

**Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

---

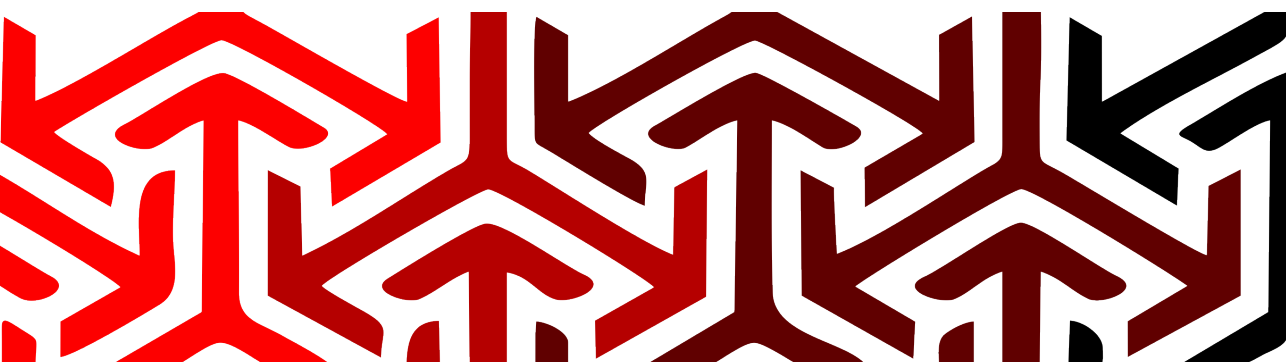
# **El sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales**

*La experiencia en el Departamento Judicial de Azul*

**Directoras: Marisa Herrera y Carla Villalta**

**Coordinadora: Martina Salituri Amezcua**

**Julieta Grinberg, Sabrina Anabel Silva, Esteban Marmeto, Natalia Larrea**





**Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

---

**El sistema de protección integral de derechos  
de niñas, niños y adolescentes  
y la garantía de los derechos  
económicos, sociales y culturales**

*La experiencia en el Departamento Judicial de Azul*

**Directoras: Marisa Herrera y Carla Villalta**

**Coordinadora: Martina Salituri Amezcua**

**Julieta Grinberg, Sabrina Anabel Silva, Esteban Marmeto, Natalia Larrea**



Edición: Editorial Azul S.A.

Diseño Editorial: Antonella Scavuzzo

Corrección: Florencia Lafón

[www.editorialazul.com.ar](http://www.editorialazul.com.ar)

[info.editorialazul@gmail.com](mailto:info.editorialazul@gmail.com)

El sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales : la experiencia en el departamento judicial de Azul / Carla Villalta ... [et al.]. - 1a ed. - Azul :

Del Azul, 2020.

206 p. ; 24 x 17 cm. - (Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes)

ISBN 978-950-9516-46-5

1. Derechos del Niño. I. Villalta, Carla.

CDD 346.0135

Impreso en Argentina

Reservados todos los derechos sobre este libro. No se debe ni se puede, total o parcialmente: traducir, reproducir, almacenar, transmitir, adaptar y/o utilizar de manera alguna, ni por ningún medio, electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o electrográfico sin el consentimiento escrito de los autores.

**El sistema de protección integral de derechos  
de niñas, niños y adolescentes  
y la garantía de los derechos  
económicos, sociales y culturales**

*La experiencia en el Departamento Judicial de Azul*



## ÍNDICE

<b>Palabras preliminares</b>	<b>13</b>
Observatorio de derechos de niñas, niños y adolescentes	<b>15</b>
Proyecto de investigación: El sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. La experiencia en el Departamento Judicial de Azul.	<b>17</b>
<b>Introducción</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Hacia un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en la región</b>	<b>25</b>
1. Caracterización de la población de NA	<b>27</b>
1.1. Educación y salud	
1.2. Vivienda y acceso a servicios	
2. La infantilización de la pobreza	<b>33</b>
3. El sistema de protección integral de derechos de NA a nivel nacional y provincial: composición, recursos y complejidades	<b>35</b>
3.1. El registro de las intervenciones en la provincia de Buenos	

Aires. Datos y obstáculos para una caracterización del sistema

3.2. Juzgados de familia

## **CAPÍTULO 2**

### **El sistema de protección integral de derechos en escala local 53**

1. El sistema de protección integral de derechos: actores y organismos 55

1.1. Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño

1.2. Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos del Niño

1.3. Juzgado de Familia

1.4. Asesoría de Incapaces

1.5. Figura del Abogadx del Niñx

1.6. Defensoría Oficial

2. Articulaciones interinstitucionales 61

3. Existencia de protocolos de actuación e instrumentos formales 63

4. Programas destinados a la infancia desplegados en la localidad 64

5. Hogares convivenciales 68

## **CAPÍTULO 3**

### **Dimensión jurídica: niñez, adolescencias, familias y derechos sociales 73**

1. El cruce de dos categorías jurídicas centrales 75

1.1. ¿De qué hablamos cuándo hablamos de DESC y NA?

