en casos de situación de amenaza o riesgo de situación de calle que afecten el derecho a la vivienda.

Así, este criterio general de actuación propone, por un lado, la sistematización y centralización de datos estadísticos a los fines de avanzar en estrategias estructurales en torno a esta problemática; y, por el otro, generar un orden en el marco de los numerosos procesos de desalojo, que tienda a la eficiencia y a la eficacia y evite el estipendio innecesario de recursos humanos, con el fin de garantizar el acceso a la Justicia de los sectores desaventajados.

Finalmente, en virtud de la información obtenida mediante el criterio referido, en el primer semestre de 2011 se han contabilizado 58 desalojos en los que este Ministerio Público Tutelar tomó intervención. Muchos de ellos han sido resueltos mediante una intensa actividad extrajudicial, mientras que otros debieron ser judicializados.

2.6. Presentación de proyecto de ley sobre prioridad de niños, niñas y adolescentes en materia de vivienda digna (Ley Nº 4.042)

La Asesoría General Tutelar presentó un proyecto de ley ante la Legislatura de la Ciudad proponiendo incorporar expresamente la "Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda".

El proyecto fue asumido como propio por los diputados Martín Hourest, Rocío Sánchez Andía, Diana Maffia y María América González. La propuesta legislativa fue llevada al recinto luego de conseguir los dictámenes en las respectivas comisiones de "Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud" y "Vivienda". El 24 de noviembre de 2011 fue sancionada como ley, y publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires el 1º de marzo de 2012.

9 Consultar la resolución en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/resoluciones_jusbaires2011?page=21

La Ley № 4.042 establece modificaciones a las Leyes № 341 y № 1.251, a fin de establecer que los grupos familiares integrados por niños, niñas y/o adolescentes –de escasos recursos económicos– tengan prioridad, ya sea para el otorgamiento de subsidios/créditos o para la adjudicación de inmuebles construidos a raíz de los programas de urbanización, núcleos habitaciones transitorios y asentamientos.

La AGT dispuso un criterio general de actuación para los Asesores de Primera Instancia, en casos de amenaza o riesgo de situación de calle por desalojos

Asimismo, posee una cláusula genérica que indica que en todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten con la intervención del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá otorgarse prioridad a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes, sin perjuicio de los demás criterios que establezcan las normas específicas.

Esta Ley es central para el ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada de los niños, niñas y adolescentes.

2.7. Monitoreo del programa de Créditos Individuales del Instituto de la Vivienda de Ciudad (Ley № 341)

Durante 2011 se realizó un seguimiento pormenorizado del programa de Créditos Individuales creado por la Ley local № 341, una de las pocas alternativas habitacionales con las que cuentan ciertos sectores de la población más vulnerable de la Ciudad para obtener una vivienda definitiva.

La Ley № 341 se enmarca en de las "Soluciones Habitacionales" programadas por el IVC, las cuales contemplan el otorgamiento de créditos hipotecarios, ya sean individuales o colectivos, para el acceso a la vivienda destinados exclusivamente a familias en situación crítica habitacional. Según la página web del Gobierno de la Ciudad, éste es su principal programa de créditos hipotecarios individuales.

Se realizaron numerosos pedidos de información a los fines de analizar la normativa que regula el programa, entender su funcionamiento, lograr una mejor comprensión de sus irregularidades y otorgar mejor información a sus potenciales beneficiarios que realizan consultas en las oficinas descentralizadas de esta Asesoría.

Presentación del libro El derecho a la vivienda y proyecto de ley sobre prioridad

Convocado en forma conjunta por el Ministerio Publico Tutelar y la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad, se presentó el cuarto libro de la colección institucional *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires*.
Se trata de una compilación de artículos de expertos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática -como Roberto Gargarella, Laura Pautassi, Laura Royo, Gustavo Maurino, Facundo Di Filippo, entre otros- en los que se desarrollan rigurosos análisis que brindan claves para comprender los núcleos centrales del debate actual en lo que refiere al alcance y grado de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada y al rol que asume la Justicia en la materia.
En el marco de este evento se expuso el proyecto de ley para dar prioridad a niños, niñas y adolescentes en el acceso a la política habitacional, que fue presentado por la Asesoría General Tutelar y recogido por los diputados Rocío Sánchez Andía, Diana Maffía, Martín Hourest y María América González, el cual finalmente logró su sanción el 25 de noviembre de 2011.

30-03-2011. Presentación del libro *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.* De izquierda a derecha: Diputada (MC) Diana Maffía, Diputada Rocío Sánchez Andía, Laura Musa, Diputado (MC) Facundo Di Filippo, Lic. Silvia Stuchlik (AGT).

Para leer el libro, acceda a la sección Publicaciones de nuestra Web.
http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones

3. El derecho a la educación

En materia educativa, la Ciudad de Buenos Aires ha devenido en un escenario desigualitario en virtud del trato discriminatorio que afecta a niños, niñas y adolescentes que habitan sus zonas más pobres. Esto se debe a la deficitaria calidad del servicio educativo que allí se brinda en relación con el resto de la Ciudad.[10]

La situación muestra su gravedad al ser contrastada con la centralidad y el alcance que el derecho a la educación tiene en nuestra legislación vigente. Por una parte, la Constitución de la Nación contiene una serie de disposiciones que, de manera expresa, da cuenta de nuestros compromisos como comunidad respecto a la educación. Así, el artículo 14 prescribe que todos los habitantes tienen derecho a aprender. Asimismo, ordena al Congreso dictar leyes que organicen el sistema educativo en todo el país, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, asegurando la igualdad de oportunidades y fomentando el respeto de los valores democráticos y el desarrollo de todas las capacidades de los educandos.[11]

Por otro lado, nuestro bloque de constitucionalidad federal contiene una serie de disposiciones que, según conocida jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, resultan obligatorias para la aplicación de los mismos en las condiciones de su vigencia.[12]

A nivel internacional, los tratados de derechos humanos conciben a este derecho como fundamental. Así lo estipulan, entre otros instrumentos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que regula el derecho a la educación en los artículos 13 y 14 y la Convención sobre Derechos del Niño en los artículos 28 y 29.

A nivel nacional, este derecho se encuentra reconocido en los artículos 15 y 16 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, № 26.061.

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece: ''La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y fi-

10 Se encontrará más información sobre estos temas en el Capítulo IV de este Informe, en el que se presentan los principales datos del monitoreo de las políticas educativas del sur de la Ciudad, a partir del análisis realizado por las Oficinas de Atención Descentralizada de la AGT.

11 Cfme. art. 75, inciso 19º.

12 Cfme. la jurisprudencia en los casos ''Giroldi'' (sentencia del 7 de abril de 1995, en JA, T.III.1995), ''Arana'' (sentencia del 19 de octubre de 1995), y en ''Bramajo'', (Sentencia del 12 de septiembre de 1996), entre otros.

nanciar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida y hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine'' (art. 24). Además, ''asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos'' (art. 23).

De la misma forma, la Ley Nº 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en los artículos 27 y 29, prescribe el derecho a la educación de los niños con miras a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo. Además garantiza la igualdad de condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, instrumentando las medidas necesarias para su retención en el mismo.

Sin embargo, el desacople entre el marco normativo vigente y las efectivas políticas públicas en la materia queda de manifiesto en diversas situaciones de vulneración del derecho a la educación en los distintos niveles de enseñanza. A continuación se presentan sucintamente diversas acciones de incidencia desarrolladas desde la Asesoría General Tutelar durante 2011.[13]

3.1. Educación inicial. 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 acción judicial iniciada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ante la falta de vacantes educativas en nivel inicial, en febrero de 2011 el Tribunal Superior de Justicia aprobó el Acuerdo al que arribaron el GCBA y ACIJ, luego de intensas negociaciones de las que la AGT ha participado activamente. En dicho Acuerdo, el Gobierno reconocía la legitimidad del reclamo presentado y en consecuencia, en virtud de las obligaciones asumidas por el Estado local, las partes acordaron crear una mesa de trabajo bimestral que tendría como finalidad monitorear el

13 Para más información sobre estos temas, consultar en este Informe el Capítulo IV que desarrolla las acciones desarrolladas por las Oficinas de Atención Descentralizada de la AGT en la zona sur de la Ciudad.

cumplimento de ellas y proponer acciones correctivas, si correspondiere. Durante el trascurso de 2011, la AGT participó de las 6 reuniones de trabajo que se realizaron con participación de la Asesoría Tutelar №1, el Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación.

En el marco de la acción judicial por falta de vacantes en educación inicial, la AGT participa de la mesa de trabajo creada para monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por el GCBA

En lo que respecta a la obligación asumida por el GCBA de generar más vacantes en nivel inicial, en las diversas mesas de trabajo se monitorearon las obras comprometidas en el marco del Acuerdo. Para ello, a los efectos de corroborar la información provista en ese espacio de trabajo y evaluar su adecuación al derecho a la educación, se generó información oficial a través de oficios judiciales; se analizó la información registrada en el Sistema de Gestión Escolar; se concurrió a los establecimientos que debían estar en construcción y se visitaron las instituciones con las que el GCBA proponía conveniar, entre otras acciones. Además, se concurrió a diversos establecimientos educativos ubicados principalmente en zonas de villas, donde se detectaron irregularidades vinculadas a lo edilicio que afectan el normal funcionamiento, dando lugar al inicio de actuaciones. En todos los casos, dicha información se llevó a la mesa de trabajo y fue entregada a los participantes.

En cuanto a las obligaciones del Ministerio de Desarrollo Social, en la mesa de trabajo se monitoreó la construcción de los Centros de Primera Infancia que formaban parte del acuerdo homologado. A estos efectos se visitaron todos los establecimientos. Asimismo, se llevó una denuncia recibida por la OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya, referida a un Centro que habría estado cobrando una cuota a aquellas personas que se inscribían. Dicha denuncia fue receptada por los funcionarios del MDS, quienes informaron que se habían realizado entrevistas con los referentes del centro denunciado a los efectos de intimarlos. A la vez, aseguraron que ofrecieron colocar carteles en todos los centros donde se anunciaba la gratuidad del servicio de cuidado y un número de teléfono para realizar denuncias.

3.2. Acciones judiciales iniciadas por situaciones de precariedad edilicia

En el marco de las visitas institucionales a diferentes establecimientos educativos de los barrios más postergados de esta Ciudad realizadas por la Asesoría Tutelar de Primera Instancia № 1, se tomó conocimiento de la extrema situación de inseguridad que padecen los alumnos y alumnas que concurren a algunas de esas escuelas cuyas condiciones edilicias son especialmente precarias.

En todos los casos, se intimó reiteradamente al Gobierno para que remedie la situación descripta. En aquellos casos en los que no se respondió o la respuesta fue inadecuada o insuficiente, se realizaron acciones de amparo para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

A modo de ejemplo, a continuación se describen algunos de estos casos:

a. Escuela primaria № 15 de Lugano. Los problemas de los alumnos y las alumnas que asisten a la escuela primaria № 15 de Lugano se centran en dos puntos: por un lado, se ven obligados a convivir con personas ajenas a la institución educativa puesto que la escuela comparte lugares comunes con el Centro de Salud № 28; por el otro, existen diversos problemas de mantenimiento del edificio escolar.

Luego de numerosas intimaciones al Gobierno que no tuvieron respuesta, se procedió al inicio de una acción de amparo[14] con fecha 4 de agosto, cuyo objeto consistió en que se ordene al Gobierno de la Ciudad ejecutar las acciones necesarias para dotar al Centro de Salud y Acción Comunitaria № 28 y la Escuela Primaria № 15 Distrito Escolar № 21 ''Carlos Veronelli'' de accesos y espacios absolutamente independientes entre sí que garanticen a los niños que asisten al establecimiento educativo no verse obligados a convivir y/o circular por espacios comunes con personas ajenas a la comunidad educativa.

Con fecha 16 de agosto se realizó una audiencia en el marco de la cual el tribunal dispuso que en el plazo de 10 días el Ministerio de Educación debiera informar quiénes y de qué modo desempeñarían las tareas de control de ingresos y egresos de personas a la escuela y al centro de salud; y el modo de contratación de las obras a realizar para la separación del ingreso de personas a ambas instituciones y un cronograma de ejecución de dichas obras. Además, ordenó que en el plazo de 5 días dicha agen-

14 ASESORIA TUTELAR CAYT N° 1 Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA) Exp. 42002/0. Juz. 5, Secr. 10

cia estatal arbitrara los medios necesarios a fin de asegurar la pared lindera con la escuela contigua, y que se verificara la existencia de pérdidas en los baños.

Al finalizar el año 2011, las mencionadas refacciones se encontraban en proceso.

Sin embargo, en cuanto a las obras para separar ambas dependencias (CeSAC y Escuela), el GCBA no ha dado cumplimiento con la manda judicial que le exige acreditar la fecha de inicio de las mismas, la empresa contratada y el cronograma de ejecución. Por ello, la Asesoría ha solicitado que se intime al Ministro de Educación al cumplimiento de dicha obligación bajo apercibimiento de aplicación de sanciones. Esta petición se encuentra pendiente de resolución por el juzgado interviniente.

b. Escuela "Isauro Arancibia" para chicos en situación de calle

Durante las visitas institucionales se identificó un importante déficit edilicio y de funcionamiento de la escuela "Isauro Arancibia". Vale aclarar que este establecimiento educativo está destinado a niños y niñas en situación de calle.

Con relación a la situación edilicia, pueden mencionarse, entre otras, las siguientes fallas: ventanas rotas, cables expuestos, falta de seguridad en las escaleras y las ventanas, instalaciones inadecuadas para el funcionamiento de un jardín maternal, inexistencia de suministro de gas. Con relación al funcionamiento del establecimiento educativo, existía un déficit de insumos básicos para el normal desenvolvimiento de las actividades (línea telefónica, computadoras, etc).

Ante esta situación, se inició un proceso de intimaciones y reclamos al GCBA para que garantice condiciones de infraestructura adecuadas. Estas intimaciones no tuvieron el resultado requerido. Por ello el día 11 de noviembre de 2011 se inició una acción de amparo[15]. El objeto de la misma fue que se ordenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través del Ministerio de Educación que cese en su omisión de garantizar condiciones edilicias y de seguridad adecuadas en el inmueble donde funciona el Centro Educativo Isauro Arancibia sito en la Av. Paseo Colón 1318, y proveer recursos suficientes para los alumnos que asisten al mismo.

Además, se solicitó que se ordenara al Gobierno presentar el pliego de bases y condiciones donde figuren las obras y los plazos correspondientes a la construcción de un jardín de infantes en la planta baja, un comedor,

15 ASESORIA TUTELAR CAYT N° 1 Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO Expte № 43078/0 Juzgado № 6 Secretaria № 11.

un salón de usos múltiples, y la instalación del sistema de gas y calefacción, además de todo aquello que personal idóneo en la materia considerase necesario ejecutar para el debido funcionamiento del Centro Educativo. Asimismo, se solicitó que se ordenara al Ministerio de Educación proveer al Centro Arancibia de los recursos necesarios para la realización de los contenidos previstos por la coordinación.

En el primer despacho que emitió el Tribunal se ordenó la realización de un reconocimiento judicial en el establecimiento educativo.

3.3. Realización de mesa de trabajo sobre el problema de la excesiva rotación de docentes y cargos directivos

La realización de entrevistas con directivos de las escuelas aledañas a la Oficina de Atención Descentralizada Soldati-Nueva Pompeya alertó sobre el impacto negativo que tiene la excesiva rotación de los cargos docentes y directivos sobre la posibilidad de alcanzar un proyecto educativo sustentable.

A fin de desarrollar estrategias de intervención ante esta problemática, durante agosto de 2011 se realizaron en la sede de esta Asesoría General Tutelar tres desayunos de trabajo. Al primero concurrieron integrantes de Organizaciones de Derechos Humanos que trabajan en la temática; al segundo, académicas/os investigadoras/es y al tercero, representantes de organizaciones sindicales de docentes.

Las direcciones de los establecimientos educativos de nivel inicial, primario y medio que se encuentran ubicados en el Distrito Escolar № 19 entrevistadas expresaron en una amplia mayoría que la rotación en el personal directivo y docente resultaba un problema, y que ello se generaba debido a que las y los docentes aceptaban los cargos a los efectos de ''sumar puntos'', para pocos años después aplicarlos a otras escuelas en las que no existen los problemas de los establecimientos de la zona sur[16]:

- Los establecimientos escolares se encuentran en una peor situación edilicia que en otras zonas de la ciudad. En algunos casos, de emergencia.[17]

16 MPT (2011): *Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar*, Eudeba. Disponible en www.asesoriatutelar.gob.ar.

17 A modo de ejemplo, véase la Resolución № 1861/08 de la Defensoría del Pueblo que indica que ''la distribución del presupuesto asignado al Plan de Obras 2008 por distrito escolar permite inferir que el 49% del mismo se destinará a obras en escuelas ubicadas al sur de la Av. Rivadavia y el 51% en la zona norte. Se asigna a cuatro distritos escolares del extremo sur de la CABA, D.E. 4, 5, 19 y 21 (La Boca – Barracas - Bajo Flores - Villa Soldati -

- En las escuelas se presenta una insuficiencia de recursos tanto para material didáctico como para excursiones educativas fuera de ella.
- Existe una mayor cantidad de alumnos por cada maestro, producto del hacinamiento en las aulas.
- El sistema de transporte público es deficitario y, en consecuencia, no sólo el acceso resulta más dificultoso sino que además se convierte en más oneroso, ya que en muchos casos es necesario viajar en más de un transporte.
- La realidad social de los niños, niñas y adolescentes que asisten requiere, además de un adecuado nivel educativo, una especial contención por parte de los docentes. Sin embargo, en muchos casos, las escuelas carecen de los recursos humanos para llevar a cabo esa tarea correctamente (psicopedagogía, psicología, etc.).
- Es posible advertir un temor de parte de las y los maestros a la inseguridad. En algunos casos como en el Barrio Ramón Carrillo, el Ministerio de Educación provee de una camioneta que, cada 40 minutos, aproximadamente, recorre las escuelas del barrio a los efectos de transportar a los y las maestros/as hasta fuera del mismo.

Todos estos factores afectan de manera relacional la calidad educativa que reciben los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, y provocan una alta rotación y volatilidad de los cargos directivos y docentes que dificultan la realización de un proyecto educativo a largo plazo.

En el marco de los mencionados encuentros de trabajo se discutió un primer documento diagnóstico y se intentó profundizar tanto en las génesis de la problemática como en posibles líneas de acción. Teniendo en cuenta estos aportes, se enriqueció el primer documento, integrando las recomendaciones a fin de que una política pública aborde de manera integral y en toda su complejidad a este fenómeno.[18]

Nueva Pompeya - Villa Lugano) el 35,9% del presupuesto asignado a construcciones en el Plan de Obras 2008, casi lo mismo que a un D.E ; el 10º (Nuñez-Belgrano) que concentra el 32,5%".

18 Para más información consultar el documento MPT (2011): "Desigualdad Educativa en la zona sur de la Ciudad", *Documento de trabajo MPT Nº 13*, diciembre de 2011, Buenos Aires.

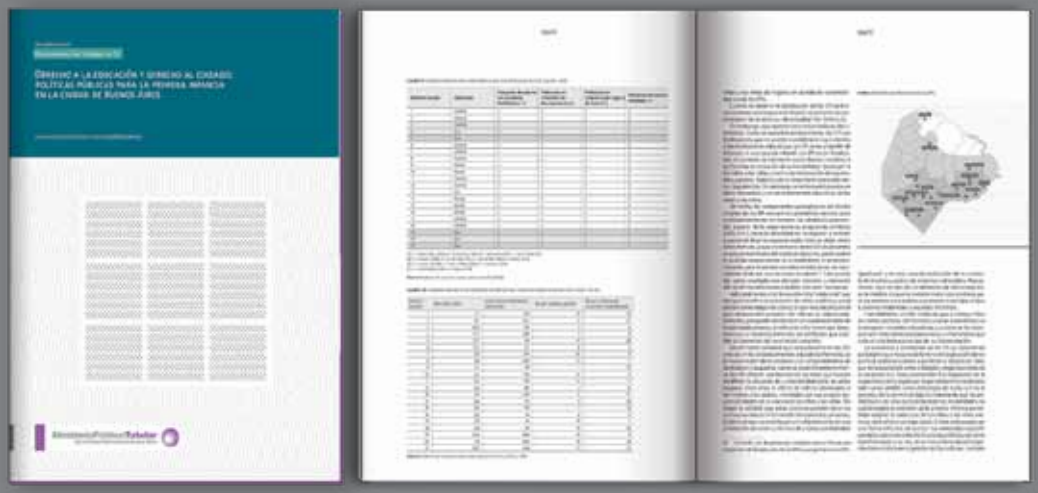
Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires

Con el objetivo de arribar a un diagnóstico general sobre las políticas públicas orientadas al cuidado y educación de los niños en su primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar realizó un trabajo de relevamiento y análisis, bajo la asistencia técnica del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) cuyos principales resultados se publicaron en el Documento de Trabajo MPT N° 12.

Ello en el marco del persistente incumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la educación a partir de los 45 días de vida, según establece la Constitución de la Ciudad.

La apuesta del trabajo fue revisar conjuntamente el derecho a la educación y el derecho al cuidado, buscando sinergias y complementariedades entre ellos, siempre bajo el presupuesto de que el accionar del Estado en esta materia resulta fundamental para intervenir en las dinámicas de producción y reproducción de las desigualdades sociales.

Para leer el Documento de trabajo, acceda a:
http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones



4. El derecho a la salud

El derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud. En este sentido, está directamente vinculado con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. Se trata de un concepto integral, debido al carácter de complementariedad e interdependencia de sus dimensiones. De este modo, se viola el derecho a la salud de una persona en la medida en que no se respeta alguno de sus componentes.

En la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución establece que ''el gasto público en salud es una inversión social prioritaria'' y que el sistema de salud debe ser gratuito y accesible para todos. Además, cuenta con una ley específica de salud –Ley N° 153– que alcanza a ''todas las personas sin excepción, sean residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires'', y establece, entre las garantías del derecho a la salud, las siguientes: la cobertura universal de la población, el gasto público en salud como una inversión social prioritaria, la gratuidad de las acciones de salud, y ''el acceso y utilización equitativos de los servicios, que evite y compense desigualdades sociales y zonales dentro de su territorio''.

En ejercicio de nuestras funciones de contralor de la política pública tendiente a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, durante 2011 profundizamos líneas de trabajo iniciadas en años anteriores que a continuación se desarrollan.

4.1. Acción para garantizar el debido funcionamiento del sistema de emergencia y atención primaria de la salud

En el marco del cierre intempestivo de algunos Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) que atienden especialmente población residente en villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires y atendiendo a las deficiencias denunciadas en el servicio que brinda el SAME, se comenzó un proceso de trabajo articulado entre la Asesoría Tutelar de Primera Instancia № 1, una organización del tercer sector (la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) y la Comisión de Vivienda, en el marco del expediente 39.381[19] que persigue el cese del Gobierno de la Ciudad en su omi-

19 ASESORIA TUTELAR CAYT N° 1 Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO Expte nº 39381/0. En un comienzo la causa fue asignada al Juzgado № 2, Secretaría № 3 y trasladada al Juzgado № 9 ante la recusación interpuesta por el GCBA respecto del Titular del primer juzgado mencionado.

sión discriminatoria contra las personas menores de edad que allí habitan de brindar la seguridad adecuada que permita el desarrollo normal de sus vidas.

En virtud de las mencionadas deficiencias, el juez interviniente dictó una medida cautelar dirigida a garantizar el debido funcionamiento del sistema de emergencia y atención primaria de la salud. Específicamente se ordenó al Gobierno de la Ciudad que, en forma inmediata:

- Confeccione un plan estructural de Salud, a presentarse en la Audiencia Pública, que incluya un protocolo de atención del SAME, de implementación inmediata, que garantice el servicio de emergencia médica a los habitantes de las villas asentamientos y complejos habitacionales (Soldati, Piedrabuena, Lugano, etc.) de la Ciudad de Buenos Aires, en tiempo oportuno y seguro, con las medidas de contingencias necesarias para que no se vea interrumpido por la falta eventual de recursos humanos de la Policía Federal Argentina.

- Disponga un plan de protección que efectivice las garantías en las condiciones de seguridad e integridad psicofísicas de los efectores y usuarios de los servicios de atención primaria de salud en los CeSAC y hospitales que prestan el servicio público de salud a las comunidades afectadas (villas, asentamientos y barrios pobres de la Ciudad), proveyendo de inmediato los recursos humanos idóneos.

Luego de ello, se conformó una mesa de trabajo dirigida a dar cumplimiento a la medida cautelar. En dicha mesa de trabajo –integrada por el Gobierno de la Ciudad; la Asesoría Tutelar № 1, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Legisladora Rocío Sánchez Andía– se han firmado dos acuerdos que fueron oportunamente homologados por el Tribunal.

En el primer acuerdo de la Mesa de Trabajo –homologado con fecha 24 de mayo de 2011– se establecieron compromisos de los diferentes actores (SAME, Vecinos, IVC, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Ambiente y Espacio Público) a fin de propiciar un mejor servicio de atención de salud en la emergencia en las villas y asentamientos de la Ciudad.

Con relación al SAME, el acuerdo más relevante estuvo dado por el compromiso de, ante una llamada de auxilio de una villa o asentamiento, comunicarse con el centro de operaciones del SAME y con el residente de la zona, para que éste pueda acompañar a la ambulancia junto con un patrullero de la Policía Metropolitana, que se encontrará con ésta en las in-

mediaciones de la villa siempre que se lo solicite el SAME (se ha unificado el sistema de radio del SAME). Además, se resolvió brindar cursos de capacitación en primeros auxilios y difundir las nociones básicas sobre éstos en los radios comunicacionales que existen en las villas. Y, por último, se acordó brindar a la Dirección General de Alumbrado Público los datos de las arterias principales para los accesos a las villas, a los fines de mejorar el servicio antes mencionado.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se comprometió a instalar alumbrado público en todas las calles, pasillos y senderos peatonales, comenzando por las arterias por las que el SAME hace su ingreso, y a realizar reuniones cada 15 días para identificar y nombrar las calles, y fijar carteles en las mismas –previa autorización del frentista.

A su vez, se obligó al Ministerio de Seguridad a garantizar el acompañamiento de las ambulancias que ingresen en los asentamientos.

Finalmente, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad se comprometió a brindar a las partes la totalidad de los mapas de los asentamientos y barrios carenciados, y a evaluar la factibilidad técnica de confección de nuevos mapas.

Actualmente, los compromisos asumidos por los Ministerios de Salud, Seguridad e IVC están siendo monitoreados por las partes. Con respecto a los compromisos asumidos por el Ministerio de Espacio Público, el Gobierno de la Ciudad ha reforzado el sistema de limpieza y en lo que hace al alumbrado e identificación de calles, todavía no han vencido los plazos otorgados para su cumplimiento.

El 13 de septiembre de 2011 se homologó un segundo acuerdo en la Mesa de Trabajo, en el que el Ministerio de Salud se comprometió a brindar a las autoridades de los CeSAC protocolos de actuación frente a los cortes de energía eléctrica, a fin de asegurar el debido funcionamiento del centro y conservar adecuadamente vacunas y medicamentos. También prometió acercar un diagnóstico técnico de los CeSAC que refiera pendientes en torno a la accesibilidad física del efector y a variables como equipamiento para personas con discapacidad; mantenimiento edilicio; mantenimiento/provisión/reemplazo de los equipamientos médicos y/o administrativos.

En virtud del compromiso asumido por el Ministerio de Salud, se ha presentado un informe que da cuenta de la situación actual de los Centros de Salud antes mencionados. En lo que sigue se comenzará a trabajar para que el GCBA realice en cada CeSAC las mejoras necesarias de infraestructura, mantenimiento y accesibilidad, y otorgue elementos adecuados pa-

ra el funcionamiento, conforme lo ordena la medida cautelar dictada en estas actuaciones.

Actualmente, las partes están trabajando en un tercer acuerdo con el objeto de lograr el compromiso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de garantizar condiciones adecuadas de infraestructura y de servicios de accesibilidad y de aparatología en los CeSAC que atienden a población residente en villas y asentamientos. El proceso, así, se encuentra en trámite, aún sin acuerdo sobre este punto.

4.2. Acción judicial por falta de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica en la época de epidemia de bronquiolitis

En los últimos años, la atención de casos de emergencia a través del Turno del MPT puso de manifiesto que la insuficiencia de las Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica (UTIP) para cubrir la demanda presentada en época de epidemia bronquiolítica estacional (mayo/junio) resulta un problema estructural de la política de salud de la Ciudad de Buenos Aires.[20]

De manera sistemática, niños y niñas no acceden a las UTIP a pesar de la urgencia que se presenta en los casos en que éstas son requeridas, situación que impacta especialmente en aquellos que sólo cuentan con una cobertura pública.

Frente a esta situación, el Ministerio Público Tutelar interpuso, con fecha 27 de junio de 2011, una acción de amparo colectivo y preventivo con el objeto de que se ordene al Gobierno local que cumpla con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud integral de todos los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad[21]. En particular, se le solicitó:

- garantizar la internación en una unidad de terapia intensiva pediátrica a los pacientes que por la gravedad y urgencia lo requieran, ya sea a través del servicio público de salud, o mediante la articulación inmediata con el sector privado y de la seguridad social, y con los municipios del conurbano bonaerense, en los casos que fuera necesario;

- diseñar y ejecutar un plan de prevención y atención de los casos de bronquiolitis previo al brote de esta enfermedad en época invernal, que incluya campañas de difusión y concientización hacia la población afectada, en particular los niños y niñas de la Ciudad;

20 En tal sentido puede consultarse los informes anuales del MPT para los periodos 2008, 2009 y 2010, disponibles en www.asesoriatutelar.gov.ar.

21 "ASESORÍA TUTELAR № 2 Y OTROS contra GCBA sobre AMPARO (ART. 14 CCABA)" EXPTE № 41.651/0.

- diseñar y ejecutar un plan sostenido de atención a casos urgentes de los niños y las niñas que requieran acceso a las Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica, que incluya la articulación con el sector privado y de la seguridad social, y con los municipios del conurbano bonaerense, en los casos que fuera necesario.

Como medida cautelar, dada la gravedad y la urgencia que requiere la atención de los derechos de los niños involucrados, se solicitó que se ordene al Gobierno de Ciudad diseñar y presentar un protocolo de atención, mediante el cual se garantice la adecuada asistencia y eventual internación en terapia intensiva pediátrica de quienes así lo requieran durante la tramitación de la acción de amparo. A los fines de cumplir con dicha obligación, y en caso de que los hospitales públicos de la Ciudad carezcan de camas para garantizarlo en forma directa, se solicitó la articulación y subcontratación de establecimientos sanitarios privados y de la seguridad social para subsanar la omisión estatal de manera inmediata en cada uno de los casos que se presente.

El Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 7 rechazó la acción por considerar que no se encontraban reunidos los recaudos necesarios para la configuración de un ''caso judicial'' que habilite su intervención. Sin embargo, la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero revocó esta resolución por entender que la salud integra la categoría de derechos de incidencia colectiva, que este Ministerio Público Tutelar invoca un perjuicio concreto –insuficiencia de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica– y que tiene amplia legitimación para actuar en representación de los derechos de incidencia colectiva de personas menores de 18 años. Por esto, se configuró un ''caso judicial'' susceptible de revisión judicial.

De este modo, continuó vigente el reclamo frente al Poder Judicial, para que se resuelva el amparo colectivo preventivo efectuado, de manera que se garantice la internación de quienes lo requieran, y sobre todo se ordene al Gobierno diseñar y ejecutar un plan de prevención de los casos de bronquiolitis que incluya campañas de difusión y concientización.

Vale señalar que la información para presentar la acción judicial surgió de la sistematización de las consultas recibidas por el Turno del Ministerio Público Tutelar para la atención de casos de emergencia[22].

Las consultas por este tema fueron realizadas por propios efectores de Salud y por el Consejo de los Derechos del Niño, a través de la Guardia Per-

22 Más información sobre el Turno para Emergencias del MPT en el apartado 6.3, Atención de emergencias, de este capítulo.

Gráfico N° 1: Requerimientos de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica por el Turno para atención de emergencias del MPT. 2008-2011

manente de Abogados. La intervención del Ministerio Público Tutelar se orientó a facilitar la remoción de obstáculos y exigir la intervención de las agencias de la Administración obligadas legalmente.

El retraso en el logro de las vacantes ocasiona graves perjuicios a los pacientes que se encuentran a la espera del recurso, lo cual puede derivar en graves secuelas o bien en el fallecimiento. Por ello, en aquellos casos en que los pacientes no cuentan con obra social resulta necesario la presentación de acciones de amparo individuales.

Como puede apreciarse en el Gráfico № 1, se han requerido al Gobierno local 10 Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica en 2008, 15 en 2009, 10 en 2010 y 10 en 2011.

Respecto de los 10 casos correspondientes a 2011 –que concluyeron en la efectivización de las internaciones– en 8 de ellos fue necesario tramitar acciones judiciales individuales,[23] todas ellas durante el período de epidemia bronquiolítica estacional.

Así, el Gobierno local *concluye en la línea resolutiva del requerimiento de la intervención judicial, dada la imposibilidad de conseguir el recurso de UTIP* en hospitales públicos de la Ciudad y de la red de la Provincia de Buenos Aires; recurso que debería estar contemplado dentro de la política pública.

23 Por aplicación de la Resolución № 845/10 del Consejo de la Magistratura de la CABA.

Teniendo en cuenta que las políticas de salud son universales, entendemos que el remedio judicial no debe constituirse en regla sino en excepción, o bien como último recurso para garantizar el acceso a los derechos. Sin embargo, el 64% de las acciones judiciales desplegadas por el Turno MPT en el curso de 2011 corresponde a requerimientos de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica.

Por último, vale señalar que los brotes de bronquiolitis hacen no sólo que la cantidad de plazas de UTIP no resulte suficiente para los casos presentados como tales, sino que además, provocan que resulten insuficientes para otros supuestos en los cuales el mismo recurso es requerido, como accidentes u otras enfermedades.

4.3. Acceso a la salud de niños recién nacidos (Leyes № 534 y № 1.808)

Con el objetivo de garantizar el acceso a la salud de niños y niñas recién nacidos, durante 2011 la Asesoría General Adjunta de Menores, a cargo de la Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena, continuó interviniendo en el marco de las Leyes № 534 y № 1.808, que establecen la obligatoriedad en el ámbito local de realizar los estudios necesarios para el diagnóstico y tratamiento de patologías neonatales[24].

En ese sentido, el Programa de Pesquisa Neonatal tiene por objeto la prevención temprana, detección y tratamiento gratuitos. La detección y el tratamiento evitan daños irreversibles, secuelas y muertes. Los programas preventivos resultan fundamentales para mejorar la salud pública. Se trata de pesquisar 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 tratárselas al momento del nacimiento, en un breve transcurso de tiempo llevarán a los bebés al padecimiento de enfermedades.

La Asesoría Adjunta de Menores (por Resolución AGT № 66/04) propone y coordina acciones positivas para la búsqueda y localización del recién nacido y/o su madre/familia, en los casos en los que la citación y re-citación por parte del Servicio Social del hospital son infructuosos. La Asesoría interviene extrajudicialmente, dependiendo de cada circunstancia de vida planteada, con el único objetivo de brindar un acceso más di-

24 Mientras la Ley № 534 sólo obligaba a detectar tempranamente las enfermedades metabólicas del recién nacido, la Ley № 1.808 estableció que además se les proporcione tratamiento gratuito a los bebés con dichas patologías.

recto del derecho a la salud a los recién nacidos, pero evitando la judicialización de los casos.

Durante el periodo 2011 se intervino en 193 casos, que requirieron el impulso de intervenciones extrajudiciales de intimación institucional –llamadas telefónicas, correos electrónicos, recepción de consultas telefónicas, de misivas enviadas– en 592 oportunidades.

5. Monitoreo de las políticas públicas de infancia y salud mental

5.1. El presupuesto público a la luz de los derechos humanos

Desde 2009 la Asesoría General Tutelar de la Ciudad realiza un seguimiento permanente del proceso de asignación y ejecución del presupuesto público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo que compete a aquellas áreas y programas con impacto en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.[25]

Al igual que en períodos anteriores, este monitoreo permanente permitió acercar a los Legisladores de la Ciudad observaciones y preguntas específicas sobre el proyecto de presupuesto 2012 presentado por el Ejecutivo, al momento de su discusión parlamentaria, con la intención de mejorar las prestaciones en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.[26]

La selección específica de los programas y áreas de gobierno analizados obedeció a la obligación institucional de la AGT de evaluar la gestión desde una perspectiva de derechos. Es decir, analizar el grado de avance del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos específicos. Por esa razón, se seleccionaron los siguientes derechos fundamentales: educación, salud, vivienda, alimentación, salud mental y los específicamente vinculados a la protección integral de la infancia y adolescencia.[27]

25 Los principales resultados y el marco teórico-conceptual desde el que se realiza este trabajo se plasma 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)*, Buenos Aires, Eudeba, 2010; así como en diversos informes disponibles en www.asesoriatutelar.gob.ar.

26 Las fuentes de información utilizadas fueron el Presupuesto Sancionado 2011 y su Decreto de Distribución de Créditos, el Segundo Informe Trimestral a la Legislatura del año 2011, la Ley de Ampliación Presupuestaria del año 2011, y el Proyecto de Presupuesto 2012 y su Plan Plurianual de Inversiones.

27 En concordancia se analizaron programas que se encuentran bajo la órbita de las siguientes Jurisdicciones: Jurisdicción 20 – Jefatura de Gobierno, Jurisdicción 40 – Ministerio

Al igual que en informes anteriores, el marco conceptual del trabajo se conforma por los principios básicos emanados del derecho internacional que, junto con las normas locales, delimitan el marco de acción de los gobiernos al implementar sus políticas. En particular se seleccionaron los siguientes tres principios:

a) Obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Los gobiernos *no deben realizar acciones que interfieran* con ninguno de los derechos; deben prevenir las violaciones de los derechos humanos por parte de actores *no estatales, y deben cumplir estos derechos*, por medio de la asignación de los recursos públicos y el establecimiento de los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento.

b) Obligación de cumplimiento progresivo. Los gobiernos *no pueden retroceder deliberadamente* en el cumplimiento de los derechos, *están obligados a utilizar el máximo de recursos disponibles* y *a garantizar el contenido mínimo de los derechos sociales*.

c) La obligación inmediata de No Discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos. Los gobiernos están obligados a otorgar un trato de ''igualdad material o estructural'' a todas las personas, y deben adoptar medidas para garantizar la inclusión de sectores de la población tradicionalmente discriminados.

En esta oportunidad, la AGT insistió ante los Legisladores en los obstáculos que existen para analizar adecuadamente los presupuestos. En particular, la mayoría de las políticas de interés constituyen *Actividades* dentro de *Programas* específicos, y no pueden observarse desagregadamente en el Presupuesto. Por otro lado, el cambio permanente de diseño de presupuesto y la falta de información sobre metas físicas por zona geográfica son tan sólo algunos de los problemas que impiden la correcta evaluación de las políticas y, por tanto, deben ser atendidos.

5.2. El rol de la Justicia en la efectivización de derechos sociales

Durante 2011, la Asesoría General Tutelar comenzó a realizar una indagación relativa a los desafíos que presenta en nuestra Ciudad la implementación de sentencias judiciales colectivas en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La iniciativa se realizó de manera con-

de Salud, Jurisdicción 45 – Ministerio de Desarrollo Social, Jurisdicción 55 – Ministerio de Educación, Jurisdicción 65 – Ministerio de Desarrollo Económico.

junta con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en el marco de un convenio de cooperación y asistencia mutua celebrado a tal efecto.

El principal objetivo fue contribuir a la discusión de nuestra comunidad jurídica local sobre las posibles formas de hacer efectivas las resoluciones judiciales en causas en las que estén involucrados DESC, aportando elementos tanto teóricos como prácticos que enriquezcan a los actores y operadores del sistema institucional y judicial. Esto se dio gracias al conocimiento y los aprendizajes que la corta pero rica historia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad ha ido generando.

Por un lado, se confeccionó una serie de documentos de trabajo que gira en torno al análisis, promoción y justificación de herramientas innovadoras para fortalecer la implementación de sentencias colectivas. Por el otro, se realizó una selección y sistematización de la experiencia de tres casos exitosos en base a los cuales se pudieron identificar, analizar y promover ''buenas prácticas'' judiciales en la implementación de sentencias colectivas. Para ambas partes de la investigación se realizaron numerosas entrevistas con jueces y juezas del fuero y diversos actores de la comunidad jurídica local.

A su vez, se proyectan para 2012 jornadas de reflexión y debate en las que se discutirá la práctica de exigibilidad judicial sobre los derechos sociales, y en las que se abordarán los temas objeto de las investigaciones realizadas y otros relacionados con perspectivas y desafíos en materia de ejecución de sentencias en casos colectivos.

En paralelo, se avanzó en la sistematización y análisis de la jurisprudencia de la Justicia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de primera instancia sobre algunas discusiones jurídicas –que aún no han sido saldadas– que versan sobre temas particularmente relevantes para la actividad jurisdiccional de la Asesoría General Tutelar: la construcción de la noción de caso colectivo, la admisibilidad de la actuación del Ministerio Público Tutelar bajo la modalidad de representación, y los estándares vigentes en materia de derecho a la vivienda digna luego del dictado del caso ''Alba Quintana''. Así, se procedió a recabar precedentes jurisprudenciales de los tribunales locales de primera instancia sobre estas tres problemáticas. Además, se hizo hincapié no sólo en las decisiones judiciales, sino también en las exigencias probatorias, los modos en que las partes articulaban sus argumentos, los procesos de ejecución de sentencias, entre otros.

Presentación del libro Ciudadanía porteña ¿con todo derecho?

Con la valiosa asistencia técnica del CIEPP, la Asesoría General Tutelar elaboró un informe de situación que muestra las fortalezas y debilidades del principal Programa de transferencias condicionadas de ingresos actualmente vigente en la Ciudad de Buenos Aires.

La necesidad de analizar el modo en que funciona el *Programa Ciudadanía Porteña - Con todo derecho* surgió a partir de los reiterados reclamos de los habitantes. Así, se identificaron y sistematizaron las falencias e irregularidades que impiden que el Programa se implemente correctamente y por lo tanto que en lugar de cubrir derechos esenciales, como se pretende, los mismos sean vulnerados.

El libro fue presentado el 26 de septiembre en la Facultad de Ciencias Económicas y contó con la presencia de la diputada Diana Maffía, el Dr. Aldo Neri, la investigadora del CIEPP, Corina Rodríguez Enríquez y la coordinadora de las Oficinas de Atención Descentralizada del Ministerio Público Tutelar, Ana Lanziani, entre otros expositores.

26-09-2011. Presentación del libro *Ciudadanía Porteña. ¿Con todo derecho?*

Para leer el libro, acceda a la sección Publicaciones de nuestra Web.
http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones

6. Intervención en los casos de reclamo individual

Con el fin de promover la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales, además de dar impulso a acciones judiciales de reforma estructural, el Ministerio Público Tutelar debe intervenir en casos individuales en los que niños, niñas, adolescentes o las personas afectadas en su salud mental vean vulnerados sus derechos.

Las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario se encuentran facultadas para intervenir de diversas maneras:

En primer lugar, al recibir una consulta espontánea pueden dar lugar a actuaciones extrajudiciales: brindar asesoramiento o realizar una derivación hacia la institución u organismo de la administración que corresponda, realizando un debido seguimiento de su intervención, así como también reclamar ante la Administración a fin de que cumpla con sus obligaciones en la materia.

En segundo término, en toda causa judicial iniciada por terceros en que se encuentren involucrados niños, niñas y adolescentes o personas afectadas en su salud mental, las Asesorías deben emitir un dictamen con el fin de velar por el debido proceso, la legalidad de los procedimientos y el respeto y satisfacción de los derechos y garantías de las personas menores de 18 años o con discapacidad psicosocial involucrados en la causa judicial.

Por último, –una vez agotadas las instancias previas de reclamo y exigencia ante la autoridad competente– pueden dar impulso a acciones judiciales individuales frente a las deficiencias de las políticas públicas respectivas que resultan en la vulneración de derechos.

6.1. Formas de intervención de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Durante el período que se informa se buscó establecer con claridad las distintas formas de intervención judicial del Ministerio Público Tutelar, destacándose que además de las maneras más tradicionales de representación como la autónoma y la complementaria, este organismo tiene facultades para presentar acciones judiciales individuales, incluso conjuntamente con el reclamo de los padres (tal como establece la Resolución AGT № 178/2010). El objetivo es reforzar la aplicación estricta del nuevo paradigma de protección integral de derechos, enmarcado en el reconocimiento de que cada niño o niña es titular de derechos que puede ejercer por sí.

Ello se da en virtud de que la Constitución local establece en su artículo 125 su función de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad y de velar por la normal prestación del servicio de Justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. Para lo cual, conforme el artículo 49 de la Ley Nº 1.903, entre las funciones de los asesores encontramos la de entablar en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las personas afectadas en su salud mental las acciones y recursos pertinentes, sea en forma autónoma o junto con sus representantes necesarios.

Por ello, en tanto que suele darse el caso de progenitores/as que se presentan ante una Asesoría Tutelar en ejercicio de la patria potestad como representantes necesarios de sus hijos/as y en reclamo de los derechos de éstos/as, corresponde entonces al/a Asesor/a Tutelar –frente al pedido de sus padres/madres– actuar de manera conjunta con ellos/as en este reclamo, y entablar en nombre de los/as niños/as las acciones judiciales correspondientes.

Formas de intervención de Asesorías Tutelares

Intervención complementaria

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.

Artículo 49, inciso 1°, Ley N° 1.903

Intervención autónoma

Ante la inacción o ausencia de los/as representantes necesarios que potencial o efectivamente vulneren los derechos de niñas, niños, adolescentes o personas con padecimientos en su salud mental, 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 sólo en caso de existir evidentes intereses contrapuestos entre los representantes necesarios y sus representados/as o una negligencia patente y de gravedad.

Artículos 17, inciso 9°; 49, inciso 2° y concs., Ley N° 1.903

Intervención conjunta

Los/as Asesores/as podrán iniciar acciones judiciales junto con representantes necesarios de niños, niñas y adolescentes ante una situación que potencial o efectivamente vulnere los derechos de una niña, un niño, un adolescente o una persona con padecimientos mentales, a fin de 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 –derechos 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.

Segunda parte del inciso 4° del artículo 49 de la Ley N°1.903

6.2. Principales resultados del período

Durante el periodo que se informa, las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario atendieron 903 consultas y dieron lugar a la apertura de 574 actuaciones extrajudiciales orientadas a promover derechos de niños, niñas y adolescentes o personas afectadas en su salud mental. En estos casos, los derechos involucrados fueron en un 34% vivienda, 25% alimentación, 16 % salud, 12% educación[28] (ver Gráfico № 2).

En el marco de estas actuaciones se enviaron 4.512 oficios judiciales, siendo las principales áreas de la Administración requeridas el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y el Instituto de la Vivienda.

Sin embargo, en 73 casos en los que no resultó posible garantizar una respuesta adecuada por parte de los organismos obligados mediante actuaciones extrajudiciales, fue necesario dar impulso a acciones judiciales. En 10 oportunidades se trató de acciones de carácter colectivo, mientras que los 63 casos restantes fueron de carácter individual. Como surge de la Cuadro № 2, la vulneración del derecho a la vivienda digna sigue siendo –al igual que en los periodos anteriores– el principal motivo del impulso de

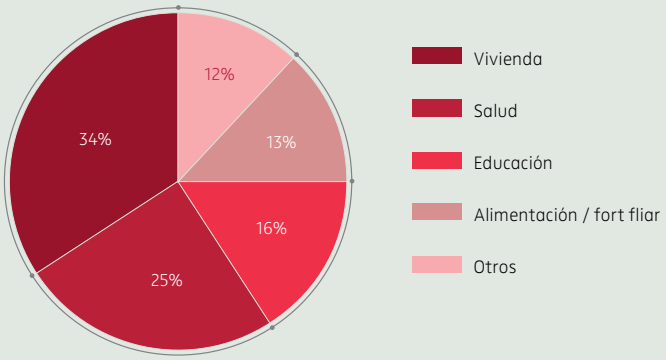
28 Cabe aclarar que en muchos casos se encontraban involucrados más de uno de los derechos que aquí se consideran.

acciones judiciales. Así, si no consideramos los amparos vinculados al derecho a la información, el 65% de las causas impulsadas por las Asesorías de Primera Instancia se vinculan con la problemática habitacional, seguida por situaciones referidas al derecho a la educación (29%).

Por último, cabe señalar el importante aumento de la actividad jurisdiccional de las Asesorías de Primera Instancia que se refleja en la cantidad de intervenciones en expedientes judiciales que tramitan en el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario. Durante 2011 se emitieron 3.283 dictámenes, lo cual refleja un crecimiento de un 20% respecto del año anterior (2010) y de un 40% al compararlo con la actividad en el año 2008 (2.310 dictámenes emitidos).

Por su parte, la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones ante el fuero CAyT emitió 837 dictámenes en expedientes judiciales; mientras que la Asesoría General Tutelar lo hizo ante el Tribunal Superior de Justicia en 30 oportunidades.

Gráfico N° 2: Derechos involucrados en los casos individuales atendidos por las Asesorías de Primera Instancia. 2011



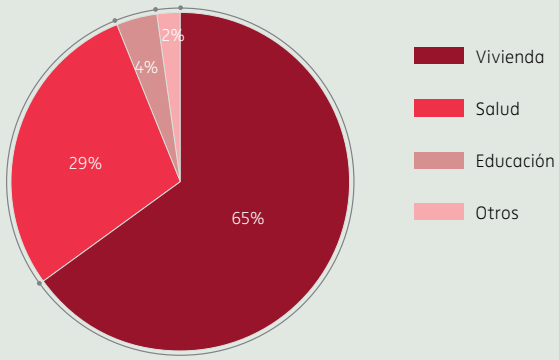
Cuadro Nº 1: Dictámenes emitidos por el MPT en diferentes instancias por causas que tramitan ante el fuero CAyT

Primera Instancia	**3.283**
Cámara de apelaciones	**837**
Tribunal Superior de Justicia	**30**

Cuadro N° 2: Acciones judiciales impulsadas por las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT, según derecho vulnerado. 2011

	AT N° 1	AT N° 2	AT N° 3	Total
Vivienda digna	9	10	12	**34**
Salud	1	11	3	**15**
Acceso a la información	0	19	5	**24**
Educación	2	0	0	**2**
Otros	0	1	0	**1**
Total	**12**	**41**	**20**	**73**

Gráfico N° 3: Acciones judiciales impulsadas por las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT, según derecho vulnerado*. 2011



*No se contabilizan para este gráfico aquellas acciones de amparo iniciadas por acceso a la información.

6.3. Atención de emergencias

Ante situaciones de emergencia en días y horarios inhábiles, la intervención del Ministerio Público Tutelar se canaliza a través de un turno telefónico (que atiende las 24 horas, los 365 días del año) orientado a destrabar obstáculos institucionales para garantizar el acceso rápido a los derechos frente a una situación de urgencia, y a realizar el seguimiento y control de las instituciones, para que brinden soluciones rápidas y concretas ante la vulneración flagrante de un derecho.