1.2. ¿Cómo opera este cruce en el sistema de protección integral de derechos de NA?

1.3. DESC, familias y perspectiva de género

1.4. ¿Desde dónde se construye el análisis?



2. El enfoque de derechos humanos como punto de partida: sistemas universal e interamericano

83

2.1. El *corpus juris* internacional de protección de derechos de NA

2.2. Exigibilidad de DESC

2.3. Bajo la lupa del derecho humano a vivir en familia

2.4. Observaciones particulares para el Estado argentino

3. Medidas de promoción y protección integral: aristas colectiva e individual de garantía de derechos. Hacia una justicia activa

100

3.1. Los DESC de NA y la importancia de las acciones colectivas

3.2. Denuncia individual y medidas de protección integral de derechos

4. Medidas de abrigo y fortalecimiento familiar: cruces entre adopción y sistema de protección. El agotamiento de las posibilidades de permanencia con las familias de origen

111

4.1. Consideraciones generales: el qué, cuándo y cómo de las medidas excepcionales. Interacciones y diferencias con las medidas de protección integral de derechos

4.2. El caso de la Provincia de Buenos Aires: las denominadas “medidas de abrigo”

4.3. El SPID y la filiación adoptiva: interconexiones a la luz del CCyC

4.3.a) El lugar de los organismos de protección en el entramado adoptivo

4.3.b) La revalorización de la familia de origen o ampliada en el CCyC

4.3.c) La declaración de situación adoptabilidad. Claros y oscuros de la praxis jurisprudencial

5. Perspectiva de género: el lugar de las mujeres en los circuitos del SPID. Tensiones en materia de acceso a la justicia

134

5.1. Medidas excepcionales y perspectiva de género. Obstáculos, burocracias y resistencias del Sistema

5.2. Ser mujer-madre y acceder a la justicia. Interpelando el derecho procesal clásico

6. Interseccionalidad: las vulnerabilidades múltiples en el SPID. Derechos sociales, violencias y salud mental	<b>143</b>
6.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de “interseccionalidad”? Lineamientos regionales	
6.2. La interseccionalidad en los circuitos del SPID	
6.2.a) Salud mental	
6.2.b) Embarazo adolescente y violencia(s)	

## **CAPÍTULO 4**

<b>La dinámica cotidiana del Sistema</b>	<b>157</b>
1. Circuitos, medidas y articulaciones	<b>159</b>
2. Las medidas de protección integral	<b>159</b>
2.1. El inicio de las medidas	
2.2. Las intervenciones con lxs NA y sus familias: características y frecuencia	
2.2.a) <i>Modalidades típicas de actuación</i>	
2.2.b) <i>Mobilización de recursos para la restitución de derechos</i>	
2.3. Articulaciones: identificación de obstáculos en las relaciones interinstitucionales	
2.3.a) <i>Educación y salud</i>	
2.3.b) <i>Servicios Zonales</i>	
2.3.c) <i>Abogadx del niñx</i>	
2.3.d) <i>Poder Judicial y Ministerio Público</i>	
3. Las medidas de Abrigo	<b>170</b>
3.1. Procedimiento típico: la adopción de una medida excepcional	
3.2. El desarrollo de una medida de abrigo	
3.2.a) <i>Lugar de permanencia</i>	
3.2.b) <i>Contacto de lxs NA con las instituciones del sistema y con el/ la abo-</i>	

*gadx del niñx durante el transcurso de la medida*

*3.2.c) Vinculación de lxs niñxs y adolescentes institucionalizadxs con sus familias*

3.3. Intervención con las familias de lxs niñxs y adolescentes

3.3.a) *Información brindada a la familia*

3.3.b) *Seguimiento de la familia durante el transcurso de la medida*

3.3.c) *Acciones desarrolladas por las familias de lxs NA*

3.4. El cese de una medida: plazos y desenlaces habituales

4. Las declaraciones de situación de adoptabilidad

**184**

4.1. El procedimiento típico seguido

4.2. Motivos para la declaración de situación de adoptabilidad

4.3. Los casos de desacuerdo entre las instituciones intervinientes

4.4. Los casos de “devolución” de guardas preadoptivas

4.5. Los casos de no consentimiento a la adopción de NA

5. Mecanismos de exigibilidad de DESC

**189**

## **CAPÍTULO 5**

### **Consideraciones finales**

**195**



## Palabras Preliminares

Con esta nueva publicación, inauguramos una nueva serie editorial de divulgación científica de áreas prioritarias de la Facultad de Derecho. En este caso, se trata de una colección mediante la cual daremos a conocer los resultados de investigaciones llevadas a cabo en el marco de los Observatorios radicados en la Facultad.

Al crear los Observatorios asumimos el desafío de desarrollar investigación y extensión de manera conjunta e integrada. Hoy, es un gran orgullo presentar los primeros resultados que dan cuenta de un trabajo comprometido de todos y todas quienes integran las plantas estables de cada uno de ellos. Se trata, además, de investigaciones planteadas y desarrolladas con un perfil eminentemente regional, que buscan construir conocimiento útil a las áreas de influencia de nuestra Universidad.

Con la publicación de los Informes esperamos realizar un aporte desde la Universidad pública que no sólo permita continuar con futuras investigaciones, sino que además sea un insumo para los operadores/as judiciales, para quienes tienen a su cargo el diseño o la implementación de políticas públicas, y en general, para quienes se encuentran involucrados/as en las complejas temáticas que se abordan.

Por último, resta agradecer a los investigadores/as que fueron generando lazos de vinculación con instituciones y organismos públicos de nuestras comunidades, como así también a quienes han tenido a su cargo la elaboración del Informe aquí publicado.

Laura M. Giosa

Decana

Facultad de Derecho - UNICEN



# **Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Facultad de Derecho - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de  
Buenos Aires**

## **Directoras**

Dra. Carla Villalta y Dra. Marisa Herrera

## **Coordinadora General**

Abog. María Martina Salituri Amezcuá

## **Investigadora adjunta**

Dra. Julieta Grinberg

## **Investigadoras asistentes**

Abog. Antonella Scardilli; Abog. Florencia Vazzano

## **Investigadoras/es Docentes ad honorem**

Florencia Cala, Gerardo Cerabona, Laura Giosa, María Victoria Schiro, Guillermina Zabalza.

## **Investigadoras/es Gradradas/os**

Mariana Brocca, Juan José Maicá, Esteban Marmeto, Camila Ormar





## Proyecto de investigación

**El sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.**

***La experiencia en el Departamento Judicial de Azul***

INFORME FINAL

Marzo de 2020

### Equipo de investigación

**Directoras:** Dra. Carla Villalta y Dra. Marisa Herrera

**Coordinadora:** Abog. Martina Salituri Amezcua

**Equipo de redacción:** Carla Villalta, Marisa Herrera, Martina Salituri Amezcua, Julieta Grinberg, Sabrina Anabel Silva, Esteban Marmeto, Natalia Larrea

**Equipo de trabajo de campo:** Julieta Grinberg, Martina Salituri Amezcua, Florencia Vazzano, Antonella Scardilli, Esteban Marmeto, Juan José Maicá, Camila Ormar, Mariana Brocca



## Introducción

El presente informe da cuenta de los resultados alcanzados a partir de la investigación “El sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales” desarrollada en el marco del Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Facultad de Derecho de la UNICEN durante los meses de marzo de 2018 a julio de 2019. El objetivo principal de la indagación consistió en conocer y analizar la realidad local del Departamento Judicial de Azul en relación con las tensiones y desafíos que el andamiaje jurídico y administrativo instaurado a partir de las leyes de protección integral de derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (ley nacional 26.061 y ley provincial 13.298<sup>1</sup>, ambas del 2005) y del Código Civil y Comercial de la Nación vigente desde mediados del 2015, presenta a los diferentes agentes y organismos que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de las localidades de Azul, Tandil y Olavarría.

Para ello se privilegió un abordaje socio-jurídico y antropológico orientado a explorar y visibilizar las diversas interacciones y tensiones que surgen en la dinámica cotidiana de actuación del Sistema de Protección Integral y a analizar las modalidades de garantía y restitución de derechos de niños, niñas, adolescentes y sus familias que desarrollan los diferentes órganos que componen el Sistema. Asimismo, a fin de caracterizar las modalidades de garantía y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) se relevó y sistematizó la principal producción jurisprudencial relativa al tema.