Por esta vía se receptan llamadas provenientes de profesionales y operadores institucionales que hayan recibido previamente una respuesta

negativa o insatisfactoria por parte del órgano obligado a proveer el recurso necesario.

A partir de agosto de 2011, las Asesorías de Primera Instancia se encuentran a cargo de la atención de estas situaciones de urgencia[29], y la finalidad de la intervención es poner en funcionamiento los medios necesarios para el efectivo acceso al derecho amenazado.

La intervención puede consistir 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 Gobierno local, 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 ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad.

a. Consultas receptadas e identificación de los derechos afectados

Durante 2011 se recibieron 105[30] consultas. Entre los derechos afectados se encuentran mayoritariamente el derecho a la salud (64%) y el derecho a la vivienda (28%) (ver Gráfico № 4). Entre las consultas referidas al derecho a la salud se destacan los reclamos por falta de plazas en las Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica –como ya hemos desarrollado–, pero también reclamos para la externación.

b. Población atendida: En lo atinente a la edad, y de conformidad con los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley Nacional № 26.579, las personas menores de edad representaron el 45% de los casos abordados, en tanto la población mayor de edad constituyó el 32%. En cambio, un 9% se refirió a grupos familiares con niños y adolescentes, y del 14% restante no consta información precisa.

c. Tipo de intervención del MPT y resolución de casos

Durante 2011 la recepción y el abordaje de cada uno de los reclamos consistió básicamente en prestar asesoramiento, efectuar derivaciones, exigir el recurso solicitado, ordenar y supervisar la intervención de los órganos administrativos o judiciales, según correspondiera, con el objeto de agilizar y efectivizar su otorgamiento y la restitución de los derechos de las personas implicadas.

29 Resolución AGT 120/11 con fecha 12 de julio de 2011.

30 El corte del presente informe ha sido realizado en fecha 15 de diciembre de 2011.

Sin embargo, la falta de respuesta adecuada conllevó a que en 13 casos fuera necesario impulsar acciones judiciales. Se destaca que el 64% de las acciones judiciales desplegadas por el Turno MPT en el curso del año 2011 corresponde a requerimientos de Unidades de Terapia Intensiva Pediátrica, tal como puede observarse en el Gráfico № 5.

Gráfico N° 4: Consultas receptadas según derecho afectado. 2011

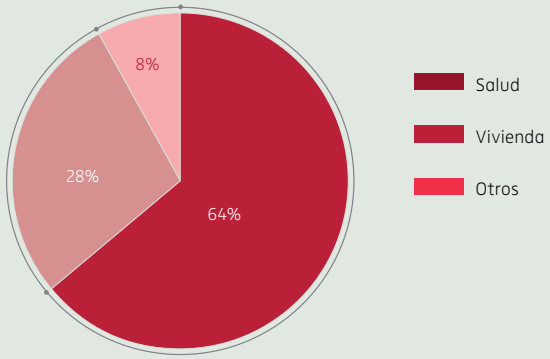
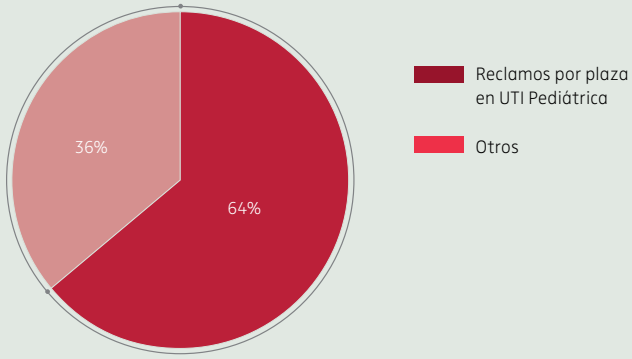


Gráfico N° 5: Acciones judiciales iniciadas a partir de la atención del Turno de Emergencias. 2011.



CAPÍTULO II

SEGUIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. La función del Ministerio Público Tutelar

En materia de seguimiento de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, el Ministerio Público Tutelar (MPT) desarrolla –en términos generales– dos líneas de acción complementarias. Por un lado, realiza un monitoreo de las instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes, y por otro lleva adelante el seguimiento de casos individuales.

1.1. Monitoreo de instituciones de albergue

De conformidad con lo establecido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley № 1.903), el Ministerio Público Tutelar tiene a cargo la supervisión sistemática de las instituciones de albergue, tanto en lo que refiere a las condiciones de alojamiento, habitabilidad y debido funcionamiento de estos dispositivos[31], como al monitoreo de las acciones desplegadas para efectivizar los derechos de los niños allí alojados y su relación con el resto de las instituciones que integran el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Ciudad que se encuentran obligadas legalmente a intervenir.

Para el adecuado desarrollo de estas tareas de contralor, se ha diseñado e implementado un circuito de trabajo orientado a optimizar las acciones de relevamiento, proceso y análisis de la información recabada en las visitas institucionales. Ello con un doble objetivo: por una parte, faci-

31 Ley № 1.903 - Artículo 49.- Funciones: corresponde a los asesores o asesoras tutelares en las instancias y fueros en que actúen: (...) inc. 9: Inspeccionar periódicamente los establecimientos de internación, guarda, tratamiento y reeducación, sean públicos o privados, debiendo mantener informadas a las autoridades judiciales y, por la vía jerárquica correspondiente al asesor o asesora general tutelar, sobre el desarrollo de las tareas educativas y de tratamiento social y médico propuestas para cada internado/a, así como respecto del cuidado y atención que se les otorgue.

litar una rápida identificación de irregularidades y una intervención eficaz y coordinada entre las áreas del organismo; por otra, contar con un diagnóstico claro sobre el estado de la política pública en la materia –y su evolución en el tiempo–, en función del cual definir acciones estructurales orientadas a la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, y el debido funcionamiento del Sistema de Protección Integral.

Durante 2011 pueden reseñarse como resultado directo de la aplicación de esta metodología logros concretos y tangibles del MPT, tales como la activa participación en el proceso de reforma de la Ley № 2.881; el dictado de sanciones por parte del Registro de ONGs del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes –en su rol de autoridad de fiscalización frente a irregularidades en el funcionamiento de las instituciones de albergue–; la puesta en marcha del proceso de reglamentación de la práctica del padrinazgo; la baja de los convenios con ONGs que presentaban en su funcionamiento de manera sostenida irregularidades graves; entre otros.

1.2. Seguimiento de casos individuales

En virtud de la legislación actual (Ley № 114, arts. 44 y 73; Ley № 26.061, art. 33), en el ámbito de la Ciudad, todo ingreso de un niño, niña o adolescente a una institución de albergue, sólo puede llevarse a cabo mediante decisión fundada del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a través del dictado de una medida de protección de derechos. Tal institucionalización debe ser notificada a la Asesoría General Tutelar (Decreto del Poder Ejecutivo № 1.527 y art. 73 de la Ley № 114), quien tiene como misión velar por el cumplimiento de las leyes y, en este marco, por la debida legalidad de las medidas y de los procedimientos que le dieron origen.[32]

Es así que frente a dicha comunicación, el Ministerio Público Tutelar se constituye en uno de los actores con legitimidad para actuar en el procedimiento administrativo donde se resuelven las medidas de protección especial. Por ello, ante cada comunicación de ingreso de un niño, niña o adolescente a un dispositivo de albergue, esta Asesoría General Tutelar[33] solicita informes al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes,

32 La reglamentación establecida por Decreto № 1527/03 prescribe: "Articulo 1° - Establécese que la autoridad judicial competente a fin de realizar la comunicación, prevista en el art. 73 de la Ley № 114 'Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes', es la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

33 Conforme resolución AGT 59/07.

a fin de velar por la debida legalidad del procedimiento y de la medida de protección adoptada. Asimismo, interviene ante vulneraciones de derechos que afectan a un colectivo de niños y/o niñas y ante los casos individuales que resulten paradigmáticos. Por ello se trabaja en tres líneas de acción interrelacionadas:

Aplicación de oficios modelo a organismos intervinientes: En 2011 se elaboró un manual de procedimientos para el trabajo con las actuaciones administrativas iniciadas en virtud del Decreto № 1527/03. Ello permitió estandarizar la captura de datos relevantes en todos los supuestos de institucionalización, sea por disposición del Consejo de Derechos (Guardia Permanente de Abogados o Defensorías Zonales) o por orden judicial previa o posterior a la vigencia de la Ley № 26.061, cuando el niño/a se halle alojado en dispositivos conveniados con el Ministerio de Desarrollo Social o con el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad.

Intervención ante situaciones de vulneraciones colectivas de derechos: La identificación de irregularidades reiteradas permite desarrollar intervenciones con miras a incidir en forma colectiva en dichas problemáticas.

Profundización de casos testigo: Ante aquellos casos individuales que resultan representativos de vulneraciones de derecho extendidas, el Ministerio Público Tutelar interviene activamente con el objetivo de sentar precedentes.

2. Monitoreo de las instituciones de albergue[34]

2.1. Datos generales del periodo

El Estado local dispone en la actualidad de 94 sedes institucionales[35], que en su gran mayoría son organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Una de las características salientes de los programas de albergue administrados por el Gobierno local consiste en la tercerización de la atención, cuidado y alojamiento de los niños. El 95%[36] de las sedes institucio-

34 Parte de la información publicada en este capítulo se desarrolla con mayor detalle en MPT (2011): *Puertas adentro. La política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)*, Eudeba, Buenos Aires. Disponible en: www.asesoriatutelar.gob.ar

35 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.

36 Se deja constancia de que de este total, existen tres (3) sedes institucionales que funcionan en casas cedidas por el GCBA.

nales de albergue corresponde a ONGs que mantienen un convenio con el Gobierno de la Ciudad para brindar este servicio, mientras que sólo un 5% corresponde a efectores propios del Estado.

Según la modalidad de atención para la cual suscriben dicho convenio, estas instituciones pueden ubicarse bajo la órbita y supervisión de diferentes ámbitos del Estado local. El Ministerio de Desarrollo Social reúne el 84% del total de dispositivos de albergue: el 60% bajo la Dirección General de Niñez y Adolescencia (modalidades *convivencial, convivencial materno, convivencial de atención especializada, parador y proyecto de servicio de familia sustituta*) y el 24% bajo la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones *(comunidades terapéuticas)*. El restante 16% actualmente depende del Ministerio de Salud –Dirección General de Salud Mental– luego de que fueran transferidas las modalidades de atención integral de necesidades especiales y atención integral de salud mental en agosto de 2010.[37]

Las modalidades más extendidas, como se observa en el Cuadro № 1, son la *convivencial* y *atención especializada* (26% y 25% del total, respectivamente), seguida por las *comunidades terapéuticas* (24% del total).

El aumento progresivo entre 2008 y 2011 de la modalidad de *atención especializada* en relación a la modalidad *convivencial* también queda de manifiesto en el Cuadro № 2.

Si miramos de manera conjunta las sedes institucionales de las modalidades c*onvivencial* y *atención especializada*, verificamos que la cantidad de éstas se mantiene relativamente estable (oscila entre 51 y 53). Sin embargo, resulta de interés poner en vista la variación que presenta la distribución porcentual entre una y otra modalidad: mientras las sedes *convivenciales* decaen de 34 a 27 entre 2008 y 2011, las de *atención especializada* se incrementan de 18 a 24 de en el mismo periodo.

Ello conduce a *una reducción progresiva de la brecha entre ambas modalidades, que pasa de 30% al 6% en los últimos cuatro años; presentándose para el 2011 de modo similar (53% y 47%)*. Este incremento de sedes de tipo especializada se debe tanto a la incorporación de sedes para esta modalidad como a la ''reconversión'' desde otras modalidades. La disminución de cantidad total de sedes se debe al cierre de algunos dispositivos.

37 Mediante el Decreto 647/10 (agosto de 2010) se transfieren las mencionadas modalidades desde la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social hacia la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud.

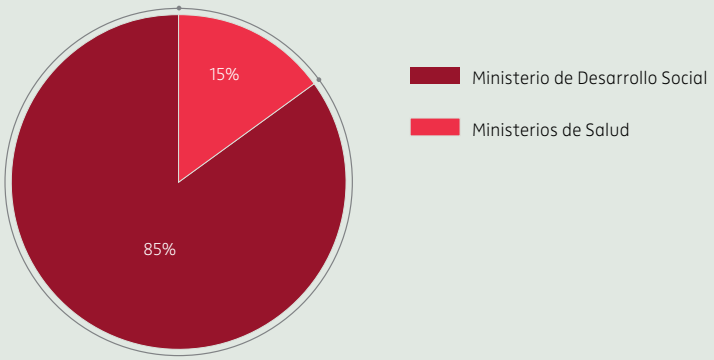
Cuadro № 1: Composición del universo de instituciones de albergue, según modalidad de atención y organismo de dependencia gubernamental

Dependencia institucional		Modalidad	Cantidad de sedes	Porcentaje sobre el total
Ministerio de Desarrollo Social	Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones	Comunidades Terapéuticas	23	24%
	Subtotal		**23**	**24%**
	Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia	Convivenciales	25	26%
		Convivenciales maternos	2	3%
		Paradores*	4	4%
		Atención Especializada	24	25%
		Proyecto de Servicio de Familia Sustituta	2	3%
	Subtotal		**57**	**60%**
Ministerio de Salud	Dirección General de Salud Mental - Ministerio de Salud	Atención Integral de la Salud Mental	3	3%
		Atención de Necesidades Especiales (ex discapacidad)	11	13%
	Subtotal		**14**	**16%**
Total sedes			**94**	**100%**

Fuente: *Elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT e información provista por organismos oficiales.*

*En esta categoría se incluye el Centro de Atención Transitoria (CAT) dependiente del Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes del GCBA.

Gráfico № 1: Composición del universo de instituciones de albergue, según Ministerio del que depende



Cuadro № 2: Distribución porcentual de las modalidades de atención convivencial y de atención especializada (comparativo 2008*-2009-2010-2011)

Tipología institucional	Años							
	2008		2009		2010		2011	
	Cantidad de sedes	%	Cantidad de sedes	%	Cantidad de sedes	%	Cantidad de sedes	%
Convivenciales y Convivenciales maternos	34	65%	32	60%	29	55%	27	53%
Atención especializada	18	35%	21	40%	24	45%	24	47%
Total	**52**	**100%**	**53**	**100%**	**53**	**100%**	**51**	**100%**

Fuente: *Elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT y a la información provista por organismos oficiales*

*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 niños/as; 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.

2.2. Financiamiento y montos de subsidio según modalidad de atención

Entre las múltiples tipificaciones institucionales que diagrama el Gobierno local a la hora de categorizar a los dispositivos de albergue, es posible reconocer un rasgo claramente distintivo: el monto del subsidio erogado por el Gobierno según modalidad de atención.

En esta materia, tal como se observa en el Cuadro № 3, *los montos de los subsidios se incrementan según el grado de ''especialidad'' de la atención*. Esto implica que los montos asignados a una institución de modalidad *especializada*, de *atención integral en la salud mental* y de *necesidades especiales*, dupliquen, tripliquen y más –según el caso– a los montos asignados a una modalidad *convivencial* y a la tipología *parador*. Este escenario deviene complejo dado que las ''especialidades'' resultan poco claras en la práctica, entre otras causas debido a la ambigüedad de la propia tipificación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires[38]; las características

38 Según Informe № 73284 –PAINNyA– 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

Cuadro Nº 3: Detalle de fondos mensuales erogados por el GCBA a la ONGs conveniadas para el alojamiento de NNyA, según modalidad de atención

Modalidad de atención	Monto mensual que abona el Gobierno de la Ciudad[a] por cada niño/a
Paradores	$ 1.478,40
Convivenciales	$ 1.835,70
Convivencial materno	$ 2.345,50[b]
Atención especializada (ex terapéuticas)	$ 2.880
Comunidades terapéuticas	$ 4.395[c]
Atención integral de salud mental	$ 5.700[d]
Atención de necesidades especiales	$ 6.600[e]

Fuente: *Elaboración propia en base a la información provista por organismos oficiales*

[a] Los montos de los fondos erogados por el GCBA a las modalidades de atención convivencial, convivencial materna, atención especializada y paradores obedece a la información provista por la Dirección General de Niñez y Adolescencia – Informe OJ192935GDNyA-11 de fecha 14 de marzo de 2011 y actualizados telefónicamente por una funcionaria de la DGNyA con fecha 15 de noviembre de 2011. 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] El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en modalidad de atención convivencial materna resulta de un promedio calculado entre los fondos erogados por "embarazo"- "madre"- "hijo"- en función de los montos informados a la AGT telefónicamente por una funcionaria de la DGNyA en 15 de noviembre de 2011.

[c] El monto mensual por cada niño, niña o adolescente alojado en comunidades terapéuticas resulta de un promedio calculado entre los fondos erogados por tipo "internación" y "duales", en función de los montos informados a la AGT en audiencia con el Director General de Políticas Sociales en Adicciones, con fecha 2 de noviembre de 2011.

[d] El monto mensual por cada niño, niña o adolescente 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 respuesta a los oficios AGT 4149/2010; 4217/2010 y oficios reiteratorios AGT 4475/2010 y 157/11 de fecha 3 de mayo de 2011.

[e] El monto mensual por cada niño, niña o adolescente 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 respuesta a los oficios AGT 4149/2010; 4217/2010 y oficios reiteratorios AGT 4475/2010 y 157/11 de fecha 3 de mayo de 2011

imprecisas de las efectivas prestaciones de las sedes en relación a la modalidad formalizada; la discordancia entre la modalidad conveniada con el Gobierno local y el tipo de habilitación otorgada por la Agencia Gubernamental de Control; así como también los criterios inconsistentes aplicados para la asignación de la modalidad de albergue a cada niño, niña o joven.

Si bien esta situación se constata en todas las modalidades, es en la de *atención especializada* (ex terapéutica) donde la ambigüedad en los términos con que se la define no permite determinar la población objeti-

formalmente habilitadas por la autoridad competente bajo un rubro o modalidad, pero en la práctica desarrollan prestaciones asociadas a otras modalidades.

vo a la que se dirige. Esta indefinición facilita la utilización de una suerte de "derecho de admisión y permanencia" que ejercen las ONGs, por el que la aceptación de la institución de albergue y/o la existencia de vacantes disponibles pasan a ser los "criterios" fundamentales de asignación del recurso.

Lo cierto es que sobre esta ambigüedad de tipificaciones institucionales transitan los niños y las niñas que, frente a contingencias similares, son derivados a instituciones subsidiadas con montos mayores o menores según el nivel de especialidad de la atención. Como es evidente, la situación resulta preocupante a la luz del creciente proceso de "especialización" del universo de dispositivos de albergue que ya hemos mencionado.

Por último, a lo dicho hasta aquí en relación a la financiación de los dispositivos de albergue debe sumarse la ausencia de una instancia de rendición de gastos, a la que legalmente se encuentran obligados por la Ley № 26.061. En esa norma se establece una serie de principios y obligaciones que deben cumplir las ONGs dedicadas a la atención de niños, niñas y adolescentes, entre las que se encuentra (art. 66, inc. i) la obligación de rendir cuentas de los gastos realizados, en forma anual, ante la autoridad de aplicación.

Sin embargo, el convenio marco entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 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 Gobierno local, al tiempo que tampoco se realizan acciones de supervisión de la utilización de los mismos. Ello abre la posibilidad de que los fondos no se destinen de manera exclusiva a la "atención integral de las niñas, niños y adolescentes derivados" –vale decir vestimenta, educación, alimentación, recreación– en tanto que estos gastos pueden ser atendidos más fácilmente con donaciones o con el trabajo voluntario que aportan los privados, y permite que se desvíen para solventar los gastos de administración, personal o capital que se encuentran expresamente excluidos por convenio.

2.3. La ubicación geográfica

Casi la mitad de las sedes institucionales que mantienen convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ubica en la Provincia de Buenos Aires. Esta distribución geográfica, como puede observarse en el Cuadro № 4, presenta características distintivas según la modalidad de atención institucional.

De los datos relevados, puede afirmarse que:

La modalidad más extendida en la Provincia de Buenos Aires es la de *comunidad terapéutica*. Sobre un total de 23 instituciones, 20 se ubican en la Provincia, lo que representa el 21% de las sedes. La modalidad *convivencial* y *convivencial materna* se ubica en un segundo lugar, y sus instituciones se distribuyen de manera muy similar entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (16 y 11 respectivamente).

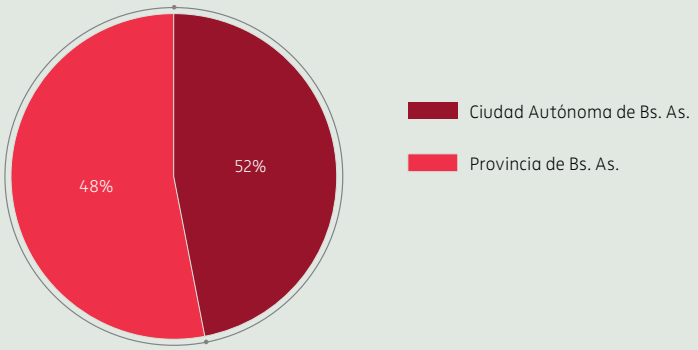
Cuadro № 4: Distribución geográfica de las sedes para el alojamiento de NNyA, según modalidad de atención

Dependencia insitucional		**Modalidad de atención**	**Cantidad de sedes CABA**		**Cantidad de sedes Pcia. Bs.As.**	
			%	n	%	n
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. Gral. De Plíticas Sociales en Adicciones	Comunidades terapéuticas	3%	3	21%	20
	Dirección General de Niñez y Adolescencia	Convivenciales y convivenciales maternos	17%	16	12%	11
		Atención especializada	20%	20	5%	4
		Paradores	4%	4	0	0
		Proyecto de Servicio de Familia Sustituta*	1,5%	1	1,5%	1
Ministerio de Salud	Dirección General de Salud Mental	Atención integral de la salud mental	3%	3	0	0
		Atención de las necesidades especiales	4%	3	9%	8
		Total	52%	50	48%	44

Fuente: *elaboración propia en base a las visitas institucionales del MPT e información provista por organismos oficiales.*

*Cabe aclarar que esta modalidad es conveniada con las ONGs "Familias Abiertas" y "Familias del Corazón" que seleccionan y asignan "familias sustitutas" residentes en la Pcia. de Buenos Aires. Cabe aclarar que esta modalidad es conveniada con las ONGs "Familias Abiertas" y "Familias del Corazón" que seleccionan y asignan "familias sustitutas" residentes en la Pcia. de Buenos Aires.

Gráfico № 2: Total de sedes institucionales, según ubicación geográfica



En suma, la ubicación de las instituciones en la Provincia de Buenos Aires dista de ser una situación excepcional y se constituye en una práctica habitual y extendida. Ello implica una multitud de factores, entre ellos: la imposibilidad de ser fiscalizadas por la Agencia Gubernamental de Control de la Ciudad, el funcionamiento por fuera del alcance de la Ley № 2.881 y sus exigencias en materia de habitabilidad, funcionamiento, seguridad; la lejanía del órgano de protección local –Defensoría Zonal del Consejo de Derechos– que interviene en cada caso y del abogado que asiste al niño; la situación de desventaja de los niños, niñas y adolescentes para acceder a la oferta programática de la Ciudad de Buenos Aires; la violación del principio de respeto al centro de vida y el distanciamiento de sus familiares y/o referentes sociocomunitarios.

Estos factores se agravan toda vez que resultan deficientes las acciones orientadas a desarrollar una línea de trabajo interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires.

3. Principales logros a partir del monitoreo de las instituciones

3.1. Activa participación en el proceso legislativo de reforma de la Ley № 2.881

Durante 2011 la Asesoría General Tutelar continuó colaborando activamente –acercando informes técnicos a la Legislatura cada vez que así le fue solicitado- en el proceso de modificación de la Ley № 2.881. La norma consiguió aprobación inicial en la sesión legislativa del 24 de noviembre, y al momento del cierre de este informe se está a espera de la realización de una Audiencia Pública para que definitivamente, tras la doble lectura, quede sancionada.[39]

La Ley № 2.881 vino a cubrir un vacío legal respecto de 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, dado que hasta su sanción no había normativa específica que regulara la materia.

39 La Constitución de la Ciudad enumera en su artículo 89 determinadas materias sujetas a procedimientos de doble lectura entre los que se encuentra los Códigos de Planeamientos Urbano, Ambiental y de Edificación. Los requisitos para el tratamiento de temas por este procedimiento de acuerdo al artículo 90 son los siguientes: despacho previo de comisión, aprobación inicial de la Legislatura, publicación y convocatoria a audiencia pública – cuyo objeto es recibir la adhesión, rechazo u oberservaciones de los interesados a lo planteado en el texto aprobado. Posteriormente la comisión que dictaminó en la primera lectura elabora un nuevo despacho considerando o no las observaciones o reclamos planteados en la audiencia pública para ser tratado nuevamente por el Cuerpo legislativo.

Gráfico № 3: Instituciones de albergue según marco regulatorio de funcionamiento

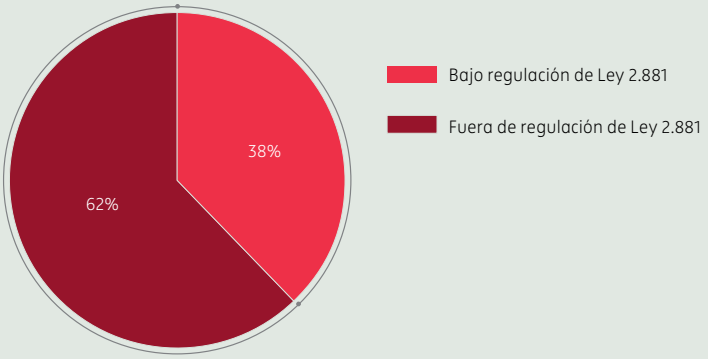
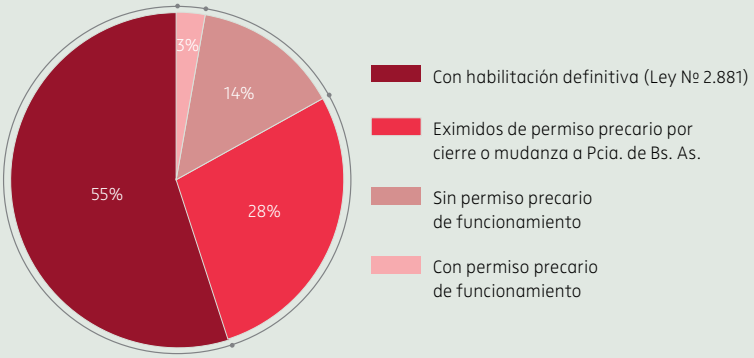


Gráfico № 4: Estado de habilitación de las instituciones de albergue alcanzadas por la Ley № 2.881



Cuadro № 5: Estado de la habilitación de las instituciones de albergue ubicadas en Ciudad de Buenos Aires (Ley № 2.881 y Permiso Precario de Funcionamiento)

Estado de habilitación	Cantidad de sedes institucionales
Con Habilitación Definitiva (Ley № 2.881)	1
Con Permiso Precario de Funcionamiento	20
Sin Permiso Precario de Funcionamiento	10
Eximidos de permiso precario por cierre o mudanza a Provincia de Buenos Aires	5
Total	36

Fuente: *elaboración propia en base a la información provista por la Agencia Gubernamental de Control del GCBA.*

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

La regulación en materia de habilitación de las instituciones que se ubican fuera del ámbito de la Ciudad queda bajo la órbita de la Provincia de Buenos Aires y los Municipios

Sin embargo, cabe destacar que sobre un total de 94 sedes institucionales, sólo 36 quedan comprendidas por la Ley № 2.881[40], y que la regulación en materia de habilitación y condiciones de habitabilidad de las instituciones de albergue que se ubican fuera del ámbito de la Ciudad se encuentra bajo la órbita de la normativa de la Provincia de Buenos Aires y de diferentes municipios. Ello resulta preocupante y abre un interrogante respecto de la existencia de diferentes estándares de atención para los niños, niñas y adolescentes alojados en unas u otras instituciones.

En cuanto al estado actual de habilitación de aquellas que se encuentran bajo regulación de la Ley N° 2.881, como surge del Cuadro № 5, sólo una ha sido habilitada conforme esta normativa y más de la mitad (55%) ha obtenido el Permiso Precario de Funcionamiento (trámite previo a la habilitación final). Sin embargo, un alto porcentaje de sedes (28%) no ha sido regularizado todavía, lo cual implica que el organismo gubernamental competente no ha certificado que desarrollen sus actividades en garantía de condiciones de seguridad. En este sentido, es preciso aclarar que el permiso establece ''parámetros comunes mínimos al momento de realizar las inspecciones sobre cada hogar implicado, para poder así determinar, de manera objetiva y equitativa, el otorgamiento de los permisos precarios correspondientes. Estos parámetros mínimos contemplan aspectos

40 Las sedes institucionales alcanzadas por la Ley № 2.881 están ubicadas en la CABA y sus modalidades de atención son *convivencial, parador, convivencial para adolescentes embarazadas y/o madres y sus hijos y convivencial de atención especializada.*

de seguridad, higiene y funcionamiento que los inspectores analizan, en su conjunto, puntualmente en cada hogar''.[41]

3.2. Suspensión de prácticas no reguladas: el ''padrinazgo''

La Dirección General de Niñez y Adolescencia define al sistema de ''padrinazgo'' como ''un proyecto cuyo objetivo principal es brindar referentes externos a niño/as y adolescentes que se encuentren alojados en instituciones de atención integral a la niñez que mantienen convenio con la Dirección General de Niñez y Adolescencia del GCBA. Los padrinos son los referentes externos para los niños, niñas y adolescentes alojados en hogares conveniados con la DGNyA, destinados a construir vínculos sólidos y comprometidos, que los enriquezcan y perduren a través del tiempo''[42].

En la práctica, el ejercicio de padrinazgo se traduce en el retiro del niño o la niña de la institución de albergue, para realizar paseos, pasar fines de semana en casa del ''padrino'', e incluso periodos más prolongados, como vacaciones. En cuanto al alcance y las características que asume el padrinazgo, se destacan los siguientes aspectos:

- Casi el 50% de los niños ''apadrinados'' tiene menos de 5 años de edad y, dentro de este grupo, resultan más apadrinados los niños y las niñas de un año de edad, seguidos por los de 2 y 3 años.
- El total de niñas y niños bajo sistemas de padrinazgo es de aproximadamente 90, según los datos provistos por los referentes institucionales de los programas de alojamiento. Este total no se distribuye proporcionalmente en el universo institucional: prácticamente la mitad de los niños y niñas apadrinados (45%) se concentra en una sola institución de albergue.
- Se aplica en un 34% de los dispositivos de atención dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y no se identificaron prácticas de padrinazgo en instituciones dependientes de la Dirección General de Salud Mental ni en *comunidades terapéuticas*.

A partir de la información relevada en las visitas e inspecciones institucionales y por el trámite de las actuaciones administrativas en los términos del Decreto 1527/03, la AGT identificó un alto grado de informalidad, improvisación y discrecionalidad en la administración de estas prácticas.

41 Agencia Gubernamental de Control del GCBA, 30 de mayo de 2011.

42 Informe 060-DGNYA-10 del 11/01/2010

Más de la mitad (53%) de las instituciones que las realizan asume que el ejercicio de padrinazgo no está detallado en forma escrita en su proyecto institucional[43].

Otro de los aspectos relevados durante las visitas es la discrecionalidad en la consideración del carácter de aspirante a la adopción que puedan revestir los padrinos:

- el 40% de las instituciones que desarrollan esta práctica señala que los apadrinadores/as no pueden estar inscriptos en el Registro Único de Aspirantes a Guarda Adoptiva (RUAGA);
- el 30% permite que los apadrinadores/as estén inscriptos en el ese Registro;
- el 30% manifiesta desconocer si los padrinos están inscriptos en el RUAGA.

En función de este escenario, el Ministerio Público Tutelar ha desarrollado una serie de acciones (audiencias con organismos estatales y ONGs, libramiento de oficios) a fin de propugnar que el Estado local sea quien garantice la fiscalización, la regularización y el encuadre jurídico de estas prácticas, con el objeto de que las mismas contribuyan a la integridad de los niños y las niñas y respondan a los estándares del Sistema de Protección Integral. En el marco de una audiencia convocada por la Asesoría General Tutelar[44], tanto el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como la Dirección General de Niñez reconocieron carecer de toda regulación específica para este tipo de prácticas, comprometiéndose a profundizar el monitoreo de las mismas y trabajar en la elaboración de una regulación legal específica.

El 16 de septiembre de 2010, la Dirección General de Niñez dictó la Disposición 107 DGNyA/10, mediante la cual se aprobó el ''Manual de Procedimiento de las Instituciones Conveniadas con la Dirección General de Niñez y Adolescencia'', en el que se prevé un punto específico relativo al padrinazgo. Allí puede leerse lo siguiente:

a. Se mantiene en cabeza de la institución la responsabilidad de la evaluación y la selección de los postulantes a ejercer el padrinazgo;

43 Documento que las instituciones presentan ante las autoridades administrativas locales como uno de los requisitos de evaluación para la firma de convenios.

44 En los términos del artículo 49, inciso 8, de la Ley № 1.903.

b. Se requiere a los padrinos el cumplimiento de requisitos tales como ser mayor de 21 años, poseer certificado de antecedentes penales y certificado de no inclusión en registro de deudores alimentarios morosos;

c. Se exige que dicha documentación se encuentre disponible para ser presentada ante los organismos intervinientes que así lo requieran;

d. Se establece que se deberá acordar con los organismos pertinentes (Consejo de los Derechos, Servicios Locales y Zonales, Dirección General de Niñez y Adolescencia 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, al constatarse irregularidades graves, en septiembre de 2011 la Dirección Ejecutiva del Consejo de Derechos decidió finalmente suspender las prácticas de padrinazgo por 90 días a fin de analizar el estado de situación y propiciar la intervención de los organismos de protección de derechos para que se evalúe cada caso a la luz de la estrategia de egreso diseñada.

Recientemente la Asesoría General Tutelar fue convocada para que brinde su opinión técnica en la mesa de trabajo conformada con el fin de regular dicha práctica.

La posición institucional del Ministerio Público Tutelar es estricta en este sentido: las prácticas de padrinazgo, en caso de persistir, deberán formar parte de la estrategia de trabajo para cada caso, y ser pautadas y conducidas desde la Defensoría Zonal interviniente con la perspectiva de un plan de acción, que incluya la participación de todos los actores involucrados. Nunca el padrinazgo podrá constituirse en una vía alternativa y no regulada para la salida de los niños y las niñas de las instituciones, y menos aún como un mecanismo arbitrario frente a las debilidades de otros sistemas (adopción, fortalecimiento familiar, estrategias de egreso). Debe servir de alerta respecto del objetivo de estas prácticas el hecho de que sean los niños y las niñas menores de 5 años aquellos involucrados en los padrinazgos".

3.3. Sanciones a las instituciones ante situaciones irregulares

La realización de visitas de inspección periódicas del MPT a las instituciones de albergue en base a instrumentos de recolección de datos estandarizados ha permitido llevar un sistema de alarmas ante irregularidades

graves, que facilita una intervención adecuada. También se ha podido hacer un seguimiento en el corto y mediano plazo de la respuesta de la institución ante las acciones de interpelación impulsadas.

En algunos casos, las ONGs han ido adecuando sus prácticas a los estándares de derecho, tal como es exigido por el Ministerio Público Tutelar a través oficios dirigidos al Consejo de Derechos. Pero en muchos otros casos se constató la persistencia en prácticas contrarias a derecho tanto en lo que refiere al proyecto institucional, como en el abordaje de los casos, la atención de los niños, la idoneidad y el correcto desempeño del personal, las condiciones de alojamiento, entre otros.

Al respecto, en el informe de gestión anual de 2010 del MPT se alertaba acerca de la inexistencia de sanciones a las instituciones de albergue, a pesar de las graves irregularidades en sus condiciones de funcionamiento que habían sido puestas en conocimiento reiteradamente vía oficio.

Sin embargo, durante el período 2011, el Registro de ONGs ha informado la adopción de sanciones sobre 12 instituciones de albergue. Si bien algunas ya fueron dictadas, otras sólo detentan dictamen técnico y se encuentran a la espera de una resolución de la Dirección Ejecutiva que haga efectiva la aplicación de la sanción. Ello resulta auspicioso en tanto denota la asunción del rol de autoridad de fiscalización de las ONGs de la Ciudad por parte del Registro.[45]

Cabe destacar que mediante la Resolución № 436/CDNNyA/11, el Consejo de Derecho aprobó el protocolo aplicable para el monitoreo y la fiscalización de los organismos contratados por el Gobierno de la Ciudad que desplaza la arbitrariedad e improvisación en la materia y dota al organismo de herramientas que le permiten dictaminar con la rigurosidad necesaria. A modo de ejemplo, en su anexo II, la Resolución contempla una serie de medidas previas a la aplicación de sanciones, como la suspensión de ingresos de niñas, niños y adolescentes a la institución en forma temporaria o definitiva según corresponda.

Las medidas disciplinarias tomadas durante el periodo han sido precedidas por oficios librados por este Ministerio Público luego de que durante visitas institucionales se constataran irregularidades en las condiciones de alojamiento y en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad allí alojadas.

Incluso en los casos en que se corroboró la reiteración de irregularidades graves que devenían en la vulneración de derechos de los niños

45 Conforme surge de Oficio Judicial № 1799679 Año 2011CDNNyA en respuesta a oficio AGT 2284/11

transitoriamente derivados para su cuidado, el MPT exigió al organismo fiscalizador que se intensificaran las sanciones –con los antecedentes y fundamentos del caso– hasta llegar a su cancelación en el Registro de ONGs, lo cual les impide establecer contratos con el Gobierno de la Ciudad. En esta situación se encuentran instituciones de albergue que históricamente han vulnerado de manera sostenida derechos de los niños alojados y que durante 2011 han sido objeto de medidas definitivas y ejemplares.

Un dato no menor es que un alto porcentaje de dichas instituciones se localiza en la Provincia de Buenos Aires, por lo que queda por fuera del control de los organismos públicos de la Ciudad.

Durante el período 2011, el Registro de ONGs del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes ha informado la adopción de sanciones sobre 12 instituciones de albergue

Vale recordar que la Ley № 114 regula la relación entre el Estado y las ONGs –que incluye aquellas que prestan servicio de albergue– en su Capítulo Cuarto crea el Registro de ONGs y establece, en el artículo 78, un conjunto de sanciones aplicables a éstas, en orden a la gravedad de la falta incurrida y conforme a las obligaciones establecidas en el Sistema de Protección Integral de Derechos. Las sanciones allí previstas van desde la *advertencia* (inc. a) hasta la *cancelación de la ONG del Registro del Consejo de Derechos* (inc. e), lo cual le impediría celebrar contratos con el Gobierno local. El organismo con facultades fiscalizadoras es el Departamento de Registro y Fiscalización, dependiente de la Dirección de Registro de Organizaciones No Gubernamentales del Consejo de Derechos (Conf. art. 77, Ley № 114; art. 9, Ley № 2.881 y Resolución № 436/CDNNYA/11 -ANEXO II).

Puertas adentro

La política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007 - 2011)

Durante 2011 se trabajó en la elaboración del libro *Puertas adentro*, que expone los principales resultados de las tareas de monitoreo de la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires, realizadas por el Ministerio Público Tutelar durante los últimos años.

La información que surge de las visitas e inspecciones realizadas entre 2007 y 2011 pone de manifiesto la centralidad que aún tiene la institucionalización de niños para el Estado local, la cual se combina con una virtual ausencia de políticas destinadas a la revinculación sociofamiliar y al autovalimiento que promueva su externación. Mediante el monitoreo también se detectó la escasez de políticas de fortalecimiento familiar tendientes a garantizar que la separación de los niños de sus familias sea efectivamente una medida de último recurso, y nunca producto de situaciones de pobreza.

La relación entre el Estado y las ONGs queda bajo la lupa y nos interroga acerca de la corresponsabilidad de los actores que integran el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y de la necesidad de continuar propugnando la implementación de normas que reemplacen las prácticas signadas por la anomia y el caos por procedimientos que definan con claridad las distintas responsabilidades institucionales, en concordancia con la normativa vigente.

Para leer el libro, acceda a *http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones*

4. Seguimiento de casos individuales

4.1. Cantidad de niñas, niños y adolescentes institucionalizados

Hacia diciembre de 2011, la Asesoría General Tutelar registraba un total de 1.160 institucionalizaciones de niñas, niños y adolescentes en dispositivos de albergue propios y conveniados con el Gobierno de la Ciudad.

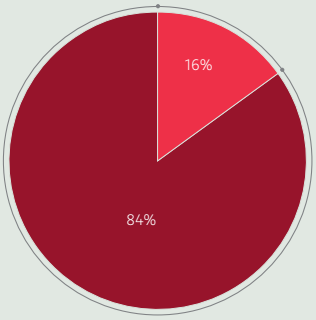
El 84% de los casos recibe subsidios del Ministerio de Desarrollo Social (de ellos, el 78% de la Dirección de Niñez y Adolescencia; el 1,5%, de la Dirección de la Mujer; y el 5%, de la Dirección General de Políticas en Adicciones) mientras que el restante 16% depende del Ministerio de Salud[46] (ver Cuadro № 6 y Gráfico № 5).

Cuadro № 6: Porcentaje de niñas, niños y adolescentes internados según dependencia ministerial del dispositivo de alojamiento

Ministerio del GCBA	Dependencia o Dirección	Cantidad de NNyA institucionalizados	Porcentaje
Ministerio de Desarrollo Social	Dirección General de Niñez y Adolescencia	901	77,7%
	Dirección de la Mujer	18	1,6%
	Dirección General de Políticas en Adicciones	58	5,0%
Ministerio de Salud	Dirección General de Salud Mental	183	15,8%
Total		**1160**	**100%**

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*
*Incluye las modalidades institucionales de atención integral para la salud mental y de necesidades especiales, transferidas al Ministerio de Salud por Dec. № 647/10.

Gráfico № 5: Niños, niñas y adolescentes institucionalizados o internados según efectos del Gobierno de la Ciudad que otorga el subsidio económico – 2011.



Ministerio de Desarrollo Social

Ministerios de Salud

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

46 Cabe recordar que por Dec. № 647/10 las modalidades institucionales transferidas a este último organismo fueron las de *discapacidad y necesidades especiales,* así como las de *atención integral para la salud mental,* en tanto que las modalidades *convivencial, convivencial para adolescentes madres, atención especializada y comunidades terapéuticas* quedaron bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

4.2. Encuadre de las institucionalizaciones según la autoridad que dispone el ingreso

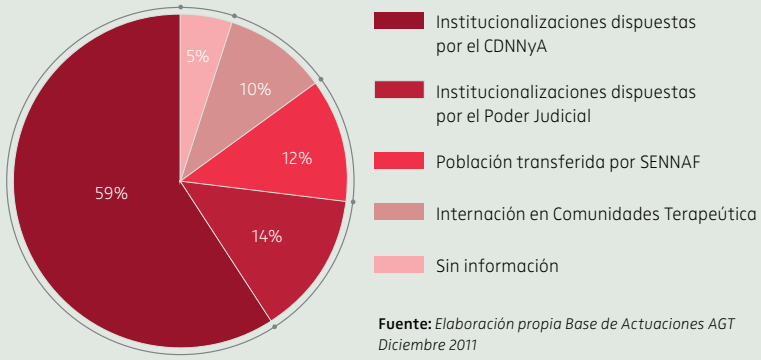
Es posible diferenciar 5 categorías al analizar la autoridad que dispone los ingresos de niñas, niños y adolescentes a las instituciones de albergue: a) institucionalizaciones dispuestas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad: 675; b) institucionalizaciones dispuestas por Autoridad Judicial: 166; c) población transferida de la SENNAF (Dictamen № 1.198 de la Dirección Legal y Técnica del CDNNyA, en 2008): 142; d) sin información fehaciente acerca de la autoridad que dispuso el ingreso a la institución de albergue: 58; e) internaciones en comunidades terapéuticas: 119[47].

Cuadro № 7: Encuadre general de las actuales institucionalizaciones de niños, niñas y adolescentes. Ciudad de Buenos Aires - 2011

Encuadre de las institucionalizaciones de NNyA	Total 2011	Porcentaje
Institucionalización correspondiente al Consejo de Derechos	675	58,2%
Institucionalización dispuesta por el Poder Judicial	166	14,3%
Población transferida de la SENNAF	142	12,2%
Internaciones en comunidades terapéuticas	58	5%
Sin acceso a la información (a la espera de respuesta del CDNNyA)	119	10,3%
Total general	**1160**	**100%**

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

Gráfico № 6: Encuadre general institucionalizaciones de niños, niñas y adolescentes. Ciudad de Buenos Aires – diciembre 2011



Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT Diciembre 2011*

47 Las institucionalizaciones en *comunidades terapéuticas* tiene características particulares por lo que su análisis se realiza en el capítulo Salud Mental y Derechos Humanos dentro de este Informe Anual.

4.3. Encuadre jurídico y evolución interanual de las institucionalizaciones dispuestas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

A diciembre de 2011, un total de 675 niñas, niños y adolescentes conforman la población respecto de la cual el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes ha dispuesto el ingreso a un dispositivo de albergue, lo que significa aproximadamente el 60% del total de niños y niñas institucionalizados.

En relación al tipo de medidas adoptadas por el Consejo, se advierte que más del 75% de las medidas de separación del medio familiar son excepcionales; el 16% corresponde a medidas de protección especial; casi un 2%, a medidas de protección integral de derechos; un 5% a solicitudes de guardas preadoptivas[48]; y prácticamente un 2% a institucionalizaciones más tarde derivadas al órgano administrativo competente de la Provincia de Buenos Aires.

Así, la mayor cantidad de medidas son de carácter excepcional (artículo 39 de la Ley № 26.061), con intervención posterior de la Justicia Nacional para el correspondiente control de legalidad previsto en el artículo 40 de la Ley № 26.061. La adopción de estas medidas se mantiene como una práctica habitual, aunque con una ligera disminución respecto del año inmediato anterior.

Un dato llamativo es la flagrante adopción de medidas de protección integral de derechos en los términos del artículo 33 de la Ley Nacional 26.061 como encuadre jurídico que sustenta la institucionalización de un niño, niña o adolescente a un dispositivo de albergue. Situación que podría calificarse de "irregular" o bien ser entendida como un "ingreso sin medida" de una persona menor de edad a un lugar del que no puede salir por su propia voluntad.[49]

En relación a las medidas que disponen la separación de niñas, niños y adolescentes de su grupo familiar adoptadas por el Consejo de Derechos, se observa una situación paradójica provocada por el crecimiento de las medidas "de protección integral de derechos", cuyos fundamen-

48 Respecto a esta categoría se observa que durante 2011 no se registran nuevos casos y el dato obrante es el acumulado relativo a la población menor de edad que en diciembre de ese año continúa institucionalizada.

49 Se profundizará este análisis en el siguiente acápite.

tos legales encuentran sustento normativo en el artículo 33 de la Ley Nacional № 26.061.[50]

Así, en nombre del Sistema de Protección Integral de Derechos se pone en funcionamiento el modelo tutelar derogado *pues nunca una institucionalización puede consistir en una medida cuya finalidad es, en principio, evitarla*.

Si se efectúa un recorte de los distintos tipos de medidas existentes a lo largo de cuatro años, puede hacerse análisis comparativo en el que se observa un claro aumento de las medidas excepcionales (conf. art. 39, Ley № 26.061), que se mantiene por encima de aquellas de protección especial de derechos (conf. art. 44, Ley № 114), tal como aconteció en 2010.

Respecto a las medidas excepcionales, es posible advertir durante 2011 una ligera disminución de las mismas si se las coteja con las adoptadas durante el año inmediato anterior. Ello puede deberse a una menor cantidad de actuaciones abiertas por comunicación de ingreso en 2011 (496 contra 628 en 2010).

En relación a las medidas de protección especial, cabe señalar que las mismas han disminuido notablemente en el curso de 2011, llegando solo a un número aproximado de 5, mientras que el resto actualmente vigente corresponde a dictados de prórrogas.

A su vez, si se efectúa una comparación con las paradójicas medidas de protección integral de derechos anteriormente mencionadas, se desprende que durante el año en análisis, estas últimas han duplicado a las tradicionales medidas del artículo 44 de la Ley local № 114 (ver Gráfico № 8).

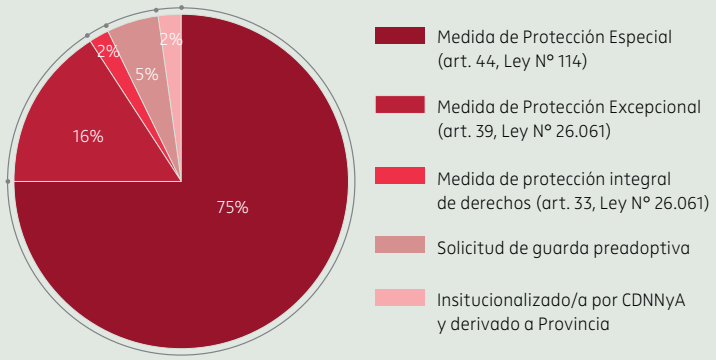
50 Ley № 26.061 - ''Artículo 33. - Medidas de Proteccion Integral de Derechos. Son aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.

Cuadro № 8: Encuadre jurídico de niños, niñas y adolescentes actualmente institucionalizados por disposición del Consejo de Derechos

Encuadre jurídico	Total acumulado	Porcentaje
Medida de Protección Especial (art. 44, Ley № 114)	106	15,7%
Medida de Protección Excepcional (art. 39, Ley № 26.061)	509	75,4%
Medida de protección integral de derechos (art. 33, Ley № 26.061)	12	1,8%
Solicitud de guarda preadoptiva	36	5,3%
Institucionalizado/a por CDNNyA y derivado a Provincia	12	1,8%
Total general	**675**	**100%**

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

Gráfico № 7: Cantidad de niños y niñas institucionalizados por disposición del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de acuerdo al tipo de medida adoptada



Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

Gráfico № 8: Evolución de las medidas de institucionalización del CDNNyA

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

Cuadro № 9: Tipo de medidas del Consejo de Derechos respecto a la población actualmente institucionalizada según año de adopción

Tipo de medidas del CDNNyA	2008	2009	2010	2011
Medidas de protección especial (conf. art. 44, Ley № 114)	63	18	19	5
Medidas excepcionales (art. 39, Ley № 26.061)	147	121	156	149
Medidas de protección integral (art. 33, Ley № 26.061)	0	1	3	12

Fuente: *Elaboración propia Base de Actuaciones AGT – Diciembre 2011*

4.4. Tiempo de permanencia en el circuito institucional

El promedio de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el circuito institucional varía según la autoridad que haya dispuesto el ingreso. El circuito institucional de permanencia incluye aquella población menor de 18 años de edad que registra un ingreso –o más de un ingreso– a una institución y se calcula por la diferencia existente entre la última fecha de egreso y la del primer ingreso a un dispositivo de albergue.

De esta forma, si se trata de población cuya institucionalización fue dispuesta por el Consejo de Derechos de la Ciudad, el promedio es de 3,6 años. En cambio, si se trata de población transferida de la SENNAF o institucionalizada por juzgados (nacionales o provinciales), el promedio asciende a poco más de 6 años. Cabe señalar que este promedio no incluye la población que ingresa y egresa rápidamente de instituciones de tránsito, como el Centro de Atención Transitoria (CAT) y los paradores.