Las preguntas que guiaron esta indagación de carácter exploratorio y descriptivo, fueron entre otras: ¿Cómo funciona el Sistema de Protección Integral de Derechos en la escala local? ¿Cuáles son sus características más salientes? ¿Qué tipo de intervenciones se promueven e implementan? ¿Cuáles son los recursos, las capacidades y las condiciones materiales que el Sistema –esto es, las distintas instituciones, organismos y actores que lo componen– posee para desarrollar esas

<sup>1</sup> Y sus modificaciones por las leyes 13.634 y 14.537.

intervenciones? A su vez, con el objetivo de identificar las peculiaridades que asume su dinámica local, otro de los interrogantes que nos permitieron organizar la descripción fue ¿el sistema de protección integral garantiza y restituye derechos o reproduce vulneraciones? Planteado en otros términos, ¿cuáles son los efectos que generan sus acciones?

En nuestro país, en la última veintena de años hemos asistido a un vertiginoso proceso de transformación legislativa e institucional en el campo de la regulación de las relaciones familiares y de la protección de los derechos de la infancia. De hecho, desde la sanción en el año 2005 de la ley nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se fue creando una nueva institucionalidad que implicó un rediseño de la estructura organizacional existente, se generaron diferentes circuitos, algunos organismos vieron limitadas sus atribuciones y facultades y otros inauguraron nuevas competencias y potestades. La denominada “desjudicialización de la pobreza” fue uno de los tópicos centrales que impulsó la reforma normativa y que creyó alcanzarse con la sanción de la ley nacional 26.061. En efecto, la limitación de las competencias del órgano judicial y la creación de las medidas de protección integral y de protección excepcional de derechos (medidas de abrigo según los términos utilizados por la legislación provincial) como facultades de los órganos administrativos de protección se orientaron a ese objetivo. Asimismo, el establecimiento de plazos precisos y la obligación de fundar las decisiones adoptadas a fin de contrarrestar la discrecionalidad que había caracterizado antiguamente a la intervención estatal sobre la niñez, fueron otros de los logros impulsados por diversos activistas por los derechos de niñas, niños y adolescentes que durante años habían denunciado e impugnado los efectos más deletéreos de aquella. Si tales transformaciones normativas fueron relevantes, la entrada en vigencia de un nuevo Código Civil y Comercial de la Nación fue un hito de trascendental importancia en la medida en que permitió armonizar esa producción legislativa y fortalecerla<sup>2</sup>. Así, entre otras tantas innovaciones, el Código acabó con las vetustas categorías de menores impúberes y menores adultos, y reconfiguró el equilibrio entre los principios de interés superior del niño y autonomía progresiva (emanados de la Convención de los Derechos del Niño), fijando en el ámbito civil la regulación de las garantías fundamentales y consagrando también la categoría ju-

---

<sup>2</sup> La llamada corriente de “constitucionalización/convencionalización del derecho privado” implicó, tal como surge de los fundamentos del Anteproyecto (conforme decreto nacional N° 191/2011) que constituyó el antecedente directo del CCyC que la nueva regulación civil y comercial *toma muy en cuenta los tratados en general, en particular los de Derechos Humanos, y los derechos reconocidos en todo el bloque de constitucionalidad. En este aspecto innova profundamente al reconfigurar la constitucionalización del derecho privado, y establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado, ampliamente reclamada por la mayoría de la doctrina jurídica argentina. Esta decisión se ve claramente en casi todos los campos: la protección de la persona humana a través de los derechos fundamentales, los derechos de incidencia colectiva, la tutela del niño, de las personas con capacidades diferentes, de la mujer, de los consumidores, de los bienes ambientales y muchos otros aspectos. Puede afirmarse que existe una reconstrucción de la coherencia del sistema de derechos humanos con el derecho privado.* Esto se refleja desde el inicio del CCyC en sus arts. 1° y 2°.

rídica del “adolescente” (art. 25)<sup>3</sup>. De este modo, prescribe una serie de novedosas nociones que permitieron redefinir las coordenadas legales relativas a la niñez y la adolescencia y a la protección de sus derechos. En este marco debe interpretarse, por ejemplo, la noción de vida digna de niños, niñas y adolescentes que, de acuerdo al estándar convencional fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abarca tanto el goce y ejercicio de derechos civiles y políticos como de los DESC que traducen a derechos exigibles las necesidades básicas.

En este sentido, el objetivo general de la investigación fue conocer el funcionamiento del sistema de protección de derechos de niñas<sup>4</sup> y adolescentes (NA) de la región atendiendo especialmente, a las intervenciones de los servicios de protección frente a los casos de vulneración de DESC. Para ello se procuró: a) relevar quiénes son los NA que llegan al sistema y los contextos socio-familiares de los cuales provienen; b) explorar cómo se despliega el sistema de protección, ello a partir de dar cuenta de las intervenciones, articulaciones interinstitucionales y trayectos por los que transitan los NA; c) dar cuenta del grado de cumplimiento de estos derechos en la región, especialmente a través de las intervenciones de los servicios de protección respondiéndose a dos interrogantes clave como ser: ¿Qué derechos se mencionan? ¿Qué programas se utilizan?; d) compulsar los mecanismos de exigibilidad existentes indagándose: ¿Cómo se exigen esos derechos? ¿Quién los exige: los NA, las familias, el sistema?; e) relevar los tipos de registros en los que se instrumentan las intervenciones de los servicios de protección, dando cuenta de su grado de formalización; f) explorar el impacto del Código Civil y Comercial (CCyC) en la actuación de los servicios de protección; g) dar cuenta de la presencia de situaciones sobre DESC en los procedimientos en los que se adoptan medidas de abrigo (excepcionales) por parte de los servicios de protección y h) relevar, desde la perspectiva de género, las particularidades de las intervenciones respecto de las niñas y las adolescentes.

---

<sup>3</sup> Este art. establece que *menor de edad es la persona que no ha cumplido dieciocho años y que se denomina adolescente a la persona menor de edad que cumplió trece años.*

<sup>4</sup> No se puede dejar de lado un interesante y contemporáneo debate en torno al lenguaje inclusivo y la consecuente puesta en crisis -como sinónimo de cambio- en el modo de redactar. En esta oportunidad, se decide utilizar la x ya que como bien lo señala Faur: *“El lenguaje es una convención: se construye, se actualiza, se modifica. El feminismo fue contundente al sostener que el uso del masculino como genérico oculta la mención de lo femenino y, al hacerlo, confirma jerarquías en favor de los hombres. El debate no acaba allí (...) el lenguaje no contempla identidades ambiguas o mixturadas y descarta la intersexualidad de nacimiento de algunos. Actualmente, hay propuestas que abogan por el uso de la arroba, la equis, el asterisco o la e (...) Si bien cualquier de estas variantes puede resultar árida, nuestra decisión se inclinó por reflejar la diversa actualidad en cuanto a modos de nombrar los géneros (...) Por el momento, nos encontramos ante experimentaciones que podrán lograr (o no) un consenso efectivo y un reconocimiento por parte de la Real Academia. Entretanto, creemos que la posible incomodidad que esto produzca en algún lector o lectora no será menor a la experimentación por quienes nos dedicamos a los estudios feministas debida a la histórica omisión de las mujeres y de otras identidades en las convenciones lingüísticas y a la rigidez de sus cambios, que lo muestran como un campo de disputas y controversias”* (Faur, Eleonor, *Mujeres y Varones en la Argentina de Hoy. Géneros en movimiento*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2017, ps. 13 y 14)

Nuestro interés fue explorar si el sistema opera con una mirada amplia de los derechos humanos esenciales de la niñez o bien, interpreta la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desde una mirada restrictiva y abstracta, en tanto focaliza exclusivamente, sobre las acciones y omisiones de los adultos cuidadores interpretándolas de forma descontextualizada. Ello porque entendemos que, de acuerdo a la particular clave interpretativa que los agentes administrativos y judiciales utilizan para identificar qué derechos se encuentran vulnerados y cuáles son –en el escenario actual– las formas más efectivas de garantizarlos se diseñarán y operacionalizarán específicas formas de exigirlos y/o restituirlos.

Ahora bien, el desarrollo de esta investigación coincidió con un momento socio-histórico muy particular que puede ser denominado como paradójico. De hecho, se trató de un contexto en el que, por un lado, se comenzaba a aplicar un nuevo, innovador y esperado CCyC que convencionalizaba el tradicional derecho de familia, para pasar a ser un derecho de las familias en plural<sup>5</sup>, y a la par, nuestro país asistía a un giro muy rotundo en las políticas destinadas a la niñez y las familias, y al empeoramiento vertiginoso de la gran mayoría de los indicadores sociales y de desarrollo. Es decir, paradójicamente el ordenamiento legal que fue fruto de las conquistas y los avances en términos de derechos, de la expansión de una retórica y de un enfoque de derechos humanos, comenzó a ser aplicado en el mismo momento en que muchos de los presupuestos ideológicos que alimentaron el proceso del que es resultante, empezaron a ser cuestionados o abiertamente impugnados.