Esto da cuenta del incumplimiento del principio legal de transitoriedad de las institucionalizaciones, que se tornan indeterminadas en el tiempo y quedan sujetas a una serie de factores sociales, políticos y económicos. Todo esto contribuye a la reiteración de un modelo que, en nombre de la protección integral, confluye y subyace a ella, no obstante encontrarse derogado.

Pobres y cada vez más lejos de su familia

Página 12, 5 de mayo de 2011

Por Eduardo Videla

Un informe del Ministerio Público Tutelar denuncia que cientos de chicos en situación de pobreza permanecen internados porque la Ciudad relega las estrategias de integración familiar. El gobierno dice que "no están privados de su libertad".

Centenares de chicos en situación de pobreza están internados en instituciones dependientes del gobierno porteño "como consecuencia de las políticas que privilegian la institucionalización de niños y adolescentes por sobre las estrategias de fortalecimiento o integración familiar", advirtió en un informe el Ministerio Público Tutelar (MPT) de la Justicia porteña. Según la titular de ese organismo, Laura Musa, esos chicos se encuentran "privados de su libertad y alejados de sus familias en pseudo hogares en los que la Ciudad gasta mucho más que si ayudara a las familias a la contención de los niños".

Desde el Ministerio de Desarrollo Social porteño sostienen que "ningún niño, niña y adolescente está institucionalizado por pobreza" en la Ciudad y desestimó que se encuentren "privados de su libertad". "En los hogares lo que hacemos es resguardarlos y protegerlos hasta que se reviertan las condiciones que dieron origen al ingreso", dijo la subsecretaria de Promoción Social, Soledad Acuña. "Ninguno de los chicos internados pertenece a la clase media", replican desde el Ministerio Tutelar

De acuerdo con el informe del MPT, al 31 de diciembre de 2010 se encontraban alojados en albergues 1212 niños, niñas y adolescentes en 91 instituciones, de las cuales sólo cuatro son estatales. A esa cifra hay que agregar a 81 adolescentes internados en comunidades terapéuticas por casos de adicciones. Las otras 87 instituciones son ONG conveniadas con el Gobierno de la Ciudad. El 51 por ciento del total de los efectores se encuentra en la provincia de Buenos Aires.(...)

El Consejo puede ordenar internaciones como "medida de protección especial", en los casos de chicos perdidos o en situación de calle o vulnerabilidad social, que requieren una atención transitoria hasta que logre reencontrarse con su familia. En estos casos, el Ministerio Tutelar actúa en el control y monitoreo de la internación. (...)

"Se trata de una estrategia del Consejo, porque carecen de una política pública adecuada para fortalecer la convivencia del niño en conflicto con su familia", agregó.

Esa carencia, según el informe del MPT, queda de manifiesto en el presupuesto de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (...) que destina "apenas un

10 por ciento al programa de Fortalecimiento de Vínculos, orientado al desarrollo de estrategias de egreso, de fortalecimiento familiar", entre otras medidas para evitar la institucionalización.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social replicaron, mediante un comunicado, que los menores internados no son 1200 sino 853. Desde el MPT aclaran que una parte de los internados pertenecen al área del Ministerio de Salud (pacientes psiquiátricos y discapacitados).

Desde el Ministerio Tutelar sostienen que el Estado debe privilegiar "la ayuda a la familia, con subsidios o créditos, para que puedan sostener a los niños, y el nombramiento de operadores que puedan trabajar en la asistencia a las familias".

Laura Musa puso como ejemplo la intervención del Ministerio Tutelar en el caso de un hombre al que le habían internado sus cinco hijos, de 3 a 12 años, en distintos hogares, porque no podía mantenerlos económicamente. "Se había ido la mujer de la casa y el hombre no podía hacer frente al alquiler de la casa donde vivía con sus hijos. Cuando él fue a pedir ayuda, el Consejo no tuvo mejor idea que internar a los chicos –relató la titular del MPT–. El hombre tenía que hacer un periplo los fines de semana para pasar a buscar a sus hijos por los institutos, para reunirlos donde vivía. En este caso trabajó todo el equipo del Ministerio Tutelar. Presentamos un amparo y logramos que el hombre recibiera un subsidio de 700 pesos, para ayudarle a pagar el alquiler, se le otorgó un crédito para vivienda y se le asignó un operador para que se ocupe de los chicos hasta que él regrese del trabajo. Todo a un costo menor, porque el Estado pagaba 7800 pesos mensuales por la internación de los chicos."

http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/sociedad/3-167580-2011-05-05.html

Críticas desde la Justicia a la política que privilegia la internación de niños y adolescentes

Pobres y cada vez más lejos de su familia

Un informe del Ministerio Público Tutelar denuncia que cientos de chicos en situación de pobreza permanecen internados porque la Ciudad relega las estrategias de integración familiar. El gobierno dice que "no están privados de su libertad".

Por Eduardo Videla

5. Principales intervenciones ante situaciones de vulneración de derechos detectadas

5.1. Acceso a la Justicia: la garantía del Abogado del Niño

Las situaciones anteriormente analizadas se hallan muy ligadas a la prácticamente ausente defensa técnica, capaz de garantizar un debido proceso constitucional toda vez que un niño, niña o adolescente encuentre afectados sus derechos. Esta figura es la que debe técnicamente defender sus intereses individuales frente al Estado, los particulares y la comunidad.

La población institucionalizada sin abogado designado es significativamente alta desde que se reitera la insuficiencia de tal recurso y no se plantean mayores cambios sobre su implementación, la cual, a diciembre de 2011, continuaba resultando deficiente en cantidad y en calidad. Al respecto, solo el 17% de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados presentó un abogado designado por parte del Consejo, ya sea a través de los abogados particulares, de las ONGs o bien del Colegio Público de Abogados, en los tres casos con convenio vigente para tal fin.

Entendiendo que es necesario adoptar medidas que profundicen el cumplimiento de la garantía el acceso a la Justicia y a la defensa técnica en los términos de los artículos 22 y 26 de la Ley Nacional № 26.657 y el artículo 27 inc. c) de la Ley № 26.061, la Asesoría General Tutelar ha conformado, a través de la Resolución AGT 210-2011 un cuerpo de abogados del niño, en cumplimiento con la normativa de protección de los derechos de las personas menores de edad cuando carecieren de asistencia legal. Los letrados deberán guiar su actuación de acuerdo a los mandatos del derecho internacional en torno a los derechos humanos. Esto es, deben garantizar, con relación a sus asistidos, el respeto a: el derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la Justicia; el derecho al reconocimiento de la capacidad progresiva y a la autonomía de la voluntad de la persona; el derecho a recurrir las decisiones judiciales; y el derecho a ser debidamente informados, a ser oídos y a participar en el proceso. En esta dirección, en el ejercicio de la defensa técnica, deberán respetar la voluntad y las preferencias de la persona patrocinada, sin conflictos de interés. A tal fin, deberán tomar contacto personal e indelegable con la persona en forma permanente y fluida.

5.2. Alto grado de utilización de medicación psiquiátrica

Durante 2011 se realizaron acciones tendientes a monitorear el alto grado de utilización de medicación psiquiátrica detectado durante las visitas de inspección realizadas. Si bien esta tendencia se identifica

con mayor claridad en las modalidades de *atención especializada, atención integral de la salud mental* y *atención de las necesidades especiales*, el problema es extendido y presente en todas las tipificaciones institucionales:

- El 63% de instituciones dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia *(convivencial, convivencial materno, parador y atención especializada)* cuenta con niños, niñas y adolescentes bajo medicación psiquiátrica.
- El valor asciende al 93% si focalizamos en la modalidad de *atención especializada*, mientras que representa un 42% si contemplamos la modalidad *convivencial*.
- El 67% de las instituciones bajo la órbita del Ministerio de Salud *(atención integral en salud mental y necesidades especiales)* suministra medicación psiquiátrica a niños, niñas y adolescentes.
- El 85% las comunidades terapéuticas realiza esta práctica.

Dada la situación descripta, se envió un oficio a la Dirección General de Niñez y Adolescencia, en relación a los datos relevados en varias instituciones de albergue, de los cuales surge la nómina de niños, niñas y adolescentes que se encuentran medicados psiquiátricamente, a fin de solicitar que se cumpla con los recaudos pautados por la normativa de salud mental. Ellos son: que la medicación responda a las necesidades fundamentales de la persona, que su finalidad sea exclusivamente terapéutica, que la indicación y renovación de la medicación surja de evaluaciones profesionales, en abordajes interdisciplinarios, prescripta por un profesional de la salud mental autorizado por la Ley, y que conste registrada en la historia clínica del paciente. Es decir, se solicitó el cumplimiento de las previsiones del artículo 12 de la Ley № 26.657 a fin de cercenar la discrecionalidad en la práctica de suministrar medicación psiquiatrica por parte de las instituciones de albergue.

Posteriormente, se envió un oficio a la Dirección General de Salud Mental de la Ciudad, en relación a los niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones de albergue dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia que reciben medicación prescripta por psiquiatras de la institución. Se destaca puntualmente que, en estos casos, sólo la supervisión de la medicación se realiza en un hospital público. Las propias instituciones informan que existe una gran dificultad en los efectores públicos, da-

das la carencia y la demora en los turnos para el acceso a tratamientos en hospitales y centros de atención de salud mental, y la deficiencia en el seguimiento de los tratamientos (rotación de profesionales, largo plazo entre turno y turno, etc).

En la audiencia celebrada en la Asesoría General Tutelar el 17 de junio de 2011, con la presencia del Director General de Salud Mental, Dr. Juan Garralda, se hizo entrega de un listado de los niños, niñas y adolescentes que –según información de las actuaciones 1527/03 y de las visitas institucionales– no estaban recibiendo tratamiento de salud mental en hospitales y centros de salud públicos por falta de turnos, al tiempo que se le instó a propiciar un circuito para efectivizar su atención en los centros más cercanos a la institución. Esta misma solicitud fue remitida mediante oficio judicial[51] y planteada en el Plenario del Consejo de Derechos celebrado el 26 de julio de 2011, donde autoridades de la Dirección General de Salud Mental informaron acerca del plan de salud a implementar en la Ciudad, que incluía la incorporación a través de concursos públicos de 20 psiquiatras infanto-juveniles en hospitales y centros de salud, lo cual –a su criterio– permitiría revertir el déficit.

5.3. Internaciones sin medidas de protección excepcional

A partir de la compulsa de las actuaciones administrativas (Dto. № 1527/03) se detectaron diversos casos en los que el ingreso de niñas, niños y adolescentes a un dispositivo de albergue se dispuso de manera irregular mediante el dictado de una medida de protección integral de derechos (conf. art. 33, Ley № 26.061) adoptada por el Consejo de Derechos.

La Asesoría Tutelar remitió un oficio al Consejo a fin de expresar su preocupación por estas formas irregulares de separación de los niños o niñas de su medio familiar y posterior institucionalización, en tanto que el organismo se aparta de las figuras legales existentes para dicho fin, tales como la medida de protección especial (art. 36 y sgtes., Ley № 114), la medida excepcional (art. 39 y sgtes., Ley № 26.061) o el pedido de estado de adoptabilidad, en caso que corresponda. Estas medidas son las que establece la normativa vigente a fin cumplir con los plazos tendientes a garantizar el egreso del niño o niña de la institución en el más breve lapso posible hacia su familia de origen, ampliada, referentes afectivos, comunitarios o a una familia adoptiva.

51 Oficio AGT 1531/11 librado en fecha 14-07-11

En muchos casos se trata de medidas dispuestas en relación a niños o niñas cuyos casos fueron seguidamente derivados a servicios locales o zonales de la Provincia de Buenos Aires. La Asesoría General Tutelar ha podido constatar situaciones irregulares.

Para estos casos, la Resolución Conjunta № 137/MDSGC/CDNNyA/09 ''Circuito Administrativo de Intervenciones entre el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia'' establece en el punto 6.b del Anexo I: ''En las situaciones en que los niños, niñas o adolescentes tengan domicilio en otra jurisdicción y se encuentren en situación de vulneración de derechos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Consejo de Derechos interviene requiriendo el recurso a la Dirección General de Niñez y Adolescencia (...) tomando una medida en forma temporaria hasta la intervención del servicio local del distrito que corresponda''.

En este contexto, se ha tomado conocimiento de que algunos juzgados nacionales de primera instancia en lo civil de familia, que resultan sorteados a los fines del control de legalidad de las medidas adoptadas por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (conf. art. 40 de la Ley № 26.061), se declaran incompetentes en virtud de que los niños, niñas y/o adolescentes poseen su domicilio en la Provincia de Buenos Aires. Esto se da porque tienen allí a sus referentes familiares y/o comunitarios, o porque se encuentran institucionalizados en dispositivos de albergue ubicados en dicha jurisdicción.

La situación descripta da cuenta del estado de vulnerabilidad que sufren estos niños, niñas y adolescentes, toda vez que los juzgados provinciales tampoco intervienen debido a la extraña jurisdicción del organismo que adopta la medida excepcional. Todo esto implicaría la ausencia de competencia para controlar su legalidad. Asimismo, vale agregar que en muchos de esos supuestos, y por similares motivos a los expuestos por los juzgados de su jurisdicción, los servicios locales y/o zonales a donde el Consejo de Derechos de la Ciudad deriva los casos tampoco intervienen, por lo cual los niños y las niñas permanecen institucionalizados sin la intervención de un organismo administrativo que garantice la efectivización de sus derechos.

Tomando la situación de un niño como caso testigo de la problemática planteada, la Asesoría General Tutelar solicitó al Consejo de Derechos que informara acerca de su intervención y que remitiera un listado de los casos en los cuales adoptó una medida excepcional de protección de derechos frente a la que el juzgado nacional de primera instancia en lo civil se

declaró incompetente. Respecto del último punto, el Consejo de Derechos no brindó una contestación por lo que se reiteró la solicitud, que a la fecha de cierre de este Informe está sin respuesta.

Por lo demás, la Dirección Legal, Técnica y Administrativa del Consejo informó: ''Este organismo tiene establecido un procedimiento (...), el cual se nuclea en la Dirección de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales de este Consejo''. La Dirección remite este tipo de casos al Servicio de Protección de Derechos de la Provincia de Buenos Aires correspondiente, corrobora que éste inicie su intervención y solicita al juzgado nacional su declaración de incompetencia y el pase a la jurisdicción indicada.

En esta línea, en la respuesta se aclaró que el Consejo de Derechos no puede hacer nada más que *expresar su preocupación* si el Servicio Zonal de la Provincia que confirmó su competencia no actúa de conformidad con la Ley.

Asimismo, ambas jurisdicciones han firmado un protocolo conjunto de comunicación, donde se establecen obligaciones para una y otra en cada caso –por ejemplo, que en caso de rechazar la solicitud, fundamentarán los motivos de la negativa; que notificarán nuevamente cuando decidan cerrar un caso sin haber logrado restituir el ejercicio de los derechos que se encuentran vulnerados.

Recabada esta información, y a raíz de que existen aún numerosos cuestionamientos en relación a las derivaciones entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar mantuvo una reunión con la Directora de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales del Consejo de Derechos. La Directora se comprometió a dar respuesta a los casos que en los registros de esta AGT aparecieran como ''sin intervención de un organismo de protección de derechos''.

En paralelo, continúa intentándose un diálogo con la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, a fin de instar un efectivo circuito de derivación.

5.4. Separación de hermanos

Luego de haber librado numerosos oficios en las actuaciones administrativas puntuales, tanto al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como a la Dirección General de Niñez en relación a los niños y las niñas que se encuentran separados de sus hermanos en distintos dispositivos de albergue, y siendo la respuesta en todos los casos un problema de ''plazas'' o de la imposibilidad de los dispositivos de albergue de alojar a los hermanos/as por cuestiones relacionadas a su proyecto institucional

–franja etárea, sexo–, el 13 de diciembre de 2011 se solicitó a la Dirección General de Niñez que presente, en el plazo perentorio de 15 días hábiles, una evaluación de la situación planteada a través de los equipos a su cargo, especificando el término en el cual se llevará a cabo el traslado de hermanos a un mismo dispositivo, detallando acciones y recursos afectados con tal fin, para definir una estrategia y una intervención que garantice el derecho de los niños y las niñas a que no se los separe del grupo familiar. En la actualidad, se continúa el canal de diálogo con el Poder Ejecutivo a fin lograr una respuesta consistente y una solución a esta problemática.

5.5. Obstaculización de vinculación familiar

Al constatar que numerosas instituciones de albergue implementan como regla el impedimento de contacto entre padres e hijos institucionalizados, hasta tanto la defensoría zonal o el juzgado interviniente autoricen que los niños allí alojados puedan ser visitados por sus progenitores, la Asesoría General Tutelar instó mediante Oficio judicial a la Dirección General de Niñez a que garantice el derecho de identidad y a la vinculación familiar de los niños y las niñas alojados en los dispositivos de albergue, incluso en casos donde la adopción sea considerada como alternativa de egreso.

Al respecto, cabe aclarar que el convenio celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las ONGs[52] que prestan servicios de atención a niñas, niños y adolescentes, delega en las ONGs facultades que les son inherentes al expresar textualmente: ''El proceso de vinculación con el ámbito familiar, social y comunitario en cada uno de los casos quedará a cargo del equipo técnico de cada organización, la que tendrá la responsabilidad de definir las estrategias y acciones necesarias para la efectivización de este derecho, bajo la asistencia y supervisión de la Dirección General de Niñez y Adolescencia''.

5.6. Subsistencia de figura de ''Protección de persona''

La Ley № 26.061 dispuso en 2005 la derogación de la figura de ''Protección de persona'' por constituir una medida discrecional y arbitraria que no cumplía con las garantías mínimas de debido proceso y que favorecía la internación prolongada de niños y niñas en instituciones de albergue sin la correspondiente revisión periódica.

52 Cláusula 13 del Dec. № 984/09- Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos N° 3298 - 11/11/2009

Sin embargo, durante 2009, 2010 y 2011 el MPT pudo constatar que desde algunos juzgados nacionales seguían iniciando expedientes así caratulados. En el marco de estos expedientes, surgieron de las resoluciones expresiones tales como "dispónese el secuestro de la niña" y mandatos a los organismos administrativos de aplicación de la ley de protección integral, a los que se les desconocía su autoridad y se utilizaba como meros auxiliares del Poder Judicial.

En virtud de la situación antedicha, se libraron oficios a distintas áreas, entre ellas, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Comisión de Proyectos Informáticos), a fin de cuestionar la caratulación de expedientes con una figura formalmente derogada.

Como consecuencia, la Comisión de Proyectos Informáticos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil –integrada por jueces de Cámara y de Primera Instancia– señaló: "La voz 'protección de persona' no debe ser utilizada en procesos atinentes a personas menores de edad", conforme a la modificación introducida al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por los artículos 74 y 75 de la Ley № 26.061.

La comisión requerida se expidió en respuesta a dicho oficio e hizo suyo el dictamen realizado por la Comisión de Protección de Menores e Incapaces de la Cámara –elaborado en virtud del mismo requerimiento–, en el marco del cual también se manifestó. Respecto de la caratulación de expedientes, expresó: "No se dejó de advertir el significado que puede adquirir una u otra denominación para los sujetos del proceso y en tal sentido esta comisión ha propiciado modificaciones, por ejemplo, en la caratulación de los expedientes relacionados con la salud mental y la capacidad de las personas".

El dictamen elaborado por la comisión fue elevado para el conocimiento del Presidente del Tribunal, a fin de solicitarle que lo manifestado sea comunicado a los jueces de Familia de la Nación, de quienes se espera sigan lo allí establecido.

5.7. Acogimiento familiar: falta de aplicación de la normativa vigente

La práctica de incluir a un niño o a una niña en un matrimonio del dispositivo Familias Abiertas o Familias del Corazón se implementa de manera irregular y no se halla enmarcada en la normativa vigente.

La AGT sostiene que esta situación presenta varios riesgos, también identificados por la Jefa del Departamento del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos, Lic. Miriam Fassoni, quien en respuesta a un oficio expresó: "En el caso de las familias de acogimiento es posible

que, luego de un tiempo de convivencia, (...) las personas que integren este programa apelando al tiempo transcurrido en la convivencia se presenten en el juzgado solicitando la guarda preadoptiva sin haber atravesado las correspondientes instancias previas a una vinculación con fines de adopción'', enfatizando que ''no consideramos aconsejable que los niños convivan con personas que no han atravesado las evaluaciones que el Estado considere oportunas para este tipo de vínculos''.

La AGT impulsa acciones que garanticen la aplicación de la normativa vigente en materia de acogimiento familiar (Ley № 2.213)

Entendemos que en estos supuestos debe aplicarse la Ley № 2.213/07 que regula el Sistema de Acogimiento Familiar en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto se trata de niñas o niños que no ingresan a una institución de albergue, sino que quedan bajo el cuidado de un matrimonio o una familia –seleccionada por los integrantes de la Asociación Familias Abiertas y Familias del Corazón– con quienes la niña o el niño no tiene un vínculo previo. Aun cuando a la fecha la mencionada ley no se encuentra reglamentada, se trata de una norma local vigente.

Dado que es la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad el organismo que celebra los convenios y abona las becas a las llamadas ''Familias Abiertas'' y ''Familias del Corazón'', se le envió un oficio general a fin de solicitar la aplicación de la citada normativa a la situación descripta. Sin embargo, esta Dirección informó que el mencionado instituto no se asimila al Sistema de Acogimiento Familiar que contempla la Ley № 2.213 (de 2007), motivo por el cual no se rige por esa norma. En consecuencia, se volvió a remitir un oficio a fin de consultar qué marco jurídico avala la guarda de hecho que detentan las familias de los mencionados programas en relación a los niños que conviven con ellas, solicitando copia del instrumento jurídico que acredite el otorgamiento de la guarda, como así también los criterios de convocatoria, selección y control de los postulantes. Asimismo, como la separación de la niña o el niño de su ámbito familiar y posterior ingreso a una familia de tránsito se realiza mediante el dictado de una medida excepcional (conf. art. 39, Ley № 26.061), se solicitó

que en estos casos particulares informe si en dicha medida consta que el niño ingresa a una familia y no a un dispositivo institucional de albergue, y también si de la medida surge expresamente el nombre de estas personas con quienes va a convivir.

La respuesta a este oficio puso de manifiesto que las ONGs "Familias Abiertas" y "Familias del Corazón" son quienes evalúan a las familias postulantes, confeccionan un legajo con dicha evaluación y la documentación presentada por éstas, y luego lo remiten a la Dirección General de Niñez, a fin de que verifique el cumplimiento de determinados requisitos formales.

Asimismo, y en relación con el cuestionamiento acerca del encuadre jurídico, la Dirección General de Niñez informó que desde el Consejo de Derechos manifestaron que esa modalidad de cuidado es "perfectamente válida y legítima" y que se formaliza mediante el dictado de medidas de protección excepcional de derechos. La Directora de Niñez y Adolescencia indicó: "Lo único que se solicita es que el alojamiento en dichas condiciones sea informado para que dicha circunstancia surja del acto administrativo, lo que a la fecha de la presente ya ha sido realizado mediante el envío de una solicitud formal" al Consejo de Derechos.

En la actualidad, con el objetivo de impulsar acciones que garanticen la aplicación de la normativa vigente en materia de acogimiento familiar, se continúan las acciones extrajudiciales a fin de que el Consejo de Derechos informe:

- En qué consiste el seguimiento que efectúa de las familias de tránsito;
- Si avala la regulación que de estas familias se realiza desde la Dirección General de Niñez y Adolescencia;
- Si se encuentra contemplada la posibilidad de que las familias de tránsito estén inscriptas en el RUAGA;
- Si en las medidas de protección especial/excepcional de derechos dictadas en relación a los niños y niñas alojados en familias de tránsito figuran los nombres de las personas que se encuentran a cargo.

5.8. Intervención en casos testigo

A continuación se presentan algunos casos individuales en los que la Asesoría General ha decidido intervenir activamente durante el periodo 2011 con el objetivo de sentar precedentes en tanto que, por sus características particulares, pueden servir de ejemplo para otros casos similares.

a. Vulneración del derecho del niño a ser oído y que su opinión sea tomada en cuenta. Vulneración derecho a la convivencia familiar (Caso A. M. C.)

El caso de A.M.C. se ha configurado en un ''caso testigo'' del accionar alejado de los criterios jurídicos vigentes que tiene el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Es un ejemplo de los casos en que se reproducen intervenciones propias del patronato de menores, las cuales se traducen en la extensión innecesaria de las medidas de separación familiar.

Se advirtió que la medida de protección excepcional de derechos en virtud de la cual el niño A.M.C. había sido institucionalizado había sido prorrogada por la Defensoría Zonal interviniente sin argumentos suficientes y sin dar cuenta acabadamente del trabajo realizado por el organismo en pos de revertir la situación. Esto se vio agravado por la falta de escucha al niño ante hechos graves ocurridos en la institución de albergue en la que se encontraba alojado, y por la solicitud del uso de la fuerza pública para restituirlo a dicho dispositivo, una vez que el niño se retiró del mismo por sus propios medios. Todas estas irregularidades fueron además detectadas por las autoridades de la Justicia Nacional, las cuales finalmente dispusieron el reintegro del niño a su grupo familiar.

A raíz de lo acontecido, se hizo un llamado de atención a la Presidencia del Consejo de Derechos acerca del accionar de la Defensoría Zonal, a fin de que tomara las medidas que estimara corresponder. Esta iniciativa aún se encuentra sin respuesta.

b. Extensión de la institucionalización sin fundamento suficiente (Caso E.,B.,C.,J. y A. J.)

Este caso involucra a cinco hermanos que, junto con su padre, fueron desalojados de la casilla donde vivían. La Guardia de Abogados del Consejo dispuso mediante el dictado de una medida excepcional el ingreso de los niños a una institución, donde permanecieron por el transcurso de tres años, separados de su padre. Esto provocó la vulneración del derecho a la convivencia familiar.

A partir de la interposición de una acción de amparo por parte de la Asesoría General Tutelar junto con la Asesoría de Primera Instancia № 2 ante el fuero CAyT, se otorgó al padre de los niños un crédito Ley № 341 del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) para la adquisición de un inmueble, posibilitando que los niños egresaran de la institución de albergue y retomaran así la convivencia familiar.

Una vez superada la situación que dio origen a la intervención del organismo de protección de derechos, se solicitó el cese de la actuación de la

Defensoría Zonal, ya que los derechos de los niños habían sido restaurados (derecho al disfrute de la convivencia familiar, a una vida plena, a la educación, al esparcimiento, a la libertad ambulatoria, a la salud física y psíquica, etc.). Esto se peticionó en conformidad con lo establecido por el Manual de Procedimientos y Circuitos del Consejo de Derechos y por la Ley № 26.061 y la Ley № 114, que establecen que las medidas sólo se pueden prolongar mientras persisten las causas que les dieron origen.

Desde este organismo, entendemos que la continuidad de la intervención por parte de la Defensoría Zonal en la familia J. constituye una intromisión por parte del Estado local en la intimidad de las personas en contradicción con lo establecido por los artículos 19 de la Constitución Nacional y 39 de la Constitución local.

c. Prolongación inmotivada de la intervención del organismo de Protección de Derechos – Caso G. B.

Este caso involucra a un niño de 13 años, institucionalizado desde el 3 de abril de 2006, por disposición judicial y con una vasta intervención de organismos estatales (ex CONNAF, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil № 12, Defensoría de Menores e Incapaces № 7, Curaduría Pública Oficial № 7, Defensoría Zonal Flores).

Según constancias obrantes en las actuaciones en trámite en esta Asesoría General, en 2003 el niño ingresa al Programa de Amas Externas y luego al Programa de Acogimiento Familiar. Con posterioridad se inicia un proceso de guarda que fracasa, por lo cual el niño comienza a transitar por distintas instituciones de albergue hasta la actualidad. En 2008 se decreta el estado de adoptabilidad; no obstante, un profesional del Cuerpo Médico Forense expresa que ''dado su historia personal, individual e institucional no considero por el momento su adoptabilidad''.

Sin embargo, de los informes profesionales surge que el deseo del niño se centra en tener una familia. En este sentido la Asesoría General Tutelar participa de las audiencias celebradas en el juzgado a fin de propiciar el egreso del niño para que se inserte en ámbito familiar lo antes posible. Con este objetivo los organismos intervinientes comienzan a trabajar junto con el equipo de adopciones de la SENNAF, comprometiéndose igualmente a promover la vinculación de G. con su familia biológica.

A la fecha, el egreso institucional de G. no se pudo efectivizar. Este caso testigo permite observar la actuación revictimizante de los diversos organismos del Estado, vulnerando claramente el derecho de G. a ser oído, a que su opinión sea tenida en cuenta y a una convivencia en un ámbito familiar.

Presentación del equipo público de abogados del niño

El Equipo Público de Abogados del Niño –creado en diciembre de 2011 mediante la Resolución 210/2011– fue presentado oficialmente el 16 de febrero de 2012 por el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, ante a la presencia de magistrados y funcionarios del Poder Judicial, legisladores porteños, diputados nacionales y representantes de organizaciones sociales.

La apertura del encuentro estuvo a cargo del Presidente del Consejo de la Magistratura, Juan Manuel Olmos y de la Asesora General, Laura Musa. Participaron como oradores la Presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela Barnes de Carlotto, la Defensora General de la Nación, Dra. Stella Maris Martínez, y el ex diputado y autor de la Ley Nacional de Salud Mental Lic. Leonardo Gorbacz, quienes manifestaron su apoyo a la iniciativa y argumentaron –desde sus experiencias– las garantías que brindará esta nueva figura jurídica.

La iniciativa fue acompañada por el Director del Departamento de Práctica Profesional de la Facultad de Derecho UBA, José Octavio Gauna; la Decana de la Facultad de Derecho de la UBA, Dra. Mónica Pinto; la Presidenta de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Nora Cortiñas; el abogado constitucionalista Dr. Daniel Sabsay; la Vice Jefa de Gobierno de la Ciudad, Lic. María Eugenia Vidal y el Director del Instituto de Procesal de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, Mario Masciotra.

16.02.2012. Laura Musa y Juan Manuel Olmos, Presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, presentaron al Equipo Público de Abogados del Niño

¿Qué es el Equipo Público de Abogados del Niño?
Es un equipo de abogados especializados que brinda patrocinio jurídico gratuito a todos los niños, niñas y adolescentes que lo requieran –cualquiera sea su edad–, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En una primera etapa se dará prioridad a los casos de niñas y niños que se encuentren institucionalizados o internados por razones de salud mental.

¿En qué consiste la tarea de las/os abogadas/os?
La función del abogado/a es ejercer la defensa técnica de la persona menor de 18 años, transmitiendo al tribunal la postura personal de la niña, el niño o el adolescente, independientemente de la postura de los padres o asesor de menores.

¿Qué dice la ley sobre los abogados del niño/a?
Contar con un abogado es una garantía mínima de debido proceso. El Estado está obligado a proporcionar un abogado gratuito a todo niño, niña o adolescente involucrado en un proceso administrativo o judicial.
Ello se encuentra establecido en el artículo 27 de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Desde similar perspectiva, los artículos 22 y 26 de la Ley N° 26.657 de Salud Mental obligan al Estado a proporcionar un abogado a todo niño, niña o adolescente internado por cuestiones de salud mental.

Datos de contacto: abogados.nnya@gmail.com / **Tel.:** 4381-8362 de 8 a 18 hs

Participaron como oradores la Defensora General de la Nación Stella Maris Martinez, la Presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo Estela de Carlotto y Leonardo Gorbacz, ex Diputado y autor de la Ley de Salud Mental

CAPÍTULO III

SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS

1. Introducción

La sanción de la Ley Nacional de Salud Mental № 26.657, promulgada por Decreto № 1855/2010 el 2 de diciembre de 2010, orientó varias de las acciones que el Ministerio Público Tutelar, encabezado por la Asesoría General Tutelar, llevó a cabo durante el primer año de vigencia de esa norma, a fin de impulsar su aplicación y exigibilidad.

En primer lugar, se fortaleció la Oficina de Salud Mental y Derechos Humanos y se conformó un equipo interdisciplinario, al tiempo que los temas de salud mental tuvieron más presencia en la agenda institucional.

El control del respeto de las garantías del debido proceso de las personas menores de edad internadas en hospitales públicos y comunidades terapéuticas, así como el cumplimiento de las evaluaciones interdisciplinarias periódicas por parte de los equipos tratantes para garantizar que la privación de la libertad sólo se justifique mientras dure la situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros, fueron tareas que se desarrollaron con mayor intensidad durante el curso de 2011 y se tradujeron en la adopción de algunas buenas prácticas.

El diálogo directo con los equipos tratantes fue otra de las prioridades y, por ello, junto con la Mesa Federal de Salud Mental[53] se implementaron talleres en instituciones de salud mental dependientes tanto del Gobierno Nacional como del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de inaugurar un intercambio con uno de los actores más relevantes del proceso de transformaciones que plantea la Ley.

Con el fin de realizar aportes al proceso de reglamentación de la Ley Nacional, se promovieron encuentros con organismos gubernamentales y no gubernamentales en los que se logró consensuar una propuesta que

53 Integrada por el INADI, Secretaria Nacional de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Salud Mental, Defensoria General de la Nación, CELS, organizaciones de usuarios y familiares, entre otros.

contempla la posibilidad de que la Ciudad tenga su propio Órgano de Revisión. Hoy se encuentran avanzadas las gestiones a fin de que dicha creación se plasme en una ley. También se propuso al equipo de redacción que la reglamentación contemple el principio de autonomía progresiva para el consentimiento informado de las personas menores de edad.

Asimismo, la AGT integró –desde su surgimiento– la *Campaña Piloto por el Derecho a Votar de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Mental*, orientada a fomentar el ejercicio de un derecho que habían recuperado las personas internadas. En este marco, se promovió que las 21 comunidades terapéuticas que tienen convenio con el Gobierno local facilitaran dicho ejercicio.

Finalmente, el 7 de diciembre de 2011, mediante Resolución AGT Nº 210/11, se conformó un equipo de abogados/as de niños, niñas y adolescentes que desde el 1ro. de febrero de 2012 se encarga de la defensa técnica de las personas menores de edad internadas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

A pesar de las acciones realizadas, la situación de la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo preocupante.

Las condiciones de internación en los dispositivos que fueron transferidos a fines del año pasado al ámbito de la Dirección General de Salud Mental[54] dan cuenta de graves violaciones de los derechos humanos de las personas internadas. Los acuerdos asumidos por la referida dirección a fin de rescindir los convenios con las instituciones cuestionadas se encuentran incumplidos, al igual que el habeas corpus que condenó al Gobierno de la Ciudad a crear los dispositivos necesarios para evitar las internaciones que son sistemática e innecesariamente prolongadas por la administración local.[55]

A su vez, el nivel de cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Nacional para el control de las internaciones de personas menores de edad es escaso, y la creación de una red de dispositivos intermedios que efectivamente cumpla con la demanda que hoy tienen muchos equipos de atención, en función de la normativa vigente, es una deuda pendiente.

54 Recordemos que 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.

55 Para más información sobre el tema, consultar MPT (2011): *Niñez, adolescencia y salud mental. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar 2010*, Eudeba, Buenos Aires.

Por otra parte, la directiva adoptada por la Dirección General de Salud Mental[56] con el fin de obstruir la tarea de contralor constitucionalmente atribuida al MTP, resulta contraria a los estándares legales mínimos de defensa de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran internadas en instituciones psiquiátricas y promueve prácticas violatorias de sus derechos.

No se desconocen las facultades que la Ley № 448 le asigna a la autoridad de aplicación con el fin de regular y controlar del ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud mental, sin embargo el cumplimiento de esas competencias debe ajustarse a la legislación vigente.

2. Nueva ley de salud mental: acciones para su implementación en la Ciudad de Buenos Aires

2.1. Abogado/a del niño/a

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 12: ''Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimientos de la Ley Nacional''.

Por su parte, el artículo 27, inciso c, de la Ley № 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece que los organismos del Estado deberán garantizar a las niñas, niños y adolescentes en cualquier procedimiento judicial o administrativo que los afecte –además de todos aquellos derechos contemplados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, los tratados internacionales ratificados por la Nación Argentina y las leyes que en consecuencia se dicten– el derecho a ser asistidos por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo/a incluya. En caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un/a letrado/a que lo/a patrocine.

56 MEMORANDUM N° 01927071/2011 emitido el 28 de octubre de 2011. A través de dicho memorandum la Dra. Grosso - directora de Salud Mental de la Ciudad- ordenó a los directores de los hospitales sumariar a los empleados que respondan preguntas del Ministerio Público Tutelar.

A su vez, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Ley Nacional № 26.378, dispone que uno de sus principios generales es ''el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad'' (conf. art. 3). Por otro lado, indica que los Estados ''garantizarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho'' (conf. art. 7).

El Equipo Público de Abogados del Niño tiene por objeto la defensa técnica de los derechos y garantías reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, con absoluta observancia de la voluntad del niño o la niña internado/a

Finalmente, la Ley Nacional de Salud Mental № 26.657 establece en su artículo 22 que la persona internada en forma involuntaria tiene derecho a designar un/a abogado/a y si no lo hiciera, el Estado debe proporcionarle uno/a desde el momento de la internación, mientras que en su artículo 26 dispone: ''en el caso de niños, niñas y adolescentes, además se procederá de acuerdo a la normativa nacional e internacional de protección integral de derechos''.

Teniendo en cuenta que la misión principal de este Ministerio Público es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental, y que, a su vez, también es su función promover o intervenir en cualquier causa o asunto y requerir todas las medidas conducentes a la protección de los derechos de las personas menores de edad y de aquellas con padecimiento en su salud mental cuando carecieren de asistencia legal, se creó un cuerpo de abogados y abogadas con el fin de que ejerza la defensa técnica prevista en las normas precedentemente citadas.

La intervención de los abogados y las abogadas consiste en el asesoramiento de la persona internada y en la participación en calidad de letrado/a en todo procedimiento administrativo y judicial directamente referido a la internación (conf. art. 22 de la Ley № 26.657 y art. 27 de la Ley № 26.061). Esa actuación tiene por exclusivo objeto la defensa técnica de los derechos y garantías reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, con absoluta observancia de la voluntad del/a niño/a. Ello implica que el letrado/a debe tomar contacto en forma personal con la persona internada, con la frecuencia que sea necesaria, y su labor concluye cuando la persona es externada o cuando cesa la intervención del organismo de protección de derechos, según el caso.

El Equipo Público de Abogados del Niño comenzó a funcionar a partir de febrero de 2012 a modo de experiencia piloto, y constituye un claro avance respecto de las garantías de las personas menores de edad.

2.2. Órgano de Revisión en Salud Mental y Adicciones

El Órgano de Revisión (OR) en salud mental consiste en un organismo público que realiza un control tanto de corte institucional (en políticas públicas, normativa, etc.) como de casos particulares de internaciones en los cuales, y ante distintos supuestos establecidos en la normativa, se considera deseable obtener una opinión interdisciplinaria externa al equipo tratante del efector sanitario. El objeto de dicha intervención no es otro que constituirse en una suerte de segunda instancia y así coadyuvar a velar por el cumplimiento de los derechos humanos del/a usuario/a.

El artículo 40 de la Ley № 26.657 establece como sus funciones: "a) Requerir información a las instituciones públicas y privadas que permita evaluar las condiciones en que se realizan los tratamientos; b) Supervisar de oficio o por denuncia de particulares las condiciones de internación por razones de salud mental, en el ámbito público y privado; c) Evaluar que las internaciones involuntarias se encuentren debidamente justificadas y no se prolonguen más del tiempo mínimo necesario, pudiendo realizar las denuncias pertinentes en caso de irregularidades y eventualmente, apelar las decisiones del juez; d) Controlar que las derivaciones que se realizan fuera del ámbito comunitario cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 30 de la presente ley; e) Informar a la Autoridad de Aplicación periódicamente sobre las evaluaciones realizadas y proponer las modificaciones pertinentes; f) Requerir la intervención judicial ante situaciones irregulares; g) Hacer presentaciones ante el Con-

sejo de la Magistratura o el Organismo que en cada jurisdicción evalúe y sancione la conducta de los jueces en las situaciones en que hubiera irregularidades; h) Realizar recomendaciones a la Autoridad de Aplicación; i) Realizar propuestas de modificación a la legislación en salud mental tendientes a garantizar los derechos humanos; j) Promover y colaborar para la creación de órganos de revisión en cada una de las jurisdicciones, sosteniendo espacios de intercambio, capacitación y coordinación, a efectos del cumplimiento eficiente de sus funciones; k) Controlar el cumplimiento de la presente ley, en particular en lo atinente al resguardo de los derechos humanos de los usuarios del sistema de salud mental; l) Velar por el cumplimiento de los derechos de las personas en procesos de declaración de inhabilidad y durante la vigencia de dichas sentencias''.

Vemos que la Ley Nacional № 26.657 crea y regula el funcionamiento del Órgano de Revisión federal, pero también establece la figura de los Órganos de Revisión locales (tanto de las provincias como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En este sentido, desde la AGT promovimos tempranamente la creación de un organismo porteño.

A tal fin, llevamos a cabo diversas jornadas de trabajo a las que concurrieron actores clave en materia de salud mental y adicciones en la Ciudad, a saber: organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de los derechos humanos, organizaciones de usuarios/as de los servicios de salud mental, asociaciones gremiales, legisladores/as, organismos estatales de gestión y de contralor, entre otros.

En el marco de dichas reuniones se produjeron dos documentos: el primero consistió en un aporte en el marco del proceso participativo de reglamentación de la Ley № 26.657 convocado por la Dirección Nacional de Salud Mental. El objetivo del mismo fue proponer las modificaciones necesarias tendientes a que la Ciudad no encuentre obstáculo normativo alguno a la hora de crear su propio OR, particularmente en torno a las competencias de su par federal. El segundo documento consistió en lineamientos de un Proyecto de Ley de creación del OR porteño, a solicitud de diversos/as Legisladores/as.

Basándose en los principios de desjudicialización de las decisiones y la territorialidad del abordaje –centrales en la Ley Nacional– los documentos elaborados solicitan que la Ciudad sea considerada un distrito en paridad con las provincias, y que no se le cercenen sus competencias para crear su órgano de revisión que en forma autónoma supervise las internaciones, controle las condiciones de alojamiento y desarrolle las demás funciones políticas previstas para el órgano de revisión.

En primer término, los escritos subrayan la necesidad de respetar la autonomía de las distintas jurisdicciones para definir las características de sus modelos de intervención de acuerdo a las particularidades de cada territorio –siempre y cuando respeten los estándares previstos en la normativa nacional–.

En segundo lugar, señalan que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y sus facultades propias de legislación y jurisdicción se encuentran garantizadas por la Constitución Nacional y, en ejercicio de esa autonomía, dictó la Ley № 448 de Salud Mental, y recuerda que el hecho de que aún la Justicia Nacional Ordinaria en lo Civil no se haya transferido al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, no ha impedido que la Ley local de Salud Mental se aplique en los efectores de la Ciudad.

El lento proceso de traspaso de las jurisdicciones que aún ejerce el Poder Judicial de la Nación no puede llevar a la creación de organismos que invadan atribuciones propias del Estado local, en tanto el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional (vía reglamentaria) tienen vedado esas atribuciones.

Por último, sostenidos en el principio de desjudicialización, los documentos concluyen que resulta inconsistente que el criterio de la Justicia interviniente en el control de legalidad de la internación (Justicia Nacional) sea el que defina el ámbito de competencia del órgano de revisión.

A todo ello se añade la importancia de que las decisiones que adopte el órgano de revisión de internaciones estén dotadas de la mayor legitimidad que sea posible y ello sólo puede garantizarse con una integración de actores locales. En ese sentido, no sería legitimo que el Ministerio de Salud de la Nación sea quien revise las internaciones dispuestas por el Ministerio de Salud de la Ciudad.

Cabe señalar que el organismo en el ámbito del cual se creó el órgano de revisión federal recibió en solo tres meses más de 1.200 comunicaciones de internación que deberán ser asumidas por la Ciudad en cuanto se cree el organismo en esta jurisdicción.

Actualmente siguen en marcha las gestiones ante la Legislatura Porteña a fin de plasmar reglamentariamente la creación del Órgano de Revisión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La **propuesta de reglamentación del artículo 40 de la Ley 26.657** presentado por la Asesoría General Tutelar establece:

"El Órgano de Revisión desarrollará las funciones enunciadas en el artículo 40 de la Ley № 26.657, así como todas aquellas que sean comple-

mentarias a efectos de proteger los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios de salud mental.
En los casos particulares que estén o deban estar bajo proceso judicial (cfr. art. 7 inc. h; art. 17, 18; art. 21; art. 24; art. 25; art. 26; art. 30; y art. 40 incs. c y d), deberá intervenir el Órgano de Revisión de la jurisdicción en la que se encuentra el establecimiento prestador del servicio de salud, con independencia del Tribunal ante el cual tramiten o deban tramitar dichos procesos. El Órgano de Revisión de la jurisdicción tendrá a su cargo velar por el respeto de los derechos humanos de las personas usuarias en dicho ámbito.
El Órgano de Revisión creado en el artículo 38 de la Ley podrá intervenir en todo el territorio nacional, en articulación con el Órgano de Revisión de la jurisdicción respectiva. Hasta tanto se conformen los Órganos de Revisión provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Órgano de Revisión creado en el artículo 38 de la Ley podrá desarrollar autónomamente sus funciones''.

2.3. Principio de autonomía progresiva y el consentimiento informado de las personas menores de edad

Todas las personas, incluidas las menores de edad, son destinatarias de las normas jurídicas y tienen capacidad de ser titulares de derechos. En el caso de las personas menores de edad, el ejercicio de los derechos es progresivo y de acuerdo a la evolución de sus facultades. Desde esta perspectiva, este colectivo tiene derecho al consentimiento informado salvo que el equipo tratante, al igual que con una persona mayor de edad, considere y fundamente que no se encuentra en condiciones de formar un juicio propio.

La información que se proporcione a la persona para que pueda aceptar o no un tratamiento debe abarcar: el diagnóstico y su evaluación; el propósito, el método, la duración probable y los beneficios que se espera obtener del tratamiento propuesto; las demás modalidades posibles de tratamiento, incluidas las menos alteradoras posibles; los dolores o incomodidades posibles y los riesgos y secuelas del tratamiento propuesto. No se podrá ocultar información a la persona con el pretexto de evitar eventuales efectos negativos para los resultados del tratamiento.

El proceso de consentimiento informado debe iniciarse siempre de modo previo al tratamiento ofrecido y debe ser continuo a lo largo del mismo, con lo cual la persona puede retirar su conformidad al tratamiento en cualquier momento.

En cualquier caso, aun cuando no pueda suscribir el consentimiento informado, deberá garantizarse su derecho a ser informado, a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta.

A fin de garantizar ese derecho, la Asesoría General Tutelar promovió –en el marco de la reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental № 26.657– que el principio de autonomía progresiva se contemple en la reglamentación del artículo 26, que regula las internaciones de las personas menores de edad.

La AGT promovió que el principio de autonomía progresiva se contemple en la reglamentación del Artículo 26 de la Ley № 26.657, que regula las internaciones de las personas menores de edad

En materia de derechos fundamentales, la decisión de los niños, niñas y adolescentes se relaciona con el alcance de cierto grado de madurez y desarrollo, que deberá ser evaluado con suma prudencia en cada caso (conf. arts. 5 y 18, CDN y 19, inc. a, y 24, inc. b, Ley № 26.061), pero sin sujeción a límite etario.

La normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos consagra principios que se derivan de la nueva consideración de la infancia y resultan aplicables a las intervenciones sobre salud mental. Entre ellos podemos destacar el interés superior del niño –que implica el deber de satisfacer simultáneamente la mayor cantidad de derechos posible–; el principio de autonomía progresiva –que reafirma la concepción de las personas menores de edad como sujetos capaces y titulares de derechos y reconoce la capacidad de ejercerlos por si mismos de forma progresiva y de acuerdo a la evolución de sus facultades– y el derecho a ser oído –que implica el derecho a formarse un juicio propio, a expresar su opinión, y a que esa opinión sea tenida en cuenta–. Entendemos que la conjunción de estos tres principios es el modo de operativizar en los niños, niñas y adolescentes su condición de sujetos de derecho con capacidad progresiva de ejercicio, lo que debe ser satisfecho durante todo el tratamiento.

El **artículo 26 de la Ley № 26.657 establece:** "En caso de internación de personas menores de edad o declaradas incapaces, se debe proceder de

acuerdo a lo establecido por los artículos 20, 21, 22, 23, 24 y 25 de la presente ley. En el caso de niños, niñas y adolescentes, además se procederá de acuerdo a la normativa nacional e internacional de protección integral de derechos''.

La **propuesta de reglamentación** presentada por la Asesoría General Tutelar sostiene:

''En caso de internación de personas menores de edad, el abogado defensor previsto en el artículo 22 de la Ley deberá estar preferentemente especializado en los términos del artículo 27, inciso c, de la Ley Nº 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Las personas menores de edad y aquellas personas declaradas incapaces deben suscribir el consentimiento informado salvo que el equipo tratante considere y fundamente que no se encuentre en condiciones de formarse un juicio propio ni de comprender la información que se le brinde. A los fines de determinar la competencia de las personas menores de edad deberán tenerse en cuenta los parámetros previstos en el artículo 3, inciso d, de la Ley Nº 26.061.

En caso de que la persona menor edad o la declarada incapaz no se repute competente para brindar el consentimiento informado, será suscripto por los padres o representantes legales. La copia del consentimiento informado debe remitirse al juzgado al momento de la notificación del artículo 21.

En todos los casos se deberá garantizar el derecho de las personas a ser oídas y en aquellos casos en que el equipo tratante considere que el niño, niña o adolescente no se encuentre en condiciones de suscribir el consentimiento informado, su opinión deberá ser consignada en la historia clínica y remitida al juez al momento de la notificación prevista en el artículo. 21.

No obstante exista el consentimiento la internación de personas menores de 18 años o declaradas incapaces deberá ser considerada involuntaria a los efectos de la notificación y los controles pertinentes.

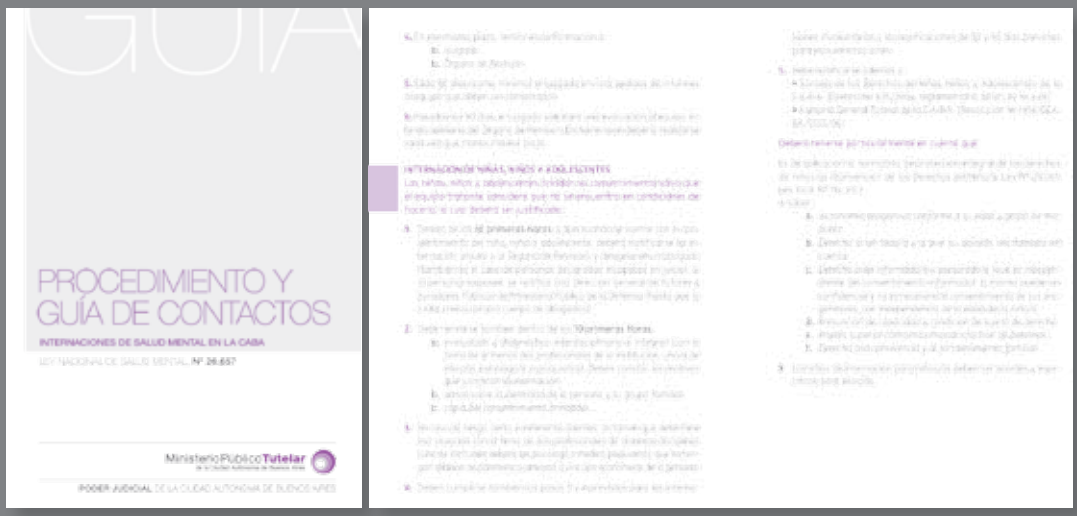
Si la persona menor de edad o declarada incapaz, en condiciones de lucidez y comprensión de la situación como para decidir por sí misma, rechaza la indicación de internación, deberá buscarse una alternativa que sea aceptada por éste, excepto en los casos de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros.''

2.4. Intercambios con los equipos de los Servicios de Salud Mental de los hospitales públicos

Desde el equipo de trabajo de salud mental de la AGT se fomentó el diálogo directo y sostenido con los equipos de los servicios de salud mental del Hospital de Niños Dr. Ricardo Gutiérrez, el Hospital Infanto Juvenil Carolina Tobar García y Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear. Las visitas presenciales a esas instituciones aumentaron en su frecuencia, al tiempo que se participó de numerosos encuentros y reuniones con los equipos tratantes y con los jefes de cada servicio de salud. En ese ámbito, se prestó colaboración en la implementación de las estrategias terapéuticas diseñadas por los equipos tratantes y se incidió para que cada alternativa fuera respetuosa de la normativa vigente y ajustada a las singularidades del caso. Además, se participó en el seguimiento de las condiciones de internación a los efectos de que este recurso terapéutico se sostenga por el período más breve posible. Por último, se acompañó a los equipos de salud a solicitar la intervención de los organismos correspondientes a los efectos de garantizar el cumplimiento de los derechos de cada uno de los niños, niñas y adolescentes con padecimiento en su salud mental. En el marco de ese diálogo constante se insistió, además, sobre los nuevos requisitos legales con resultados positivos (tales como las notificaciones judiciales) que se tradujeron en la adopción de buenas prácticas.

Por otra parte, la AGT formó parte de la planificación de ateneos interdisciplinarios en ámbitos hospitalarios. Desde ese marco, se participó de actividades en siete hospitales públicos del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (uno de ellos dependiente del Ministerio de Salud de la Nación). De ese modo, se procuró establecer o fortalecer –según el caso– un diálogo directo con los equipos de salud en relación con la aplicación de la nueva Ley Nacional de Salud Mental. Estos ateneos se realizaron junto con la Mesa Federal de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos. Esta Mesa, de la que se ha participado de manera sostenida, tiene como propósito promover y proteger los derechos humanos de usuarios, familiares, profesionales y trabajadores de la salud mental, así como de todos los demás actores involucrados. Los ateneos tuvieron como objetivo generar y sostener espacios de encuentro con los equipos de salud a los efectos de plantear interrogantes, despejar dudas y generar propuestas conjuntas en pos de garantizar la implementación de la legislación vigente en salud mental. De este modo, se buscó facilitar la tarea de implemen-

Guía de procedimiento y contactos. Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657



tación de la nueva legislación y acompañar todas las buenas prácticas en salud mental.

A tal efecto, se confeccionó material de difusión que contiene una guía de procedimiento que prevé la nueva normativa para las internaciones de salud mental, según sean voluntarias, involuntarias o se trate de niños, niñas o adolescentes. Asimismo, se suma un listado de contactos útiles.

2.5. Campaña Piloto por el Derecho a Votar de Personas Usuarias de Servicios de Salud Mental

Ante la inminencia de las Elecciones Primarias Obligatorias, Simultáneas y Abiertas y las Elecciones Generales Nacionales, llevadas a cabo en agosto y octubre de 2011, respectivamente, surgió la inquietud relativa a la situación de las personas internadas en instituciones de salud mental.

En 2008 había entrado en vigor para la Argentina la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece la presunción de capacidad jurídica de todas las personas. En igual sentido se dictó la Ley Nacional de Salud Mental № 26.657 de 2010. Asimismo, en 2009 fue

modificado el Código Electoral Nacional permitiendo expresamente que las personas internadas ejerzan su derecho al voto.

En ese contexto, se dio inicio a esta Campaña integrada por diversas organizaciones de usuarios/as de servicios de salud mental, organismos de derechos humanos y otras organizaciones de la Sociedad Civil, y contó con el apoyo técnico de entes públicos, entre ellos, de la Asesoría General Tutelar.

Formaron parte de la campaña diversas instituciones de internación de todo el país, incluso dos hospitales públicos de la Ciudad: el Álvarez y el Piñero. El objetivo de la misma consistió en dar a conocer la nueva normativa entre los/as usuarios/as y los equipos tratantes, y la posibilidad concreta de ejercer ese derecho. A tal fin, se llevaron a cabo talleres participativos en todas las instituciones, en las que se distribuyó material impreso de difusión.

Las instituciones se comprometieron a favorecer el ejercicio voluntario del derecho facilitando todas las medidas en ese sentido y su acompañamiento en el día de los comicios.

Por otro lado, la Asesoría General Tutelar envió oficios judiciales a todas las Comunidades Terapéuticas conveniadas con el Gobierno de la Ciudad previamente a las Elecciones Generales, con el objetivo de que se abstengan de oponer obstáculos al ejercicio del derecho al voto de las personas allí internadas. Dicha medida cobra relevancia al considerar que muchos de ellos se encuentran mayormente exentos de contralor estatal.

La Campaña trajo como resultado la difusión de este derecho –en muchos casos desconocido–, con la consecuente visibilización de la situación de las personas internadas en instituciones de salud mental y adicciones. Muchas personas volvieron a ejercer su derecho a votar luego de largos años de no hacerlo, o lo ejercieron por primera vez.

Organizaciones que impulsan esta campaña: Asociación por los Derechos en Salud Mental (ADESAM), Asamblea Permanente de Usuari@s y sobrevivientes de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), La Colifata, Proyecto Suma, Red Argentina por los Derechos y asistencia de los usuarios y las usuarias de drogas (RADAUD), Red sobre Buenas Prácticas en Salud Mental, Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), Red de Familiares, Usuarios y Voluntarios (RED FUV), Frente de Artistas del Borda y Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP).

Brindan apoyo técnico: Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGT), Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones del Ministerio de Salud de la Nación, el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI), Programa Nacional de Atención al Interno con enfermedad mental grave – Secretaría de Justicia, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS), Comité Científico Asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja y Defensoría General de la Nación.

Mediante el ejercicio del derecho al voto, la campaña se propone revertir la histórica segregación de la personas usuarias de servicios de salud mental y consolidar su pleno reconocimiento como actores políticos y sociales.

Más información sobre la campaña:
http://votemostodasytodos.blogspot.com/

Una elección de locos

Página 12, 15 de agosto de 2011

Por Emilio Ruchansky

La ley de democratización de la representación política, sancionada en 2009, permite votar a las personas institucionalizadas, excepto las declaradas insanas en juicio.

Será una campaña piloto plagada de insuficiencias, pero de un inmenso valor civil y político: hoy varias personas internadas en algunos psiquiátricos y centros de salud mental podrán ejercer su derecho a votar. Ya hubo, en 2003, una votación simulada en el Hospital Psiquiátrico Borda y resultó similar a las elecciones extramuros: ganó Carlos Menem y Néstor Kirchner sacó un porcentaje cercano al 20 por ciento. "Esto refleja que las personas institucionalizadas no difieren mucho de los que no lo están", comentó ayer Jorge Rosetto, director de la Colonia Montes de Oca (...)

"Muchos no tienen DNI, son NN o están a más de 500 kilómetros del lugar de votación. Sobran limitaciones, pero todos quieren votar. Y con esto ya queda establecido el derecho a votar, después buscaremos resolver los problemas de contingencia. Hasta ahora nunca el Estado pensó en que ellos voten", reflexionó ayer Yago Di Nella, titular de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones del Ministerio de Salud nacional.

A partir de la sanción en 2009 de la Ley 26.571, de democratización de la representación política, se modernizó la norma del Código Electoral Nacional permitiendo votar a las personas institucionalizadas, excepto a las declaradas insanas en juicio. En total suman alrededor de 25 mil personas que están internadas. Muchos ya recibieron el alta médica, pero no tienen dónde ir. Tras la sanción de esta ley y la de Salud Mental, en 2010, varias organizaciones, entre otras la Asamblea Permanente de Personas Usuarias de Servicios de Salud Mental, iniciaron la campaña para hacer valer los derechos adquiridos.

En el camino se sumó el aporte técnico del CELS, la Defensoría General de la Nación y Asesoría General Tutelar porteña (AGT) y de varias entidades del gobierno nacional: el Inadi, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación y también comisiones nacionales que asesoran la integración de personas con discapacidad (Conadis) y coordinan las políticas públicas en materia de drogas. "Se invitó a todos los neuropsiquiátricos del país, pero algunos no llegaron a organizarse", señaló Iñaki Regueiro de Giacomi, abogado del área de Salud Mental y Derechos Humanos de la AGT. (...)

Algunos pacientes cambiaron el domicilio en su DNI, haciendo figurar el lugar de internación. En ese caso será más fácil la concurrencia. En la Ciudad de

Buenos Aires votarán los internos de los hospitales Alvarez, Piñero y Alvear y también del Centro Nacional de Reeducación Social, dedicado principalmente a usuarios problemáticos de drogas. En tierras bonaerenses adhirieron la Colonia Montes de Oca, el Hospital José A. Esteves y psiquiátrico Domingo Cabred. También votarán quienes están en el Programa Interministerial de Salud Mental, aplicado en cárceles federales. En la Colonia Montes de Oca, de los 650 personas que están en los pabellones, sólo seis no tienen declaración de insania y uno podrá votar. “Los otros cinco tienen problemas de multicapacidad, no pueden discernir realmente. Pero tenemos alrededor de diez personas que están en unidades residenciales y también en casas autogestionadas que sí van”, comentó Rosetto, director de esa Colonia. Sin embargo, por la Ley de Salud Mental, para 2013 se revisarán las declaraciones de insania bajo una mirada nueva, no totalizadora, que habilitará “a muchos que ya pueden votar”.

Sin inducir el voto, comentó Rosetto, las personas aptas para concurrir hoy a las urnas participaron de un taller donde se les informó qué es lo que se vota y qué partidos políticos participan en las primarias. Luego de esta prueba piloto, aseguraron las fuentes consultadas, el desafío será lograr un mayor número de personas que puedan acceder a votar en las elecciones generales del 23 de octubre.

Votarán internados en centros de salud mental

Una elección de locos

La ley de democratización de la representación política, sancionada en 2009, permite votar a las personas institucionalizadas, excepto las declaradas insanas en juicio.

Por Emilio Ruchansky

emilioru@pagina12.com.ar

http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-174465-2011-08-14.html

3. Niños, niñas y adolescentes internados en hospitales

3.1. Datos generales del periodo[57]

En 2011 se profundizó la tarea de control de las garantías del debido proceso de las personas menores de edad internadas por padecimiento en su salud mental en hospitales públicos de la Ciudad.

El equipo de Salud Mental y Derechos Humanos de la Asesoría General Tutelar realizó visitas institucionales a los Hospitales Monovalentes: Hospital Infanto Juvenil Dra. Carolina Tobar García y Hospital de Emergencia T. de Alvear, y al Hospital General de Niños Dr. Ricardo Gutiérrez, en los que se llevan a cabo internaciones de personas menores de edad por razones de salud mental.

El objeto de las visitas fue verificar que las internaciones cumplieran con las exigencias previstas por la Ley local № 448 y las Leyes Nacionales № 26.657 y № 26.061. En particular, se controló el cumplimiento de las notificaciones previstas en las Leyes Nacional y local de Salud Mental. Se indagó la observancia del consentimiento informado y del plazo de la internación, cuya duración sebe ser lo más breve posible. Por último, se intimó a las autoridades locales a que provean los dispositivos adecuados en casos de alta hospitalaria.

Si bien la Asesoría General Tutelar viene realizando esta tarea de contralor desde el año 2009, es a partir de la Ley Nacional de Salud Mental que hace un análisis más exhaustivo de las internaciones de niños, niñas y adolescentes.

Pese a que por el momento no pudo cotejarse la totalidad de los puntos puestos como ejes de observación, los datos obtenidos durante 2011 brindan un panorama de la adecuación de las internaciones de niños, niñas y adolescentes a la nueva normativa y, como primer resultado de análisis, se advierte un escaso apego a la norma.

En este contexto, la Asesoría General Tutelar fue notificada en 2011 de 256 internaciones de niños, niñas y adolescentes, de las cuales 204 (80%) se produjeron en los hospitales monovalentes. (ver Gráfico № 1)

La Asesoría General Tutelar durante el año 2011 sólo fue notificada de la intervención del abogado previsto en el artículo 22 de la Ley № 26.657 en 8 ocasiones, mientras que la notificación al juzgado competente prevista en el artículo 21 de la misma ley sólo se ha constatado en 113 casos. El 90% de las notificaciones fueron efectuadas por el Hospital Tobar Gar-

57 Valores obtenidos de fuente de elaboración propia - AGT

cía y el 10% por el Hospital Alvear. No nos consta que el Hospital Gutiérrez haya realizado notificación en ningún caso.

Finalmente, en ningún caso el niño, la niña o el/la adolescente prestó el consentimiento informado para su internación, quedando esta autorización en manos de los representantes legales.

De la totalidad de los niños, niñas y adolescentes internados durante 2011, el 89% procede de su grupo familiar, el 6% de instituciones de albergue, el 4% de situación de calle y del 1% se desconoce su procedencia (ver Gráficos № 2 y № 3).

Las edades de las personas menores de edad internadas abarcan la franja de 11 a 18 años, de la cual un 67% corresponde a las edades de 14 a 17 años y un 33% lo configura el grupo comprendido entre los 11 y los 13 años de edad. No se produjeron internaciones de niños y niñas en la franja etárea de 0 a 10 años. En relación al género, en un 54,3% se trató de niñas y en 45,7 % de niños.

Por último cabe señalar la extensión de las internaciones: de las 108 personas menores de edad que permanecían internadas en el mes de diciembre de 2011, una de ellas fue internada en el año 2008, 3 lo fueron en 2009, 10 en 2010 y 94 en 2011.

3.2. Falta de dispositivos para la externación: incumplimiento del habeas corpus e irregularidades de instituciones de albergue

Tal como fue referido en el informe anual anterior, la prolongación innecesaria de las internaciones de las personas menores de edad que se produce en los hospitales monovalentes de la Ciudad, por inexistencia de dispositivos que permitan hacer efectivas las externaciones indicadas por los equipos tratantes, motivó que la Asesoría de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas iniciara en forma conjunta con la Asesoría General Tutelar una acción de habeas corpus[58] en el marco de la cual se declaró ilegítima la práctica sistemática llevada a cabo por el Gobierno local y se lo obligó a la creación de dispositivos que –en cumplimiento de tratados internaciones y leyes nacionales y locales– hicieran cesar las graves vulneraciones de derechos humanos que esa práctica conlleva. El cumplimiento de la condena aún se encuentra pendiente.[59]

58 Causa № 20384/00/CC/2010 "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ habeas corpus-apelación"

59 MPT (2011): *Niñez, adolescencia y salud mental. Informe de gestión 2010*, Eudeba, Buenos Aires.

Gráfico N° 1: Internaciones por salud mental, según tipo de hospital

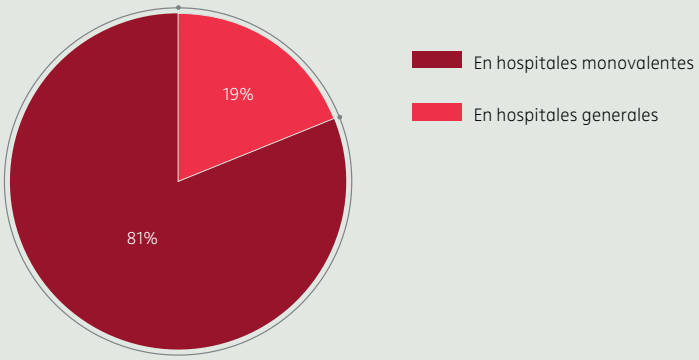


Gráfico N° 2: Niños, niñas y adolescentes internados por razones de salud mental según sexo

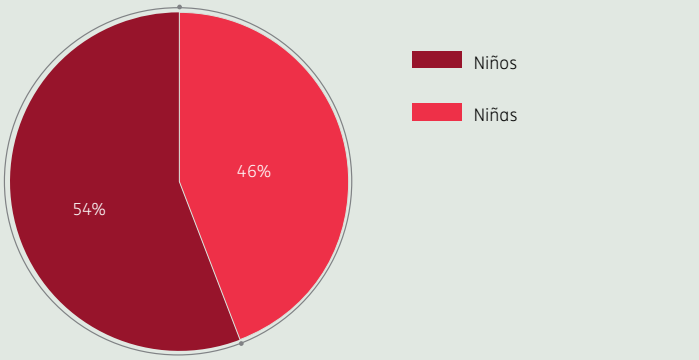
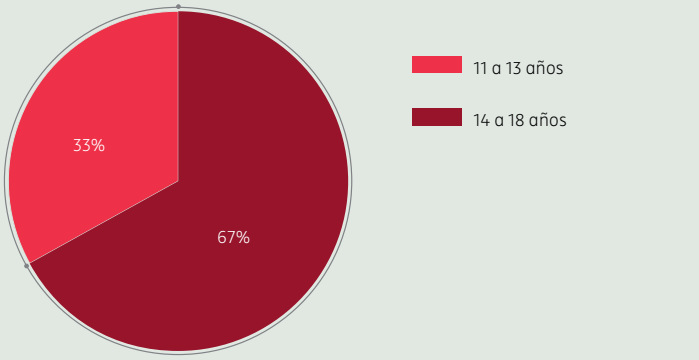


Gráfico N° 3: Niños, niñas y adolescentes internados por razones de salud mental según edad



La práctica de mantener internados a niños y niñas en hospitales monovalentes de salud mental a pesar de contar con su alta hospitalaria se mantuvo durante 2011, lo cual pone en evidencia la continuidad de la conducta ilegal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, respecto de los escasos dispositivos con los que cuenta el Gobierno de la Ciudad, se detectaron severas irregularidades que fueron constatadas por la propia Dirección General de Salud Mental (DGSM). En efecto, a instancias de la AGT, la DGSM remitió –en lo que aquí importa– los informes de monitoreo de los dispositivos ''New Life'' (varones y mujeres) realizados por el ''Programa de Atención Domiciliaria ADOP/ADOPI Sub Programa de Intervención y seguimiento de hogares y hospitales''[60] de donde surgen las siguientes anomalías:

- Dificultades en el abordaje interdisciplinario.
- Atención intrainstitucional debido a una concepción negativa de las prestaciones del sector público.
- Planes de medicación psicofarmacológica en altas dosis, por encima de los límites permitidos (risperidona 12 mf).
- Uso de la medicación como única variable para la estabilización de los jóvenes.
- Dificultad por introducir la noción de uso racional de la medicación.
- Escaso conocimiento de los efectos adversos o tóxicos de las dosis excesivas.
- Desconocimiento de la singularidad y autonomía de las personas internadas en los proyectos de externación.
- Representaciones de los jóvenes internados como personas carentes de habilidades sociales o de capacidad para manejarse en forma autónoma.
- Divergencias entre el equipo de conducción y los equipos tratantes.
- Modalidad de abordaje no compatible con la tipología de Casa de Medio Camino.

60 Respuesta al oficio AGT № 419/10

Esas vulneraciones de derechos fueron constatadas también por la Comisión de Tratamiento Institucional Neuropsiquiátrico, dependiente de la Defensoría General de la Nación.

Las irregularidades verificadas fueron notificadas al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes[61], al cual se le requirió que dispusiera las medidas necesarias a fin de hacer cesar las violaciones de derechos. Ese organismo inició un proceso administrativo por el cual se aplicó a una de las instituciones la sanción prevista en el artículo 78 de la Ley № 114, al tiempo que le requirió a la Dirección General de Salud Mental el traslado de la población a un nuevo dispositivo.

La práctica ilegal de mantener internados a niños y niñas en hospitales monovalentes de salud mental a pesar de contar con su alta hospitalaria se mantuvo durante 2011

A los mismos fines, se celebró una audiencia en la AGT en la que la DGSM informó que las instituciones cuestionadas no continuarían siendo prestadoras del Gobierno local y que se trasladaría a la población allí alojada. Sin embargo, a pesar de las graves violaciones de derechos informadas por la propia Dirección General de Salud Mental y de las sanciones aplicadas por el organismo competente, los compromisos asumidos no fueron cumplidos y las personas menores de edad continúan internadas en las referidas instituciones. Durante 2012 continuaremos adoptando las medidas necesarias a fin de garantizar los derechos de las personas internadas en los establecimientos cuestionados.

61 Oficio AGT № 730/11

Le dieron el alta, pero sigue internada

Tiempo Argentino, 11 de agosto de 2011

Por Lucia Álvarez

La cámara nacional de apelaciones en lo civil emplazó al gobierno de la ciudad a cumplir la ley.
El caso de una chica con un fallo judicial que ordenó su externación del Tobar García hace ocho meses se enmarca en la política comunal denunciada por la Asesoría General Tutelar, que presentó habeas corpus por otros 40 chicos.

La internación, como recurso terapéutico de carácter restrictivo debe ser lo más breve posible y no puede en ningún caso prolongarse para resolver problemáticas sociales o de vivienda."
Con esa contundencia, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil ordenó al gobierno porteño a cumplir con la Ley de Salud Mental de la Ciudad, cuyo objetivo principal es fortalecer la "desinstitucionalización". El fallo ordena al Ministerio de Desarrollo Social porteño a suministrar albergue para M.A., una joven de 15 años que permanece internada en el Hospital Tobar García, a pesar de contar con alta médica hace ocho meses. "El Estado debe proveer los recursos adecuados a través de los organismos competentes", sentenciaron los magistrados, conforme a lo establecido además en la Ley Nacional de Salud Mental, promulgada en diciembre de 2010.
La norma local puntualiza que –tal como sucede con la joven internada desde los 12– cuando las personas menores de edad externadas de hospitales neuropsiquiátricos no cuenten con un grupo familiar continente, deberán ser albergados en establecimientos dispuestos por el área de Promoción Social. Sin embargo, el ministerio porteño evade esta responsabilidad aludiendo que los jóvenes con alta médica no pueden residir en los mismos albergues que alojan a niños privados de cuidados parentales, sino que deben residir en instituciones psiquiátricas. "Es una franca violación a la legislación vigente", argumentaron desde la Asesoría General Tutelar (AGT).
Con ese objetivo segregacionista, el 18 de agosto de 2010, la gestión PRO decidió por decreto transferir a la órbita de la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud las competencias relativas a la atención de los niños y adolescentes con problemáticas de salud mental y discapacidad, que hasta el dictado de la esa norma correspondían a Desarrollo Social. "Son niños en situación de pobreza. 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", denunció el Ministerio Pú-

blico Tutelar en su último Informe, “Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires”.
La AGT presentó en 2009 un habeas corpus preventivo por 40 chicos que se encontraban en situaciones similares a las de M.A. En 2010, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal Contravencional hizo lugar al pedido y exigió al gobierno porteño que elabore con urgencia un dispositivo donde se respete el estándar normativo para evitar “situaciones susceptibles de afectar derechos constitucionales como las aquí ventiladas”. Pero, hasta la fecha, la gestión PRO sigue incumpliendo con ese deber.

http://tiempo.infonews.com/notas/le-dieron-alta-pero-sigue-internada

LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CIVIL EMPLAZÓ AL GOBIERNO DE LA CIUDAD A CUMPLIR LA LEY

Le dieron el alta, pero sigue internada

El caso de una chica con un fallo judicial que ordenó su externación del Tobar García hace ocho meses se enmarca en la política comunal denunciada por la Asesoría General Tutelar, que presentó habeas corpus por otros 40 chicos.

Lucía Alvarez
lalvarez@tiempoargentina.com.ar

La internación, como recurso terapéutico de carácter restrictivo debe ser lo más breve posible y no puede en ningún caso prolongarse para resolver problemáticas sociales o de vivienda.”

Con esa contundencia, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil ordenó al gobierno porteño a cumplir con la Ley de Salud Mental de la Ciudad, cuyo objetivo principal es fortalecer la “desinstitucionalización”. El fallo ordena al Ministerio de Desarrollo Social porteño a suministrar albergue para M.A., una joven de 15 años que permanece internada en el Hospital Tobar García, a pesar de contar con alta médica hace ocho meses. “El Estado debe proveer los recursos adecuados a través de los organismos competentes”, sentenciaron los magistrados, conforme a lo establecido además en la Ley Nacional de Salud Mental, promulgada en diciembre de 2010.

La norma local puntualiza que –tal como sucede con la joven internada desde los 12– cuando las personas menores de edad externadas de hospitales neuropsiquiátricos no cuenten con un grupo familiar continente, deberán ser albergados en establecimientos dispuestos por el área de Promoción Social. Sin embargo, el ministerio porteño evade esta responsabilidad alegando que los jóvenes con alta médica no pueden residir en los mismos albergues que alojan a niños privados de cuidados parentales, sino que deben residir en instituciones psiquiátricas. “Es una franca violación a la legislación vigente”, argumentaron

La Cámara de Apelaciones en lo Penal hizo lugar al pedido de la AGT y exigió que el gobierno elabore un dispositivo.

desde la Asesoría General Tutelar (AGT).

Con ese objetivo segregacionista, el 18 de agosto de 2010, la gestión PRO decidió por decreto transferir a la órbita de la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud las competencias relativas a la atención de los niños y adolescentes con problemáticas de salud mental y discapacidad, que hasta el dictado de la esa norma correspondían a Desarrollo Social. “Son niños en situación de pobreza. 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”, denunció el Ministerio Público Tutelar en su último informe. “Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires”.

La AGT presentó en 2009 un habeas corpus preventivo por 40 chicos que se encontraban en situaciones similares a las de M.A. En 2010, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal Contravencional hizo lugar al pedido y exigió al gobierno porteño que elabore con urgencia un dispositivo donde se respete el estándar normativo para evitar “situaciones susceptibles de afectar derechos constitucionales como las aquí ventiladas”. Pero, hasta la fecha, la gestión PRO sigue incumpliendo con ese deber. ■

¿Para cuándo? - El reclamo por los niños que deberían ser externados.

Antecedentes

- Durante 2010 la AGT registró 315 internaciones por razones de salud mental de las personas menores de edad en hospitales monovalentes, un 37% más respecto de 2009.
- 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.
- De los 40 casos de la acción de habeas corpus, ninguno de los pacientes con alta médica fue derivado en los plazos legales y a los dispositivos adecuados. Permanecieron entre tres meses y más de un año privados ilegítimamente de su libertad.

4. Comunidades terapéuticas

4.1. Estado de situación en la Ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires la atención a la problemática del consumo de drogas se encuentra en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Salud, sin que entre ellos exista algún nivel de articulación. Por su parte, el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes creó en 2010 la Unidad de Seguimiento Centralizado[62], con el objetivo de monitorear la situación de alojamiento de niños, niñas y adolescentes en comunidades terapéuticas.

La Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones depende del Ministerio de Desarrollo Social, lo que permite inferir una mirada que da una explicación social a la situación de adicción. Mientras que la nueva Ley de Salud Mental № 26.657 plantea la inclusión de las adicciones como padecimientos de la salud mental que afectan a niños, niñas, adolescentes y adultos.

Dentro de este panorama, la mayoría de los/as jóvenes que ingresan a los dispositivos de comunidad terapéutica derivados por la Dirección de Políticas Sociales en Adicciones se encuentra privada o carente de cuidados parentales y en situación de pobreza. A su vez, casi el 80%[63] de las personas menores de 18 años admitidas en su dependencia realiza tratamientos de modalidad residencial, lo cual demuestra que el dispositivo de encierro es la respuesta más frecuente en cuanto a la alternativa de tratamientos. Sin embargo, tanto la Ley local como la Ley Nacional de Salud Mental prevén que la internación no puede ser indicada o prolongada para resolver problemáticas sociales o de vivienda, para las cuales el Estado debe proveer los recursos adecuados a través de los organismos públicos competentes.

En este cuadro de situación, durante 2011 el equipo de salud mental de la Asesoría General Tutelar profundizó la tarea de control de las garantías del debido proceso de las personas menores de edad internadas en comunidades terapéuticas.

La Asesoría General Tutelar fue notificada de 153 internaciones en comunidades terapéuticas, y observó que sólo en 25 casos se realizó la comunicación al juzgado competente en los términos del artículo 21 de la Ley

62 Resolución № 245-CDNNyA-2010

63 Dato extraído del informe del Observatorio de Políticas Sociales en adicciones del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA publicado en su página web: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/adic/observatorio/

№ 26.657. Según nuestro registros, ninguno de los niños, niñas y/o adolescentes internados accede al patrocinio jurídico que prevé la Ley Nacional de Salud Mental en su artículo 22, ni brinda su consentimiento informado para el tratamiento. Tampoco se respeta el criterio del ámbito comunitario que debe enmarcar el tratamiento: de las 21 sedes contratadas por el Gobierno local, sólo dos se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires.

En este contexto, la creación de la Unidad de Seguimiento Centralizado del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes no ha sido suficiente para garantizar que la totalidad de las personas menores de edad internadas en comunidades terapéuticas cuente con el control judicial de la internación previsto por la Ley Nacional de Salud Mental, ni tenga acceso al consentimiento informado, ni tampoco a la designación de un abogado en los términos del artículo 22 de la citada normativa.

Al finalizar el año 2011, la AGT registró un total de 74 internaciones en comunidades terapéuticas, de las cuales 22 fueron producto de ingresos producidos en 2010 y 52 de ingresos efectuados en 2011.

De los 153 niños, niñas y adolescentes internados en 2011, 99 fueron externados. Sin embargo, de esas externaciones, el 40% fue producto del abandono voluntario del tratamiento, y sólo en el 2% se constató la realización de un tratamiento ambulatorio, mientras que del resto se desconocen las causas de la externación.

Durante 2011, el equipo de salud mental y derechos humanos de la AGT logró, luego de reuniones con la Dirección General de Política Social en Adicciones y con el Departamento de Acciones Centralizadas del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aunar criterios con respecto a la internación de niños, niñas y adolescentes conforme lo indica la norma nacional. Así, desde la Dirección General de Política Social en Adicciones se ideó un instructivo para las comunidades terapéuticas, en el cual se detalla la forma en que se deben realizar las notificaciones de las internaciones conforme lo expresa el artículo 21 de la Ley № 26.657.

Si bien no se pudo evaluar la aplicación del mencionado instructivo, este equipo de trabajo tiene como meta para el año 2012 la constatación de este punto, como así también el registro de las internaciones mayores a 60 días de pacientes adultos.

4.2. Desafíos en el marco de la Ley de Salud Mental

La Ley Nacional № 26.657 reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos. En su texto, además, puntualiza claramente

que la atención de las adicciones debe ser considerada parte de las políticas implementadas en salud mental. Sobre la definición, interesa destacar la pluralidad de aspectos que incluye y su caracterización en términos de proceso –y no de estado–, lo cual imprime una dinámica que permite pensar a los dispositivos de atención también como espacios de incidencia en la situación de salud de cada una de las personas.

Por otra parte, es importante señalar que el modo en que la Ley Nacional № 26.657 define a la salud mental deja afuera una concepción médico-hegemónica y objetalizante, al tiempo que promueve un abordaje interdisciplinario e integral de la problemática de los/as usuarios/as del sistema de salud.

La comunidad terapéutica es un dispositivo de atención dedicado a las adicciones. Consiste en la internación de las personas *adictas* en lugares alejados de su lugar de residencia y de su entorno social y comunitario. De los registros del Ministerio Público Tutelar surge la prolongación de las internaciones por períodos mayores a un año. Por ejemplo, un proyecto institucional de una comunidad terapéutica actualmente contratada por el Gobierno de la Ciudad sugiere un tiempo de tratamiento completo de entre 9 y 12 meses. Dentro de las comunidades terapéuticas, los tratamientos evolucionan por etapas y para poder iniciarlos la total abstinencia de consumo es un requisito de admisión imprescindible. Dentro de algunas de las etapas evolutivas está contemplada, además, la total incomunicación de la persona internada con sus familiares y/o amigos.

Desde esta perspectiva, son varios los desafíos que se presentan si lo que se pretende es ofrecer alternativas de tratamiento y dispositivos de atención enmarcados en modelos respetuosos de la normativa vigente.

En franca oposición con el modelo de la comunidad terapéutica, la Ley Nacional de Salud Mental señala que las internaciones deben considerarse como un recurso terapéutico de carácter restrictivo que sólo debe proceder cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en el entorno familiar, comunitario o social de la persona. Además, según prescribe el artículo 14 de la Ley № 26.657, debe promoverse el mantenimiento de vínculos, contactos y comunicación de las personas internadas con sus familiares, allegados y con el entorno laboral o social. Por su parte, las internaciones compulsivas e involuntarias deben ser la excepción. Se espera que tengan la duración más breve posible y requieren la evaluación de una situación de riesgo cierto e inminente en función de criterios terapéuticos que nunca se agotan en el discurso de una sola disciplina.

Si bien es necesario señalar que en algunos casos la breve internación habilita el inicio de un espacio terapéutico posible, es importante cuestionar qué elaboración de la problemática de adicción puede hacer una persona cuando lo que se le ofrece es una espacio de encierro alejado de su centro comunitario, sin acceso a la escolarización o espacio laboral y con la indicación de no hablar del consumo de drogas –justamente aquello por lo cual ha iniciado un tratamiento–.

Las comunidades terapéuticas, en su mayoría, responden a un tipo de dispositivo que anula las diferencias entre cada persona y cada situación de adicción. Promueven un abordaje que desconoce la singularidad y ofrece tratamientos rígidos y estandarizados. Por otra parte, dentro de la institución se acude a la prescripción de pautas de reeducación y adaptación universales que desestiman la posibilidad de un consumo moderado o regulado de sustancias. En muchos casos, estas pautas prescriptivas promueven descompensaciones subjetivas y/o deserción de los tratamientos.

Además, de las preguntas que surgen desde la mirada normativa, la perspectiva de salud aporta otras: ¿por qué se ofrece un tratamiento que no opera con el síntoma sino que propone suprimirlo? ¿Qué justifica que se le pida a una persona que deje de consumir antes de iniciar un tratamiento? ¿Qué habilita a ubicar a los diagnósticos –estigmatizantes y unidisciplinarios– como el único criterio válido para agrupar a las personas y ofrecerles tratamientos masivos, unificantes y objetivantes?

La Ley Nacional № 26.657 brinda un sostén normativo a las prácticas de muchos equipos de trabajo que han abordado el tema interdisciplinariamente y propiciaron un abordaje singular en cada caso, acompañando al propio espacio psicoterapéutico con intervenciones conjuntas a los referentes comunitarios de cada persona y elaborando estrategias basadas en diagnósticos integrales.

Frente al más complejo escenario, una política pública respetuosa de la normativa nacional –y local– obliga a pensar dispositivos alternativos a la lógica asilar y a idear estrategias terapéuticas que alojen el padecimiento de las personas que consultan, así como a contemplar una evaluación integral e interdisciplinaria sobre la situación de adicción en cada una de ellas.

Panorámicas de salud mental

A un año de la sanción de la ley Nº 26.657

Panorámicas de salud mental es el sexto libro de la colección institucional *De incapaces a sujetos de derechos*. En él se buscó difundir un conjunto de voces que, desde distintas perspectivas y espacios de enunciación, reflexionan sobre las repercusiones de la reforma legislativa en el proceso de transformación institucional en marcha y sobre el camino que aún resta recorrer para lograr la plena vigencia de los derechos de las personas con padecimientos en su salud mental. Alfredo Kraut, Jorge Rossetto, Alejandra Barcala, Leonardo Gorbacz, Nicolás Diana, así como representantes de la Asamblea Permanente de Usuarios y Sobrevivientes de Servicios de Salud Mental (Apussam), la Red por los Derechos de las persona con Discapacidad (REDI), la Asociación Intercambios, y los equipos de la Asesoría General Tutelar, abordan, entre otros temas, el proceso de construcción del nuevo marco normativo e institucional, las experiencias de desmanicomialización, las fallas en las políticas públicas, el abordaje que deberían tener las adicciones.

El objetivo de la publicación no fue otro que hacer un aporte hacia el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de los usuarios y las usuarias de servicios de salud mental.

La publicación se puede consultar en *www.asesoriatutelar.gob.ar*

CAPÍTULO IV

INTERVENCIONES EN MATERIA PENAL, CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS

1. La misión del MPT en el fuero penal, contravencional y de faltas

En el ámbito de la Justicia Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires, el Ministerio Público Tutelar (MPT) también lleva adelante su tarea de supervisión de la política pública local y de control de la legalidad de los procedimientos y del estricto respeto de los derechos y garantías que asisten a niñas, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

Esta actividad resulta vital, puesto que el contacto de aquellos con el aparato sancionatorio más severo y violento del Estado -el sistema penal- conlleva la exposición de sus derechos a posibles –y graves– restricciones. Esta exposición es claramente evidenciable en el sistema penal juvenil de la República Argentina, que aún no cuenta con una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil adecuada a los parámetros de la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos de la infancia. El Ministerio Público Tutelar ha señalado reiteradamente la necesidad de derogar el Decreto Ley *de facto* № 22.278 y de sancionar una norma compatible con las exigencias constitucionales e internacionales. Sin embargo, esta es aún una deuda pendiente.

Por todo ello es que este Ministerio Público, de diversas formas y a través de distintos órganos, toma activa intervención en los expedientes penales y articula las acciones judiciales necesarias para lograr la rigurosa observancia de todas las garantías procesales y sustanciales que los asisten.

La Ley Orgánica de Ministerio Público prevé la intervención del asesor 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 incapaces, emitiendo el correspondiente dictamen'' (art. 49, inc. 1º, Ley № 1.903).

A este enunciado normativo lo siguen otras normas que se dedican a enumerar situaciones particulares en las que resultará necesaria la participación de la Asesoría Tutelar, pero que en modo alguno restringen el amplio ámbito de intervención que habilita el primer inciso.

En lo que hace estrictamente a la situación de niñas, niños y adolescentes involucrados en un proceso penal, la Ley № 2.451, ''Régimen Procesal Penal Juvenil'', prescribe que el asesor tutelar ''deberá 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'' (art. 40). Esta es la norma que determina con más claridad el renovado y *constitucionalizado* sentido de la actuación del Ministerio Público Tutelar en los procesos penales, pues despoja a esta institución de todo vestigio propio del modelo tutelar y la encauza en su rol de garante de la estricta observancia de todos los derechos y garantías que asisten a las personas menores de edad.

Con relación a las características y alcances de esta intervención, en ese mismo cuerpo normativo se establece que corresponde al juez penal juvenil resolver los incidentes iniciados por la Asesoría Tutelar, así como los pedidos de nulidad, impugnaciones o cualquier otro cuestionamiento que ese órgano efectúe (conforme art. 31, incs. 4º y 6º, Ley № 2.451). Como puede notarse, el legislador local dotó al asesor tutelar de extensas facultades procesales.

Pero además de todo ello, la participación del Ministerio Público Tutelar en los procesos penales en los que se encuentran comprometidos los derechos de personas menores de 18 años tiene también fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados tomar todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes (art. 40.3, CDN). Ese mismo instrumento, en su artículo 40.2.b.iii, impone a los Estados Partes que la causa seguida contra una persona que cometió un hecho presuntamente delictivo cuando aún no había alcanzado los 18 años de edad sea ''(...) dirimida (...) en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado (...)''.

Por otra parte, en atención a su particular estatus de persona privilegiada, la asistencia letrada a brindar al niño imputado, en los términos de

la citada Convención, debe significar una verdadera medida de protección adicional a su favor (cf. art. 19, CADH).

Teniendo en cuenta todos esos parámetros y exigencias puede concluirse que es el asesor de menores el órgano que responde cabalmente a la exigencia constitucional de asesoramiento jurídico especializado y a la vez adecuado, dado que satisface, por un lado, la exigencia constitucional derivada del artículo 40.2.b.iii de la CDN, en tanto su labor se comprende en el proceso penal como una labor técnica jurídica de asistencia del niño, y, por el otro –y sobre todo– el mandato también constitucional que establece la necesidad de adoptar, respecto de los niños, medidas de protección adicional de derechos sustantivos y procesales de raigambre constitucional o legal.

Dado su particular estatus de persona privilegiada, la asistencia letrada a brindar al niño imputado, en los términos de la CDN, debe significar una verdadera medida de protección adicional a su favor

En relación con las personas afectadas en su salud mental, la intervención de la Asesoría Tutelar procede en los términos de la Ley № 1.903, interpretada bajo los lineamientos de la nueva Ley Nacional de Salud Mental № 26.657. En esta labor la Asesoría Tutelar se limita a garantizar, a través de sus dictámenes, la legalidad del procedimiento y el respeto de todos los derechos que asisten a las personas que tienen una afección en su salud mental ya sea en su calidad de imputadas, víctimas o testigos. Esa participación no debe importar, bajo ningún punto de vista, el sobrepaso de la propia voluntad y la autonomía personal de los asistidos y debe desarrollarse en cumplimiento de las claras prescripciones de la Ley № 26.657 (v., especialmente, arts. 3 y 5).

Cabe señalar que durante el periodo que se informa se reforzó la Oficina de Derecho Penal y Contravencional Juvenil de la Asesoría General Tutelar. Esta decisión respondió a las crecientes intervenciones del Ministerio Público Tutelar en esta materia, tanto en el ámbito judicial como en el extrajudicial, así como a la necesidad de encauzarlas en un ámbito institucional de organización y distribución de tareas y elaboración de criterios uniformes de actuación.

De esta manera, durante el transcurso de 2011, desde la Oficina de Derecho Penal y Contravencional Juvenil se efectuó una coordinación entre los diferentes órganos de este Ministerio que tienen competencias penales, con el objeto de lograr una eficiente distribución de tareas y una consecuente optimización de los resultados de servicio.

Por otra parte, se tomaron las intervenciones judiciales necesarias, ya sea en la primera instancia o ante los tribunales revisores. En particular, se elaboraron los dictámenes que fueron requeridos desde la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas en los términos de los artículos 282 del CPP y 28 de la Ley № 402, ya sea para mantener los recursos interpuestos por la Asesoría Tutelar de primera instancia o bien para emitir opinión acerca de la procedencia formal y sustancial de los presentados por el Ministerio Público Fiscal o de la Defensa. Además, en todos los casos en los que la presentación de remedios procesales era necesaria para el resguardo de los derechos constitucionales de las niñas, niños y adolescentes involucrados, se confeccionaron y presentaron recursos de inconstitucionalidad y quejas por su denegación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como recursos extraordinarios federales y quejas por su denegación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Además, en algunos casos también se realizaron presentaciones en expedientes ante la primera instancia judicial en la asistencia de personas menores de edad o afectadas en su salud mental.

2. Datos generales del periodo

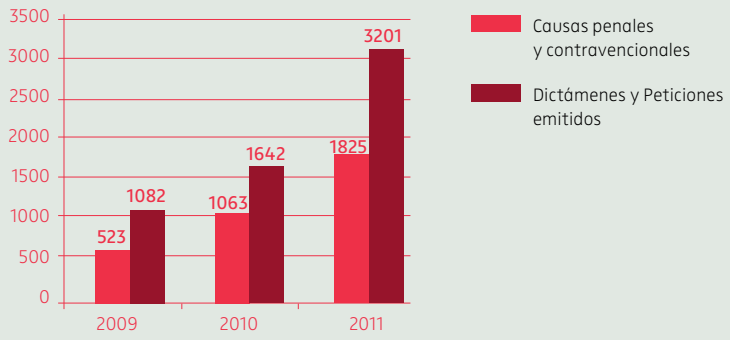
2.1. Intervención en primera instancia: el marcado incremento de la actuación del MPT en los procesos penales

La importancia que reviste la participación de la Asesoría Tutelar en los procesos penales para resguardar los derechos y garantías que asisten a las personas menores de 18 años de edad y a aquellas afectadas en su salud mental es fuertemente reconocida por todos los actores de sistema de Justicia local, y ello se hace patente en el marcado incremento de la cantidad de intervenciones de este Ministerio Público en Primera Instancia. Durante 2011 se tomó intervención en 1.825 causas penales y contravencionales, lo que significa un aumento del 72% respecto del periodo anterior. La misma tendencia se registra al contemplar la cantidad de dictámenes y peticiones emitidos durante 2011 en primera instancia que ascendió a 3.201, significando un aumento del 95% (ver Cuadro N° 1 y Gráfico N° 1).

Cuadro N° 1: Evolución de las intervenciones de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo PCyF № 1. 2009 - 2011

Año	2009	2010	2011
Causas penales y contravencionales	523	1.063	1.825
Dictámenes y Peticiones emitidos	1.082	1.642	3.201

Gráfico N° 1: Evolución de las intervenciones de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo PCyF № 1. 2009 - 2011



Veremos en los próximos apartados que la participación de la Asesoría Tutelar ante los juzgados de la primera instancia se lleva adelante de diferentes maneras de acuerdo al sujeto representado (persona menor de 18 años o afectada en su salud mental) y a la calidad procesal que éste reviste (imputado, víctima o testigo) por lo que sus misiones y deberes varían en cada caso.

2.2. Intervenciones judiciales ante la Cámara de Apelaciones

El Ministerio Público Tutelar continúa su participación ante los tribunales superiores, tanto cuando su opinión es requerida por los órganos jurisdiccionales en esas instancias, como cuando las decisiones dictadas en Primera Instancia son adversas para con los derechos constitucionales de los niños que esta institución defiende.

En el transcurso de 2011, las distintas salas de la Cámara de Apelaciones del fuero han requerido la opinión de esta Asesoría General Tutelar en el trámite de 75 causas, en las que tramitaban recursos de apelación o de

Cuadro № 2: Intervenciones del MPT en la Cámara de Apelaciones en lo PCyF - Período 2011

Presentaciones efectuadas ante la Cámara de Apelaciones en lo PCyF	130*
Recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Cámara de Apelaciones en lo PCyF	29
Recursos de apelación interpuestos (Primera Instancia y AGT)	74

*Las cifras incluyen no sólo los recursos incoados, sino también otro tipo de presentaciones y peticiones efectuadas ante los tribunales mencionados.

inconstitucionalidad que comprometían de algún modo los intereses de personas menores de edad. Por cada una de las intervenciones conferidas, este Ministerio Público Tutelar emitió un dictamen en el que, luego de un pormenorizado análisis del expediente, se recomendó la solución más favorable a los derechos de los niños y, a la vez, respetuosa de los principios legales y constitucionales que rigen un proceso penal o contravencional.

Por otra parte, en los 29 casos en que esta Asesoría General Tutelar consideró que una resolución de la Cámara de Apelaciones resultaba perjudicial para con los derechos constitucionales por cuya observancia vela, esas decisiones fueron cuestionadas mediante la interposición de 29 recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Cuando éstos fueron denegados por la Cámara de Apelaciones, órgano encargado de decidir sobre su admisibilidad, se presentaron las pertinentes quejas por recurso de inconstitucionalidad denegado. Hasta la fecha, ya fueron interpuestas 27.

Por último, resta recordar que todas estas presentaciones, que suman un total de más de 60 dictámenes y 78 recursos, han sido efectuadas desde la Asesoría General Tutelar, puesto que no se encuentra en funciones la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas prevista en la Ley local, a cuyo cargo deberían encontrarse algunas de ellas.

2.3. Intervenciones judiciales ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En aquellos casos en que el Tribunal Superior de Justicia resolvió de modo adverso a los derechos de los niños, sus decisiones también fueron discutidas, en estos casos, a través de la interposición de 17 recursos extraordinarios federales. En los casos en los que fueron denegados por el máximo Tribunal de Justicia la Ciudad, se presentaron 17 quejas por recur-

Cuadro Nº 3: Intervenciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y la Corte Suprema de Justicia de la Nación - Período 2011*

Total de presentaciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la CABA	53*
Total de quejas presentadas ante la denegación de recursos de inconstitucionalidad ante el TSJ	27
Total de presentaciones ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación	20*

*Las cifras incluyen no sólo los recursos incoados, sino también otro tipo de presentaciones y peticiones efectuadas ante los tribunales mencionados.

sos extraordinarios federales denegados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

No puede dejar de resaltarse que todos los recursos mencionados, ya sean locales –de inconstitucionalidad y sus respectivas quejas–, como presentados ante la Corte Federal –recursos extraordinarios y sus quejas– son presentaciones extensas y de gran complejidad, no sólo debido a las delicadas cuestiones que debaten, de interés federal, relacionadas con derechos de raigambre constitucional de los niños, sino también a las exigencias legales –sustanciales y formales– que deben ser satisfechas para su presentación.

2.4. La redefinición del rol del asesor tutelar y su fundamento constitucional. El debate en los casos "R" y "F. Z."[64]

El 27 de abril de 2011, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó dos resoluciones judiciales tanto sorpresivas como preocupantes, que pusieron en tela de juicio el rol que debe cumplir la Asesoría Tutelar en el proceso penal seguido contra una niña, niño o adolescente.

En el primero de ellos, el caso "R", se discutía la interpretación *constitucionalizada* del artículo 4 del Decreto/Ley *de facto* Nº 22.278 propuesta por el asesor tutelar (v. punto 4.C. del presente informe), por intermedio de la cual se buscaba obtener el sobreseimiento definitivo del joven. En esta oportunidad, el máximo tribunal local entendió que correspondía dar por concluida la intervención de la asesoría tutelar en la causa pues-

64 V. sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en fecha 27/04/2011 en las causas nro. 7221/10, caratulada "Ministerio Público - Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'F.Z., T. R. s/ infr. arts. 183, CP y 2 y 3,Ley Nº 23.592" y nro. 7287/10, caratulada "Ministerio Público - Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: R., J. L. s/ infr. art. 189 bis, C.P.", ambas publicadas en www.tsjbaires.gov.ar.

to que el joven imputado había alcanzado la mayoría de edad durante el trámite del proceso.

Por otra parte, en la causa ''F. Z.'', la presentación de la asesoría tutelar había sido efectuada en resguardo del derecho del joven involucrado a ser juzgado por un magistrado imparcial. En esta oportunidad, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad resolvió que no correspondía resolver el planteo efectuado por el asesor tutelar en tanto éste resultaba ajeno al ámbito de los derechos especialmente reconocidos a las personas menores de edad en conflicto con la Ley penal y, por tanto, extraño al ''ámbito de incumbencia'' del Ministerio Público Tutelar. Agregaron que no correspondía al asesor tutelar desplegar acciones defensistas.

Desde la Oficina de Derecho Penal y Contravencional Juvenil fueron elaborados, entonces, sendos recursos extraordinarios federales.

Las resoluciones citadas –más allá de los cuestionamientos de tinte netamente jurídico que cabía efectuárseles– obligaron a este Ministerio a exponer una seria reflexión acerca de la función que hoy debe cumplir la Asesoría General Tutelar en un proceso penal seguido contra una niña, niño o adolescente. Y es que el nuevo paradigma de la protección integral, en el que los niños han sido finalmente reconocidos como sujetos de derechos con total plenitud, dotados de autonomía y de derechos especiales que se les acuerdan por su condición de personas en desarrollo (cfme. Opinión Consultiva nº 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 54), obliga a dejar de considerar a la figura del asesor de menores como un sujeto que suplementa una supuesta incapacidad del niño, es decir, como un resabio del vetusto y, con razón, cuestionado sistema tutelar.