En este contexto, los interrogantes relativos al impacto y la materialización de esos importantes cambios legislativos cobran aún más relevancia, en tanto nos conducen a examinar críticamente cómo los derechos de niños, niñas y adolescentes se garantizan en la práctica cotidiana y concreta de los órganos del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y cuáles son las condiciones materiales y sociales que los tornan en efectivos. A partir de este anclaje teórico y metodológico, la investigación que presentamos aquí buscó principalmente, construir un *corpus* de datos que permitiera desde una mirada panorámica caracterizar el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes construido en las localidades de Azul, Olavarría y Tandil. Si bien el Departamento Judicial de Azul abarca también otras localidades, la selección de estas se basó en el criterio de que todas ellas son sede material de juzgados de familia. Además, entre las tres localidades reúnen la mayor parte de la población del departamento.

Para desarrollar esta investigación decidimos focalizar la atención en algunos de los actores que conforman el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos: organismos administrativos de protección, organismos judiciales, Ministerio Público y Sociedad Civil. La estrategia metodológica elegida consistió, princi-

---

<sup>5</sup> Ello a la luz de la referida constitucionalización/convencionalización del derecho civil y comercial, a partir de los arts. 1 y 2 del CCyC, que obliga a reconocer y considerar jurídicamente los distintos tipos de organizaciones familiares existentes.

palmente, en la realización de entrevistas semi-estructuradas y abiertas y se complementó con el análisis de diversas fuentes documentales. Se realizaron un total de 17 entrevistas a distintos tipos de actores, a saber: jueces/zas de familia; asesores/as de menores; autoridades y profesionales de Servicios Locales de Protección de Derechos; autoridades y profesionales de Servicios Zonales de Protección de Derechos, Abogados/as del Niño, defensores/as oficiales. También se relevaron 21 legajos, 10 sobre medidas de abrigo y 11 sobre medidas de protección integral. Para realizar el análisis jurisprudencial, se recabaron y sistematizaron fallos paradigmáticos sobre control de legalidad, declaraciones de situación de adoptabilidad y planteos de acceso a derechos sociales de NA y sus familias.

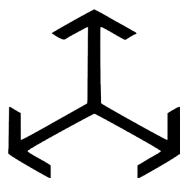
Esta publicación se encuentra estructurada en 5 capítulos. En el primero de ellos, a partir de la sistematización de fuentes secundarias, se presentan los principales datos socio-demográficos que permiten caracterizar la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina y en especial, en la provincia de Buenos Aires y en la región abordada en esta investigación. Asimismo, se dimensiona el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la región, a partir del procesamiento de los datos disponibles sobre intervenciones de los Servicios Locales y Zonales. En el segundo capítulo, se presenta una descripción detallada de los organismos que componen el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Azul, Olavarría y Tandil, y sus principales características en términos de recursos materiales y humanos. En el tercer capítulo, se releva y sistematiza la normativa que fija las coordenadas legales para el desarrollo de la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes desde el paradigma internacional de los derechos humanos y la recolección y análisis de la producción jurisprudencial en torno al tema, describiéndose y analizándose las principales características que ha asumido el tratamiento judicial de la garantía y restitución de derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes. En el cuarto capítulo, se describe y analiza la dinámica cotidiana de actuación del Sistema, haciendo foco en las modalidades de adopción e implementación de las medidas de protección integral y de protección excepcional de derechos por parte de los Servicios Locales de cada una de las localidades y de los dos Servicios Zonales existentes en el Departamento Judicial. A su vez, se describen y analizan las relaciones interinstitucionales que estos organismos desarrollan con el resto de las instituciones que componen el sistema, en particular, haciendo foco en la vinculación y articulación con los órganos jurisdiccionales. A partir de este interés, se describen detalladamente los procedimientos seguidos, los principales obstáculos que los agentes del sistema encuentran en la dinámica cotidiana de intervención, así como las principales características que asumen las medidas de abrigo o excepcionales de protección y sus desenlaces (revinculación familiar, adoptabilidad). A partir de ello, también se caracterizan las formas en que particularmente, desde los Servicios Locales de Protección de Derechos se interpretan, diseñan e implementan o no mecanismos de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales. Por último, en el quinto capítulo se sintetizan las principales

características del funcionamiento del Sistema de Protección Integral en las tres localidades seleccionadas, y se presentan algunas reflexiones y consideraciones finales.