Lo que esta Asesoría General Tutelar propugnó y propugna, e hizo saber en los cuestionamientos efectuados a los pronunciamientos a los que se dedica este artículo, es que la participación del asesor de menores en el proceso penal en modo alguno se sustenta en una actuación de tinte paternalista que justifica su intervención discrecional a partir del argumento de que el niño es un mero ''objeto'' de protección.

Las normas constitucionales e internacionales que imponen los recaudos mínimos que todo Estado debe cumplir en caso de que decida perseguir penalmente a una niña o niño, exigen, primordialmente, la constitución de una Justicia especializada y, dentro de ella, la provisión al niño de una asistencia jurídica adecuada (arts. 40.2.b.iii y 40.3, CDN y art. 75, inc. 22º, CN). La figura de la asesoría tutelar como órgano de satisfacción del mandato constitucional de establecimiento de un asesor jurídico especia-

lizado para una niña o niño imputado de un delito fue receptada por el legislador local, quien afirmó categóricamente que la función del asesor es ''velar por el efectivo ejercicio de los derechos y garantías que asisten a la persona menor de 18 años de edad'' (art. 40, Ley № 2.451, ''Régimen Procesal Penal Juvenil de la CABA'').

El nuevo paradigma de la protección integral de derechos obliga a dejar de considerar a la figura del asesor de menores como un sujeto que suplementa una supuesta incapacidad del niño o la niña

El ámbito de aplicación de este régimen especializado abarca, claro está, a todos aquellos sujetos que no habían alcanzado los 18 años de edad al momento de la presunta comisión de un delito (cfme., por caso, Observación General № 10 sobre ''Los derechos del niño en la Justicia de menores'', párrafo 36). Imagínese el sinsentido de despojar a un joven de todos los derechos y garantías que le son especialmente reconocidos por su condición de persona en desarrollo al momento de la presunta comisión de un delito, por la sola razón de que la tramitación del proceso demoró tanto como para que éste alcance la mayoría de edad, cuando estas dilaciones –muchas veces reflejo de los defectos propios del sistema judicial– no pueden imputarse a quien es perseguido por el aparato estatal, máxime cuando se trata de un sujeto protegido especialmente. Por lo demás, este fue el razonamiento adoptado por el legislador local (art. 7, Ley № 2.451, ''Régimen Procesal Penal Juvenil de la CABA''), lo que despeja todas las dudas sobre la cuestión.

Entonces, si la tarea de la asesoría tutelar nada tiene que ver con suplir una supuesta *incapacidad* del niño, sino que constituye su derecho, en tanto resulta ser una de las formas de observar el deber de brindarle una asistencia jurídica especializada en la preparación de su defensa, proveyéndolo de mayores herramientas jurídicas de las que le corresponderían a un adulto en igualdad de condiciones (art. 19, CADH), poco importa el tiempo que demore el proceso y que el joven alcance la mayoría de edad, puesto que lo que determina la necesidad de que intervenga una Justicia especializada es su edad al momento del hecho.

Ahora bien, la segunda cuestión discutida se relaciona con el alcance de las facultades de la asesoría tutelar. Si se encuentra vedado posicionar al niño en el proceso penal como si fuera un adulto, la satisfacción del mandato constitucional sólo se alcanzará si la asesoría tutelar interviene como un refuerzo de la actividad defensiva. Además, tampoco el legislador local restringió el ámbito de actuación del modo en que lo hace el tribunal local, sino que le otorgó amplias facultades para la defensa de los derechos del niño imputado, imponiendo su intervención en todas las causas que se sigan contra personas menores de edad y otorgándole la posibilidad de realizar todo tipo de cuestionamientos e impugnaciones (arts. 40 y 31, incs. 4º y 6º, Ley № 2.451, ''Régimen Procesal Penal Juvenil de la CABA'').

Por ello, cualquier recorte que los órganos jurisdiccionales hagan con desprecio de la Ley procesal penal vigente del sentido y alcance de la intervención del asesor penal provoca una tensión con respecto al correcto alcance de los derechos constitucionales del niño directamente vinculados a la intervención amplia y adecuada de ese órgano estatal en defensa de sus derechos y garantías en el proceso penal (arts. 40.2.b.iii, y 40.3, CDN, y art. 19, CADH)

Entonces, cabe concluir que la discusión que nos ocupa no puede sino culminar con la solución que resulte más beneficiosa para quienes padecen la persecución penal. Aquella es la que entiende al asesor de menores como un sujeto integrante del Sistema de la Protección Integral, que satisface el mandato relacionado con la necesaria provisión de un asistente jurídico adecuado al niño imputado. Esa asistencia, como fue explicado, debe consistir en un refuerzo de la defensa técnica, para velar por la acabada observancia de todos los derechos y garantías que asisten a las niñas, niños y adolescentes sometidos a un proceso penal.

Esta fue la postura plasmada por el Ministerio Público Tutelar en los recursos antes referidos, así como en aquellos que fueron presentados con posterioridad. Todos ellos se encuentran en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

3. Justicia penal especializada: una deuda pendiente en la ciudad

3.1. La necesidad de una Justicia penal juvenil especializada

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un Régimen Procesal Penal Juvenil, regido por la Ley № 2.451, que no sólo prevé las distintas garantías constitucionales que obligatoriamente deben existir en el juzgamiento penal de toda persona en un Estado de Derecho, sino que también

establece las que necesariamente deben primar en el juzgamiento de las personas menores de 18 años, según lo establecido en los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En este sentido, la normativa vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé la existencia de una Justicia especializada para juzgar a las personas menores de edad acusadas de cometer un delito de competencia local, pero hasta el momento no cuenta con un fuero especializado. De este modo el asesor tutelar es el único actor especializado en materia penal juvenil que interviene en las causas en las que se encuentran involucradas personas menores de edad.

El estándar de especialización implica la existencia de órganos judiciales con una capacitación específica, ya sea que se trate de jueces, fiscales, defensores o asesores de niños. Todas las personas que trabajen en el marco de la Justicia penal juvenil deben recibir formación y capacitación en materia de derechos humanos, bajo el marco de los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás normas específicas en materia de Justicia penal juvenil. Este requisito de especialización también se aplica a los profesionales no jurídicos que participan en el sistema penal juvenil, respecto de los que también exige una capacitación especializada sobre los derechos, el desarrollo y la legislación juvenil –entre ellos ubicamos, también, a las fuerzas policiales–.

Creemos que es importante advertir que la caracterización del fuero penal juvenil como un fuero especializado, sin definir debidamente sus contenidos, acarrea el peligro de admitir intervenciones estatales en el proceso penal que desvían la atención de lo que debe ser su único objeto –el supuesto de hecho delictivo– hacia la persona del *delincuente juvenil*. Prudente es recordar, para evitar la reiteración de lesivos errores, que el arcaico modelo tutelar también era considerado un sistema especial, con operadores especializados en la *problemática de los menores* o del *menor abandonado-delincuente*. Y es que el primer objetivo de la transformación es que su resultado no se parezca al antiguo régimen, incompatible con el nuevo sistema de garantías.

A esta altura no parecen quedar dudas de que existe una exigencia internacional que impone a los Estados la implementación de sistemas de Justicia especializados para los casos en los que se pretenda la persecución penal de una niña, un niño o adolescente. Tampoco se discute que el Estado Nacional y, en particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, están obligados por ese mandato que hoy tiene raigambre constitucional. A la vez, es claro que poco importa que la cantidad de casos iniciados por conduc-

tas presuntamente llevadas a cabo por niñas y niños en la Justicia de esta Ciudad sea escasa, ya que si lo que se discute es el incumplimiento de una obligación constitucional, un solo caso sería suficiente para su exigibilidad.

3.2. Emisión de opiniones sobre proyectos de reforma judicial

Durante 2011, distintas instituciones del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elaboraron proyectos relacionados con la implementación de un sistema de Justicia penal especializada. El Ministerio Público Tutelar, que se ha posicionado como un claro referente técnico-jurídico en la materia, ha emitido opinión sobre algunos de ellos a requerimiento de las instituciones que los confeccionaron.

Merecen especial atención los comentarios efectuados en relación con los proyectos del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, uno de ellos elaborado por la Dra. Gisela Candarle, en los que además de dejarse asentado el criterio de esta institución en la materia, se realizaron centrales recomendaciones tendentes a evitar los errores del pasado.

Con respecto a uno de los proyectos elaborados en el seno del Consejo de la Magistratura se observó, por caso, que el sistema de distribución de competencias en materia penal juvenil que allí se establecía, de carácter ''rotativo'', no satisfacía los estándares internacionales de especialización, sino que sólo constituía una forma de distribución del trabajo o de reparto de expedientes, levemente distinta a la que actualmente funciona en el fuero local. Además se hizo notar la ausencia de una instancia de apelación especializada y se observaron otros puntos que no se compadecían con los lineamientos del nuevo paradigma de la protección integral.

En lo que respecta al proyecto elaborado por la Dra. Gisela Candarle, se reconoció positivamente su tendencia al establecimiento de juzgadores especializados con una real versación en la particular materia penal juvenil. Por otra parte, se observó que si bien la constitución de fiscalías y defensorías especializadas escaparía al ámbito de incumbencia del Consejo de la Magistratura, su existencia es tan importante como la presencia de jueces especializados. También se realizaron comentarios en torno a los criterios de selección de jueces penales juveniles que habían sido esbozados en el proyecto, algunos de los cuales no se compadecían con las exigencias normativas actuales.

Este trabajo crítico del Ministerio Público Tutelar seguramente coadyuvará al perfeccionamiento de los proyectos, para que el que finalmente termine instaurándose el respeto riguroso de todas las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos de la infancia.

Acceso a Justicia y protección de niños y niñas víctimas y testigos

El 9 de noviembre en la Facultad de Derecho de la UBA se realizó la jornada *Hacia una Justicia penal juvenil especializada*, organizada por el Consejo de la Magistratura, la Defensoría General y el Ministerio Público Tutelar, todos organismos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo fue explorar experiencias nacionales y regionales en la materia, para lo cual se contó con la presencia de destacados expertos: Joao Batista Saraiva (Brasil), Gonzalo Berríos (Chile), y Emilio García Méndez (Argentina), entre otros.

Los expositores se refirieron a la necesidad de dar batalla a las antiguas leyes tutelares que siguen rigiendo a pesar del avance normativo que considera a los niños sujetos plenos de derechos. Emilio García Méndez recordó que en la Argentina aún tiene vigencia el régimen penal de minoridad establecido en el Decreto Ley de la dictadura N° 22.278, mientras que el juez de atención de niños y adolescentes invitado de Brasil, Joao Batista Saraiva, insistió en la necesidad de hablar sobre lo obvio: "A veces las nuevas normativas no van de la mano de las mentalidades, es necesario también con el cambio de leyes crear nuevos espacios y establecer los papeles de los distintos operadores. Muchos operan con la nueva normativa pero con la lógica tutelar".

La exigencia de la especialidad de los actores en el procedimiento penal juvenil surge, dentro del marco dado por el Sistema de Protección Integral regulado

09-11-2011. Panel internacional en el evento "Hacia una Justicia penal juvenil especializada". De izquierda a derecha: Emilio García Méndez (Argentina), Joao Batista Saraiva (Brasil), Gonzalo Berríos (Chile).

por la Ley N° 26.061, de la obligación de dar un tratamiento jurídico diferenciado a los ilícitos delictivos cometidos por personas menores de 18 años, en atención a diversos lineamientos internacionales de derechos humanos. En este sentido, el concepto de especialidad fue problematizado por varios de los disertantes del encuentro, quienes intentaron especificar el porqué de su importancia en la Justicia penal juvenil y, a su vez, cómo es considerado en la práctica.
Gonzalo Berríos, Jefe de la Unidad de Defensa Penal Juvenil de la Defensoría Penal Pública de Chile, haciendo una evaluación de la experiencia en su país en el que rige hace 4 años una Justicia especializada, destacó la importancia de que los defensores desarrollen ciertas competencias específicas relativas al uso del lenguaje, la psicología y técnicas de entrevistas para poder ejercer la función de forma tal que se respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
La vigencia del decreto de la dictadura militar N° 22.278, que actualmente legitima el uso de la privación de la libertad en nombre de una supuesta "protección" de las personas menores de edad, recibió duras críticas durante toda la jornada. Con igual énfasis se planteó la necesidad de adecuar los organismos, las normativas, las prácticas y las mentalidades hacia el respecto de las garantías y el debido proceso que merecen los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y la meta de crear una Justicia penal juvenil especializada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De izquierda a derecha: Dr. Emilio Cappuccio, María Rita Custet (Provincia de Río Negro), Dr. Carlos Bigalli (CABA), Dr. Luis Duocastella (CABA), Dr. Julián Axat (La Plata).

4. Niñas, niños y adolescentes víctimas o testigos de delitos

4.1. Los derechos de los niños víctimas: una visión integral

El reconocimiento de la plena personalidad jurídica de las personas menores de edad en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes impone múltiples transformaciones en todos los ámbitos, por demás diversos, en los que pueden hallarse comprometidos sus derechos. Además, ese nuevo paradigma normativo importa el reconocimiento de la existencia de derechos especiales en cabeza de los niños, niñas y adolescentes derivados de su condición de persona en crecimiento, así como de deberes correlativos específicos por parte del Estado[65]. Teniendo en cuenta todas las implicancias que el nuevo estatus jurídico del niño trae aparejadas, en este apartado nos dedicamos al tratamiento de ese sujeto privilegiado cuando reviste el carácter de víctima o testigo de un delito.

Los derechos de los niños que han sido víctimas de un delito deben interpretarse como cualquier otro derecho de este colectivo de personas, es decir, imperiosamente bajo el prisma del sistema de garantías diagramado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la infancia. Es decir, deben en particular interrelacionarse con el derecho de los niños a recibir de parte de su familia, de la sociedad y del Estado las medidas de protección que su condición etaria requiere (art. 19, CADH).

No obstante puede advertirse desde hace algunas décadas un reciente y paulatino reingreso de la polémica cuestión de la víctima (mayor o menor de edad) en el proceso penal, con la consecuente reapertura de la discusión acerca de las prerrogativas que ella titulariza y los alcances de su participación procesal. Lo cierto es que los desarrollos normativos, doctrinales y jurisprudenciales vinculados a la específica situación jurídica de los niños o niñas víctimas o testigos de delitos de alguna manera quedan atrapados en esa polémica limitada, es decir, son aún parte de una construcción poco sistemática en términos de protección integral.

A pesar de ello, existen instrumentos internacionales específicos, en su mayoría caracterizados como *soft law*, que se dedican específicamente a la cuestión, tales como las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos; las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, y

65 Corte IDH, en la Opinión Consultiva № 17, "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", párr. 54º, de fecha 28 de agosto de 2002.

catálogos normativos específicos sobre materias que han provocado especial preocupación, como la trata de niños o el abuso sexual[66].

Desde el Ministerio Público Tutelar, a través de diferentes medios (participación en jornadas de análisis, elaboración de artículos, intervenciones judiciales en todas las instancias) se ha procurado poner en evidencia que un segmentado interés en los derechos de las víctimas, mayores y menores de edad trajo aparejado un incremento de la potencialidad punitiva que en ciertas condiciones puso en tensión, cuando no en crisis, las garantías constitucionales de las personas imputadas -las que, vale decir, pueden ser también menores de edad (v. art. 1º, Decreto Ley *de facto* № 22.278).

Se hizo notar que esa visión parcializada implica, además, un abordaje insuficiente del punto directa e indiscutiblemente relacionado a los derechos de los niños víctimas de delitos: su protección integral en una situación grave y concreta de afectación de derechos. Es decir, aun cuando resulta discutible la existencia de un derecho constitucional del niño a obtener el castigo penal del autor de un delito del que ha sido víctima, ése fue al parecer el ámbito desde el cual las agencias estatales, principalmente las judiciales, abordaron la situación de los niños en esos casos. Con ello se dejó de lado, por lo menos en la preocupación general, toda una constelación situacional y normativa de reconocida raigambre constitucional que impone la obligación de hacer foco en la satisfacción de la integridad de los niños en esas condiciones tan extremas, lo que puede ser traducido en una obligación estatal de dar debida atención a los derechos vulnerados para que el niño recupere su completa subjetividad.

4.2. Intervenciones ante los juzgados de primera instancia

En 2011, la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas № 1, a cargo de Carlos E. Bigalli, ha tomado intervención en 1.237 expedientes penales y contravencionales con el objeto de brindar asistencia jurídica especializada a personas menores de edad que revistieran la calidad procesal de víctimas o testigos, en cumplimiento de los mandatos internacionales que acuerdan a todo niño o niña víctima de un delito el derecho a una asistencia jurídica eficaz (cfme. directriz №

66 Véase el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Ley № 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, etc.

23 de las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos).

A continuación, se describirán las características de esa intervención, que comienza por un atento estudio de los casos, del cual se desprenden diversas tareas.

En 2011 se tomó intervención en 1.237 expedientes a fin de brindar asistencia jurídica especializada a personas menores de edad que revistieran la calidad procesal de víctimas o testigos

Por una parte, personal de la Asesoría Tutelar toma contacto con el niño, de modo de hacer efectivo en el proceso el fundamental derecho que le acuerda el artículo 12.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las reglas 20 y 21 de las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, esto es, el de ser escuchado en todo procedimiento que lo afecte. Claro está que esta comunicación directa con el niño dependerá de su edad y de la particular situación de vulnerabilidad por la que pueda estar atravesando, para evitar que las múltiples intervenciones culminen en una situación de re-victimización. En los casos en que se lo considera conveniente para el bienestar de la niña o niño comprometido, la comunicación se entabla con sus padres, representantes o familiares más cercanos.

Luego de ese contacto, la principal misión de la Asesoría Tutelar será que esa opinión sea tenida en cuenta en el proceso y no sea sobrepasada por los intereses de otros actores procesales.

Otro de los puntos primordiales que atiende la Asesoría Tutelar es el resguardo de la integridad física y psíquica del niño víctima. Ese derecho del niño no sólo es reconocido por el ordenamiento procesal local (arts. 37 y 38, Ley № 2.303), sino que tiene recepción en los instrumentos internacionales del *soft law,* como las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (v. directriz 33 y sgtes.). Por ello, siempre que de las constancias del expediente o bien de la comunicación con el niño o familiar se advierte una situación de riesgo para su integridad física, la Asesoría Tutelar requiere que sea arbitrada la

Cuadro № 4: Comunicaciones dirigidas al CDNNyA y a las Asesorías en lo Contencioso Administrativo y Tributario

Asesoría CAyT № 1	12
Asesoría CAyT № 2	10
Asesoría CAyT № 3	26
Consejo de los Derechos de NNyA	251

medida que se considere conducente para su protección. Por ejemplo, se peticiona a la fiscalía actuante que ordene a las fuerzas policiales las medidas de resguardo que, según el caso, resulten pertinentes.

Al propio tiempo, cuando del expediente o bien de la comunicación con el niño víctima o con sus familiares se evidencie una situación de vulneración de sus derechos adicional a la provocada por el hecho investigado, conectada o no con éste, es también misión de este organismo ofrecer una solución a esa problemática requiriendo las medidas que resulten pertinentes a los órganos judiciales o administrativos que correspondan. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los órganos administrativos especializados en materia de infancia son el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Recuérdese que las Directrices sobre la Justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos reconocen la necesidad tanto de servicios de asistencia y apoyo como de servicios financieros, jurídicos, de orientación, de salud, sociales y educativos, de recuperación física y psicológica y demás servicios necesarios para la reinserción del niño (v. directriz № 22).

En este marco es que se dirigieron 251 comunicaciones al Consejo de Derechos y 48 a las Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT.

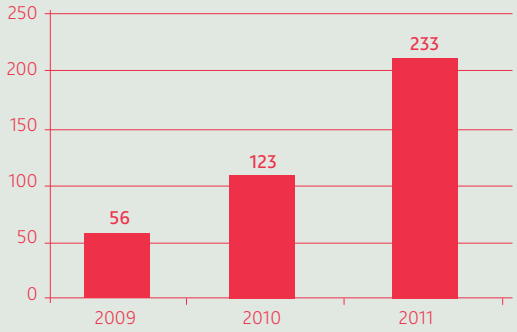
4.3. Intereses contrapuestos. Cómo interviene el Ministerio Público Tutelar para la observancia del derecho de todo niño a una asistencia jurídica eficaz

En múltiples casos, la actuación del Ministerio Público Tutelar es requerida respecto de diversos sujetos en el proceso (v. gr. cuando tanto el imputado como la víctima del hecho son personas menores de edad, o uno de ellos es un niño y el otro una persona afectada en su salud mental). Cuando esos sujetos tienen intereses contrapuestos es necesario que sean representados por asesores diferentes, pues sólo de esa manera se obser-

va plenamente su derecho a contar con una asistencia jurídica eficaz (cfme. directriz № 22 de las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos; art. 40, CDN). Además, el asesor que representare a ambos incurriría en las conductas reprimidas por los artículos 271 y 272 del CP.

Por ello, con el firme cometido de velar por el estricto respeto de los derechos y garantías que asisten a las personas menores de edad y a las afectadas en su salud mental a contar con un asistente jurídico especializado, este Ministerio Público Tutelar garantiza que cada parte sea asistida por un representante independiente de este órgano judicial. Para cumplir con ese objeto, en tanto aún no ha sido puesta en funcionamiento la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas № 2, desde la Asesoría General Tutelar se procede, generalmente, a la derivación de los casos a la Asesoría General Adjunta de Menores, a cargo de la Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena, o bien a la Asesoría General Adjunta de Incapaces, a cargo de la Dra. Magdalena Giavarino, según el caso. En 2011, la Asesoría General (por sí o a través de las Adjuntías) intervino en primera instancia asumiendo la representación de las personas menores de edad víctimas en 233 casos, lo que denota –tal como surge del Gráfico № 2– un aumento notable de este tipo de situaciones respecto de años anteriores.

Gráfico № 2: Evolución de las intervenciones en primera instancia desde la Asesoría General Tutelar* 2009 - 2011



*Las cifras comprenden las intervenciones de la Asesoría General Adjunta de Menores respecto de niños víctimas y testigos de delitos o contravenciones, y de la Asesoría General Tutelar en casos de niños víctimas, testigos e imputados de delitos o personas afectadas en su salud mental que revistieron cualquiera de esas cualidades.

Acceso a Justicia y protección de niños y niñas víctimas y testigos

Los días 8 y 9 de septiembre de 2011, el Ministerio Público Tutelar organizó, junto con la Asociación por los Derechos Civiles y el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, el Seminario/Taller "Acceso a Justicia y Protección de Niños/as víctimas y testigos". En esa ocasión se contó con la presencia del Dr. Tony Butler, Doctor en Psicología; miembro asociado a la Sociedad Británica de Psicología y Representante de la Oficina de Relaciones Exteriores y Commonwealth del Reino Unido, quien fue jefe de Policía en el Cuerpo de Oficiales de Paz (Constabulary) y coordinó la implementación a nivel nacional del sistema de video grabación para las entrevistas de niños/as víctimas. Este especialista en materia de protección de los niños víctimas y testigos de agresiones sexuales ofreció dos charlas instructivas seguidas de talleres de trabajo grupal en las que compartió las experiencias de su país de origen y de otros en los que colaboró con la implementación del sistema de video-grabación de las entrevistas testimoniales de niñas, niños y adolescentes. Sus experiencias fueron así comparadas con las locales, con el objeto de llegar a soluciones superadoras de las problemáticas más comunes que se presentan en el tratamiento de las personas menores de edad involucradas en investigaciones penales en calidad de víctimas o testigos.

Seguidamente, en octubre de 2011 el Ministerio Público Tutelar organizó, junto con el Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las "Jornadas de análisis y discusión: El derecho de niños, niñas y adolescentes a ser oídos". Esa actividad, auspiciada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permitió la apertura de una instancia de debate fructífera entre distintos actores, que abrió camino al conocimiento de diferentes posturas y líneas de pensamiento sobre la cuestión debatida.

5. Niñas, niños y adolescentes imputados de delitos

5.1. El debido proceso es también para las personas menores de 18 años

Como ya lo hemos adelantado, todo niño es un sujeto de derecho privilegiado, merecedor de medidas de protección especial por parte del Estado (cfme., por caso, art. 19, CADH). Ese deber estatal debe ser cumplido rigurosamente cuando se trata de personas menores de edad imputadas de delitos. En otras palabras, la posición privilegiada que debe acordarse a toda persona perseguida penalmente debe acentuarse en el caso de las niñas, niños y adolescentes.

Con ese norte, a lo largo de 2011, desde la Asesoría Tutelar de Primera Instancia se mantuvieron los planteos jurídicos relacionados con el resguardo del derecho del niño imputado de un delito a ser juzgado en un plazo razonable (arts. 14.3, "c", PICyP; 8.1, CADH; 18, y 75, inc. 22, CN), así como su derecho a recibir respuestas diferenciadas y proporcionales por un hecho delictivo definido legalmente en forma abstracta y general, cuando el sujeto activo de la conducta delictiva es una persona menor de 18 años (arts. 10, 11 y 39, CCABA; 16 y 75, incs. 22 y 23, CN; 2, 3, 37 y 40, CDN; 19 y 24 de la CADH).

En lo que hace a la primera garantía mencionada, desde la Asesoría Tutelar se controla rigurosamente el respeto de los plazos procesales que la receptan, solicitando la aplicación de la solución legal en los casos en que éstos se ven sobrepasados –archivo definitivo del expediente y sobreseimiento del proceso, conforme artículo 105, Ley № 2.303–.

En cuanto a la segunda, la Asesoría Tutelar viene proponiendo la reinterpretación *constitucionalizada* del artículo 4 del Decreto/Ley *de facto* № 22.278 de modo de suplir la omisión del legislador nacional en el establecimiento de escalas penales diferenciadas –y reducidas– para los casos en que las personas imputadas de un delito resultan ser personas menores de edad, y lograr la reducción de la escala penal a la de la tentativa prevista en la norma mencionada para un momento procesal posterior, en *abstracto*, para así analizar la punibilidad del joven sobre esa escala penal y dictar su sobreseimiento si la sanción reducida encuadra en las previsiones del artículo 1º del Decreto/Ley *de facto* № 22.278.

Ambos planteos ya han obtenido acogida favorable en las resoluciones emitidas por un considerable número de jueces locales, en múltiples casos judiciales.

5.2. La actuación de la Asesoría Tutelar

En adición a los mencionados planteos, en 2011 la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas № 1 advirtió una nueva situación de vulneración de los derechos de las personas menores de edad imputadas por delitos transferidos al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su juzgamiento. En efecto, se advirtió que a través de sendos criterios de actuación de la Fiscalía General del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se estableció un mecanismo de revisión *automática* de las decisiones de archivo de los fiscales de primera instancia, por fuera de los supuestos legalmente previstos, por lo que éstos se hallan obligados, frente a la decisión de archivo en el caso concreto a remitirlo, a los efectos de su revisión y/o convalidación, al Fiscal de Cámara respectivo, cuando se trate de casos vinculados con imputaciones de delitos de portación, tenencia y/o suministro de armas de fuego de uso civil sin autorización legal (Res. FG N°178/08), y con delitos presuntamente acaecidos en un contexto de violencia doméstica (Res. FG N° 16/10).

El asesor titular de la Asesoría Penal, Contravencional y de Faltas, advirtiendo que la aplicación concreta de dichas resoluciones implicaba la prosecución –*contra legem*– de un proceso archivado, mediante la ostensible vulneración del principio de legalidad y del debido proceso adjetivo (arts. 18, 19, 75, inc. 22º, CN; 8, 9 y ccdtes., CADH; 14, 15 y ccdtes., PIDCyP; y 13.3, CCABA), articuló la nulidad de cada una de las remisiones a la Fiscalía de Cámara por parte de los fiscales de primera instancia, como así también, consecuentemente, anuló las decisiones de los titulares de las Fiscalías de Cámara de "no convalidar" los archivos dispuestos, sobre la base de entender que (a) el acto de convalidación de un archivo, en la Ley de enjuiciamiento penal local, se halla regulado como un acto exclusivamente jurisdiccional (art. 199, incs. b y c, CPP); (b) la actuación del Fiscal de Cámara se verificó por fuera de los supuestos expresamente regulados por el CPP, que sólo lo habilitan a prestar conformidad en los supuestos de los incisos f, g, e i del artículo 199 del CPP; y, a revisar las decisiones de archivo de los fiscales de primera instancia a pedido de la víctima (art. 200, CPP) o mediando oposición de la víctima (arts. 201 y 202, CPP), del damnificado (art. 202, CPP) o del denunciante (art. 202, CPP).

Se han pronunciado por la nulidad de intervenciones del/la Fiscal de Cámara por fuera de los casos previstos en el código procesal, los titulares de los Juzgados Penal, Contravencional y de Faltas № 3, Dra. Carla Cava-

liere[67]; № 24, Dra. María Alejandra Doti[68]; № 23, Dr. Norberto Circo[69]; № 29, Dra. María Araceli Martínez[70]; № 20, Dra. María Luisa Escrich[71]; № 16, Dra. Claudia Amanda Alvaro[72]; № 14, Dra. María Gabriela López Iñíguez[73]; 13, Dr. Guillermo Hugo Morosi[74]; № 10, Dr. Gabriel Eduardo Vega[75] y № 11, Dr. Marcelo G. Bartumeu Romero[76]. En igual sentido se pronunció la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas[77].

6. Personas afectadas en su salud mental

Según surge del criterio de actuación protocolizado en la resolución AGT № 57/2009, las funciones que la Ley Orgánica del Ministerio Público № 1.903 asigna a la Asesoría Tutelar deben ser *interpretadas y ejercidas conforme al plexo normativo de raigambre constitucional*.

La actuación del Asesor Tutelar en aquellos procesos penales en los que se hallen involucradas –en calidad de imputados, víctimas o testigos– personas que, por el particular estado de su salud psíquica, se encuentren en una situación de desigualdad real, debe encaminarse a generar, por un lado, una *equiparación de oportunidades* para llevar a efecto los derechos de aquellas en el proceso y, por el otro, la evitación de cualquier acto de carácter intrusivo de la vida privada de las mismas personas (v. gr. informes socio-ambientales, psicológicos, psiquiátricos) que no tenga relación estricta con el objeto del proceso.

67 V. causas nro. 36440/10, caratulada ''M., J. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 12/08/2011 y nro. 7352/11, caratulada ''P., F. D. s/ infr. art. 149 bis, CP'', rta. el día 31/10/2011.

68 V. causa nro. 29481/09, caratulada ''M., D. M. s/ infr. art. 189 bis, CP'', rta. el día 29/09/2011.

69 V. causa nro. 25800/09, caratulada ''J., P. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 6/10/2011.

70 V. causa nro. 31763/10, caratulada ''M., A. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 13/10/2011.

71 V. causas nro. 52703/10, caratulada L. L., R. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 19/12/2011 y nro. 52769/10, caratulada ''D., C. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 12/11/2011.

72 V. causa nro. 24442/11, caratulada ''B. G., B. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 8/11/2011.

73 V. causas nro. 39003/10, caratulada ''P., M. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 27/12/2011 y nro. 5111/11, caratulada ''T., G. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 13/12/2011.

74 V. causa nro. 38408/11, caratulada ''S., E. M. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 13/12/2011.

75 V. causa nro. 54398/10, caratulada ''E., F. s/ infr. art. 149 bis, C.P.'', rta. el día 9/2/2012.

76 V. causa nro. 3071/11, caratulada ''M., O. s/ infr. art. 52, CC'', rta. el día 4/5/2011.

77 V. causa nro. 27294/09, caratulada ''M. A., J. A. s/ infr. art. 189 bis, C.P.''.

En virtud de lo mencionado, corresponde la intervención del Asesor Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas cuando, en función de los elementos incorporados al proceso, la persona imputada podría encontrarse en los siguientes supuestos:

a. sea inimputable (art. 34, inc. 1º, Código Penal y art. 11, inc. 2º, Ley № 1.472);

b. padezca un trastorno mental que excluya su capacidad para entender los actos del procedimiento o para obrar conforme a ese conocimiento (art. 34, Código Procesal Penal);

c. padezca una afección mental que pudiera afectar el ejercicio de sus derechos en el proceso (art. 1, a de la Res. AGT № 57/2009).

A su vez, corresponde la intervención del Asesor Tutelar en lo Penal, Contravencional y de Faltas cuando se presuma que la persona víctima o testigo de un delito, contravención o falta padece una afección de la salud mental que pudiera impedir o limitar el ejercicio de sus derechos en el proceso (art. 1, b de la Res. AGT № 57/2009).

Con estas pautas en mira, así como las establecidas en la Ley Nacional de Salud Mental (v. arts. 3 y 5, Ley № 26.657), cuando de las constancias de la causa se desprenden situaciones como las antes descriptas, el Ministerio Público Tutelar toma intervención en los expedientes judiciales en la asistencia de las personas que padecen una afección en su salud mental, con el único objeto de velar por el resguardo del debido proceso y de todas las garantías constitucionales que las asisten, así como por el respeto de su voluntad y autonomía personal. La calidad procesal que revista la persona afectada en su salud mental –imputada, víctima, testigo– hace variar la actividad que la Asesoría Tutelar despliega en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados, la que se asemeja a la que se lleva adelante respecto de las personas menores de edad, teniendo en cuenta las diferencias y particularidades de cada caso.

7. Derecho a la vivienda de niñas, niños y adolescentes. La intervención del MPT ante pedidos de desalojos ilegítimos en los procesos penales seguidos por la presunta comisión del delito de usurpación

Como ya fue desarrollado en el informe de gestión correspondiente al período anterior, este Ministerio Público Tutelar entiende que la pretensión pública o privada de desalojar un inmueble presuntamente usurpado

y habitado por personas menores de edad compromete el derecho a la vivienda de éstas, en tanto la ejecución del lanzamiento forzoso importará que se vean privadas de su hogar.

Además, tal como es entendido por los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, ese derecho a la vivienda (arts. 31, CCABA; 14 bis, CN; 11.1, PIDESC) comprende la facultad de defenderla ante pretensiones, legítimas o no, de desahucio (v. Observación № 7 al art. 11.1 del PIDESC, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Por lo demás, todo niño tiene el derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta en todo procedimiento que afecte sus derechos (art. 12.2, CDN), como por caso, aquel en el que se pretende su lanzamiento por la fuerza pública de la vivienda que habita. Asimismo, a todo niño asiste el derecho de acceder la Justicia para que allí sean protegidos sus derechos (cfme. arts. 8 y 25, CADH).

Por esa razón, y para hacer efectivas esas prerrogativas, la Asesoría Tutelar pretende tomar intervención en los incidentes judiciales de desalojo que tramitan paralelamente a los expedientes en los que se investiga la comisión del delito de usurpación, con el objeto de que a través de su opinión y sus planteos pueda lograrse el recto respeto de los derechos que asisten a las personas menores de edad que se encuentran en una situación de vulnerabilidad tal como la que describimos anteriormente.

Sin embargo, los intentos por evitar graves avasallamientos a los derechos humanos de los niños siguen siendo obstaculizados, ya que gran parte de los órganos judiciales de la Ciudad se niegan a admitir la participación del Ministerio Público Tutelar en esta clase de procesos, sobre la base de una restrictiva interpretación del artículo 40 del RPPJ y del desconocimiento de la normativa internacional antes citada, así como de lo normado en el artículo 49, inciso 1º, de la Ley № 1.903. De esa manera, pese a la resistencia de este Ministerio Público Tutelar y del de la Defensa, se permite que la respuesta estatal a la situación de emergencia habitacional que sufren innumerables niños y niñas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sea su desalojo por la fuerza pública, sin que se les haya conferido la oportunidad de resistir o discutir la procedencia de esas decisiones a través de los órganos correspondientes.

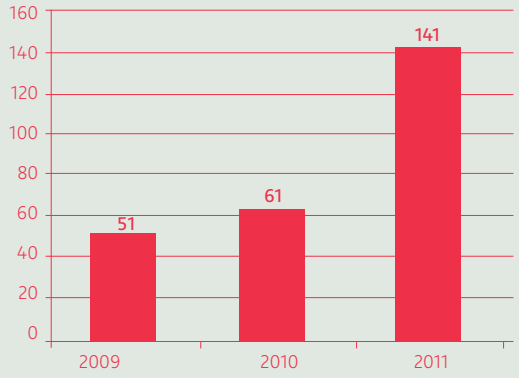
Ahora bien, no obstante los constates embates recibidos, esta institución no ha abandonado su misión de defensa de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y aún utiliza todas las herramientas procesales con las que cuenta para evitar las graves violaciones de sus derechos humanos a los que se los expone. Con ese norte, el asesor de pri-

mera instancia se presenta en los expedientes judiciales y advierte acerca de las irregularidades del procedimiento relacionadas con el derecho de defensa de los habitantes del inmueble, la deficiente acreditación de los extremos necesarios para afirmar la probable existencia de una conducta típica, antijurídica y culpable de usurpación por parte de los ocupantes, o bien acerca de la inconstitucionalidad de la medida que habilita el artículo 335, 4° párrafo, del Código Penal Procesal local, norma que habilita el desalojo forzoso y anticipado de los inmuebles cuya usurpación se denuncia ante los órganos judiciales de esta ciudad. Asimismo, cuando esos cuestionamientos son desatendidos, son reiterados ante los tribunales superiores por la Asesoría General Tutelar.

No obstante las restrictivas interpretaciones de algunos órganos judiciales con relación a la legitimación procesal de este Ministerio, y tal como surge del Gráfico № 3, las intervenciones se han incrementado notablemente respecto de años anteriores.

Por último, resta decir que en aquellos casos en los que la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas № 1 toma conocimiento de una posible situación de afectación de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas menores de edad que habitan el inmueble cuya usurpación se investiga, esta situación es puesta en inmediato conocimiento de la Asesoría General Tutelar, con el objeto de que se designe una Asesoría Tutelar en lo Contencioso Administrativo y Tributario que realice las gestiones necesarias para la satisfacción de las necesidades de los niños involucrados.

Gráfico № 3: Evolución de las intervenciones en causas en las que se investiga la presunta usurpación de un inmueble habitado por niños



8. Las privaciones y restricciones a la libertad de los niños de la ciudad de Buenos Aires

8.1. Visitas periódicas al Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes

El 29 de diciembre de 2008, a partir de una acción de *habeas corpus* presentada por el Ministerio Público Tutelar, el titular del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas № 7, Dr. Javier Alejandro Buján, resolvió ordenar el cese de la restricción de libertad en sede policial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, respecto de los *delitos y contravenciones* en cuya investigación y juzgamiento es competente el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[78]. Ese mismo magistrado ordenó que en lo sucesivo las *privaciones de la libertad* de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de esta ciudad –y de competencia del Poder Judicial local– debían llevarse a cabo respetando la Convención sobre los Derechos del Niño, el bloque federal de protección de la niñez, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las normas locales № 2.451 y № 114.

A la vez, en la propia sentencia y en el trámite de ejecución que la siguió, se estableció que sería el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires el organismo a cuyo cargo estaría la creación y gestión del establecimiento adecuado a la normativa internacional para el alojamiento de personas menores de edad privadas de la libertad[79]. A raíz de ello, ese órgano del Poder Ejecutivo local dictó la resolución № 329/GCBA/MJYSGC/09, que puso en funcionamiento el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes, sito en la calle Tacuarí 138, planta baja, de la Ciudad de Buenos Aires.

Con el fin de verificar el cumplimiento de la sentencia dictada en el marco del *habeas corpus* mencionado, desde la Asesoría General Tutelar se realizaron visitas de forma periódica a los institutos de detención. Durante estas visitas se pudo corroborar –a raíz de la información brindada por la coordinación del Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes– que, durante 2011, de las 93 personas menores de edad que ingresaron al Centro, 15 de ellas fueron previamente

78 V. sentencia dictada en el expte. № 4117/08, caratulado "Ministerio Público Fiscal, Justicia Penal, Contravencional y de Faltas s/ infr. Ley № 23.098 (habeas corpus)", rta. el 29/12/2008.

79 V. punto III de la sentencia de fecha 29 de diciembre de 2008 y constancias correspondientes al proceso de ejecución de sentencia que obran en el expediente.

Cuadro Nº 5: Niños ingresados al Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2011*

NNyA detenidos por la presunta comisión de delitos	93
NNyA alojados transitoriamente en comisarías de la P.F.A.	15
NNyA alojados transitoriamente en comisarías de la P.F.A.	6.6%

*Información brindada por la coordinación del Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes.

trasladadas a comisarías de la Policía Federal Argentina, en franca transgresión a la sentencia de *habeas corpus* señalada.

En aquellos casos en que esas situaciones fueron comunicadas a esta institución, el Ministerio Público Tutelar realizó las denuncias y diligencias correspondientes. Al propio tiempo, comenzaron a ser evaluados y trabajados diferentes cursos de acción para dar solución a esa problemática. De este modo se pretendió acabar definitivamente con el alojamiento de las personas menores de edad en dependencias policiales por la presunta comisión de delitos cometidos en el ámbito de la Justicia local.

8.2. Los jóvenes contraventores. La ilegalidad de su situación actual

La situación de los jóvenes contraventores aún no ha sido debidamente atendida. Y es que cuando éstos son detenidos en flagrancia por la presunta comisión de una contravención, pese a lo resuelto *in re* "Ministerio Público Fiscal, Justicia Penal, Contravencional y de Faltas s/ infr. Ley Nº 23.098 *(habeas corpus)*", son trasladados para su identificación a la sede de la Oficina Central de Identificación (OCI), sita en la calle Combate de los Pozos nº 155, entrepiso, dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Conforme fue constatado a partir de dos visitas institucionales llevadas a cabo por personal de la Asesoría General Tutelar, esta dependencia no cumple con los estándares mínimos que los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen para la legal privación de la libertad de personas menores de edad.

En esas inspecciones se pudo constatar que las personas menores de edad detenidas en la OCI se encuentran bajo custodia de personal policial armado, así como que en el procedimiento de identificación y egreso de los niños participa personal civil no especializado en derecho de la infancia. También se pudo acreditar que las personas menores de edad son alojadas en una habitación ubicada en el mismo pequeño ambiente en el que son ubicadas las personas adultas detenidas.

Como puede advertirse, tanto las exigencias de los instrumentos internacionales de derechos humanos como lo resuelto en el marco de la acción

de *habeas corpus*, a la que hicimos referencia, vedan la detención de personas menores de edad en sitios de las características de la Oficina Central de Identificación de la Fiscalía General. Por ello, esta situación resulta ilegítima y compromete la responsabilidad asumida por el Estado Nacional.

Atento a todo ello, en el Ministerio Público Tutelar ya están gestándose los cursos de acción a seguir con relación a esta cuestión, los que serán desplegados durante el año 2012.

8.3. Comunicaciones urgentes en días y horas inhábiles por asuntos en materia penal, contravencional y de faltas

En la tarea de control de la legalidad de los procedimientos y del estricto respeto de los derechos y garantías que asisten a niñas, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, el Ministerio Público Tutelar estableció que la atención de las comunicaciones que en materia penal, contravencional y de faltas sean recibidas en día u hora inhábil[80], estará a cargo de la Secretaría General de Gestión de la Asesoría General Tutelar, bajo la coordinación de la Oficina de Derecho Penal y Contravencional Juvenil.

Este mecanismo de funcionamiento interno permite, por un lado, una eficiente atención de las comunicaciones dirigidas a esta institución en las circunstancias mencionadas y, por el otro, una intervención coordinada de todas las asesorías y órganos competentes de este Ministerio en todas y cada una de las instancias judiciales. De esta manera se logró una respuesta inmediata y eficiente ante todas y cada una de las situaciones de vulneración de derechos que fueron advertidas por los funcionarios de esta sede en el transcurso de la atención del turno telefónico.

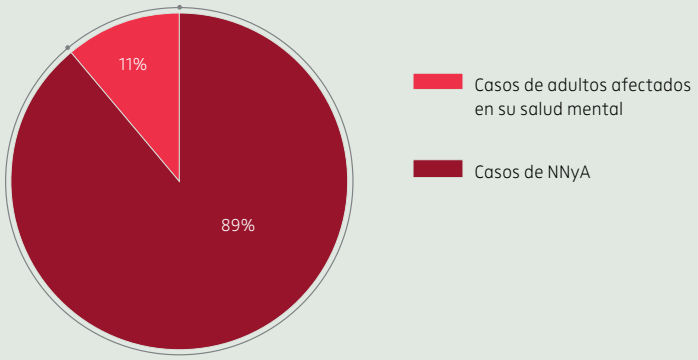
Entre mayo y diciembre de 2011 se atendió un total de 98 casos, de los cuales un 89% se trató de casos que involucraban a niños, niñas o adolescentes, mientras que un 11% envolvía a personas adultas afectadas en su salud mental.

a. Atención de comunicaciones en días y horarios inhábiles con relación a la privación de libertad de personas menores de edad por la presunta comisión de un delito o contravención

Ahora bien, ante la privación de la libertad de una persona menor de edad, la función de los agentes de la Asesoría General Tutelar consiste, entre otras cuestiones, en verificar:

80 Recuérdese que el horario de trabajo del personal permanente es de lunes a viernes de 8 a 15 hs. según el artículo 1.3 del Reglamento General de Organización y Funcionamiento del Poder Judicial de la CABA.

Gráfico № 4: Total de casos atendidos por el turno de atención telefónica en días y horarios inhábiles. Mayo – diciembre 2011



- Que la persona menor de edad se encuentre alojada en un establecimiento específico que cumpla como mínimo con las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, de conformidad con los artículos 28 y 83 del RPPJ. Recuérdese que si bien en la actualidad se encuentra en funcionamiento el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes, las estadísticas plasmadas en el punto 5.1.1. de este informe dan cuenta de la central importancia de esta tarea de constante control.
- Que tal como lo impone el artículo 37 del RPPJ, desde el primer momento de privación de la libertad y durante todo el proceso, la persona menor de 18 años sea asistida por un/a defensor/a técnico.
- Que los órganos judiciales intervinientes tomen en consideración lo normado en el artículo 3 del RPPJ, que establece que en aquellos casos en los que el/la niño/a o adolescente no pueda acreditar su edad, deberá presumirse que tiene menos de 18 años.
- Que se haga efectivo el derecho del/la niño/a o adolescente privado de su libertad a comunicarse con un familiar o persona de confianza, en un plazo no mayor de una hora (art. 11.j, Ley № 114);
- Proceder de acuerdo a la Res. 121/07 AGT en caso de tomar conocimiento de que la persona privada de su libertad haya padecido tortura o trato cruel, inhumano o degradante durante su aprehensión, traslado, alojamiento y comunicárselo inmediatamente a su Defensor.

A su vez, el Ministerio Público Tutelar sostiene que las niñas, niños y adolescentes no pueden ser privados de su libertad por un plazo mayor al de seis horas a los fines de su identificación y de la decisión de su situación procesal, por lo que es deber de los agentes encargados de la atención de las comunicaciones en horas y días inhábiles velar por la estricta observancia de ese límite. A ese efecto, éstos requieren a los magistrados responsables de la medida de detención la liberación de los jóvenes cuando éste es excedido.

Si bien el Régimen Procesal Penal Juvenil no cuenta con un plazo máximo de detención para las personas menores de edad, sí cuenta con uno, de carácter improrrogable, para su identificación (cfme. art. 44, RPPJ). Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe otorgar a los niños perseguidos penalmente el mismo trato que a los adultos, por lo que el término del artículo 172 del CPP no es un parámetro válidamente aplicable a las personas menores de edad. Por lo demás, esta misma interpretación es la que imponen las pautas hermenéuticas de los artículos 26 y 27 del RPPJ. Así, es el plazo del artículo 44 del RPPJ el que debe ser tenido en cuenta para generar un límite claro a la restricción de la libertad de las personas menores de edad, sujetos privilegiados, merecedores de una protección especial (cfme. art. 19, CADH).

Por otro lado, en el caso de las personas menores de edad detenidas a los fines de su identificación por la presunta comisión de una *contravención*, como ya dijimos, la Oficina Central de identificación (OCI), sita en la calle Combate de los Pozos nº 155, entrepiso, dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, no cumple con la sentencia de *habeas corpus* iniciada por este Ministerio Público Tutelar toda vez que, entre otras cosas, los jóvenes son alojados con personal policial que porta armas.

Teniendo en cuenta que en la actualidad se encuentra en funcionamiento el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes –que satisface acabadamente los estándares previstos en la normativa internacional y local para la privación de la libertad de personas menores de edad antes indicada–, los agentes encargados de las comunicaciones en horas y días inhábiles solicitan a los fiscales y jueces actuantes que, cuando a raíz de la hipotética comisión de una contravención deba ser identificada una persona cuya minoría de edad se presuma, ordenen que ésta sea alojada en el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niñas, Niños y Adolescentes.

Cuadro № 6: Casos contravencionales atendidos en días y horas inhábiles

NNyA detenidos por la presunta comisión de contravenciones	11
NNyA trasladados para su identificación a la Oficina Central de Identificación de contraventores de la Fiscalía General	9

b. Atención del turno penal en el caso de víctimas o testigos de delitos o contravenciones

Por otra parte, cuando niñas, niños y adolescentes o personas con una afección en su salud mental resulten víctimas de un delito o contravención, los agentes de la Asesoría General Tutelar a cargo de la atención de las comunicaciones realizadas en horas y días inhábiles deben:

- Solicitar las medidas de protección que se consideren necesarias para el caso concreto, de modo que se vea resguardada la integridad física y psíquica de las personas que sufrieron o presenciaron el presunto ilícito (art. 37.c, Ley № 2.303; art. 41, Ley № 2.451; Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos del Consejo Económico y Social [E/2005/20]).
- En el caso que corresponda, requerir la intervención y asistencia de los organismos administrativos competentes en aquellos supuestos en que la persona víctima requiera algún recurso de la política pública.
- Evitar intrusiones indebidas en la intimidad de la persona comprometida.
- Poner en conocimiento del caso a la Asesoría Tutelar de primera instancia, para que tome la intervención procesal que a su criterio legalmente corresponda.

c. Atención del turno penal en caso de actuaciones originadas por el delito de usurpación

En el marco de los procesos administrativos y/o judiciales de desalojo, restituciones de inmuebles o ante vías de hecho administrativas, los agentes de la Asesoría General Tutelar a cargo de la atención de las comunicaciones realizadas en horas y días inhábiles que adviertan que una persona menor de edad o afectada en su salud mental se encuentra en situación de calle, o bien en riesgo de terminar en ella, deberán poner en conocimiento de esa circunstancia a los Asesores Tutelares de primera instancia del fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, a fin de que adopten las medidas que correspondan de acuerdo a los artículos 1º y 9 de la Res. AGT 14/2011.

Cuadro Nº 7: Atención telefónica en días y horas inhábiles – casos con NNyA. Mayo – diciembre 2011

NNyA detenidos por la presunta comisión de delitos	51
NNyA detenidos por la presunta comisión de contravenciones	11
NNyA en inmuebles presuntamente usurpados	3
NNyA víctimas o testigos de delitos y/o contravenciones	15
*Otros casos que involucraron NNyA	7

* Los casos mencionados bajo la tipología "otros casos" corresponden a situaciones en las cuales los NNyA sin revestir la calidad de imputados, víctimas o testigos se ven involucrados en situaciones del ámbito de la Justicia Penal, Contravencional y de Faltas, v.gr. porque acompañaban a sus padres en el momento de su detención, porque fueron dejados solos en su casa por razón de la detención de algún familiar, etc.