Todo ello con el propósito de que este aporte al conocimiento de las formas en que los distintos agentes desarrollan acciones para promover, proteger y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes pueda convertirse en un insumo para revisar las prácticas desplegadas y, a la par, ampliar y fortalecer los mecanismos a través de los cuales esos derechos se materializan. Asimismo, el presente informe procura proporcionar información confiable respecto de las falencias y dificultades que aún afronta la institucionalidad destinada a hacer efectivos los derechos de NA en la región, así como los desafíos y temas pendientes para la implementación y consolidación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la región.

Por último, constituye un aporte concreto socializar este tipo de investigaciones a los fines de lograr indagaciones de similares características en otros ámbitos territoriales con el objeto de ampliar el presente estudio, no sólo para conocer y profundizar sobre las prácticas en otras localidades, sino también para llevar adelante un interesante análisis comparativo.





## **CAPÍTULO 1**

**Hacia un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en la región**

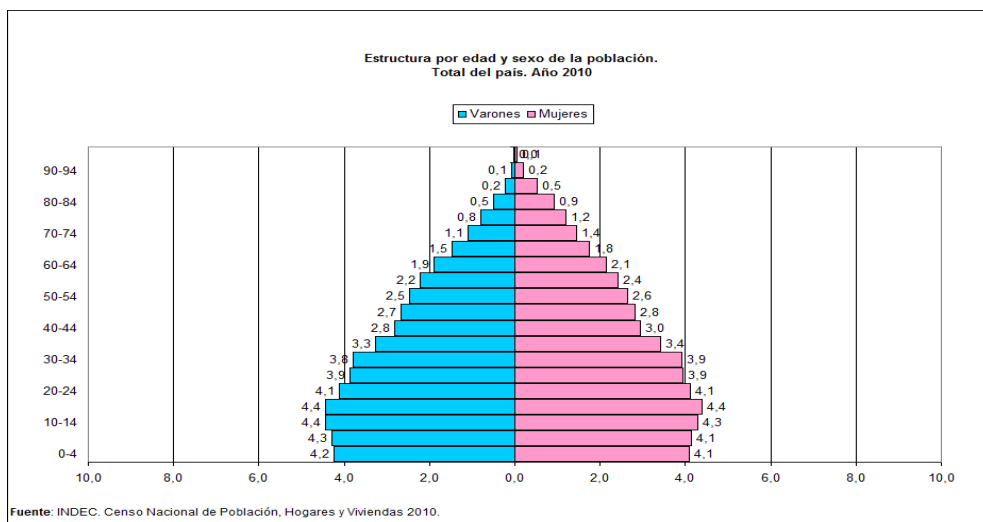


## 1. Caracterización de la población de NA

En la Argentina, según datos del Censo 2010, lxs NA (personas menores de 18 años) representan el 32,52 % de la población. A nivel demográfico se observa que las provincias de la región centro del país presentan las poblaciones más envejecidas, ocurriendo lo contrario con algunas provincias del noreste y noroeste argentino, tales como Misiones, Santiago del Estero, Formosa y Chaco, que poseen poblaciones más jóvenes. La distribución etaria muestra que, del total de 13.047.356 niñas, niños y adolescentes del país, 2.677.783 tienen entre 0 a 3 años, 2.014.906 de 4 a 6 años, 2.026.182 de 7 a 9 años, 2.088.251 de 10 a 12, 2.133.830 de 13 a 15 años y 2.106.404 de 16 a 18 años.

A nivel poblacional, la Argentina se caracteriza por poseer una población joven con un mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes en relación con la población total, como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N°1



A medida que aumenta la edad, también se incrementa la proporción de

mujeres. Sin embargo, en la población de NA, la proporción entre varones y mujeres es similar.

En la provincia de Buenos Aires viven 17.370.144 millones de personas, según la estimación de población realizada por el INDEC para el año 2019, de las cuales casi 5,2 millones son niñas, niños y adolescentes de hasta 18 años de edad. Representan el 32,2 % de la población total de la provincia y el 38,8 % del total de la población menor de 18 años del país. Es decir, 4 de cada 10 niñas, niños y adolescentes viven en la Provincia de Buenos Aires, concentrándose esta población, particularmente, en los municipios del Conurbano, donde habita más del 64 % de las niñas, niños y adolescentes.