A su vez, en caso de petición o disposición de medidas aflictivas o restrictivas de derechos (v. gr., allanamiento y desalojo de un inmueble habitado por niños, impedimento de egreso o reingreso al inmueble), en el marco de procesos donde se investigue el delito de usurpación, los agentes encargados de la atención del turno telefónico requieren al órgano jurisdiccional que confiera intervención al Ministerio Público Tutelar con el objeto de que emita el dictamen previo previsto por el artículo 49, inciso 1º, de la Ley Nº 1.903.

d. Atención de comunicaciones en días y horarios inhábiles con relación a la privación de libertad de personas afectadas en su salud mental

Ante la privación de la libertad de una persona con presunta afección en su salud mental, los agentes encargados de la atención de las comunicaciones en horas y días inhábiles, teniendo especialmente en cuenta la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley Nº 26.378), la Ley Nº 448 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley Nacional Nº 26.657 y la Resolución AGT 57/09 deben:

- De ser necesario, requerir asistencia jurídica inmediata y adecuada para la persona involucrada, teniendo especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley Nº 26.378).
- Requerir la intervención de los organismos administrativos, cuando se advierta la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales de la persona afectada en su salud mental.
- Proceder de acuerdo a la Res. 121/07 AGT en caso de tomar conocimiento de que la persona privada de su libertad haya padecido tortura o trato cruel, inhumano o degradante durante su aprehensión, traslado, alojamiento y comunicárselo inmediatamente a su Defensor.

Cuadro Nº 8: Atención telefónica en días y horas inhábiles – casos de adultos afectados en su salud mental. Mayo – diciembre 2011

Adultos afectados en su salud mental detenidos por la presunta comisión de delitos y/o contravenciones	7
Otros casos que involucraron personas afectadas en su salud mental*	4

* Los casos mencionados bajo la tipología "otros casos" corresponden a situaciones en las cuales las personas afectadas en su salud mental se encontraban en situaciones de vulnerabilidad (como por ejemplo, en situación de calle), mas no estaban comprometidas en carácter de imputados, ni de víctimas o testigos en un proceso penal.

8.3 Iniciativa legislativa del MPT con relación a la ilegalidad de la privación de la libertad de personas menores de edad en dependencias policiales

El 24 de noviembre de 2011, con la presencia de la Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, Laura Musa, el Presidente de Fundación Sur Argentina, Emilio García Méndez y la Vicepresidenta del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Marta Maurás, se presentó en el Salón José Luis Cabezas del Congreso Nacional el proyecto de ley "Prohibición de privación de libertad, detención, alojamiento o aprehensión de personas menores de edad en comisarías, dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad en el ámbito de todo el territorio nacional".

La propuesta tiene como objeto adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa nacional e internacional de derechos humanos, para hacer efectivas las directrices, recomendaciones y observaciones en materia de Justicia penal juvenil. Recuérdese que el Informe presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2011 señala, con respecto a la problemática en cuestión, lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37, norma que advierte sobre "la necesidad de que los niños privados de libertad estén alojados en lugares distintos que los adultos, es decir, en centros especializados".

En ese mismo documento la Comisión indicó que también la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre este aspecto expresando que *"para salvaguardar los derechos de los niños detenidos, especialmente su derecho a la integridad personal, es indispensable que se les separe de los detenidos adultos"*.[81]

El proyecto legislativo establece en su articulado que toda acción de privación de libertad, detención, alojamiento o aprehensión de personas

81 V. caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003

menores de edad deberá ser efectuada en un lugar adaptado y especializado para la ejecución de estas medidas de corta duración, distinto de los centros de privación de libertad de las personas adultas, bajo la custodia y control directo de personal debidamente capacitado en materia de derechos de la infancia, que no porte armas ni tenga relación de dependencia con ninguna fuerza de seguridad.

El proyecto de ley cuenta con la firma de los diputados nacionales María Luisa Storani, Remo Carlotto, Mario Fiad, Ricardo Alfonsín, Horacio Piemonte, Elsa María Álvarez, María Virginia Linares, Jorge Omar Chemes, Cecilia Merchan, Victoria Donda Pérez y Ulises Umberto Forte.

Marta Maurás, vicepresidenta del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, quien también estuvo presente, felicitó la labor del Congreso Nacional y como integrante de un organismo internacional de Derechos de la Infancia instó al Estado argentino a seguir avanzando en el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño y en especial hacer efectivo el artículo 37 que establece, en su inciso b, que ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente, y que la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la Ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

Esta propuesta legislativa del Ministerio Público Tutelar pretende evitar hechos por los cuales el Estado argentino ya ha sido condenado internacionalmente. Recuérdense, por caso, el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Bulacio, y que sucesos recientes como el caso de Luciano Arruga, detenido en una comisaría de la Provincia de Buenos Aires y aún con paradero desconocido, vuelven a advertir sobre la violación de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en nuestro país.

No aptas para menores

Página 12, 26 de noviembre de 2011

La Asesoría General Tutelar (AGT) porteña y legisladores nacionales presentaron en el Congreso de la Nación un proyecto de ley que prohíbe la detención de niños y adolescentes de hasta 16 años en comisarías, dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad. Esta iniciativa busca adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa nacional e internacional de derechos humanos, en lo que refiere a la Justicia penal juvenil. Acompañó la propuesta la representante del Comité de Naciones Unidas para la Convención de los Derechos del Niño, Marta Maurás.

El proyecto expresa dentro de su articulado que "toda privación de la libertad, detención, alojamiento o aprehensión de personas menores de edad se debe realizar en centros adaptados de detención transitoria, que cuenten con personal no policial capacitado en materia de derechos de la infancia, que no porte armas ni tenga relación de dependencia con ninguna fuerza de seguridad". Sin embargo, en nuestro país "hay muchos casos de menores edad privados de su libertad por tiempo indeterminado y que muchas veces se encuentran alojados en conjunto con personas mayores", señaló la diputada María Luisa Storani.
La iniciativa surge a partir de un informe presentado este año por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que advierte sobre "la necesidad de que los niños privados de libertad estén alojados en lugares distintos que los adultos, es decir, en centros especializados". Además apunta a que "para salvaguardar los derechos de los niños detenidos, especialmente en lo que refiere a su integridad personal, es indispensable que se los separe de los adultos en las celdas".
La presentación estuvo a cargo de la titular de la AGT, Laura Musa; la diputada Storani y el presidente de la Fundación Sur, Emilio García Méndez. Adhieren al proyecto los legisladores Victoria Donda, Cecilia Merchán, Ricardo Alfonsín, Remo Carlotto y Horacio Piemonte, entre otros. Laura Musa indicó que la participación de la AGT en el tema obedece a un hábeas corpus presentado hace tres años para que las personas menores de edad no sean detenidas en comisarías. "Esta acción, que acompañó la Defensoría General de la Ciudad, fue exitosa y se corrobora con la creación del centro de identificación y alojamiento ubicado en la calle Tacuarí, en la Ciudad de Buenos Aires", continúo Musa. Ese centro es el único del país que cumple con los estándares fijados por Naciones Unidas en materia de derechos de la infancia.

Por su parte, Maurás sostuvo que “el proyecto es simple, pero muy claro en su articulado”, respecto del derecho fundamental reconocido en la Convención de los Derechos del Niño. Ese organismo, hace un año, realizó un informe sobre el Estado argentino recomendando que “la Nación adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la privación de libertad tenga un lugar de conformidad con la ley y respete los derechos de los menores”. Luego, García Méndez hizo un llamado a que “todas las organizaciones sociales y fuerzas políticas avancen en la aprobación de un ley que prohíba que todo menor de 16 años esté privado de libertad sin las garantías del debido proceso, como actualmente sucede a consecuencia de un régimen de minoridad –Decreto Ley 22.782– herencia de la última dictadura”.

http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-182109-2011-11-26.html

Detenciones en comisarías

No aptas para menores

La Asesoría General Tutelar (AGT) porteña y legisladores nacionales presentaron en el Congreso de la Nación un proyecto de ley que prohíbe la detención de niños y adolescentes de hasta 16 años en comisarías, dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad. Esta iniciativa busca adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa nacional e internacional de derechos humanos, en lo que refiere a la Justicia penal juvenil. Acompañó la propuesta la representante del Comité de Naciones Unidas para la Convención de los Derechos del Niño, Marta Maurás.

El proyecto expresa dentro de su articulado que “toda privación de la libertad, detención, alojamiento o aprehensión de personas menores de edad se debe realizar en centros adaptados de detención transitoria, que cuenten con personal no policial capacitado en materia de derechos de la infancia, que no porte armas ni tenga relación de dependencia con ninguna fuerza de seguridad”. Sin embargo, en nuestro país “hay muchos casos de menores edad privados de su libertad por tiempo indeterminado y que muchas veces se encuentran alojados en conjunto con personas mayores”, señaló la diputada María Luisa Storani.

La iniciativa surge a partir de un informe presentado este año por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que advierte sobre “la necesidad de que los niños privados de libertad estén alojados en lugares distintos que los adultos, es decir, en centros especializados”. Además apunta a que “para salvaguardar los derechos de los niños detenidos, especialmente en lo que refiere a su integridad personal, es indispensable que se los separe de los adultos en las celdas”.

La presentación estuvo a cargo de la titular de la AGT, Laura Musa; la diputada Storani y el presidente de la Fundación Sur, Emilio García Méndez. Adhieren al proyecto los legisladores Victoria Donda, Cecilia Merchán, Ricardo Alfonsín, Remo Carlotto y Horacio Piemonte, entre otros. Musa indicó que la participación de la AGT en el tema obedece a un hábeas corpus presentado hace tres años para que las personas menores de edad no sean detenidas en comisarías. “Esta acción, que acompañó la Defensoría General de la Ciudad, fue exitosa y se corrobora con la creación del centro de identificación y alojamiento ubicado en la calle Tacuarí, en la Ciudad de Buenos Aires”, continúo Musa. Ese centro es el único del país que cumple con los estándares fijados por Naciones Unidas en materia de derechos de la infancia.

Por su parte, Maurás sostuvo que “el proyecto es simple, pero muy claro en su articulado”, respecto del derecho fundamental reconocido en la Convención de los Derechos del Niño. Ese organismo, hace un año, realizó un informe sobre el Estado argentino recomendando que “la Nación adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la privación de libertad tenga un lugar de conformidad con la ley y respete los derechos de los menores”. Luego, García Méndez hizo un llamado a que “todas las organizaciones sociales y fuerzas políticas avancen en la aprobación de un ley que prohíba que todo menor de 16 años esté privado de libertad sin las garantías del debido proceso, como actualmente sucede a consecuencia de un régimen de minoridad –Decreto Ley 22.782– herencia de la última dictadura”.

CAPÍTULO V

ATENCIÓN DESCENTRALIZADA

1. El acceso a la justicia en los barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires

1.1. Las Oficinas de Atención Descentralizada

Un correcto funcionamiento de la política pública requiere tanto de las distintas agencias y los programas sociales como de mecanismos efectivos que agilicen el acceso a la Justicia en caso de generarse una vulneración de los derechos sociales.

A tales fines, la Asesoría General Tutelar (AGT) lleva adelante un proceso de descentralización de sus dependencias a través de tres oficinas ubicadas en la zona sur de la Ciudad. En 2011 se sumó una nueva sede para los barrios de Mataderos y Liniers al trabajo realizado desde las Oficinas de Atención Descentralizada (OAD) de La Boca-Barracas y de Villa Soldati-Nueva Pompeya.

La Ciudad de Buenos Aires muestra una marcada concentración de indicadores de pobreza en los barrios del sur: el 74% de los niños y niñas pobres reside allí, y 4 de cada 10 niños de hogares pobres se encuentran en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.[82]

En base a esta realidad se priorizó el proceso de descentralización de la AGT en los mencionados barrios, con el objetivo de facilitar el acceso a la Justicia y la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental de la comunidad que, por razones de índole socioeconómica, cultural o geográfica, enfrentan mayores obstáculos a la hora de ejercitarlos.

Dos ejes de intervención orientan el trabajo cotidiano de estas oficinas: por un lado, brindar un servicio de atención directa al público destinado a la promoción, orientación y asistencia jurídica en materia de acceso a los derechos. Por otro, realizar el seguimiento, supervisión y monitoreo de las

82 Según daros de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) (2002): "La situación de la niñez en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2006".

políticas públicas zonales y del funcionamiento de las agencias estatales con competencia en derechos de infancia y salud mental.

La atención de las oficinas está a cargo de equipos conformados por profesionales de los campos del derecho, el trabajo social, la psicología y las ciencias políticas, entre otros, que llevan adelante la atención y el abordaje de los casos individuales. Estos pueden consistir en derivaciones asistidas al ámbito de la administración correspondiente, la interpelación extrajudicial en caso de detectarse incumplimientos o –ante la persistencia de la vulneración de derechos- la derivación a una Asesoría de Primera Instancia para dar inicio a acciones judiciales cuando ello resulte procedente.

Este trabajo se complementa con el seguimiento del funcionamiento de las políticas públicas a nivel territorial, dando impulso a acciones exigibilidad si se detectan situaciones de vulneración de derechos colectivos.

Las OADs sostienen una inserción en distintas redes que trabajan en sus zonas de incidencia. Ello facilita la interacción regular con integrantes de diversas instituciones y organizaciones locales, que favorece el conocimiento de los recursos territoriales y, consecuentemente, los circuitos de articulación existentes, en aras de brindar día a día un mejor servicio de Justicia.

Asimismo, mantienen un constante enlace con las restantes agencias del Ministerio Público Tutelar, ya sea frente a reclamos individuales como ante problemáticas estructurales vinculadas al monitoreo local de la política pública.

A lo largo de este capítulo se realizará un recorrido por las principales acciones impulsadas para efectivizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas usuarias de servicios de salud mental, que habitan los barrios de la zona sur, al tiempo que se presentan datos que surgen del monitoreo de la política pública.

Inauguración de la oficina de atención descentralizada Mataderos- Liniers

Después de casi tres años de experiencia en las oficinas de La Boca-Barracas y Villa Soldati-Nueva Pompeya, el 8 de junio de 2011 el Ministerio Público Tutelar inauguró oficialmente una nueva sede en los barrios de Mataderos-Liniers. Las Oficinas de Atención Descentralizada llevan adelante acciones de promoción, información, orientación y asesoramiento jurídico en materia de acceso a los derechos y a la Justicia de los niños, niñas, adolescentes y usuarios de los servicios de salud mental. Su competencia regional facilita el seguimiento, la supervisión y el monitoreo de las políticas públicas zonales y del desempeño de las agencias estatales con competencia en derechos de infancia y adolescencia en la zona sur, donde vive el 74% de los niños y niñas pobres de la Ciudad. La nueva Oficina se ubica en Coronel Cárdenas 2707/15 y sus teléfonos son 2057-9617/7518/2139 y 2053-9702.

8-04-2011. *Inauguración de la OAD Mataderos - Liniers.*
Laura Musa Asesora General Tutelar y Ana Lanziani Coordinadora de las Oficinas de Atención Descentralizada

1.2. Incidencia en espacios urbanos de mayor vulnerabilidad social

Cada Oficina de Atención Descentralizada cuenta con una inserción particular que depende de las características de la zona que se propone cubrir, en cuya elección siempre se prioriza el grado de vulnerabilidad social que reviste. Teniendo en cuenta la poca accesibilidad de las zonas y las características de la población atendida, en algunos casos deviene imprescindible realizar atención fuera de las instalaciones de las oficinas, y desarrollar un trabajo de inserción comunitaria que permita conocer las problemáticas generales, para comprender las distintas percepciones que los habitantes del lugar tienen sobre su situación en relación a sus derechos.

En lo que respecta a la **Oficina de La Boca-Barracas**, ésta continúa recibiendo una fuerte demanda de vecinos del barrio de La Boca, a lo que debe sumarse el espacio de consultas en el Comedor Comunitario *Anexo Padre de la Sierra*; desde donde se realizaron 127 entrevistas con habitantes de la Villa 21-24, así como también de zonas aledañas como el NHT Zavaleta y el barrio Tomás Espora.

Si bien la inserción en la zona comenzó tímidamente en los inicios de 2011, hacia mediados de ese año se observó un aumento sostenido de los casos derivados por efectores gubernamentales y no gubernamentales del barrio, por referentes del comedor y por sugerencia de otros consultantes. Esto incrementó la cantidad de consultas.

Entre las temáticas de consulta, las más frecuentes son el acceso a los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social (31,5%); las problemáticas habitacionales (24,3%), el Sistema de Protección de Derechos (8,6%), las pensiones no contributivas –Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales– (8,6%); la educación –específicamente, la falta de vacantes escolares– (7%); y la salud –adicciones– (4,3%).

También aquí, las intervenciones realizadas consisten en asesoramiento, articulación con otros efectores, derivación asistida y seguimiento de los casos, según sea la demanda.

Asimismo, la participación de esta oficina en la Red de La Boca y otras acciones de articulación institucional han sido un factor desencadenante para el fortalecimiento y la consolidación del rol de la oficina en el barrio.[83]

Por su parte, la **Oficina de Villa Soldati-Nueva Pompeya** recepciona principalmente demandas de los núcleos habitacionales cercanos a la Au-

83 Un indicador de esta fuerte actividad pueden ser las más de 115 reuniones institucionales que se han sostenido durante el período.

topista 7: Villa Soldati (17,8%), Barrio Piletones (13,6%), Villa 1.11.14 (11,9%), Asentamiento Los Pinos (9,3%), Villa 3 Fátima (8,6%).

Durante el primer semestre del año atendió al público –con una periodicidad mensual– en la zona de la Villa 3 *(Comedor Tronquitos, Comedor El Pastorcito)*, en el Barrio Ramón Carrillo (esquina del Centro de Salud № 24) y en la zona de los asentamientos La Paloma y Los Pinos (Comedor Las Gemelas).

Por la poca accesibilidad, en algunas zonas deviene imprescindible realizar atención fuera de las instalaciones de las oficinas, y desarrollar un trabajo de inserción comunitaria

Luego de evaluar la experiencia de atención en organizaciones comunitarias y notar las dificultades para brindar desde allí un servicio abierto a todos los habitantes del lugar, a partir de junio de 2011 se comenzó a planificar la actividad del área, enmarcándola en un proceso de monitoreo de la política de urbanización[84] y de inserción comunitaria en la Villa Los Piletones.

Se trata de una zona estratégica, en tanto que es el punto de encuentro de cuatro villas: Piletones, Calaza, Calacita y Villa 3, estando además muy próxima al Barrio Ramón Carrillo. Todo se concentra allí, en unas pocas cuadras, debajo de la autopista: pequeños comercios de venta de comida, verdulerías, tiendas, bibliotecas y oficinas del Estado (Fiscalía y PROSUR Hábitat, Centro de Adicciones, Incubadora de Emprendimientos), un patio de juegos para niños y una cancha de deportes.

La atención de casos se realiza los días miércoles de 11 a 13 en la vía pública debajo de la Autopista 7 en Los Piletones, aunque suele ser necesaria una derivación a la sede de la OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya si la consulta requiere de mayor profundidad y/o privacidad. Esta tarea implicó dos ejes de trabajo: i) atención de casos, y ii) relevamiento comunitario.

Para facilitar la atención se elaboró material de difusión con información útil (requisitos, lugares de inscripción, etc.) sobre el Programa Ticket

84 Cfr. Informe Anual de Urbanización de Villas.

Atención en la Oficina de La Boca - Barracas

Social, Centro de Acceso a la Justicia, Colonias de Verano de deporte, entre otros.

Por otra parte, se realizó un relevamiento de las organizaciones de base y los efectores públicos que trabajan en la zona con el propósito de difundir las competencias de la OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya, tomar contacto con las organizaciones sociales con inserción en el territorio, elaborar una guía de recursos dirigida a la población que se atiende y a las redes en las que participa la oficina, y propiciar la articulación de acciones entre las organizaciones existentes.

En lo que respecta a la Oficina de Mataderos-Liniers, durante los primeros meses de funcionamiento se ha encontrado con una importante demanda de vecinos del barrio Mataderos y alrededores cercanos, al tiempo que su presentación en distintas instituciones y organizaciones locales le ha permitido iniciar una promisoria articulación con actores territoriales y vecinos de barrios más alejados. El 50,4% de los consultantes se acercó en forma espontánea, mientras que la participación en distintas redes de la zona (Lazos y Nudos, Nuestros Derechos, Red Cildañez y Red Lugano), y la realización de entrevistas con efectores locales y organizaciones barriales favoreció el 30,3% de las consultas, que fueron derivaciones institucionales[85].

85 El 14.34% restante corresponde a otros motivos de derivación (por recomendación de vecinos, visitas institucionales, etc.) y del 4.92% no se cuenta con datos de la derivación.

Mesa de atención directa de equipo OAD Soldati - Pompeya

Lacarra y Ana María Janner, Bajo AU 7 Barrio Los Piletones

Cabe mencionar que a raíz de la inquietud planteada por la Red ''Nuestros Derechos'' del barrio de Lugano, en el marco del proceso de descentralización del Gobierno hacia las Comunas, la OAD Mataderos-Liniers promovió la organización de una jornada de presentación e intercambio con los/as comuneros/as electos/as para la Junta de la Comuna 8 (de las tres fuerzas políticas mayoritarias: PRO, Frente Para la Victoria y Proyecto Sur) e integrantes de tres redes con actuación en esa comuna (''Nuestros Derechos'', ''La Unión'' y ''Lazos y Nudos'').

Los temas abordados durante la jornada estuvieron vinculados al proceso de transición hacia las Comunas, las competencias que tendrán las Juntas Comunales a partir de su asunción en diciembre de 2011, y los mecanismos previstos por la Ley Orgánica de Comunas (Ley № 1.777) para la participación popular: los Consejos Consultivos Comunales.

Dicha jornada contó con la presencia de alrededor de medio centenar de referentes locales y permitió generar un espacio de encuentro y diálogo entre comuneros/as electos/as, redes y organizaciones con fuerte presencia en sectores con altos índices de vulnerabilidad de la Comuna 8 (Villa 15, Villa 19, Complejo Habitacional Piedrabuena). Asimismo, la información difundida durante el evento acerca de los Consejos Consultivos Comunales ha sido sumamente relevante, en tanto abrió canales de participación a las redes y organizaciones de la Comuna que a partir de ese momento comenzaron a interiorizarse en la conformación de los mismos.

1. OFICINA LA BOCA - BARRACAS

Dirección: Av. Alte. Brown 1250
Tel.: 4302-1621
Atención: 9.00 a 18.00 hs.
oad-laboca-barracas@jusbaires.gov.ar

2. OFICINA V. SOLDATI - N. POMPEYA

Dirección: Varela 3301/09
Tel.: 4919-5908
Atención: 9.00 a 18.00 hs.
oad-soldati-pompeya@jusbaires.gov.ar

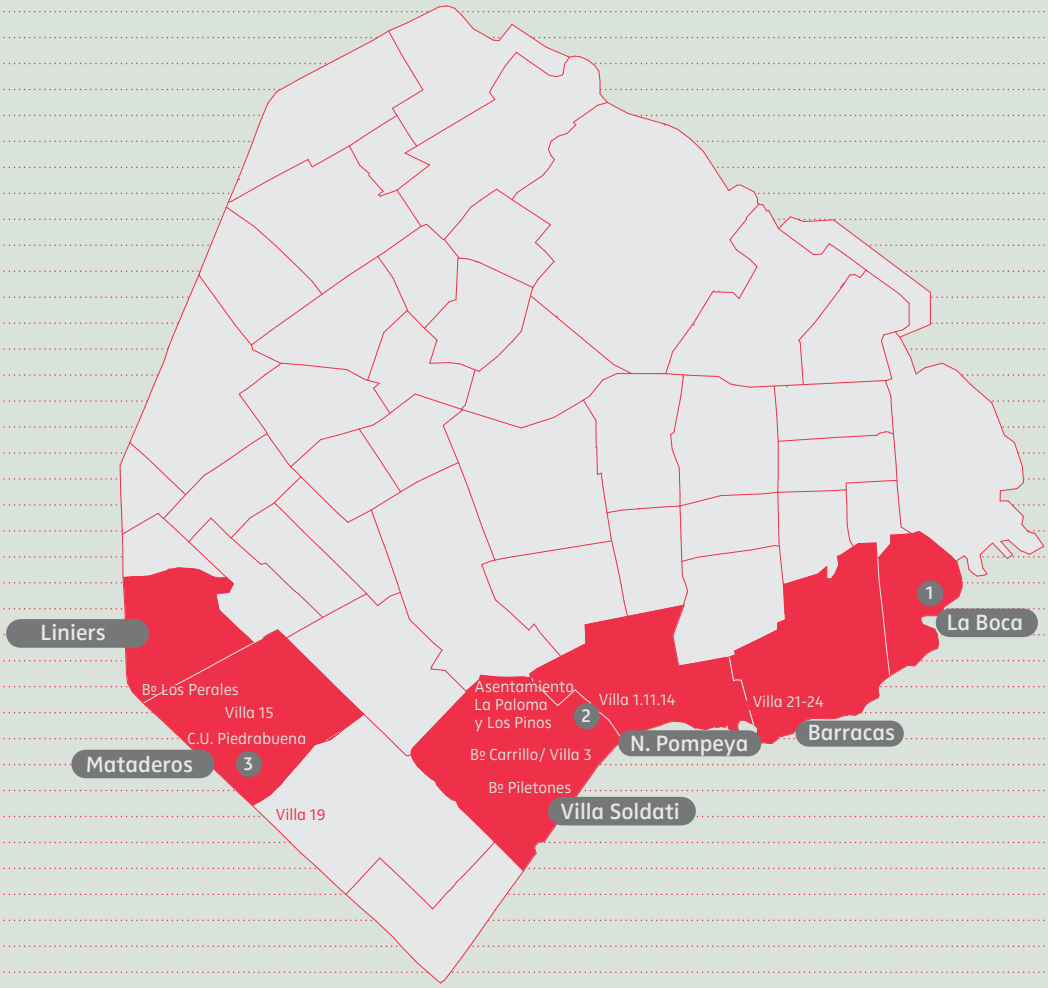
3. OFICINA MATADEROS - LINIERS

Dirección: Coronel Cárdenas 2707/15
Tel.: 2053-9702
Atención: 9.00 a 18.00 hs.
oad-mataderos-liniers@jusbaires.gov.ar

PRINCIPALES CONSULTAS SEGÚN DERECHOS VULNERADOS - 2011

OFICINAS	CONSULTAS RECIBIDAS	DERIVACIONES	DERECHOS VULNERADOS
1. LA BOCA BARRACAS	2.100 CONSULTAS	1175 CONSULTA ESPONTÁNEA 260 EFECTOR PÚBLICO 477 OTROS	504 ALIMENTACIÓN 462 VIVIENDA DIGNA 294 CONFLICTIVA FAMILIAR 230 EDUCACIÓN 610 OTROS
2. V. SOLDATI N. POMPEYA	1.158 CONSULTAS	274 CONSULTA ESPONTÁNEA 240 EFECTOR PÚBLICO 479 OTROS	205 ALIMENTACIÓN 173 VIVIENDA DIGNA 147 CONFLICTIVA FAMILIAR 109 EDUCACIÓN 524 OTROS
3. MATADEROS LINIERS	321 CONSULTAS	123 CONSULTA ESPONTÁNEA 68 EFECTOR PÚBLICO 53 OTROS	66 CONFLICTIVA FAMILIAR 43 VIVIENDA DIGNA 37 EDUCACIÓN 31 ALIMENTACIÓN 144 OTROS

Oficinas de atención descentralizada



Referencias:

Oficinas de Atención Descentralizada:
1. La Boca – Barracas
2. Villa Soldati – Nueva Pompeya
3. Mataderos – Liniers

Puntos de atención directa fuera de las Oficinas:
NHT Zavaleta / Villa 21.24 - Comedor Comunitario Anexo Padre de la Sierra
Barrio Los Piletones - Lacarra y Ana María Janner, Bajo AU 7

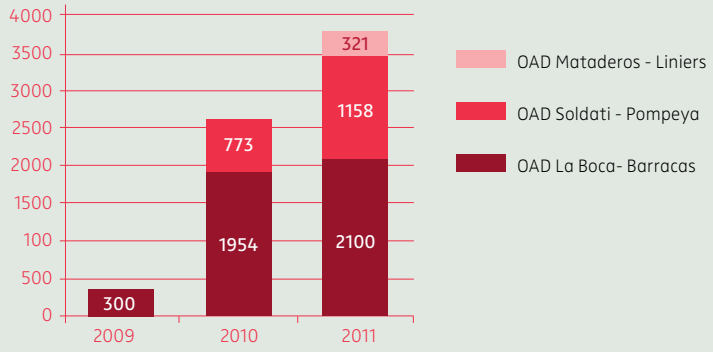
Principales zonas de incidencia:
La Boca, Villa 21-24, NHT Zabaleta, Barrio Tomás Espora, Villa Soldati, Barrio Los Piletones, Villa 1.11.14, Asentamiento Los Pinos, Villa 3 Fátima, Barrio Ramón Carrillo, Asentamiento La Paloma, Villa 15, Villa 19, Complejo Habitacional Piedrabuena.

1.3. Principales datos del periodo

Durante el periodo que se informa se advierte un notable aumento de la cantidad de consultas atendidas desde las Oficinas de Atención Descentralizada que ascendió a un total de 3.579. Ello implica un crecimiento del 30% respecto del periodo anterior y de más del 1000% respecto de 2009, año en el que el Ministerio Público Tutelar dio inicio al proceso de descentralización, tal como se observa en el Gráfico № 1.

Si consideramos de manera agregada los motivos de consulta, como se hace en el Cuadro № 1, se advierte que también este año las situaciones de vulneración del derecho a la alimentación y a la vivienda continúan siendo los principales impulsores de las consultas recibidas en las oficinas.

Gráfico № 1: Evolución de cantidad de consultas recibidas desde el inicio del proceso de descentralización (2009 - 2011)



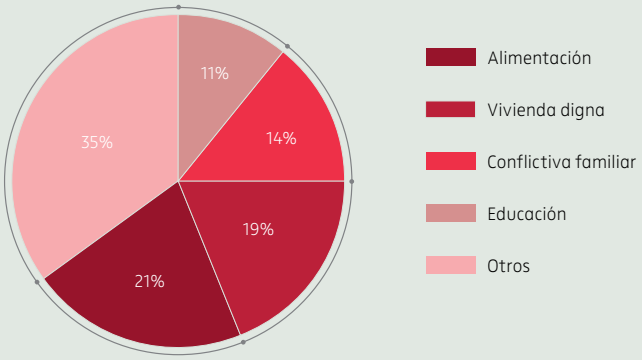
Cuadro № 1: Total de consultas atendidas en las Oficinas de Atención Descentralizada por derecho vulnerado. 2011

	La Boca Barracas		Soldati Pompeya		Mataderos Liniers*		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Alimentación	504	24,0%	205	17,7%	31	9,7%	740	20,7%
Vivienda digna	462	22,0%	173	14,9%	43	13,4%	678	18,9%
Conflictiva familiar	294	14,0%	147	12,7%	66	20,6%	507	14,2%
Educación	230	11,0%	109	9,4%	37	11,5%	376	10,5%
Otros	610	29,0%	524	45,3%	144	44,9%	1278	35,7%
Total	**2100**	**100%**	**1158**	**100%**	**321**	**100%**	**3579**	**100%**

* Datos correspondientes al período junio-diciembre 2011.

Respecto del modo en que las personas toman conocimiento de las oficinas, en la mayoría de los casos (casi 58%) las consultas recibidas fueron espontáneas y en segundo lugar por derivación de efectores públicos (21%). Ello se replica en las tres oficinas (ver Cuadro № 2).

Gráfico № 2: Total de consultas atendidas en las Oficinas de Atención Descentralizada por derecho vulnerado. 2011



Cuadro № 2: Primera consulta según forma en que se tomó conocimiento de la OAD. 2011

Tipo de derivación	Mataderos Liniers		Soldati Pompeya		La Boca Barracas		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Consulta espontánea	123	58,0%	274	28,8%	1175	77,7%	1572	58,7%
Efector Público	68	32,1%	240	25,2%	260	17,2%	568	21,2%
Referente barrial	3	1,4%	147	15,4%	78	5,2%	228	8,5%
Visita institucional	3	1,4%	206	21,6%		0,0%	209	7,8%
Otro/a consultante	15	7,1%	85	8,9%		0,0%	100	3,7%
Organizaciones de la Sociedad Civil	6	2,8%	14	1,5%		0,0%	20	0,7%
Otros	26	12,3%	27	2,8%	477	31,5%	530	19,8%
Total general	**212**	**100%**	**952**	**100%**	**1513**	**100%**	**2677**	**100%**

a. La Boca-Barracas

En la Oficina de Atención Descentralizada La Boca-Barracas se llevaron a cabo 2.191 entrevistas durante 2011, que dieron lugar a la apertura de 205 nuevas actuaciones (las cuales se sumaron a las 351 abiertas durante el período 2010), 261 derivaciones asistidas, y 220 asesoramientos. Tanto desde la función de monitoreo como desde la de atención de casos indivi-

duales, se ha oficiado en 425 oportunidades a las diferentes áreas del Ejecutivo local a fin de interpelar por el correcto funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de derechos de niñas, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental; siendo las principales áreas interpeladas el Instituto de la Vivienda, la Dirección General de Asistencia Social Inmediata, el Programa Ciudadanía Porteña, el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Ministerio de Educación.

Los principales motivos de consulta, como surge del Gráfico № 3, se encuentran relacionados con el derecho a la alimentación (504), a la vivienda digna (462) y a la educación (230).

b. Oficina Villa Soldati-Nueva Pompeya

Durante el periodo 2011, la Oficina de Villa Soldati y Nueva Pompeya recibió un total de 1.158 consultas, que dieron lugar a la apertura de 147 actuaciones. Los principales temas de consulta fueron relativos a derecho a la alimentación (205), conflictivas familiares (147), el derecho a la educación (109) y a la vivienda digna (173).

Respecto del lugar de residencia, la mayor cantidad de consultantes vive en Villa Soldati (206), seguida por Barrio Los Piletones (158), Villa 1.11.14 (138), Asentamiento Los Pinos (108) y Villa 3-Fátima (100) (ver Gráfico № 4).

c. Oficina de Mataderos-Liniers

Entre junio y diciembre de 2011 la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia Mataderos-Liniers realizó 386 entrevistas, las cuales dieron lugar a 220 asesoramientos, 108 derivaciones, y a la apertura de 58 actuaciones.

La mayor cantidad de consultas, tal como se refleja en el Gráfico № 5, se refiere a cuestiones relacionadas con conflictos familiares (66), derecho a la vivienda digna (43)[86], problemáticas de violencia (40), derecho a la educación[87] (37) y derecho a la alimentación (31).

En relación a las actuaciones, la mayoría se origina en afectaciones del derecho a la vivienda (38%), el derecho a no ser víctima de violencia (22,4%), el derecho a la educación (15,5%), y el derecho a la alimentación (13,8%).

86 Los reclamos están relacionados con desalojos informales o judiciales, adjudicación de viviendas definitivas y condiciones de habitabilidad en villas y barrios municipales.

87 La mayor cantidad de consultas vinculadas al derecho a la educación refiere a la falta de vacantes en escuelas de nivel inicial y primario. También se observaron consultas referidas a la integración de los niños en las escuelas en nivel primario.

Gráfico № 3: Consultas recibidas según motivo. Oficina La Boca-Barracas. 2011

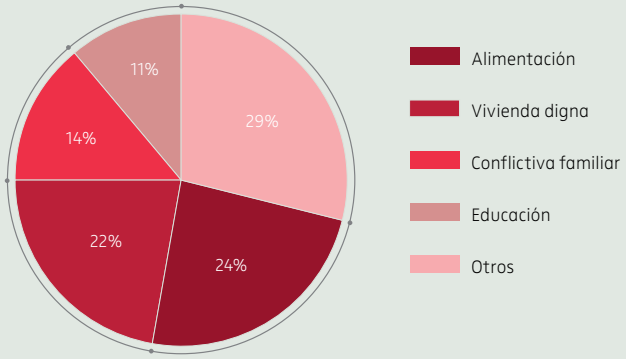


Gráfico № 4: Consultas recibidas según motivo. Oficina Villa Soldati-Nueva Pompeya. 2011

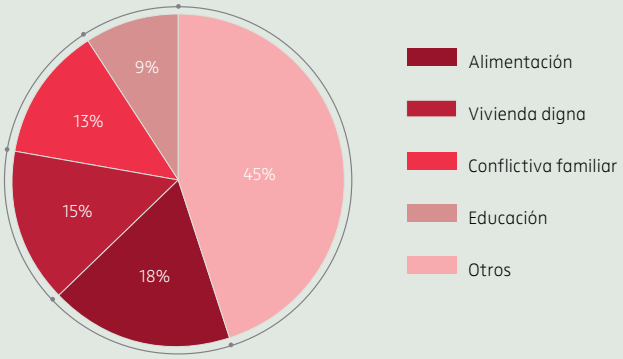
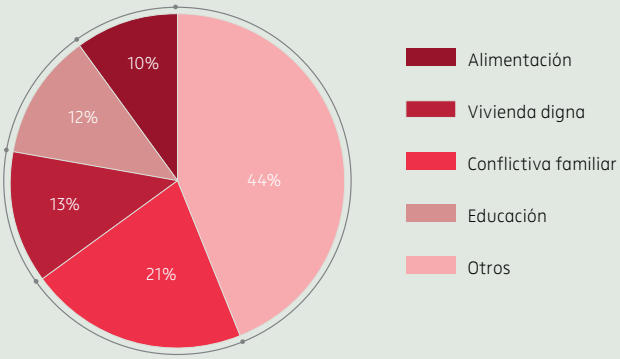


Gráfico № 5: Consultas recibidas según motivo. Oficina Mataderos-Liniers. 2011



Frente a las problemáticas planteadas, los organismos del Gobierno de la Ciudad más frecuentemente interpelados por esta OAD fueron: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (25,6%), el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (12,9%), la Dirección General Ciudadanía Porteña (11,8%), el Ministerio de Educación (11,3%), la Unidad de Gestión e Intervención Social (8%), y la Corporación Buenos Aires Sur (8%), entre otros[88].

2. Acciones tendientes al fortalecimiento del sistema de protección integral de derechos

Con el objetivo de favorecer el fortalecimiento de la red de actores que integran el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los barrios de la zona sur, se realizaron diversas acciones. Las mismas fueron llevadas a cabo con base en el presupuesto de que un sistema de protección social con enfoque de derechos debe afrontar de manera integral y con perspectiva de fortalecimiento ciudadano los problemas de niños, niñas y adolescentes –tal como lo imponen las Leyes № 114 y № 26.061– y requiere de esfuerzos sectoriales, sinergias y acciones coordinadas técnica y políticamente. A continuación se presentan las principales actividades realizadas.

a. Talleres de corresponsabilidad e intersectorialidad en La Boca

La Oficina de La Boca-Barracas impulsó la realización de talleres de capacitación destinados a operadores del sistema, a los fines de facilitar su reconocimiento recíproco como integrantes del mismo y fortalecer la corresponsabilidad y la intersectorialidad. Los talleres estuvieron dirigidos a los actores políticos y sociales que desde su quehacer cotidiano evalúan y disponen de estrategias de abordaje en situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

b. Jornadas intersectoriales: "La situación de la adolescencia en el barrio de La Boca"

A partir de diversos planteos vinculados a problemáticas adolescentes efectuados por vecinos, efectores y organizaciones locales ante la Oficina La Boca-Barracas, se impulsaron las jornadas de reflexión y trabajo denominadas "La situación de la adolescencia en el barrio de La Boca".

Del primer encuentro (19 de mayo de 2011), denominado "La situación de la adolescencia en el barrio de La Boca. Problemáticas y Desafíos", participaron representantes de 17 instituciones y organizaciones del barrio,

88 Programa de Atención para Familias en Situación de Calle (4.84%), Programa Nuestra Familia (3.23%), Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes (3.23%), Otros (14.51%)

que compartieron sus diagnósticos de la situación de vulnerabilidad que atraviesa a un gran número de adolescentes al tiempo que realizaron diversas propuestas en pos de abordar los puntos planteados.

Al segundo encuentro (26 de octubre del mismo año), que se tituló ''La situación de la adolescencia en el barrio de La Boca. Del Diagnóstico a la Acción'', asistieron representantes de 18 instituciones y organizaciones del barrio. Se realizó una devolución del diagnóstico construido a partir de la información compartida por los participantes de la primera jornada, y a partir de ello se propuso a los asistentes una serie de propuestas específicas, centradas en la articulación y tendientes a abordar de manera superadora las problemáticas advertidas.

c. Jornadas en el Barrio Cildañez

Los días 13 de julio y 29 de septiembre de 2011 se llevaron adelante en el Barrio Villa Cildañez dos jornadas de trabajo y reflexión, que tuvieron como objetivo visualizar y debatir la co-responsabilidad de cada uno de los efectores que integra el Sistema Protección Integral de Derechos de dicha comunidad.[89]

Desde la OAD Mataderos-Liniers se coordinó la participación de efectores de Salud, Educación, Desarrollo Social y de la Defensoría Zonal, y se propició la reflexión acerca de las modalidades de intervención de cada efector, la articulación entre los mismos para el abordaje de la problemática y el sostenimiento de las estrategias desplegadas, entendiendo a la escuela como un efector fundamental en el seguimiento de las situaciones de vulneración de los derechos de niños y niñas.

Estuvieron presentes profesionales del área de salud mental y trabajo social del CeSAC 14, Directivos de las Escuelas № 5 y 8 del distrito escolar № 13, docentes y profesionales del Equipo de Orientación Escolar del D.E № 13, profesionales de Fortalecimiento de Vínculos, COPIDIS y la coordinadora de la Defensoría № 9 del CDNNyA.

d. Jornadas ''La violencia no tiene recreo''

En esa misma línea, el 3 de agosto de 2011 se organizó desde la OAD la jornada ''La violencia no tiene recreo'', en la que se invitó a profesiona-

89 Las jornadas fueron parte de las respuestas que brindó la OAD Mataderos-Liniers al requerimiento de las autoridades de la Escuela № 8 DE 13 del Barrio de Villa Cildañez, quienes manifestaron la necesidad de abordar las dificultades que se les presentaban para sostener el encuadre necesario de los niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de la tarea educativa. Entre ellas identificaron la conflictividad en el establecimiento de límites, los distintos tipos de violencia, la falta de respuesta de los efectores zonales a la comunidad y la escasa articulación de los mismos con la escuela.

les especializados del Equipo del Centro Integral Especializado en Niñez y Adolescencia (CIENA) a los fines de discutir y construir herramientas para que tanto los docentes de la currícula común como de la currícula especial y el personal directivo de la institución pudiesen abordar con mayores y mejores recursos tan compleja problemática.

3. Derecho a la educación

El trabajo desarrollado desde las Oficinas de Atención Descentralizada permite constatar el trato discriminatorio que sufren los niños, niñas y adolescentes que habitan la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires en virtud de la desigualdad de la calidad educativa que reciben en relación a otras zonas de la Ciudad.

Esta situación forma parte de una problemática estructural del sistema educativo –y en particular de la escuela pública– y de un proceso histórico de desfinanciamiento, desinstitucionalización y continua fragmentación, que en el contexto de zona sur se encuentra agravado. Entre los elementos que afectan la realización de un proyecto educativo de calidad y sostenible en el tiempo es posible mencionar: falta de vacantes, insuficiencia de recursos y material didáctico, malas condiciones edilicias, hacinamiento en las aulas, alta rotación y volatilidad de los cargos directivos y docentes que dificultan la realización de un proyecto educativo a largo plazo.

Las situaciones de desigualdad educativa no son privativas de ningún nivel en particular, en tanto se registran falencias en los niveles inicial, primario y secundario. Dado que cada nivel presenta características particulares, las estrategias desarrolladas desde el MPT para exigir la efectivización del derecho a la educación son específicas.

3.1. Nivel inicial

El déficit que presenta la educación en el nivel inicial ha cobrado mayor visibilidad y espacio en la agenda pública de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de la obligación del Estado local de asegurar y financiar el acceso a la educación a partir de los 45 días de vida.

En este marco, y tal como hemos señalado, la Asesoría General Tutelar ha participado activamente en la causa por falta de vacantes en educación inicial promovida por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). En primer lugar, se elaboró un Dictamen y se constituyó una la Mesa de Trabajo a raíz del acuerdo arribado entre las partes, de la cual actualmente se participa.[90] Y por otro lado, se aportó al debate legislativo

90 Para más información sobre esta causa consultar en este informe el Capítulo I- Acce-

en relación con el tratamiento en comisión del proyecto de ley ''Creación de los Centros de Primera Infancia''[91], insistiendo en que la propuesta de cubrir vacantes en el nivel inicial a través de Centros de Primera Infancia (CPI) es violatoria del derecho a la educación e igualdad de niñas y niños.

En tal sentido, la experiencia del trabajo cotidiano nos enfrenta a una realidad signada no solo por la insuficiencia de vacantes para cubrir la demanda, sino también por el carácter fragmentario de un sistema que brinda respuestas diferenciales 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. Una multiplicidad de programas, algunos dependientes del Ministerio de Educación y otros de Desarrollo Social, configuran un confuso mapa en el que conviven dispositivos de carácter educativo con otros de corte netamente asistencial, a lo que debe sumarse una tendencia a tercerizar el sistema, en tanto que algunos programas se limitan a convenios con organizaciones no gubernamentales (ONGs), asumiendo el Estado un rol sumamente subsidiario de la política pública. Jardines Maternales, Escuelas Infantiles, Jardines de Infantes Comunes, Nucleados e Integrales, Centros de Primera Infancia, Centros de Desarrollo Infantil y Centros de Atención Familiar conforman una amalgama de propuestas de la que difícilmente pueda inferirse la existencia de una política pública coherente y consistente destinada al cuidado y educación de la primera infancia.

En el marco de una sociedad caracterizada por la persistente desigualdad económica y social, la situación de las personas al nacer sigue determinando de un modo importante la ruta futura de sus vidas. 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, como ciudadanos y como agentes económicos.

En este contexto, integrantes de las Oficinas Descentralizadas Soldati-Nueva Pompeya y Mataderos-Liniers (con el aporte al desarrollo de contenidos y la coordinación técnica del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP) elaboraron un trabajo de relevamiento y análisis de datos que se plasmó en el Documento de Trabajo MPT № 12: ''Derecho a la educación y cuidado en la primera infancia''.[92]

so a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

91 Proyecto 0066-D-2010 de la Diputada (PRO) Carolina Stanley. El Proyecto no llegó a tener Dictamen de Comisión. Consultar en este Informe el Capítulo VI Desarrollo Institucional.

92 Disponible en www.asesoriatutelar.gov.ar

El documento describe las características que adquieren los programas dirigidos a la primera infancia, impulsados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad, con énfasis en las nuevas propuestas que se presentan como una respuesta ante la insuficiencia de vacantes educativas en el nivel inicial.

A lo largo del trabajo, se describe la particular organización social del cuidado de la primera infancia en la Ciudad, diferenciando las ofertas provenientes del sistema educativo de aquellas alternativas de tipo asistencial, y se avanza en el análisis de los principales déficits en la materia: la demanda insatisfecha, la desigualdad educativa, la discriminación en la resolución de los problemas en la zona sur de la Ciudad y el impacto desigual en las oportunidades para madres y padres.

Algunos de los déficits allí señalados son:

- Marcado defasaje entre la oferta y la demanda de vacantes en nivel inicial. Para observarlo basta con poner a dialogar los datos de matrícula con los datos de población en primera infancia que reside en la Ciudad (ver Cuadro № 3).
- Nivel significativo de vacantes insatisfechas en establecimientos de nivel inicial de gestión estatal, que tomando el dato más conservador alcanza a más del 10% de la matrícula existente en este sector.
- Distribución de la demanda insatisfecha dispar por Distrito Escolar (DE), es decir, espacialmente distribuida de manera inequitativa. Los DE que presentan los mayores niveles de demanda insatisfecha en el nivel inicial son los 6, 8, 19, 20 y 21. Todos ellos pertenecen a la zona sur de la Ciudad y se encuentran entre las zonas con mayores niveles de pobreza (ver Cuadro № 4).
- Tratamiento discriminatorio de los déficits de cobertura de la educación del nivel inicial en la zona Sur en tanto se priorizan acciones en el campo asistencial, y se ofrece allí una oferta específica de tipo asistencial para los niños y las niñas de hogares en estado de vulnerabilidad social: los Centros de Primera Infancia. Cuando se observa la distribución de los CPI en funcionamiento en el espacio territorial, se advierte, en efecto, su concentración en la zona sur de la Ciudad (ver Mapa).[93]

93 Los CPI son instituciones que no pueden considerarse equivalentes a las instituciones educativas. Un CPI no es un jardín de infantes, ni una escuela infantil. Los CPI están focalizados en acciones de asistencia social. Buscan contener a las familias en situación de vulnerabilidad, "proteger" a los niños y las niñas, y estimular la situación de sus madres y padres. Todo lo cual es importante para este sector de población. Sin embargo,

Cuadro Nº 3: Ciudad de Buenos Aires. Demanda potencial vs. Matrícula educación inicial

Edad	Población	Matrícula	Diferencia	
			Valores absolutos	Cobertura (%)
0	35.992	894	35.098	2,5
1	38.761	1.782	36.979	4,6
2	40.688	9.782	30.906	24,0
3	41.866	24.811	17.055	59,3
4	42.391	33.326	9.065	78,6
5	42.369	37.213	5.156	87,6
Total	**242.067**	**107.808**		

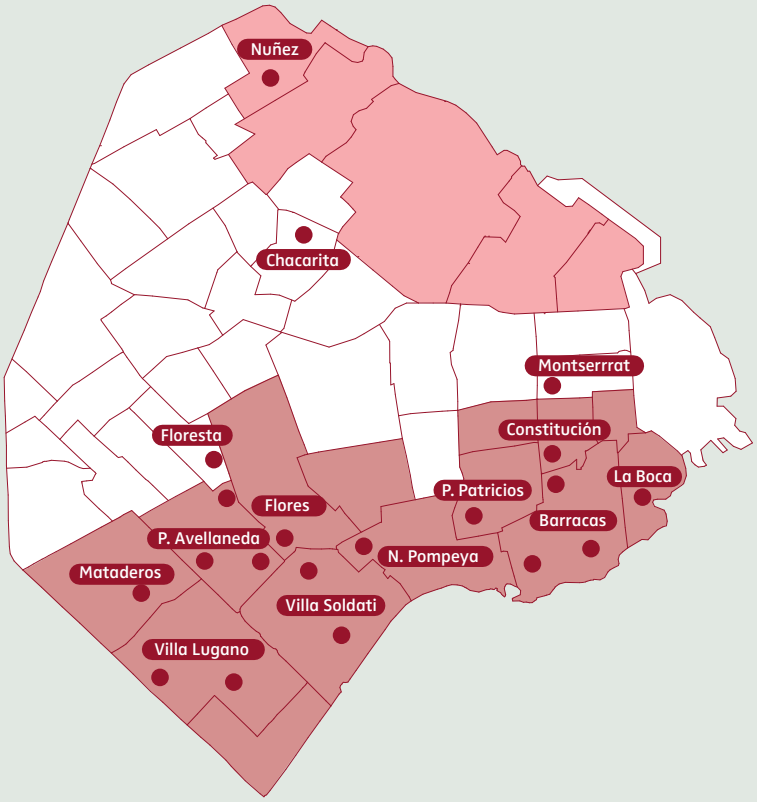
Fuente: *Elaboración propia en base a datos de las Estadísticas Vitales de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) y del Ministerio de Educación del GCBA.*

Cuadro Nº 4: Ciudad de Buenos Aires. Demandas insatisfechas de Nivel Inicial por edad y Distrito Escolar. Estimación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Marzo 2010.

Distrito Escolar	Lactantes	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	Total
1	3	30	39	35	0	0	107
2	35	87	97	25	0	0	244
3	11	51	98	33	0	0	193
4	13	55	156	75	0	0	299
5	0	0	38	74	0	0	112
6	17	51	188	155	0	0	411
7	19	58	79	29	44	0	229
8	1	46	194	135	18	0	394
9	0	0	0	65	24	0	89
10	5	60	19	17	55	0	156
11	0	32	61	99	0	0	192
12	9	49	77	48	0	0	183
13	0	37	62	110	19	0	228
14	0	53	61	58	0	0	172
15	0	0	91	42	20	0	153
16	0	0	27	70	0	0	97
17	0	0	15	11	0	0	26
18	17	48	22	0	0	0	87
19	13	86	150	177	228	44	698
20	6	76	66	100	102	0	350
21	9	44	62	228	83	13	439
Total	**158**	**863**	**1602**	**1586**	**593**	**57**	**4859**

Fuente: *Elaboración propia en base a información presentada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su respuesta a la ACIJ de Marzo 2010.*

Mapa: Distribución Territorial de los CPIs



el énfasis está puesto en dicha dimensión y no en la formación educativa de los niños y las niñas. De hecho, los componentes pedagógicos del diseño original de los CPI encuentran problemas severos para su implementación. Un obstáculo presumible, a partir de la experiencia en programas similares (CeDIs, CAFs), es la dificultad de incorporar y retener a personal docente especializado. Esto se debe, entre otros motivos, a que en el marco de los CPI los docentes se encuentran fuera de su estatuto, por lo cual ni el nivel de remuneración, ni la estabilidad, ni el reconocimiento para la carrera en estas instituciones es equivalente al de las instituciones escolares. Esto podría dar como resultado una elevada rotación, justamente allí donde las referencias estables son más necesarias.

3.2. Nivel primario

a. Inclusión educativa en la Comuna 8[94]

Las dificultades en torno a las políticas de inclusión educativa en la zona aparece entre las principales demandas recibidas por la Oficina de Atención Descentralizada de Mataderos-Liniers desde su apertura en junio de 2011, sobre todo en las entrevistas realizadas con diversos efectores vinculados a la campo educativo en la zona –mayormente de los DE № 20 y 13–.

El mandato de la inclusión como principio rector de las políticas educativas surge de la propia Constitución de la Ciudad, cuyo artículo 23 dispone que "[La Ciudad] asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo". La Ley № 114 avanza un poco más, al establecer en su artículo 29, inciso C, que el Gobierno de la Ciudad debe "instrumentar las medidas necesarias" para la "retención" de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

En el nivel primario, y especialmente en la zona sur, se advierten problemáticas que impactan con fuerza en las trayectorias escolares de los niños, niñas y adolescentes, en especial de aquellos y aquellas en situación de vulneración de derechos y/o con alguna discapacidad. En este sentido, si bien el nivel de deserción en el nivel primario es bajo, se observan elevados porcentajes de sobreedad y repitencia (ver Cuadros № 5 y № 6).

Un relevamiento realizado por la oficina da cuenta de que la configuración actual de los dispositivos educativos no resulta en sí misma eficaz para la inclusión educativa[95], al tiempo que son insuficientes los recursos dispuestos una vez que la misma escuela determina que un/a alumno/a o grupo de alumnos/as presenta dificultades en sus procesos de aprendizaje o adaptación y requiere, por lo tanto, de estrategias específicas de abordaje. Estos recursos fundamentales a la hora de mejorar el rendimiento y favorecer la permanencia de muchos niños y niñas –con o sin discapaci-

94 Para más información consultar MPT (2012): "Educación media en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Des-inclusión educativa", Documento de Trabajo № 14, Eudeba, Buenos Aires. Disponible en www.asesoriatutelar.gov.ar

95 En sintonía con los cuestionamientos hacia la escuela como institución y las características usuales de la escolarización en su relación con el fenómeno del fracaso escolar, varios de los efectores entrevistados reflexionan sobre la necesidad de repensar el formato escolar y las prácticas educativas vigentes más que de continuar creando programas y recursos que parecen ir en sintonía con un modelo patológico individual del fracaso escolar.

dad– en la escuela ''común'' son provistos por el área de Educación[96] o dependen del sistema de salud[97], y la articulación entre ambos sistemas se muestra dificultosa y signada por el déficit. A su vez, se advierte una fuerte saturación de los Equipos de Orientación Escolar, con el consecuente debilitamiento en sus funciones de realizar tareas de prevención, detección, orientación y asesoramiento en las escuelas.

Asimismo, el mencionado diagnóstico advierte una falta de instituciones propiamente de educación especial en la zona sur. A saber: Escuelas de Educación Especial –Escalafón C–, Centros Educativos para Niños/as con Trastornos Emocionales Severos, Escuelas de Recuperación y Gabinetes Materno Infantiles, entre otras.

Los siguientes datos ponen de relieve los problemas antes mencionados:

- Si bien los alumnos del nivel primario culminan sus estudios en un altísimo porcentaje, existen tasas sumamente elevadas de niños que atraviesan sus estudios de nivel primario –sector estatal– con sobreedad. Porcentajes que van en aumento con los años y que se mantienen por sobre el 20% en Comuna 8 y sobre el 16% en Comuna 9. Este indicador da cuenta de un potencial riesgo de abandono de la escolaridad. (ver Cuadro № 5)

- Existen importantes diferencias respecto a dicha tasa de sobreedad entre la educación pública y la educación privada. Diferencia promedio de un 17% en Comuna 8 y de un 13% en Comuna 9. Hecho que evidencia la falta de respuesta efectiva de parte del sistema estatal. (ver Cuadro № 5)

- Se ha relevado la insuficiencia de los recursos dispuestos desde el área educativa para los niños que atraviesan dificultades en sus aprendizajes. Así, se han individualizado:

  - Equipos de Orientación Escolar constituidos por escasos profesionales (entre 6 y 7) para atender a poblaciones de más de 8 jardines de infantes y más de 20 escuelas primarias en cada uno de los Distritos Escolares 13 y 20 (entre 9.000 y 10.000 alumnos aproximadamente).

96 Maestros de Apoyo Pedagógico, Maestros de Apoyo a la Integración, Maestro de Apoyo Psicológico –MAP–, Maestros Psicólogos Orientadores –MPO–, Asistentes Celadores para alumnos con Discapacidad Motora –ACDM, entre otros.

97 Profesionales de las áreas de psicología, psiquiatría, psicopedagogía, fonoaudiología, entre las más requeridas.

Cuadro № 5: Educación común. nivel primario. porcentaje de sobreedad por sector de gestión y comuna

% Sobreedad	Comuna 8 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	Comuna 9 Privado
Año 2007	21,8	7,5	16,0	3,8
Año 2008	23,3	5,3	16,4	3,3
Año 2009	25,8	5,1	17,4	4,5
Año 2010	22,1	5,2	16,5	3,3

Cuadro № 6: Educación común. nivel primario. porcentaje de repitencia, por sector de gestión y comuna

% Repetidores	Comuna 8 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	Comuna 9 Privado
Año 2007	3,8	1,5	3,2	0,8
Año 2008	4,4	1,8	3,4	0,3
Año 2009	4,0	1,7	2,7	0,7
Año 2010	3,7	1,5	2,6	0,3

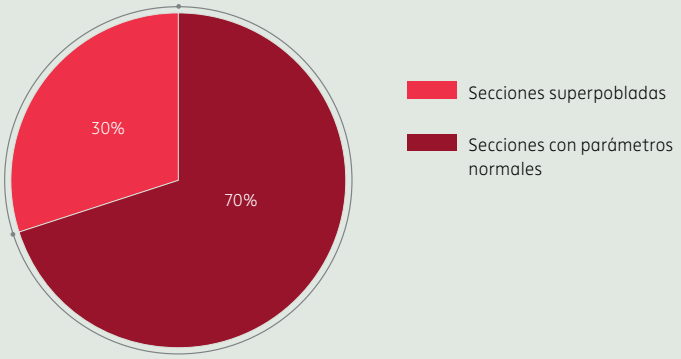
- Recursos dispuestos desde el área de Educación, tales como Maestros de Apoyo a la Integración, Maestros de Apoyo Pedagógico, Maestros Psicológicos Orientadores, que no alcanzan a cubrir las necesidades de la población de la región.
- Se ha observado que los recursos del área de Salud que se presentan como absolutamente necesarios para acompañar el desarrollo de un niño, tales como pediatría, psicología, psicopedagogía y fonoaudiología, presentan serias deficiencias en la zona, siendo éste un reclamo generalizado de los efectores de la región.

b. Hacinamiento en el nivel primario

El hacinamiento de las niñas y los niños en las aulas del nivel primario de las escuelas públicas de la zona sur es otro grave problema que sus habitantes, organizaciones y profesionales de la educación denuncian desde hace años.

La falta de una respuesta adecuada de parte del Gobierno local llevó a que en 2011 el MPT, a través de su Oficina Descentralizada de Villa Soldati y la Asesoría Tutelar de Primera Instancia № 1, iniciara un relevamiento de todas las aulas del Distrito Escolar № 19 a los efectos de medir el hacinamiento.

Gráfico № 6: Total de aulas según cantidad de estudiantes y superficie, nivel primario, Distrito Escolar № 19



Para constatar la existencia de superpoblación en las aulas, se analizó la normativa relevante[98] y se decidió obtener la información de manera directa. El personal de la OAD-Villa Soldati realizó las mediciones, ya que las medidas que se proveen desde los organismos oficiales son tomadas de los planos presentados ante el Ministerio de Educación, y en ellos, usualmente, no se incorporan modificaciones posteriores a la construcción ni los elementos agregados a la sección propios al funcionamiento escolar, como pueden ser armarios o mesas para computadoras.

Los elementos cuantitativos que se toman en consideración son la cantidad de alumnas y alumnos por aula y su superficie. A ello debe sumarse un factor cualitativo: el número máximo de alumnas y alumnos que debe haber en una misma aula para que, como decía el derogado Reglamento Escolar, sea posible una ''normal relación pedagógica'' entre las maestras/os y las alumnas/os.

Del estudio realizado, y en base a la normativa vigente, surge que sobre un total de 369 secciones, 111 se encuentran superpobladas, lo que representa un 30,08%. Asimismo, se registra un total de 446 excedentes de alumnas y alumnos.

Así queda de manifiesto que ante el crecimiento de la demanda de vacantes y la obligación de brindar educación primaria, la decisión oficial es incluirlos a cualquier costo en el sistema educativo, sin tomar en cuenta el

98 Resolución N° 626/MCBA/SED/80 que establecía el Reglamento Escolar derogado, el Decreto 1990/97 y el Reglamento Escolar actualmente vigente.

reglamento ni los derechos vigentes. Las consecuencias: alumnas y alumnos hacinados que reciben una educación de inferior calidad en relación a otros distritos escolares, aulas superpobladas y docentes que deben realizar sus tareas en condiciones adversas.

c. Infraestructura nivel primario

En el marco de las acciones de monitoreo sobre la situación nutricional de los alumnos del Distrito Escolar № 4, se han efectuado visitas institucionales a escuelas de la zona –8 de ellas de jornada completa y 6 de jornada simple– pudiéndose observar problemas de infraestructura que afectan el correcto desarrollo de las actividades escolares, repercutiendo negativamente en el ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Se supervisó el estado de las escuelas en general y de las infraestructuras de los comedores en particular, pudiéndose observar deficientes espacios destinados a salón comedor, reducidos y con un alto grado de contaminación sonora.

En el marco de las 14 visitas efectuadas se han detectado 8 escuelas con problemas de infraestructura incluidas en el plan de obras menores. Esto motivó la apertura de cuatro actuaciones, mediante las cuales se iniciaron procesos de interpelación al Ejecutivo local y se puso en marcha un seguimiento exhaustivo de los reclamos efectuados.

3.3. Nivel Medio

Desde la OAD Mataderos-Liniers, se realizó una aproximación diagnóstica de las Comunas 8 y 9, zona de incidencia de la Oficina, que permitió advertir que la educación en su Nivel Medio no estaría encontrando las respuestas necesarias desde las políticas públicas para "garantizar la adecuación progresiva de los servicios educativos, ofreciendo igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos", tal como prevé la Ley № 898 de 2002, que establece la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio.

El diagnóstico se realizó a partir de las entrevistas realizadas con los efectores zonales (Supervisores, Equipo de Asesores Socio Educativos, Coordinadores de diferentes Programas del nivel, diferentes representantes de servicios de Salud relacionados), de la participación en las redes barriales, y del relevamiento de información cuantitativa y cualitativa vinculada a la temática.

El trabajo realizado se plasmó en el Documento Educación Media en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "Des-inclusión educati-

va'' (Documento de Trabajo MPT № 14)[99]. Del análisis surgieron dos problemáticas centrales en el nivel. La primera de ellas está vinculada a la falta de escuelas de Nivel Medio en el marco de una comunidad que tiene uno de los mayores porcentajes en su crecimiento demográfico y en su población de niños, niñas y adolescentes hasta 19 años. La otra problemática está dada por el altísimo grado de deserción escolar: se observa una significativa disminución de la matrícula por año de estudio en el sector estatal.

Los siguientes datos resultan ilustrativos de lo antedicho:

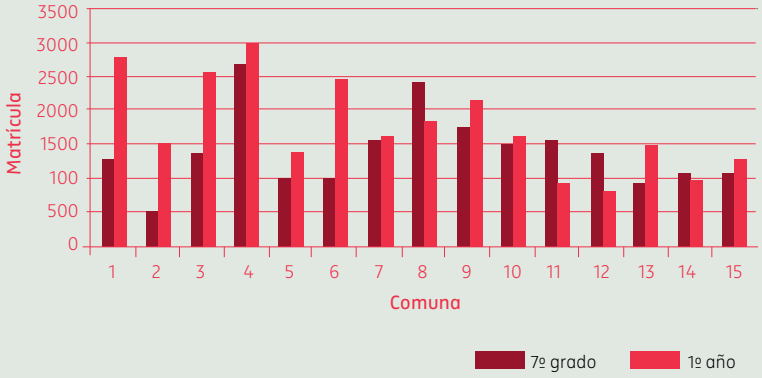
- Durante 2008, 2009 y 2010 el sector estatal de Educación de la Comuna 8 registró, cada año, un grupo de alrededor de 600 niños/as que habiendo ingresado a 7º grado el ciclo lectivo anterior, quedó fuera de la matrícula de 1º año de esa Comuna, lo que la coloca en el tercer peor distrito de la Ciudad en lo que respecta a educación, con un déficit del 13,6%. En relación a esto existen dos proyectos postergados que contemplan la creación de nuevas escuelas medias en la zona (Polos Educativos Piedra Buena y El Resero) que al día de la fecha no encuentran resolución (Ver Gráfico № 6).
- Entre la mitad y un tercio de los adolescentes de entre 13 y 17 años de la Comuna 8 (4.569 adolescentes para los sectores estatal y privado, y 5.156 exclusivamente para el sector estatal) estaría fuera del sistema educativo del nivel medio de esa Comuna.[100]
- La educación especial en las Comunas 8 y 9 registra una oferta prácticamente nula.
- Alrededor del 50% de los/as alumnos/as no culmina sus estudios secundario y se observa que los porcentajes de deserción escolar en la escuela estatal duplican y hasta triplican los del sector privado.

Con el objetivo de profundizar el análisis de dichas problemáticas, la OAD realizó un relevamiento de los Programas que tienen funciones relativas al sostenimiento de las trayectorias escolares e indagó en torno a la existencia de herramientas que favorezcan la permanencia y la promoción de los alumnos en la escuela media.

99 Ibídem.

100 En este punto resulta pertinente preguntarse en qué medida estos jóvenes están cursando sus estudios en otra Comuna o en la Provincia de Buenos Aires, y en qué medida se encuentran directamente fuera del sistema educativo.

Gráfico № 6: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2009-2010, detalle por Comuna



Fuente: *Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires, años 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).*

Cuadro № 7: Educación común. nivel medio. porcentaje de sobreedad por sector de gestion y comuna

% Sobreedad	Comuna 8 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	Comuna 9 Privado
Año 2006	42,5	18,9	28,4	19,6
Año 2007	39,5	17,4	31,7	11,3
Año 2008	40,7	23,6	34,5	13,5
Año 2009	40,5	23,4	35,6	13
Año 2010	52,6	29,2	40,8	22,3

Fuente: *Anuarios Estadísticos del GCABA 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.*

Cuadro № 8: Educación común. nivel medio. porcentaje de repitencia por sector de gestión y comuna

% Repetidores	Comuna 8 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	Comuna 9 Privado
Año 2006	11,0	4,6	12,4	3,8
Año 2007	14,1	5,7	12,0	3,5
Año 2008	10,7	5,1	8,5	3,6
Año 2009	11,5	5,4	11,7	4,6
Año 2010	17,3	4,4	14,2	4,4

Fuente: *Anuarios Estadísticos del GCABA. 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.*

Las entrevistas realizadas con efectores de la zona ponen de manifiesto la valoración positiva de los programas, de sus objetivos, y de la calidad y compromiso de los profesionales. Sin embargo esta apreciación se combina con escasez de personal y dificultades para cubrir las necesidades de la población de la región.

Dentro de estos recursos se encuentran:

Equipo de Asesoramiento Socioeducativo: cuanta con 3 profesionales para 22 escuelas medias y técnicas.

Departamentos de Orientación Escolar: Cuentan en promedio con 2 profesionales para cada escuela de alrededor de 500 estudiantes.

Programa de Inclusión Escolar: Becas, Promotores de educación, Programa Retención de alumnas madres, alumnos padres y alumnas embarazadas, entre otros.

En idéntica línea se observó la lenta implementación de la Ley № 2.905 que en 2008 creó el promisorio ''Régimen de Profesor por Cargo'', dirigido a ''mejorar la calidad de la educación brindada por los establecimientos de nivel medio, facilitando el acceso, la permanencia y la promoción de sus alumnos en los diferentes cursos y modalidades, implementar proyectos institucionales que favorezcan el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como propender estrategias y formatos de innovación para acompañar el proceso de aprendizaje de los alumnos''.

4. Vivienda

4.1. Monitoreo del Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca

Durante 2011, la OAD La Boca-Barracas continuó el trabajo de seguimiento del Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca (PRHLB), mediante dos líneas de acción: el monitoreo del funcionamiento del Programa y el acompañamiento de las familias beneficiarias a fin de que se efectivice su derecho a la vivienda digna. Este trabajo se ha intensificado a raíz de los sistemáticos incumplimientos estatales.

En ese marco, se realizaron diversos pedidos de información a organismos públicos y se llevó a cabo un seguimiento pormenorizado de las diferentes acciones del Instituto de Vivienda de la Ciudad destinadas a cumplir con los fines del Programa. Asimismo, se realizó un seguimiento de la ejecución del presupuesto destinado al Programa, la cual fue prácticamente nula, si se tiene en cuenta la precariedad alarmante a la que se encuen-

tran expuestas las familias y los niños que habitan los conventillos y hogares de tránsito abarcados por éste.

El PRHLB depende del Instituto de Vivienda de la Ciudad y está destinado especialmente a los habitantes del barrio de La Boca, reconociendo que es un área que presenta problemas habitacionales específicos e históricos que necesitan de una solución estructural sostenida en el tiempo. Dichas dificultades han sido reconocidas expresamente por la Ley local № 2.240, que declara al barrio en emergencia urbanística y ambiental.

El Programa se encuentra incumplido en su totalidad: las obras diseñadas desde hace varios años no comenzaron su ejecución, y un gran número de familias que fueron trasladadas de su conventillo original a hogares de tránsito no pudieron regresar, encontrándose en un contexto aún más vulnerable que el de origen. Por otro lado, las obras de mantenimiento de los conventillos y hogares tampoco se ejecutan.

Frente a esta situación, el Instituto de Vivienda privilegió la entrega de créditos individuales en vez de la ejecución del Programa, equiparando a los beneficiarios del mismo a cualquier persona que solicita un crédito hipotecario frente al IVC. Así, numerosas familias debieron aceptar el crédito individual, egresar de sus viviendas y trasladarse de su centro de vida, ya que con los montos del crédito que otorga el Gobierno local es el propio mercado inmobiliario el que les impide obtener propiedades dentro de la zona. Con esta nueva alternativa, el Estado local obstruye los fines del Programa y obliga a las familias a modificar su centro de vida.

Durante 2011, la Oficina de La Boca-Barracas trabajó de manera intensiva con las 17 familias del conventillo ubicado en Rocha 1031/ 33 y con las 11 familias del conventillo ubicado en Suárez 1061, por ser estos dos inmuebles –de los 21 que integran el Programa– los que presentaban condiciones más alarmantes en cuanto a su infraestructura, provisión de servicios públicos, años de abandono estatal y situación socioeconómica de su población.

Asimismo, se abordó el total del universo de familias que habitan los cinco Hogares de Tránsito del Programa ubicados en Martín Rodríguez 559/561, 20 de Septiembre 334, Brasil 1340, Santiago del Estero 1040 y Olavarría 986/994.

La interacción entre la oficina y las familias se estructuró a partir de la realización de visitas semanales a los inmuebles y reuniones periódicas con los vecinos, a los fines de brindar información con respecto al avance del Programa, detectar y relevar las irregularidades en el cumplimiento

del mismo e intimar al Instituto de Vivienda de la Ciudad a que realice las acciones necesarias para paliar las deficiencias.

En dicho marco, se presentaron intimaciones y pedidos de información ante diversas áreas del Gobierno de la Ciudad por problemáticas colectivas entre las que se pueden destacar:

- Asesoramiento a las familias por los cánones reclamados por el IVC en el marco del convenio de ocupación que suscribieron cuando éste comenzó a administrar las unidades habitacionales de los inmuebles.
- Solicitud al IVC de reparación de viviendas particulares que presentaban problemáticas específicas.
- Requerimiento de realización de informes técnicos de los inmuebles y su posterior reparación.
- Requerimiento de limpieza de tanques de agua de los inmuebles en coordinación con los CeSAC del barrio.
- Solicitud del servicio de fumigación y desratización al área de Control de Plagas del Gobierno de la Ciudad y control de la prestación del mismo.

El 13 de julio de 2011 se produjo un incendio en el Hogar de Tránsito ubicado en la calle Olavarría 986/994. Como consecuencia de dicho siniestro falleció un niño de un año de edad y todos los habitantes del inmueble debieron ser evacuados. El incendio se produjo por la precariedad de las instalaciones eléctricas que poseía el edificio y los años de inercia estatal, que venían permitiendo que las once familias que allí habitaban sobrevivieran en condiciones alarmantes.

El equipo de la Oficina de La Boca se hizo presente en el lugar y requirió la presencia de representantes de los programas del Ejecutivo local, obligados a dar respuesta ante la emergencia.

Asimismo, se acompañó a los jefes de familia y se los asesoró al momento de solicitar una indemnización por parte del Estado. Producto de dicha negociación, el IVC firmó con los habitantes el Hogar de Tránsito un Acta Acuerdo mediante la cual se comprometía a otorgarle a cada grupo familiar un crédito de $200.000 en el marco de la Resolución № 105/IVC/2008 para la adquisición de una vivienda en cualquier barrio de la Ciudad. La oficina descentralizada realizó un seguimiento del otorgamiento de los créditos como así también, de la búsqueda de propiedades por cada una de las familias.

De esta forma se generó un mecanismo de intercambio continuo entre los habitantes de estos inmuebles y la oficina, lo que favoreció un conocimiento detallado del funcionamiento del programa y produjo un lazo de confianza con los habitantes de los conventillos y hogares de tránsito, quienes a partir del accionar de la oficina del MPT contaron con mayores herramientas para la exigencia de sus derechos.

Cabe destacar que la Asesoría Tutelar de Primera Instancia № 3 se encuentra interviniendo en el expediente judicial presentado por un particular, en el que se exige el cumplimiento del Programa[101], articulando el trabajo territorial con la Oficina de Atención Descentralizada a los fines de estructurar los reclamos de los habitantes en términos de derechos y facilitarles el acceso a la Justicia.

4.2. Monitoreo del cumplimiento del fallo "Mendoza" en aspectos habitacionales

En el marco de la ejecución del fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo" se dispuso la relocalización de los habitantes que residen en el camino de sirga. Conforme a ello, durante febrero de 2011 la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario llevó a cabo, a pedido de la junta vecinal de la Villa 21/24 y el cuerpo de delegados vecinales, una veeduría del relevamiento de los habitantes del camino de sirga de la villa. Esta causa se denominó ASC. 45 "Camino de Sirga Riachuelo" y desde la OAD La Boca-Barracas se participó activamente en el proceso de demarcación del límite del mencionado camino de sirga, a los fines de observar el procedimiento, la receptividad de la población, detectar inconvenientes y relevar casos de alta vulnerabilidad, otorgando respuesta inmediata y personalizada a las personas afectadas.

También se realizaron visitas periódicas al asentamiento "Lamadrid", el cual se encuentra dentro del denominado "Camino de Sirga" y será desalojado próximamente en el marco del plan presentado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Debido a consultas de vecinos y organizaciones, la Oficina comenzó un proceso de solicitud de información pública y realizó una serie de reuniones con habitantes y organizaciones barriales para garantizar y hacer

101 "Ayala Fernando Damián y Defensoría del Pueblo de la Ciudad c/ GCBA s/amparo " Expte. № 42311 que tramita ante el Juzgado CayT № 2 Sec. № 4 y actualmente la jueza subrogante es la Dra. Danas, acción citada en el Capítulo I del presente informe.

efectivos sus derechos, manteniéndolos informados sobre el proceso judicial y realizando las acciones pertinentes.

También se articuló en forma constante con la Defensoría Federal de Quilmes –que interviene en el marco de la ejecución del fallo ''Mendoza''– a los fines de garantizar el acceso a la Justicia a los habitantes de la cuenca.

4.3. Monitoreo del Programa Buenos Aires Presente y de la Dirección General de Atención Inmediata

Del total de las consultas recibidas durante 2011 en la OAD La Boca-Barracas, el 22% corresponde a temas de vivienda. De este porcentaje, un 64% se encuentra directamente relacionado con problemáticas de emergencia habitacional, en particular, con problemas para acceder al subsidio habitacional creado por el Decreto № 690/06, su modificatorio Decreto № 960/08 y normas complementarias.

A raíz de esta demanda, la OAD diseñó un folleto explicativo donde se esquematizan las claves para entender el ''Programa de Atención para familias en situación de calle'', el cual se encuentra a disposición de los consultantes.

Dicho folleto contiene las modificaciones más significativas de las normas mencionadas, que se produjeron luego de la interposición de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad del Decreto 960/08 por parte de la Asesoría General Tutelar a fines de 2009 ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad[102].

Así, se logró acercar conocimiento útil a los potenciales beneficiarios del Programa y difundir una de las acciones más importantes de la Asesoría General Tutelar, la cual ha influido en toda la jurisprudencia del fuero.

Teniendo en cuenta la demanda anteriormente mencionada, se realizó una sistematización de casos recibidos en la OAD La Boca-Barracas, a los fines de detectar los mayores problemas que presentan cada uno de los programas pertenecientes a la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

Para ello se confeccionó un informe que da cuenta del funcionamiento de los programas BAP, Nuestras Familias, Programa de Apoyo Habitacional (hoteles), Atención Inmediata (ropa, calzado, útiles), Vivienda Transitoria, Banco de Elementos Ortopédicos, Hogares para personas con necesidades Especiales y de la aplicación de la Ley № 3.706, recientemente

102 Para más información consultar MPT (2010): *El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el Rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas*, Buenos Aires, Editorial Eudeba.

sancionada, destinada a proteger a las personas que se encuentran en situación de calle.

También se realizó un seguimiento del presupuesto ejecutado durante 2010 y 2011 para estos programas.

Dicha sistematización sirvió como insumo para detectar problemas estructurales, entre los que se pueden destacar: demoras en el funcionamiento del dispositivo móvil del programa BAP, dificultades para acceder al programa del subsidio habitacional, dificultad para encontrar propiedades en alquiler por el monto que otorga el subsidio habitacional y escasa ejecución de los programas restantes.

En el caso de la OAD Mataderos-Liniers, la incipiente casuística en materia de emergencia habitacional ha comenzado a arrojar algunos indicios con respecto al funcionamiento de las distintas agencias gubernamentales involucradas. En efecto, el BAP ha dado respuestas mayoritariamente satisfactorias a aquellas requisitorias cursadas desde la oficina y vinculadas a las funciones de su competencia. Contrariamente a ello, el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle se ha mostrado reacio a dar cumplimiento efectivo a las obligaciones que surgen de su normativa y de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad dictada por el Tribunal Superior de Justicia[103]. En esa línea, los representantes del Programa han puesto de resalto una interpretación sumamente restrictiva de lo que entiende por ''inminente situación de calle'', limitando hasta el absurdo el acceso a la cuota de emergencia del subsidio. Por otra parte, en aquellos casos en que la situación de calle es efectiva, el pago de las cuotas no registra la inmediatez que la situación exige, obligando a las familias destinatarias a esperar días (y hasta semanas) para acceder al subsidio.

4.4. Urbanización de villas

En 2010, desde la OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya se desarrolló un estudio pormenorizado del funcionamiento y las competencias de los organismos encargados de llevar adelante la política de urbanización de villas de la zona sur de la Ciudad.

Una vez comprendido ello, durante 2011 el objetivo fue visualizar el proceso de urbanización específico desarrollado en la Villa Piletones, por

103 El 12 de mayo de 2010 el TSJ de la Ciudad invalidó por inconstitucionales diversas normas dictadas por el P. E. a través del Decreto 960/08, en tanto éstas implicaban un retroceso en la protección del derecho a la vivienda. La sentencia se dictó en el marco de una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad iniciada por la AGT. Para más información, consultar Informe Anual del MPT 2010.

ser una villa a la cual la actual gestión de Gobierno ha destinado gran parte del presupuesto total a urbanización.

El propósito fue comprender cuál es la concepción de la actual gestión de Gobierno en materia de urbanización y advertir si la misma contempla el enfoque de derechos humanos.

Concretamente se observaron las obras –de infraestructura general, de construcción de viviendas, de equipamiento urbano y mantenimiento de servicios–, planificadas y consignadas en el presupuesto anual.

Se confeccionó un documento de trabajo que dio cuenta del marco normativo de urbanización de villas, la historia y características de la Villa Piletones (sus principales problemas, su organización política, las intervenciones y acciones judiciales, las características de su población, el estado de las obras previstas a realizarse, entre otros).

Para el armado del mismo se realizaron entrevistas a informantes claves: 5 referentes barriales y una representante del Prosur Hábitat, responsable del proyecto de urbanización de Piletones. También se realizaron varias recorridas por la villa para consignar el estado de avance de las obras planificadas, lo que resultó un insumo muy importante que permitió conocer de cerca innumerables problemáticas barriales.

Este accionar, acompañado por la atención de consultas semanalmente en el territorio, ha permitido ubicar a esta oficina como un lugar de referencia para promover el acceso a derechos de los vecinos de Los Piletones y las villas aledañas.

La información relevada ha sido útil para confeccionar la guía de recursos barrial, a los fines de dotar a los habitantes y a las organizaciones barriales de conocimientos básicos para ejercer sus derechos.

En suma, se realizó el seguimiento de la ejecución del programa Prosur y su presupuesto y se estudió la posibilidad de exigir la implementación de mecanismos de regularización dominial. Se dio a conocer esta oficina ante los efectores públicos y la comunidad. Se sistematizaron los casos atendidos en el barrio a los fines de elaborar una estadística e identificar la problemática más importante para canalizarla.

Finalmente se inició un esquema de trabajo coordinado entre todas las OADs en relación al proceso de urbanización de villas.

4.5. Monitoreo de la aplicación de la Ley № 341 de créditos hipotecarios del IVC

La operativización de la Ley № 341 tiene numerosos inconvenientes para sus beneficiarios, ya que una vez que obtienen el crédito hipotecario –y

luego de haber salteado numerosos pasos burocráticos– no logran adquirir una propiedad por la negativa de las inmobiliarias a negociar con el IVC.

Las oficinas descentralizadas realizaron un relevamiento de las inmobiliarias que aceptan vender inmuebles al IVC en cada una de sus áreas de incidencia, encontrándose con un panorama desalentador, ya que muy pocos aceptan vender propiedades al Estado local, con los plazos y condiciones estipulados por éste.

A través de la sistematización de los casos en que se tramita la obtención de una vivienda definitiva a través de la operatoria de la Ley 341, se pudieron observar los siguientes nudos problemáticos:

- expedientes paralizados por razones presupuestarias
- expedientes paralizados por el cúmulo de otros trámites
- expedientes donde a pesar del transcurso de un tiempo razonable y de contar con todos los requisitos, el IVC no se pronunció
- expedientes cuyos créditos se encuentran otorgados y las familias no logran encontrar inmuebles por dichos montos
- expedientes que han originado la interposición de acciones judiciales por el incumplimiento parcial o total del Programa.

A raíz de los inconvenientes detectados, la Asesoría General Tutelar interpeló al Presidente del Instituto de la Vivienda Porteña a que realice acciones tendientes a superar los numerosos problemas que tiene la implementación del programa.

Emergencia habitacional. Información útil sobre el programa atención para familias en situación de calle

5. Derecho a la salud

5.1. Relevamiento de las problemáticas de salud

A partir de la instalación de la OAD Mataderos-Liniers, se llevó a cabo una aproximación diagnóstica mediante la cual se detectaron problemáticas diversas que coartan el correcto funcionamiento del sistema público de salud en la zona de Villa Lugano, Mataderos y Parque Avellaneda.

En primer lugar, se pudo constatar que los efectores locales de salud se encuentran saturados y los recursos humanos resultan insuficientes para atender la demanda de la población. Las áreas más afectadas son las de salud mental infantil (psicología, psiquiatría y psicopedagogía), trabajo social y fonoaudiología, dando lugar a la demora en la atención de niños, niñas y adolescentes y a las consecuentes dificultades generadas por no abordar las patologías en tiempo y forma. Por otro lado, pudo observarse que los CeSAC se encuentran abocados fundamentalmente a la actividad asistencial y han disminuido las actividades comunitarias relacionadas con la prevención y promoción de la salud. Finalmente se han detectado faltantes de insumos y mobiliario, dificultades en la adquisición y reparación de aparatología, e importantes deficiencias en la infraestructura edilicia de algunos de los CeSAC de la zona de incidencia de la OAD Mataderos-Liniers (CeSAC № 7 y CeSAC № 3).

Esta aproximación diagnóstica surge de la sistematización de la información recogida en una serie de entrevistas con los directivos de los CeSAC, informantes clave y otros efectores locales de educación y desarrollo social que trabajan articuladamente con el sistema de salud. Actualmente la OAD Mataderos-Liniers elabora una investigación a fin de profundizar los principales aspectos detectados en el diagnóstico inicial. A su vez, los temas referidos a seguridad, insumos, aparatología e infraestructura edilicia de los CeSAC se están trabajando conjuntamente con la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario № 1 en el marco del Expediente № 39.381 caratulado ''Asesoría Tutelar № 1 Fuero CAyT y Otros Contra GCBA S/ Amparo''.

5.2. Monitoreo de políticas públicas de adicciones

Durante 2011 se llevó a cabo desde las tres Oficinas de Atención Descentralizada una aproximación diagnóstica sobre la política pública de adicciones en la Ciudad de Buenos Aires. En este marco se constató que parte de la atención a pacientes con consumo problemático de sustancias psicoactivas en la Ciudad se lleva a cabo desde los Centros de Interven-

ción Asistencial Comunitaria (CIAC)[104], los cuales constituyen un programa de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, que forma parte de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Al respecto se verificó que la articulación de estos Centros con los efectores del Ministerio de Salud que intervienen en la misma problemática es escasa o nula, advirtiéndose así la ausencia de un abordaje interministerial, pese a lo dispuesto por la normativa vigente.[105]

Por otro lado, pudo observarse que los CIAC no cuentan con infraestructura propia pues funcionan en espacios prestados por otras áreas de Gobierno (como Centros de Salud, Servicios Zonales, escuelas secundarias, etc.). A pesar de eso, los integrantes de los equipos de estos Centros han optado por dividir sus días de atención y extender así su área de cobertura.

A finales de 2009 y comienzos de 2010, los trabajadores que hasta el momento eran contratados por ONGs que mantenían convenios con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pasaron a ser contratados por el propio Gobierno, logrando así que cada equipo cuente tan solo con un psicólogo permanente y un psiquiatra que semanalmente vaya rotando por los diferentes centros.

A su vez, el relevamiento efectuado identificó otros actores que participan en la atención a personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas en la zona, entre los que se encuentran las ''Madres contra el Paco'' y los equipos de sacerdotes para villas de emergencia, con espacios propios de atención y centros de día[106].

En relación a la atención de niños, niñas y adolescentes con problemáticas de consumo de drogas, cabe señalar que, aun cuando el ''Plan Integral y Multidisciplinario de Trabajo en la Villa 21-24''[107] se encuentra vigen-

104 Hoy se encuentran funcionando cinco CIAC y cinco anexos, los cuales se encuentran ubicados en la franja sur de la Ciudad de Buenos Aires (Mataderos, Villa Soldati, Lugano, Barracas y La Boca).

105 Ley de prevención y asistencia en el Consumo de Sustancias Psicoactivas (№ 2318/07) Ley de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires (№ 448) y Ley Nacional de Salud Mental (№ 26.657).

106 Por ejemplo, Niños de Belén y Hogar de Cristo, dependientes de la Parroquía Caacupé de la Villa 21-24.

107 El plan fue presentado en el incidente del Expte Judicial №12975/9, caratulado ''Villa 21-24 c/ IVC y otros''. Dicho Plan tiene como misión el abordaje de los niños, niñas y adolescentes con consumo de estupefacientes que se encuentran en situación de pasillo en la Villa.

te, el relevamiento realizado por las Oficinas Descentralizadas permitió constatar que el mismo no está siendo ejecutado. En su lugar, se han designado cinco Licenciados en Psicología en el CeSAC № 35 para la atención de demanda espontánea.

En conclusión, el relevamiento realizado sobre la política pública de adicciones en la Ciudad permite verificar que en la actualidad no existen programas específicos para la atención de niños menores de 16 años con problemáticas de consumo de drogas.

Esta aproximación diagnóstica surge de la sistematización de la información recogida en entrevistas con los consejeros, psiquiatras y psicólogos de los CIAC, responsables del área de consultorios externos de salud mental del Hospital Piñeiro, directivos del Centro de Día ''La otra base del encuentro'', organizaciones no gubernamentales de los barrios de incidencia de cada oficina e informantes clave y a través de los diversos casos individuales que han llegado a las OAD.

5.3. Programas de atención a embarazadas y niños menores de 2 años

Pese a que el Gobierno de la Ciudad informó recientemente que la tasa de mortalidad infantil habría descendido, los barrios del sur de la Ciudad siguen siendo aquellos donde se registra la mayor mortalidad. En particular, la Comuna 8 (que comprende los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo) presenta no sólo las tasas más altas de mortalidad infantil, sino también un crecimiento sostenido de las mismas para el período 2007 / 2009 (último período oficialmente informado con datos desagregados por comunas y por años completos).

Ante esta realidad, se propuso analizar las particularidades de las políticas públicas de Salud Materno Infantil en los barrios de incidencia de la OAD de Villa Soldati. A los efectos de contemplar una mayor cantidad de cuestiones vinculadas a la problemática, se indagó respecto de la atención del embarazo y el desarrollo y crecimiento de niñas y niños desde la primera infancia hasta los 4 años de edad.

5.4. Situación Nutricional de los alumnos del Distrito Escolar № 4

La malnutrición –en lo que respecta a la obesidad y el sobrepeso– es una problemática que está naturalizada en el ámbito escolar y que no recibe un tratamiento específico estatal. Este dato se cristaliza en la escasa cantidad de dietas especiales que las escuelas solicitan al organismo responsable, a pesar de tener un alto porcentaje de alumnos que padece es-

ta situación (conforme los estudios realizados por el Área de Salud Escolar del Hospital Argerich).

En el transcurso de 2011, la OAD La Boca-Barracas profundizó el trabajo de monitoreo sobre la política alimentaria en el ámbito escolar del barrio, temática con la cual se ha asumido un compromiso para garantizar el derecho a la salud y alimentación de los niños y niñas escolarizados de la zona, atento a las cifras que develan que entre el 35 y el 50% de éstos se encuentran mal nutridos.[108]

La malnutrición –en lo que respecta a la obesidad y el sobrepeso– es una problemática que está naturalizada en el ámbito escolar y que no recibe un tratamiento estatal específico

En este marco, se continuó el relevamiento a las instituciones escolares para supervisar las condiciones del servicio de comedores escolares que dependen de la Dirección General de Servicios Especiales del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se había iniciado en 2010.

Las visitas institucionales se realizaron en todas las escuelas de nivel primario de gestión estatal de modalidad jornada simple y completa del Distrito Escolar № 4, las cuales suman un total de 14.

En esta línea de intervención se impulsó una rueda de consulta con expertos en la materia[109] y se provocó información oficial[110], a los fines de conocer el estado nutricional de los niños de la Ciudad y la articulación de los dispositivos interministeriales dispuestos desde las diferentes áreas.

Para incidir en esta situación, se organizó una Jornada de Trabajo ''Nutrición en las Escuelas'' junto a las vicedirectoras de los establecimientos visitados, para lo cual se contó con la presencia de especialistas del Programa

108 Según estudio realizado por el Área de Salud Escolar del Hospital Argerich.

109 Entrevistas a responsables de los Centros Comunitarios de Salud, Regiones Sanitarias y programas específicos del Ministerio de Salud y de Educación de la Ciudad.

110 Oficios judiciales a organismos públicos, entre ellos al Consejo de Derechos de Niños/as y Adolescentes, a las Direcciones Generales de las Regiones Sanitarias 1, 2 , 3 y 4, al de Programa Salud Escolar del Área Programática del Hospital Argerich y del Hospital Penna. Asimismo se solicitó información a los Centros de Salud Comunitarios № 9 y № 41.

de Salud Escolar del Hospital Argerich y del Centro de Salud Comunitario № 41, quienes sumaron aportes desde la óptica de salud y educación para facilitar la visibilización del problema. Dicho encuentro tuvo una alta repercusión en los medios de comunicación locales y barriales.

Como resultado de estas líneas de incidencia, se visualizaron ciertos nudos problemáticos en relación a la imposibilidad de acceder a los certificados para la obtención de dietas especiales, la consecuente reducción de alumnos que acceden a las mismas, la forma en que se presentan los alimentos, la menor cantidad de raciones que brinda el concesionario en relación a la matrícula, la insuficiente cantidad de camareras de acuerdo a la cantidad de alumnos, la falta de elementos esenciales para un adecuado servicio de comedores en algunos de los establecimientos educativos –como sillas y utensilios– y las deficiencias edilicias, en tanto que existen escuelas que carecen de comedores adecuados para prestar el servicio.

Otra dificultad es que el tamaño de las porciones –en algunas comidas específicas– no se corresponde con el gramaje estipulado en el mosaico dispuesto en el pliego, lo que significa que en ocasiones los alumnos ingieren menos cantidad de lo pautado. Dicha problemática fue alertada por algunos directivos de los establecimientos y contemplada por esta oficina a los fines de realizar las interpelaciones correspondientes ante el Ejecutivo local.

Estas circunstancias específicas detectadas trazan futuras líneas de acción que contemplarán mecanismos de control rigurosos para el año 2012.

5.5. Derecho a la alimentación: deficiencias en el traspaso desde Ticket Social hacia Ciudadanía Porteña

En 2011 se elaboró un documento de trabajo a partir de la sistematización de la gran cantidad de casos atendidos en las OAD de hogares receptores de Ticket Social que cumplen con los requisitos de traspaso hacia Ciudadanía Porteña, pero ven demorado ese trámite. Para la elaboración de ese documento se solicitó además información oficial relativa al procedimiento de traspaso desde un programa hacia el otro.

En líneas generales, allí se exponen cuestiones relativas al procedimiento de ingreso a Ciudadanía Porteña y se explica que, actualmente, el principal acceso al Programa es a través del Programa Ticket Social. Recordemos que este programa al momento de su creación incorporó a los receptores del programa AADF (cajas) como sustituto y paliativo hasta tanto puedan ingresar a Ciudadanía Porteña. El programa Ticket Social se compuso por hogares que en 2006 recibían la caja pero no cumplían con

los requisitos de ingreso a Ciudadanía Porteña, es decir, por aquellos hogares cuyos titulares no contaban con DNI ni con la residencia de 2 años en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, otros destinatarios del Ticket fueron los hogares que cumplían los requisitos de ingreso previstos en la Ley № 1.878, que desde el último operativo de inscripción de CP en 2006, se ubicaron bajo la línea de la pobreza pero no habían podido ingresar al Programa debido al cierre de su inscripción.

Ante la ausencia de normativa específica que explique el procedimiento de traspaso, la Dirección General de Ciudadanía Porteña informó que la inclusión de los hogares de Ticket Social en Ciudadanía Porteña se efectivizaría en el momento en que los hogares se encontraran en condiciones de acceder a dicho Programa. Mientras no cumplieran con los requisitos establecidos por la Ley № 1.878, los hogares seguirían recibiendo el subsidio en el marco del Ticket Social. A fin de efectivizar el traspaso, se notificó a los titulares que se presentasen en las oficinas de Ciudadanía Porteña con el objeto de completar la inscripción en el mismo. Si la documentación estaba completa, Ciudadanía Porteña solicitaría al Registro Único de Beneficiarios (RUB) que visite su domicilio.

La Dirección General de Ciudadanía Porteña informó que el tiempo de duración del traspaso de hogares variaría entre los 30 y 60 días, debido a que las bases de receptores eran emitidas a otras entidades públicas, no dependientes de esa Dirección. Sin embargo, a través de las actuaciones de las OAD se pudo demostrar que dicho traspaso se extiende demasiado en el tiempo. De hecho, según profesionales de Ticket Social, el RUB demora muchísimo en realizar la entrevista y eso es lo que dificulta el traspaso. Es por ello que este procedimiento suele extenderse de entre 6 meses hasta un año.

En suma, esta demora de la Administración implica una fuerte vulneración al derecho a una alimentación adecuada de amplios grupos familiares. El documento de trabajo elaborado fue insumo para la discusión de los profesionales del área de litigio estratégico.

6. Derecho a la recreación en la Boca

Cierre del Patio Recreativo de la calle Ministro Brin

A raíz de denuncias recibidas por vecinos de la zona y del trabajo en red con los efectores locales del barrio de La Boca, la Oficina de Atención Descentralizada interpeló al Ejecutivo local en pos del reestablecimiento del correcto funcionamiento del Patio de Recreación Activa № 5, ubicado en la calle Ministro Brin 841, a fin de garantizar el pleno goce y ejercicio

del derecho al esparcimiento y recreación de los niños, niñas y adolescentes del barrio.

En el marco del trabajo realizado se pudo constatar que el mencionado predio se encuentra cerrado y no cumple con el destino estipulado en el Programa Convenios de Mantenimiento y mejoras para los patios de recreación activa y en la Resolución Nro. 7/SSDEP/SSATCIU/10: realización de actividades deportivas y espacio de esparcimiento para la libre recreación de los vecinos, en el horario de 8 a 22.

Frente a las infructuosas interpelaciones realizadas, se comenzó a trabajar articuladamente con la Asesoría de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario № 1 a fin de de iniciar acciones judiciales al respecto.

CAPÍTULO VI

DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. Fortalecimiento de capacidades institucionales del MPT

1.1. Criterios Generales de Actuación

Teniendo como horizonte la adecuación del rol y el accionar de los integrantes del Ministerio Público Tutelar a la normativa vigente en materia de protección integral de derechos, la Asesoría General Tutelar, como cabeza conductora del organismo, ha dispuesto durante 2011 criterios generales de actuación en diferentes campos de intervención.

a. Visitas e inspecciones a instituciones de albergue. La Resolución AGT 12/2011[111] aprueba un protocolo común de actuación para la realización de visitas institucionales a las instituciones de albergue de niños, niñas y adolescentes, que realizan los agentes de la Asesoría General Tutelar y de las Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario.

b. Procesos judiciales de desalojo. La Resolución AGT 14/2011[112] aprueba criterios para la intervención de los Asesores en los procesos judiciales de desalojo, restitución de inmuebles, o ante vías de hecho administrativas, frente a amenaza, riesgo o la concreción de situación de calle que afecte a niños, niñas y adolescentes o a personas afectadas en su salud mental.

c. Sistema de turnos para horarios inhábiles. Las Resoluciones AGT 120/2011[113] y 130/2011[114] aprueban un sistema de turnos de atención de las

111 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-0122011-aprobar-protocolo-visitas-institucionales-15-03-11.html

112 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-0142011-establecer-criterio-general-de-actuaci-n-18-03-11.html

113 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-1202011-sistema-de-turnos-14-07-11.html

114 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-1302011-rectificar-resoluci-n-120-25-07-11.html

Asesorías de Primera Instancia ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario. La intención es facilitar la realización de consultas y demandas espontáneas en situaciones que involucren la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y adultos afectados en su salud mental durante las 24hs. del día, los 365 días del año.

d. Equipo de Abogados/as del Niño. La Resolución AGT 210/2011[115] aprueba la conformación de un Equipo de Abogados/as de la niña, el niño y el adolescente cuyo objeto será realizar la defensa técnica de los derechos y garantías reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente con absoluta observancia de sus voluntades en todo procedimiento administrativo o judicial.

1.2. Planificación y evaluación de actividades

A la luz de los objetivos generales para el periodo 2011-2013 y a partir del desarrollo de un esquema participativo, los integrantes del MPT han planificado las actividades a llevar adelante en lo que refiere a las *líneas de acción, objetivos específicos, actividades y resultados esperados, áreas internas y actores externos involucrados* en la tarea, *insumos* necesarios e *indicadores de avances*.

El objetivo es garantizar el desarrollo coordinado de las actividades de las distintas áreas, optimizar la utilización de los recursos de la organización y facilitar el proceso de evaluación periódica de los avances.

1.3. Formación permanente

a. Encuentros de Reflexión Internos

Con el objetivo de abordar temas específicos del quehacer cotidiano e intercambiar experiencias entre los integrantes del Ministerio Público Tutelar se realizaron 10 encuentros de reflexión internos. Cada uno de ellos estuvo a cargo de un área o dependencia específica, en los cuales se abordaron diferentes temas: el acceso al derecho a una vivienda digna, la importancia de la figura del abogado del niño como garantía del debido proceso, la política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, entre otros. Participaron más de 100 agentes entre magistrados, funcionarios y empleados, quienes pudieron generar un espacio común de reflexión.