Al hacer foco en las localidades objeto de este estudio -**Azul, Olavarría y Tandil**- siguiendo los datos del Censo de 2010, se observa que en la región centro de la provincia de Buenos Aires habitan 300.859 personas. En la localidad de Tandil, la población infantil (menor de 18 años de edad) representa **el 28,39% del total de 123.871 habitantes**; en la localidad de Azul representa el **30.08%, del total de 65.280 habitantes** y en la localidad de Olavarría, el **29.97% del total de 111.708 habitantes**. Si bien la proporción de NA en Azul es un poco mayor a Tandil, esta última duplica la cantidad de habitantes de la primera por lo cual, allí hay más población de 0 a 18 años.

Para el año 2012, la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia realizada a través de una Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)<sup>6</sup>, mostraba que la pobreza en ese momento afectaba al 30,1% de las niñas y niños de la Argentina. En la actualidad, el último informe de Unicef sobre la situación económica de niñas, niños y adolescentes en Argentina del año 2019<sup>7</sup> revela que un 42% de lxs NA viven bajo la línea de pobreza (5,5 millones) y un 8,6% vive en hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos. Es decir, más de la mitad de lxs NA del país tienen sus necesidades básicas insatisfechas.

Por su parte, el 48% de las personas menores de 18 años de edad sufren al menos una privación en sus derechos básicos fundamentales. En un estudio anterior, del año 2016<sup>8</sup>, según estimaciones de la magnitud de la pobreza multidimensional,

---

<sup>6</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia 2011/2012*, publicado en 2013, disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>, compulsado el 20/2/2020.

<sup>7</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Efectos de la situación económica de las niñas, niños y adolescentes en Argentina. Una aproximación cualitativa*, 2019, 1er. ed., disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/4776/file>, compulsado el 20/2/2020.

<sup>8</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*, 2016, 1er. ed., disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/2211/file/SITAN.pdf>, compulsado el: 20/2/2020.

mensional<sup>9</sup> infantil en Argentina, se observa que el 30,7 % de lxs NA son pobres multidimensionalmente y que en el interior de la provincia este porcentaje alcanza un 27,1%. Además, entre un 19% y un 22% de niñas, niños y adolescentes que no son pobres por ingresos, sí lo son por dimensiones no monetarias, como el acceso a actividades de ocio, ambiente, educación, salud, protección contra la violencia, por ejemplo, y un 34% de los que no son pobres por multidimensionalidad sí lo son por el criterio de pobreza monetaria.

### 1.1. Educación y Salud

Si bien nuestro país posee una alta cobertura en cuanto a educación y salud, se observan brechas significativas en el acceso a estos derechos básicos. En este sentido, las familias de menores ingresos acceden a prestaciones de menor calidad y se presenta la dificultad de sostener las trayectorias escolares lxs NA.

El sistema educativo argentino cuenta con un total de 12.181.972 alumnos y alumnas en establecimientos educativos de los niveles inicial, primario, secundario y/o superior no universitario. Según datos suministrados por el informe del año 2017 de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires acerca de la situación de NA en cuanto al cumplimiento de sus derechos<sup>10</sup>, se observa que el nivel inicial corresponde al nivel de menor asistencia de niñxs, a pesar de la obligatoriedad establecida a partir de los 4 años de edad.

En el nivel secundario existe una fuerte brecha entre el acceso y la terminación del nivel. Así, aunque el 82,2% de los chicxs de 12 a 17 asisten a un establecimiento educativo, en promedio sólo el 32,8% de lxs alumnx que ingresan al nivel secundario lo culmina en el plazo previsto, y entre los jóvenes de sectores sociales más bajos sólo el 13,1% completa el ciclo.

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, según el informe de la Defensoría del Pueblo referenciado anteriormente, la distribución del total de alumnx, de acuerdo con la naturaleza pública o privada de las instituciones educativas, expresa la relevancia del sector público estatal, ya que atiende a 3.425.819 personas menores de 18 años de edad, representando el 70 % del total de la matrícula. La cobertura en el nivel inicial desciende al 60 % del total de la matrícula, lo que resulta significativo

---

<sup>9</sup> En este estudio se adopta una perspectiva multidimensional, entendiendo que la pobreza resulta un fenómeno