115 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-2102011-conformar-cuerpo-de-abogados-del-ni-o-071112.html

b. Curso Interno: "El vínculo entre el presupuesto y los Derechos Humanos"

Facilitar las herramientas necesarias para examinar y analizar presupuestos públicos, comprender sus vínculos con la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales y lograr identificar posibles situaciones de incumplimiento de las obligaciones estatales fueron los objetivos que guiaron el curso estructurado sobre dos encuentros teóricos y tres prácticos, que contó con la participación de más de 40 agentes de la AGT.

2. Relaciones interinstitucionales

2.1. Incidencia en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad

a. Estudio y revisión de la Ley № 2.881

La Asesoría General Tutelar realizó un seguimiento del proceso de reforma y 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.

En este marco, participó de las reuniones de la Comisión Especial de Estudio y Revisión de la Ley № 2.881 de la Legislatura de la Ciudad, creada por Resolución 193/2010 y su modificatoria 264/2010. Allí se presentaron diversos informes sobre la situación de las personas menores de edad alojadas en instituciones de albergue, así como criterios de intervención del MPT y un proyecto de elaboración de criterios generales de intervención de los organismos que tienen incumbencias por ley, como 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.

En julio de 2011, luego de que la Legislatura solicitara la opinión técnica sobre el proyecto de reforma elaborado por la Comisión Especial (Exp. 2116-D-2011), la Asesoría General Tutelar emitió un dictamen mediante el cual se discutieron algunas de las modificaciones propuestas, a la vez que realizó recomendaciones orientadas a ajustar la nueva norma a los estándares que fijan las leyes 26.061 y 114.

Finalmente, en la sesión del 24 de noviembre del mismo año, la Legislatura dio un paso importante y consiguió la aprobación inicial del proyecto que modifica la Ley № 2.881[116].

116 Para más información sobre el tema, consulte en este Informe el Capítulo II.

b. Presentación y aprobación de Proyecto sobre Políticas Habitacionales

En el marco del seguimiento de las reuniones de la Comisión de Vivienda, la AGT presentó un informe sobre déficit habitacional en la Ciudad y luego un proyecto de ley sobre Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda (Exp. 409-P-2011), asumido como propio por los Diputados Martín Hourest, Rocío Sánchez Andía, Diana Maffía y María América González. La propuesta legislativa fue sancionada por el pleno de la Legislatura el 24 de noviembre de 2011, tras conseguir despachos en las comisiones de ''Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud'' y ''Vivienda''[117].

c. Presencia en la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud

Integrantes de la Asesoría General Tutelar participaron durante todo 2011 en la Comisión para el seguimiento de los proyectos vinculados a su área de incumbencia. A fin de enriquecer un debate técnico y comprometido, se presentaron diversos informes y dictámenes. A modo de ejemplo puede citarse el proyecto para legitimar el Programa Adolescencia, que se encuentra vigente en el GCBA, en el cual se utilizó como insumo para el debate el informe producido por las Oficinas de Atención Descentralizada (OAD) del MTP.

d. Debate por la creación de los Centros de Primera Infancia

Se participó activamente en el debate parlamentario de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social aportando un informe elaborado por las Oficinas de Atención descentralizada sobre el alcance jurídico del proyecto de ley, en el que se aconseja la creación de los Centros de Primera Infancia en tanto y en cuanto no sean concebidos como dispositivos del área de Desarrollo Social. Se recomienda que los Centros se conciban armónicamente dentro de la totalidad del sistema educativo y de cuidado regulado por el Estado. De esta manera se evita la fragmentación del sistema y se preserva el principio de unidad pedagógica de nivel inicial consagrado por la Ley de Educación Nacional[118].

117 Para más información, consultar en este Informe el Capítulo II, 2.6 Presentación de proyecto de ley sobre prioridad de niños, niñas y adolescentes en materia de vivienda digna (Ley № 4.042)

118 Para más información sobre el tema consultar en este Informe el Capítulo V: Atención Descentralizada.

e. Órgano de Revisión en Salud Mental dentro de la Ciudad de Buenos Aires

La AGT propuso y llevó a cabo acciones de incidencia en el marco de la reglamentación de la Ley № 26.657, a fin de que se considere específicamente la existencia de un Órgano de Revisión Local, instancia que prevé la propia ley,– independientemente del Órgano de Revisión Federal que ejerce las funciones que le son propias–. Estas acciones contaron con el apoyo de diversos actores relevantes en la temática, provenientes tanto de la sociedad civil como del Estado. Entre ellos cobra relevancia el Proyecto de Declaración firmado por diputados de diferentes bloques de la Legislatura, mediante el que se solicitó que la reglamentación de la Ley Nacional contemple la competencia de la Ciudad de Buenos Aires y respete la autonomía jurisdiccional para crear su propio Órgano de Revisión en el marco de los artículos 1 y 40, inciso j) de la Ley[119].

f. Presupuesto y políticas públicas

Se realizó la elaboración y el envío de dos documentos al momento de iniciar la discusión parlamentaria del presupuesto. El primero contiene un análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto con los resultados del trabajo de monitoreo de la evolución del gasto destinado a las políticas públicas de infancia y salud mental, mientras que el segundo establece 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 Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)[120].

g. Foro organizado por las Comisiones de Salud y de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación

La Asesora General Tutelar, Laura Musa, fue invitada a participar en el foro - debate sobre componentes jurídicos, médicos y éticos de proyectos de ley relacionados con la libertad y dignidad de las personas ante tratamientos médicos al final de la vida. En este contexto, expuso sobre los ar-

119 Para más información sobre el tema consultar en este Informe el Capítulo III: Salud mental y derechos humanos.

120 Para más información, consultar en este Informe el Capítulo I: Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Las versiones digitales de ambos documentos se encuentran disponibles en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/publicaciones.html

tículos de los proyectos en discusión que refieren a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a las personas afectadas en su salud mental.

h. Acceso a la Justicia

La AGT emitió un dictamen que fue presentado ante la Comisión de Justicia en el cual expresó formalmente a la Legislatura su oposición a la aprobación del proyecto de ley presentado por el oficialismo (Exp. 2429-D-2011), que propone modificar el Código Contencioso, Administrativo y Tributario restringiendo las medidas cautelares en procesos judiciales contra el sector público[121]. Asimismo, se mantuvieron reuniones con legisladores de diferentes bloques con el objeto de aclarar los alcances de las medidas propuestas por el proyecto.

2.2. Incidencia en el ámbito del Congreso de la Nación

a. Reforma de la Ley de Adopción

Durante 2011, la Asesoría General Tutelar participó del debate parlamentario en las reuniones convocadas por las Comisiones de Legislación General y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, en las cuales se pusieron en discusión los 14 proyectos presentados por los legisladores que buscan modificar la normativa en materia de Adopción. Se generaron numerosos insumos con el objeto de fortalecer la discusión desde la perspectiva del derecho del niño a tener una familia y a que se respete su identidad. Asimismo, se presenciaron las reuniones que convocó la Comisión de Legislación General de la Cámara de Senadores.

El 6 de junio de 2011, la Asesora General Tutelar, Laura Musa, participó junto a la Diputada Nacional María Luisa Storani de una conferencia de prensa donde se expusieron los puntos centrales que contiene el proyecto de ley presentado por la diputada, que cuenta con el asesoramiento técnico del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires[122].

Finalizado el año parlamentario no se consiguió dictaminar en ninguna de las dos Cámaras del Congreso. En consecuencia, la Asesoría continuará promoviendo la discusión en torno de una Ley de Adopción acorde, cuya sanción a nivel nacional impacte directamente en la Ciudad de Buenos Aires favoreciendo la adecuación de la institución de la Adopción a las leyes 26.061 y 114.

121 Para más información, leer: http://www.puntojus.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2287:el-ministerio-publico-tutelar-se-opone-a-un-proyecto-que-restringe-las-medidas-cautelares-en-procesos-judiciales&catid=199:seccion-justicia

122 Ver repercusiones en prensa en: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-169618-2011-06-07.html

b. Ley de Trata de Personas

Se participó de las Comisiones de Diputados en las que se debatió la modificación de la Ley № 26.364 sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas. La Cámara Alta otorgó media sanción y colocó la discusión para el siguiente año parlamentario en Diputados. De esta manera, se continuó trabajando este tema, que reviste interés para la AGT y para la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y convocó a diversos actores con el objeto de poner en la agenda de las políticas públicas de la Ciudad un circuito y procedimiento que unifique los criterios de actuación de las áreas intervinientes.

c. Comisión Bicameral Ciudad de Buenos Aires

Se siguió el proceso legislativo en la Cámara de Diputados por medio del cual se culminó la tercera etapa de transferencias de competencias penales y contravencionales de la Justicia Nacional Ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, la ley obtuvo aprobación y fue promulgada con el número 26.702.

d. Impulso a la creación de la Comisión Bicameral que nombra al Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

La AGT realizó un seguimiento de los proyectos que buscan dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley Nacional № 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Dicho artículo exige que para la designación de la figura del *defensor* –que tendrá a su cargo la tarea de velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales– se debe conformar una Comisión Bicameral integrada por diez miembros, cinco de cada Cámara, en el ámbito del Congreso Nacional. A lo largo de 2011 la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos no puso en discusión los proyectos postergando de esta manera un año más la elección del Defensor del Niño.

e. Presentación de Proyecto de Ley "Prohibición de toda privación de libertad, detención, alojamiento o aprehensión de personas menores de edad en comisarías, dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad"

La Asesoría General Tutelar, acompañando a legisladores nacionales de diferentes bloques parlamentarios, participó de la presentación de un proyecto de ley que prohíbe la detención de niños y adolescentes de hasta 16 años en comisarías, dependencias policiales o de otras fuerzas de segu-

ridad. Esta iniciativa, que recoge la experiencia exitosa del habeas corpus presentado por la AGT en 2008 busca adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa nacional e internacional de derechos humanos, en lo que refiere a la Justicia Penal Juvenil. La propuesta contó con el apoyo de Marta Maurás, Vice presidenta del Comité de Naciones Unidas para la Convención de los Derechos del Niño[123].

2.3. Participación en espacios institucionales del Poder Judicial de la Ciudad

Los días 25 y 26 de octubre de 2011 se llevaron adelante *las III Jornadas de Actualización del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. El aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires fue el escenario de distintos paneles y conferencias en los cuales se abordaron cuestiones que hacen a la labor cotidiana de los actores que integran el Poder Judicial de la Ciudad tanto en el fuero Penal, Contravencional y de Faltas como en el Contencioso, Administrativo y Tributario.

Personalidades en la materia fueron invitadas por el Ministerio Público Tutelar para integrar uno de los paneles. Entre otros, estuvieron la Dra. Nelly Minyersky, quien presentó algunas reflexiones en torno a la Ley № 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y el Dr. Bartumeu Romero, quien compartió sus argumentos como juez de una acción de *habeas corpus* que declaró como privación de la libertad el hecho de que niñas/os y adolescentes permanecieran internados en hospitales psiquiátricos pese a contar con alta de internación.

A su vez, desde el Ministerio Público Tutelar se llevó adelante un panel específico sobre *El acceso a Justicia de niñas, niños, adolescentes y personas afectadas en su salud mental en el paradigma de la protección integral*, en el que disertaron los tres asesores de primera instancia: el Dr. Juan Carlos Toselli, quien abordó cuestiones referidas al efectivo acceso a la salud y el respeto a los derechos fundamentales; el Dr. Jorge Luis Bullorini, quien expuso sobre el derecho a la vivienda y la sucesión de desalojos en la Ciudad; y la Dra. Mabel López Oliva, quien compartió la experiencia de dos casos judiciales en los que estuvieron en juego los derechos de los niños más vulnerables. La Dra. Romina Faerman, Coordinadora del Área Jurisdiccional de la Asesoría General Tutelar, presidió el panel, mientras que la relatoría estuvo a cargo de la Lic. María Eva Ortellao, trabajadora social integrante de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia № 2.

123 Para más información consultar en este Informe el Capítulo IV: Intervenciones en materia Penal, Contravencional y de Faltas.

La Asesora Tutelar Adjunta de Incapaces, Dra. Magdalena Giavarino, formó parte del panel de apertura y del respectivo a Salud Mental.

2.4. Acciones de intercambio con Ministerios Públicos provinciales

Intercambiar experiencias con defensores y asesores de las distintas jurisdicciones del país se ha convertido en un importante eje de trabajo para la Asesoría General Tutelar de la Ciudad, en el marco del proceso de redefinición de las funciones y modalidades de acción.

Durante 2011 se coorganizaron encuentros en las provincias de Chaco, Corrientes, Santa Cruz y Catamarca, junto a los directivos de los Ministerios Públicos. A ello debe sumarse la participación de Laura Musa en las XXIV Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos que cada año organiza el Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina, que en 2011 se realizó en la Provincia de Salta. En esa ocasión, Laura Musa fue invitada por el Colegio Público de Abogados y Procuradores de dicha provincia a disertar sobre la figura del Abogado del Niño.

A cada uno de estos encuentros asistieron funcionarios de esta Asesoría General Tutelar, quienes compartieron paneles junto con colegas de cada provincia anfitriona para disertar sobre las características principales del sistema de protección integral y los diferentes roles y funciones de los organismos que lo integran; la experiencia del proceso de implementación de este sistema en distintas provincias del país; las particularidades de las medidas administrativas de protección excepcional y el rol que ante ellas asume el Poder Judicial; la necesidad de dar impulso a una ley de responsabilidad penal juvenil; el control de internación de niños, niñas y adolescentes afectados en su salud mental en el marco de la Ley № 26.657; las acciones de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; y la insistencia en que no hay obstáculo capaz de impedir la plena aplicación de la Ley № 26.061 que, en tanto ley de orden público, es de aplicación obligatoria y debe constituir un piso mínimo de derechos y garantías en todo el territorio nacional.

A continuación se detallan los encuentros realizados durante 2011:

a. Encuentro en las Provincias de Chaco y Corrientes (23 y 24 de mayo)

Las Jornadas fueron co-organizadas por la Procuración General de la Provincia de Chaco, la Fiscalía General de la Provincia de Corrientes y la Asesoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Contó con la

presencia del Procurador General de la Provincia del Chaco, Jorge Edgardo Canteros, el Fiscal General de la Provincia de Corrientes, César Pedro Sotelo, el Procurador General de la Provincia de Formosa, Claudio Ramón Aguirre y el Juez del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, Carlos Rubín.

Además, asistieron legisladores provinciales, funcionarios de la administración, jueces, asesores de menores, defensores y fiscales. Los debates e intercambios resultaron especialmente ricos dado el contexto de revisión de la legislación provincial en materia de protección integral de derechos.

En ese marco, se formalizó un acuerdo de cooperación entre la Procuración General de Chaco, Formosa y Misiones, la Fiscalía General de Corrientes y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

b. Encuentro en la Provincia de Santa Cruz (8 y 9 de septiembre)

Las Jornadas fueron organizadas junto a la Defensoría General de Santa Cruz, a cargo del Dr. Domingo Norberto Fernández, y la Escuela de Capacitación y Perfeccionamiento Judicial de esa provincia, a cargo del Dr. Enrique O. Peretti, Vocal del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de Santa Cruz.

c. Encuentro en la Provincia de Catamarca (27 y 28 de octubre)

Organizadas junto a la Procuración General de la Provincia, a cargo del Dr. Enrique Lilljedhal. Más de 150 profesionales que se abocan a la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes desde distintos ámbitos participaron del encuentro. Entre ellos, legisladores, magistrados y funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como funcionarios de la Secretaría de Infancia y Adolescencia. La reflexión en torno de los ejes que deben estructurar la legislación local en materia de protección integral de derechos cobró especial centralidad debido el debate parlamentario que atraviesa la provincia en la actualidad, el cual tiene como fin adecuar la legislación e institucionalidad a la normativa nacional e internacional vigente.

2.5. Celebración de convenios

a. Convenio entre el Ministerio Público Tutelar y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).(Res. AGT 66/2011)[124]

El objetivo es desarrollar en forma conjunta estrategias y proyectos a fin de promover el respeto y la vigencia de los Derechos Económicos, So-

124 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-0662011-aprobar-convenio-de-cooperaci-n-17-05-11.html

ciales y Culturales reconocidos por la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

b. Convenio de Coordinación entre el Ministerio Público Tutelar y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). (Res. AGT № 77/2011)[125]

El mismo se realizó a fin de contar con la asistencia técnica específica para analizar aspectos concretos del Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires en lo que hace a los programas y actividades para la infancia, la adolescencia y la salud mental.

c. Convenio Marco de Cooperación Institucional firmado entre el MPT, la Procuración General de la Provincia de Chaco, la Fiscalía General de la Provincia de Corrientes y la Procuración General de la Provincia de Misiones (Res. 139/2011)[126]

Su objetivo consiste en llevar adelante diferentes actividades de cooperación e intercambio como la realización de eventos conjuntos que se enmarcan en este acuerdo.

d. Convenio de cooperación con la Escuela de Capacitación y Perfeccionamiento Judicial de la provincia de Santa Cruz (Res. 172/2011)[127]

La intención es continuar realizando actividades conjuntas y aunar esfuerzos en la protección de los derechos de la infancia y de las personas afectadas en su salud mental.

2.6. II Concurso de monografías inéditas

Con la meta de propiciar la revisión de las prácticas y el intercambio de experiencias en distintas jurisdicciones del país, en el marco de los procesos de adecuación de las normativas provinciales y de la redefinición de las funciones y modalidades de intervención, se convocó al II Concurso de Monografías Inéditas sobre "Dificultades y desafíos de los defensores y asesores de menores para la plena vigencia de la Ley № 26.061" (Res. 129/2011), y se propusieron los siguientes ejes temáticos: La institucionalización de niñas, niños y adolescentes como medida de último recurso. El

125 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-0772011-aprobar-acta-de-coordinaci-n-31-05-11.html

126 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-1392011-convenio-cooperaci-n-04-08-11.html

127 http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/resoluci-n-agt-n-1722011-convenio-santa-cruz-260911.html

control de las medidas y de las instituciones de albergue; Responsabilidad Penal Juvenil; El derecho del niño a ser oído; Exigibilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; El acceso a la salud mental de niños, niñas y adolescentes.

Para la selección de los trabajos recibidos se convocó a un comité evaluador conformado por magistrados y funcionarios de diferentes jurisdicciones del país, con una trayectoria destacada en la defensa de los derechos humanos: la Dra. Rita Custet Llambi, Defensora General de la Provincia de Río Negro; el Dr. Julián Axat, Defensor Penal Juvenil de La Plata, Provincia de Buenos Aires; la Dra. Martha Althabe, Secretaria Letrada de la Fiscalía General de la Provincia de Corrientes; y la Dra. Ana G. Peracca, Secretaria Relatora de la Procuración General de la Provincia de Catamarca; quienes con generosidad realizaron el proceso de selección de los trabajos.

Del conjunto de monografías recibidas se seleccionaron 7 trabajos que fueron publicados en el libro Diálogo Abierto. *Acerca de la implementación de la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*, junto con otros trabajos surgidos de experiencias de intercambio.

Los escritos abordan temas diversos como los roles del asesor de menores y del abogado de confianza, la accesibilidad a la atención en salud mental de los niños, niñas y adolescentes alojados en hogares, la necesidad de reformular el Código Civil a la luz de la nueva normativa en materia de infancia, la mediación penal juvenil y la necesidad de dar impulso a las reformas legislativas en aquellas provincias en las que aún rige el sistema de patronato.

2.7. Cursos de capacitación on line

El Ministerio Público Tutelar llevó adelante un curso de capacitación *on line* titulado *Niñez, Adolescencia y Salud Mental*. La primera edición del curso se desarrolló en agosto de 2011 y, en atención a la gran aceptación que tuvo esta iniciativa, se realizó una segunda edición en octubre. Más de 100 profesionales de distintas provincias argentinas participaron del mismo.

La finalidad de esta iniciativa consistió en propiciar el intercambio y transferencia de experiencias que se generan en la Academia, los diferentes Poderes del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la promoción, restitución y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental. Los

materiales de estudio formaron parte de una biblioteca virtual actualizada a la que accedían los cursantes. A la vez, la modalidad *on line* permitió la reciprocidad en el envío de información novedosa y útil entre colegas, incluso de diferentes zonas del país.

Esta actividad contó con el aval del Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, la Carrera de Ciencia Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Sur Argentina.

La estructura del curso consistió en cuatro módulos de 4 horas cada uno, llegando a una extensión total de 16 horas por mes. El primer módulo trató sobre *El derecho a la convivencia familiar: Niños privados de cuidados parentales. El derecho al debido proceso y la garantía del abogado del niño*. El segundo abordó: *El acceso a la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos*. El tercero: *El acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva de derechos humanos*. El cuarto versó sobre Derecho Penal Juvenil.

Cada apartado contó con un video filmación de cierre realizado por expertos como el Lic. Leonardo Gorbacz, autor de la Ley Nacional de Sa-

Página inicial del Curso *on line* **Niñez, Adolescencia y Salud Mental**

lud Mental; el Dr. Gustavo Maurino, Co-director de ACIJ; el Dr. Emilio García Méndez, presidente de la Fundación sur Argentina y Laura Musa.

3. Comunicación institucional

3.1. Publicaciones institucionales[128]

Las publicaciones institucionales del Ministerio Público Tutelar se orientan a sociabilizar y dar difusión a la información y los análisis surgidos del proceso de trabajo de las distintas áreas del organismo en aquellas temáticas que puedan resultar de utilidad a otras instituciones y profesionales dedicados a la promoción de los derechos de niños, niñas y personas usuarias del servicio de salud mental. Asimismo, para la elaboración de las mismas, en algunos casos se convocó a expertos y actores claves a fin de compartir sus análisis y reflexiones sobre temáticas cuyo abordaje resulta prioritario y requiere de la construcción de acuerdos entre diferentes sectores.

Además de sus Informes Anuales de Gestión, el Ministerio Público Tutelar publica estos trabajos a través de una colección de publicaciones institucionales titulada *De Incapaces a Sujetos de Derechos*, y a través de *Documentos de Trabajo MPT* que consisten en informes breves. Todo el material se publica a través de la Editorial Eudeba, mediante un convenio de cooperación y asistencia. Asimismo se encuentra disponible en el sitio Web del organismo –www.asesoriatutelar.gob.ar– o puede ser solicitado en su versión impresa comunicándose con la Oficina de Comunicación del Organismo[129].

a. Colección de Publicaciones Institucionales *De Incapaces a Sujetos de Derechos*

• Panorámicas de Salud Mental. A un año de la sanción de la Ley 26.657 - № 6[130]

Se trata de una compilación de artículos escritos por Alfredo Kraut, Jorge Rossetto, Alejandra Barcala, Leonardo Gorbacz, Nicolás Diana, y por representantes de la Asamblea Permanente de Usuarios y Sobrevivientes de Servicios de Salud Mental (Apussam), la Red por los Derechos de las persona con Discapacidad (REDI), la Asociación Intercambios, y los equipos de la Asesoría General Tutelar, que abordan entre otros temas, el proceso de construcción del nuevo marco normativo e institucional, las experien-

128 Todas disponibles en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones

129 Telefónicamente al 5297-8030 o por correo electrónico a prensa-agt@jusbaires.gov.ar

130 Para más información sobre el libro consultar en este Informe de Gestión el Capítulo III: Salud Mental y Derechos Humanos.

Libros N°5 y N° 6 de la Colección de publicaciones institucionales del MPT: *De Incapaces a Sujetos de Derechos*

cias de desmanicomialización, las fallas en las políticas públicas y el abordaje que debería tener la problemática de adicciones.

• Programa Ciudadanía Porteña ¿Con todo derecho? Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes - № 5

La publicación busca poner de relieve las debilidades y fortalezas del principal programa de transferencias condicionadas de ingresos, actualmente vigente en la Ciudad de Buenos Aires. Fue realizado bajo a la asistencia técnica del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) a partir de la necesidad de contar con un diagnóstico del funcionamiento del mismo en atención a la multiplicación de reclamos recibidos[131].

b. Documentos de Trabajo MPT

Desigualdad educativa en la zona sur de la Ciudad / Documento de Trabajo MPT № 13 / Diciembre 2011

Derecho a la educación y derecho al cuidado: Políticas públicas para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires / Documento de Trabajo MPT № 12 / Noviembre 2011

131 Para más información sobre el libro consultar en este Informe de Gestión el Capítulo 1: Acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Documentos de trabajo del MPT

Presupuesto y Políticas Públicas (Documento de actualización) / Documento de Trabajo MPT № 11 / Agosto 2011

La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Experiencias y desafíos en los barrios de la zona Sur de la Ciudad 2009-2011 / Documento de Trabajo MPT № 10 / Junio 2011

3.2. Boletín Informativo

Con una frecuencia mensual, el Ministerio Público Tutelar elabora y difunde vía correo electrónico un Boletín Informativo. El mismo ha sido ideado con la finalidad de comunicar las principales acciones judiciales, de incidencia, eventos, jornadas y demás actividades de interés desplegadas por el organismo durante el período correspondiente.

Para suscribirse sólo hay que enviar un correo electrónico a prensa-agt@jusbaires.gov.ar, indicando en el asunto la intención de suscripción al mismo.

3.2. Resumen diario de Noticias

El Equipo de Comunicación de la AGT realiza diariamente una búsqueda, selección y posterior envío de las noticias que revisten importancia para el quehacer del Ministerio Público Tutelar. Este Resumen de Noticias es recibido por los integrantes del organismo en sus casillas de correo y permite una actualización periódica en cuanto a las novedades vinculadas con infancia y salud mental difundidas en los medios de comunicación.

Boletín Informativo Mensual

Página web
www.asesoriatutelar.gob.ar

3.3. Página Web

La Página Web del Ministerio Público Tutelar –www.asesoriatutelar.gob.ar– fue pensada, diseñada y elaborada con la intención de constituirse en un fuente permanente de material innovador e información útil sobre cuestiones de infancia, adolescencia y salud mental al alcance de todas aquellas personas que requieran insumos sobre las temáticas propias. Tanto profesionales, efectores, académicos como estudiantes y usuarios cuentan con datos relevantes y actualizados como documentos de análisis en lo que respecta al quehacer cotidiano del Ministerio Público Tutelar.

3.4. Relaciones con la prensa

La difusión a través de los medios de comunicación de las acciones impulsadas por el MPT –a través, por ejemplo, del envío de gacetillas y comunicados de prensa– es otra de las estrategias desarrolladas para lograr mayor presencia del organismo en los debates sociales relativos a los derechos de infancia y salud mental.

Durante 2011 hubo más de 100 repercusiones sobre el accionar de este Ministerio en los medios de comunicación, algunas de las cuales pueden encontrarse en la sección ''El MPT en la prensa'' de la Web institucional.

En cuanto a notas publicadas, tanto en medios de comunicación nacionales como provinciales y barriales, se puede observar un afianzamiento y una presencia del MPT como referente en lo que atañe a consultas so-

bre derechos de niños, niñas y adolescentes, así como en cuestiones de salud mental.

Dada la importancia de las Oficinas de Atención Descentralizada y su incidencia en las zonas que abarcan, se realizaron encuentros con periodistas de medios barriales con el objetivo de que conocieran los alcances de las mismas. Las/os comunicadoras/es tuvieron, además, la oportunidad da dar su mirada sobre los temas que ven de forma más preocupante en cada barrio estableciéndose de ese modo un ágil y fluido intercambio de información.

3.5. Imagen Institucional

Durante 2011 se continuó con la tarea de afianzar la imagen institucional del Ministerio Público Tutelar, con la finalidad de contribuir a la identidad del organismo y reforzar su presencia como institución referente en cuestiones de infancia y salud mental.

La articulación entre el área de diseño y comunicación fue primordial para materializar el trabajo en las distintas piezas pensadas y producidas para los diferentes objetivos de la Institución.

Imagen institucional. Piezas realizadas para arquigrafía en edificios, difusión de eventos y concursos

El desarrollo de la imagen institucional se ve reflejado en la elaboración de folletería acorde a necesidades específicas, la producción de piezas de comunicación interna, la arquigrafía de las Oficinas de Atención Descentralizada y demás dependencias (fachadas y señalética) y la actualización y rediseño permanente del sitio Web.

4. Encuentros y jornadas

4.1. Presentación del Informe Anual 2010

El 27 de abril de 2011 se realizó la presentación del Informe Anual de Gestión, encabezada por Laura Musa y la Diputada (MC) Diana Maffía, entonces 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 exposi-

26-04-2011. Presentación del *Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar Período 2010.* Salón Montevideo, Legislatura Porteña

ción central, a cargo de la Asesora General Tutelar, la Asesoras Adjuntas 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, la adolescencia y a las personas usuarias de los servicios de salud mental.

4.2. Presentación del libro El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires

El 30 de marzo de 2011 se presentó el cuarto libro de la colección institucional *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires*132, y se expuso el ya mencionado proyecto de ley133 sobre prioridad en el acceso a la política de vivienda de niños, niñas y adolescentes.

4.3. II Encuentro de intercambio y reflexión sobre Adopción

La Asesoría General Tutelar participó del encuentro 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, que tuvo lugar el 20 de agosto de 2011 en el Salón Auditorio de la Cámara de Senadores. El debate, del cual participaron, entre otros, Andrés Franco, representante de UNICEF en Argentina, la hermana Martha Pelloni y distintos legisladores con propuesta presentadas giró en torno a la necesidad de adecuar la ley al nuevo paradigma de protección integral de derechos. Por su parte, la Asesoría General Tutelar manifestó su convencimiento sobre la necesidad de adecuar la Ley de Adopción al paradigma de la protección integral, privilegiando el derecho de los niños a crecer y desarrollarse plenamente en un ámbito familiar, respetando su identidad[134].

4.4. Jornadas sobre la adolescencia en situación de vulnerabilidad en La Boca

En función de la recepción de planteos vinculados a problemáticas adolescentes, los integrantes de la Oficina de Atención Descentralizada (OAD)

132 Disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones

133 El proyecto al que se hace referencia pedía la prioridad de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas de vivienda. Casi un año después, el 1º de marzo de 2012, entró en vigencia la Ley № 4.042, fruto de esa gestión. Para más información, ver: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/entra-en-vigencia-la-ley-prioridad-de-ni-os-ni-y-adolescentes-en-las-pol-ticas-p-blicas-de-v

134 Ver repercusiones en prensa en: http://www.eltribuno.info/salta/33911-Proyecto-para-modificar-la-actual-ley-de-adopcion.note.aspx

La Boca-Barracas impulsaron dos encuentros, realizados en mayo y octubre, con la intención de intervenir de forma positiva en la cuestión.

Las jornadas contaron con la participación de operadores del sistema de protección de derechos de la infancia, integrantes de la comunidad y organizaciones locales que colaboraron en la identificación de las problemáticas más graves y la confección de un diagnóstico en pos de establecer los desafíos futuros a encarar mancomunadamente.

Se pudo advertir una situación general de vulneración de los derechos a la salud, a la vivienda, a ser oídos, al esparcimiento y a la recreación. También se recibieron denuncias en relación al irrespeto por el derecho a la dignidad e integridad personal de los adolescentes del barrio.

Después de sistematizar los casos, se realizó una variedad de propuestas de intervención como el fomento de asambleas o consejos adolescentes, la generación de un foro en donde los jóvenes puedan plantear sus problemáticas, el establecimiento de un nexo entre los adolescentes y las instituciones encargadas de efectivizar derechos, el armado de talleres de sensibilización y la puesta en marcha de talleres de corresponsabilidad.

A su vez, se promovió la constitución de Consejos Consultivos[135] para que las organizaciones e instituciones locales cuenten con un espacio institucional donde proponer, fortalecer, diagnosticar, monitorear, reclamar y articular en aras de la efectivización y protección de derechos.

4.5. Presentación del Libro *Programa Ciudadanía Porteña ¿Con todo Derecho?*

El libro *Ciudadanía Porteña. ¿Con todo Derecho?*[136] fue presentado el 26 de septiembre en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). El evento contó con la presencia de la diputada (MC) Diana Maffía, el Dr. Aldo Neri, la investigadora del CIEPP Corina Rodríguez Enríquez y la coordinadora de las Oficinas de Atención Descentralizada del Ministerio Público Tutelar, Ana Lanziani, entre otros expositores.

4.6. Encuentro *Hacia una Justicia Penal especializada*

El 9 de noviembre se realizó la Jornada *Hacia una Justicia Penal especializada en la Ciudad de Buenos* Aires en la Facultad de Derecho de la UBA. En ella, expertos de la Argentina, Brasil y Chile coincidieron en que

135 Los Consejos deberían estar formados ya que la Ley № 114 en su artículo 63 establece que debería existir uno por Defensoría Zonal. En vista a la falta de cumplimiento, se entiende necesario conformarlos en los próximos meses.

136 Disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones

aún está pendiente la constitución de órganos de Justicia con competencia especializada en materia penal juvenil en la Ciudad de Buenos Aires. El debate continuó al día siguiente en un desayuno de trabajo, donde diferentes magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad manifestaron su convencimiento de crear los órganos necesarios para contar con el tipo de Justicia Penal que los tratados internacionales disponen.

4.7. Recepción de Juramento del Dr. Bigalli como Asesor Tutelar ante el fuero FCyF

Desde la organización del primer Registro de Denuncias de Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes del país hasta el *habeas corpus* presentado para solicitar el cese de la privación de la libertad en dependencias policiales de niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires, la experiencia del Dr. Bigalli da cuenta de un compromiso inexorable en las causas relativas a la defensa de los derechos.

Su amplia trayectoria en la materia, tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires, avala este nombramiento que se venía postergando. Luego de ocupar el cargo de forma interina durante tres años, prestó juramento como Asesor Tutelar ante la Justicia de Primera Instancia en lo Penal Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires el miércoles 30 de noviembre, en la Sala de Audiencias Públicas del Tribunal Superior de Justicia de la CABA.

30-11-2011. Jura del Dr. Carlos Bigalli como Asesor Tutelar ante la Justicia de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires

CAPÍTULO VII

LA ADMINISTRACIÓN DEL MPT

1. La gestión administrativa del Ministerio Público Tutelar

La autonomía y la autarquía conferidas al Ministerio Público por el artículo 124 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Ley № 1.903 conllevan un conjunto de facultades administrativas y de gestión para la Asesoría General Tutelar.

Asimismo, la Ley № 2.571 de Presupuesto para la Ciudad de Buenos Aires determina un sustancial avance en su descentralización administrativa, al concebir al Ministerio Público como una jurisdicción presupuestaria (№ 5) y a la Asesoría General Tutelar como un Programa (№ 10).

Para el desarrollo de las acciones vinculadas a la administración del organismo, la Asesoría General se apoya en la Secretaría General de Coordinación Administrativa, cuyas principales atribuciones están relacionadas con las actividades de gestión concernientes a compras y contrataciones, aspectos contables, patrimoniales y de suministros, presupuestarios, económicos, de infraestructura edilicia y servicios generales, tecnología y comunicaciones y recursos humanos.

Dentro de este marco, se han delineado 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 los recursos asignados.
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable y habiliten un adecuado control de gestión.
- Propender a un mayor profesionalismo de parte de los responsables de la gestión.
- Llevar a cabo la gestión dentro de un marco de transparencia.

2. Ejecución presupuestaria 2011 y elaboración de anteproyecto de presupuesto 2012

A continuación se presentan los datos principales de la ejecución presupuestaria del periodo 2011.

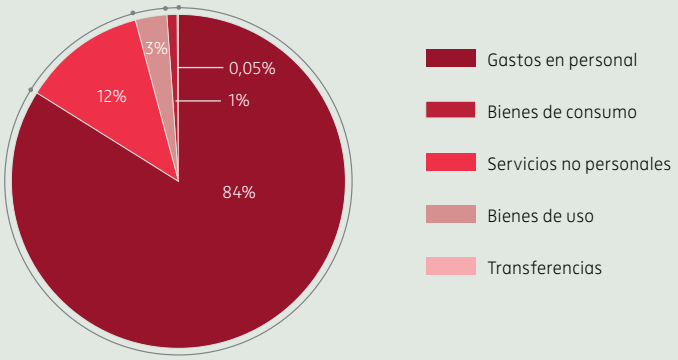
En primer lugar, cabe señalar que el presupuesto con el que contó el MPT ascendió a $47.390.343 y que el mismo fue ejecutado –al igual que en el año 2010– casi en su totalidad (98,78%), como surge del Cuadro № 1.

El 84% del mismo fue destinado a Gastos en Personal, seguido por los Servicios no personales (12%), según se desprende del el Gráfico № 1 que ilustra la preponderancia de cada inciso en el Presupuesto.

El Cuadro № 2 y el Gráfico № 3 muestran la evolución del presupuesto desde 2008 a 2011 por el Ministerio Público Tutelar, mientras que en el Gráfico № 2 puede observarse la evolución de la ejecución presupuestaria en el mismo periodo.

Para el periodo 2012, en función de los objetivos y actividades planificadas, se presentó en la Legislatura el Anteproyecto de Presupuesto que fue elaborado tomado en consideración las necesidades de las distintas áreas del Organismo, en función de la planificación anual de actividades, 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.[137]

Gráfico № 1: Presupuesto 2011 según tipo de gasto



137 Este instrumento fue aprobado por la Resolución AGT № 144/2011 y por Res. CCAMP № 17/2011.

Cuadro № 1: Ejecución del Presupuesto 2011

Inciso	Crédito Vigente	Ejecutado al 31/12	Remanente	% Ejecutado
Gastos en personal	$ 39.796.238,00	$ 39.796.234,35	0,00%	100,00%
Bienes de consumo	$ 452.724,00	$ 317.088,38	29,96%	70,04%
Servicios no personales	$ 5.603.541,00	$ 5.256.899,07	6,19%	93,81%
Bienes de uso	$ 1.297.840,00	$ 1.201.743,19	7,40%	92,60%
Transferencias	$ 240.000,00	$ 239.999,99	0,00%	100,00%
Total	**$47.390.343,00**	**$ 46.811.964,98**	**1,22%**	**98,78%**

Cuadro № 2: Comparativo de los Gastos Devengados 2008-2011

Concepto	2008	2009	2010	2011
Gastos en personal	$ 9.389.578,34	$ 16.930.180,21	$25.935.397,00	$39.796.234,35
Bienes de consumo	$ 91.581,64	$ 202.621,76	$320.231,00	$317.088,00
Servicios no personales	$ 1.218.811,72	$ 2.637.942,90	$2.625.921,00	$5.256.899,07
Bienes de uso	$ 457.929,57	$ 772.573,40	$1.295.304,00	$1.201.743,19
Transferencias	-	-	$ 150.000,00	$ 239.999,99
Totales	**11.157.901,27**	**20.543.318,27**	**30.326.853,00**	**46.811.964,60**

Gráfico № 2: Evolución del porcentaje de ejecución presupuestaria 2008 - 2011

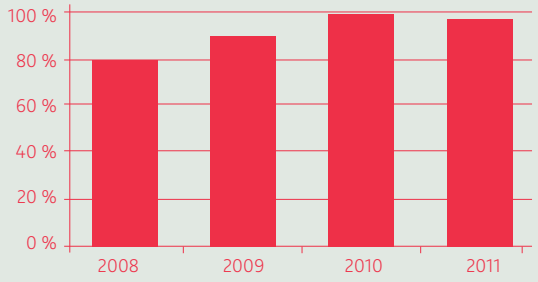
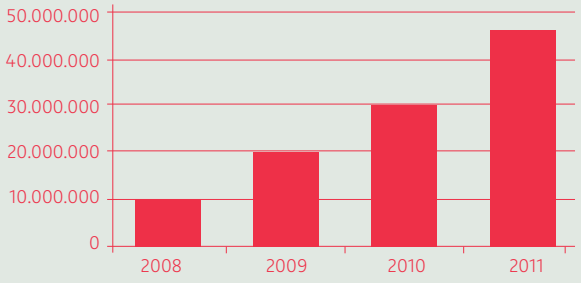


Gráfico № 3: Evolución del gasto devengado. 2008- 2011



3. Cumplimiento de las funciones operativas asignadas a la Secretaría de Coordinación Administrativa

a. Normas y Procedimientos

La Dirección General Operativa ha desarrollado una serie de normas y procedimientos administrativos aplicables en los procesos operativos relativos a: sistema informático, administrador de manual de procedimientos, sistema de pases de expedientes, contrato de empleo público transitorio, locación de obras, locación de servicios, rendición de caja chica, normativa para la elaboración de proyectos de resoluciones relativas al ámbito de relaciones laborales y a comunicaciones electrónicas. Dejando asimismo dispuestas las condiciones para una próxima implementación y puesta en marcha.

En cada uno de los sistemas administrativos involucrados se incluye un detalle 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.

b. Sistemas de Información

Durante 2011 se consolidó el manejo de los sistemas informáticos adquiridos en años anteriores.

Por una parte, se afianzó el software utilizado por Mesa de Entradas a nivel de los módulos de ingresos de oficios, actuaciones y registros judiciales (CAyT, CAyF, escritos y dictámenes), notas, notas internas y resoluciones.

En el área de Presupuestos se implementó el software Pilagá con un alto rendimiento y capacidad de proceso, y su personal fue capacitado a tales efectos. Se aunaron así criterios en torno a la utilización de una misma herramienta informática en las distintas ramas del Ministerio Público.

Se trabajó para alcanzar el objetivo estratégico de realizar directamente la liquidación de haberes con el sistema Payroll, actualmente utilizado por el Consejo de la Magistratura con muy buenos resultados, y se avanzó significativamente en la implementación del módulo AP de Payroll para la sistematización del proceso de licencias y control de presentismo, logrando una mejora significativa respecto del sistema antiguo y contribuyendo al objetivo de *despapelización* perseguido.

Se consolidó el producto informático que instrumenta las recepciones y la redistribución de los elementos adquiridos, lo que mejoró el circuito

para agilizar los tiempos de respuesta con proveedores que garanticen la entrega inmediata de los elementos solicitados.

También se introdujeron mejoras al sistema de compras, siendo las mismas testeadas y puestas en práctica en el sector.

Se incorporó en la Mesa de Entradas el software para administrar el sistema de pases de expedientes que permite determinar los tiempos insumidos e incluso identificar en qué etapa del circuito el expediente se ve demorado.

El área de Tecnología y Comunicaciones ha contribuido en la elaboración de un nexo tecnológico entre las diferentes áreas

Asimismo, se trabajó técnicamente en la mejora de los servidores existentes en las Oficinas de Atención Descentralizada de de Mataderos-Liniers, Villa Soldati-Nueva Pompeya y La Boca-Barracas.

c. Recursos humanos

Como acciones específicas del periodo 2011, puede mencionarse, en primer término, el trabajo desarrollado conjuntamente con la Comisión para la Plena Participación e Integración de las Personas con Discapacidades (COPIDIS), mediante el que se avanzó en la incorporación efectiva de personas con discapacidades en el marco de la Ley № 1.502 de la Ciudad. Asimismo, se ha dado cumplimiento a la inscripción en el Centro de Protección de Datos dependiente de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

También se trabajó en forma conjunta con el Consejo de la Magistratura en relación al programa especial de estudios ''Programa Adultos 2000'', a través del cual los agentes de la Justicia de la Ciudad que no hayan terminado sus estudios secundarios pueden concluirlos asistiendo a clases de forma gratuita.

Es menester señalar que 2011 fue el quinto año consecutivo en el que se llevó a cabo el Proceso de Evaluación de Desempeño del Personal del Ministerio Público, cuyo acto administrativo fue dictado por Resolución CCAMP № 24/2011.

Todo ello se suma a tareas cotidianas del área tales como gestión de las designaciones, bajas y modificaciones de personal, control de presentismo y de licencias, actualización de legajos, obra social, seguro de vida obligatorio, información para las retenciones de impuesto a las ganancias, medicina laboral y colaboración en la preparación de proyectos de las resoluciones. En relación a esto, en el marco de los avances realizados por el Departamento de Tecnología y Comunicaciones con el sistema Payroll, se ha colaborado en las tareas de migración de la información de los legajos de personal, licencias y control de presentismo.

d. Aspectos de infraestructura

Se llevaron a cabo, en el transcurso de 2011, una serie de obras, traslados y adecuaciones de oficinas, tal como se detalla seguidamente.

Se inauguró la Oficina de Atención Descentralizada de Mataderos-Liniers en Av. Coronel Cárdenas 2707. El edificio, de 150 metros cuadrados, fue remodelado en su totalidad con personal de este Ministerio que también se ocupó de la refacción del la Oficina de Atención Descentralizada La Boca-Barracas, situada en Almirante Brown 1250. Además, se inició la construcción de un comedor y un depósito de materiales y herramientas en el edificio de Alsina 1826 y se construyó una oficina de atención al público en la planta baja del mismo edificio.

Por el sistema de obra menor, se contrató la remodelación y construcción de los sanitarios de la planta baja y primer piso del edificio de Alsina 1826.

En el edificio de Beruti 3345 se inauguró un depósito de 150 metros cuadrados. Dicho espacio fue cedido por el Consejo de la Magistratura y es utilizado para el depósito de bienes muebles.

A lo largo del año se ha ido trabajando en la reubicación de cuatro dependencias de este Ministerio en el 6º piso del edificio de Paseo Colón 1333, arrendado por el MPT. También se estuvo avanzando en la reubicación de una dependencia del MPT en el edificio de Hipólito Yrigoyen 933, inmueble alquilado por el Consejo de la Magistratura.

Mediante la adquisición de un vehículo de características comerciales se ha ganado en tiempo y eficiencia para la atención de reclamos de las diferentes dependencias.

Se completó el inventario físico de los bienes del Ministerio Público Tutelar, de acuerdo a la Resolución Nº CCAMP 15/2010. Y se implementó el sistema informático de inventario en base a lo dispuesto por la mencionada resolución.

Por último, en el mes de diciembre, en el marco de un acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la firma Staples, se implementó un sistema de compras on-line de útiles de escritorio con las consecuentes mejoras en la eficiencia operativa.

e. Mantenimiento y Servicios

Durante 2011, la Secretaría continuó brindando su apoyo a los distintos sectores de la Asesoría, ejerciendo una acción de coordinación cuando las soluciones debían ser proporcionadas por los distintos sectores del Consejo de la Magistratura y de acción directa por medio de contrataciones pro-

pias o con el personal contratado a fin de cubrir diferentes necesidades. Además de las tareas de mantenimiento, se han adecuado algunas oficinas con el objeto de lograr la mejor operatividad.

f. Mesa de Entrada

Las estadísticas dan cuenta de la labor cuantitativa de este sector durante 2011. Se registraron 8.049 ingresos de diversos documentos (oficios, notas), se remitieron 2.821 oficios judiciales y 1.808 notas administrativas. La actividad judicial registrada ascendió a 1.302 registros de expedientes, cédulas, escritos y dictámenes, teniendo en cuenta cada una de las intervenciones realizadas. Se protocolizaron 232 resoluciones firmadas por la Asesora General Tutelar.

g. Contratos

De acuerdo con lo aprobado por el Acta Acuerdo № 2, la Secretaría General de Coordinación Administrativa ha realizado el proceso de incorporación y liquidación del personal que presta servicios bajo la modalidad de locación de obras y servicios.

h. Compras y Contrataciones

Los datos relativos a las compras y contrataciones de 2011 se presentan en el Cuadro № 3.

4. Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público

La Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público funciona con un esquema *ad hoc* rotativo entre los tres ámbitos del Ministerio Público (de la Defensa, Fiscal y Tutelar).

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

La Secretaría General de Coordinación Administrativa colaboró intensamente con las actividades de la Comisión Conjunta coordinando con las demás dependencias del Ministerio Público la preparación de las órdenes de los días de reuniones y demás aspectos que hacen a su funcionamiento.

El trabajo realizado en el marco de la Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público ha servido de base -entre otros temas- para la aprobación de las 28 resoluciones dictadas durante 2011.

Cuadro Nº 3: Comparativo de la Ejecución 2008-2011 (Inc. 2, 3 y 4)

Monto por Contratación	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Licitaciones	$ 164.514,60	$ 391.989,28	$ 774.942,38	$ 1.155.380,06
Compras Directas	$ 445.112,72	$ 864.745,00	$ 542.415,70	$ 1.647.200,00
Fondos Permanentes	$ 55.845,68	$ 126.366,79	$ 60.525,73	$ 51.423,35
Contratación Menor	$ -	$ 42.669,00	$ -	$ 38.912,00
Caja Chica Especial	$ -	$ 227.557,20	$ 327.202,04	$ 193.330,49
Obra Menor	$ -	$ 167.903,80	$ -	$ 71.671,12
Compras Conjuntas MP	$ 56.670,00	$ 126.272,19	$ -	$ 83.021,14
Total	**722.143,00**	**1.947.503,26**	**1.705.085,85**	**3.240.938,16**
Porcentual	100,00%	269,68%	236,11%	448,79%
Otras Erogaciones	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Compras con el Consejo	$ 438.818,00	$ 710.023,00	$ 1.157.079,72	$ 1.756.052,43
Cajas Chicas	$ 62.104,00	$ 109.243,74	$ 117.495,93	$ 326.725,95
Expensas	$ 15.000,00	$ 34.600,00	$ 70.272,79	$ 99.600,00
Convenios	$ 165.000,00	$ 160.000,00	$ 219.572,00	$ 424.350,16
Contratados	$ 172.100,00	$ 428.200,00	$ 331.080,22	$ 405.200,00
Servicios	$ 86.000,00	$ 124.568,00	$ 271.015,52	$ 340.924,77
Pasajes, Viáticos y Ceremonial	$ 107.159,00	$ 99.000,00	$ 359.853,97	$ 181.939,17
Total	**$ 1.046.181,00**	**$ 1.665.634,74**	**$ 2.526.370,15**	**$ 3.534.792,48**
Porcentual	100,00%	159,21%	241,48%	337,88%
Total general	**$ 1.768.324,00**	**$ 3.613.138,00**	**$ 4.231.456,00**	**$ 6.775.730,64**

Esta edición se terminó de imprimir en New Press
Grupo Impresor, Paraguay 278, Avellaneda,
Pcia. de Buenos Aires, Argentina. Mayo de 2012.
Tirada de 1000 ejemplares.

Presentar el **Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar** resulta una oportunidad no solo para cumplir con la obligación de rendir cuentas de lo actuado ante la sociedad, sino también para realizar un repaso sobre el estado de situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2011 dejó por saldo la consolidación de un proyecto institucional iniciado hace ya 5 años, sostenido en la decisión de que las funciones de este organismo, como integrante del Poder Judicial, tomara definitiva distancia de los modelos de intervención de carácter tutelar y adecuara su accionar al plexo normativo vigente tanto en materia de infancia como de salud mental.

La conformación del Equipo Público de Abogados del Niño; la presencia activa en los procesos participativos para impulsar la plena aplicación y exigibilidad de la Ley Nacional de Salud Mental № 26.657, y el afianzamiento del trabajo realizado en los barrios del sur de la Ciudad a través de tres Oficinas de Atención Descentralizada, son algunos de los logros que dan cuenta de ello.

Esperamos que la lectura del Informe resulte un aporte a todos quienes desde distintos ámbitos de incidencia trabajan por garantizar que niñas, niños y adolescentes, y personas afectadas en su salud mental accedan a todos sus derechos.

MinisterioPúblicoTutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires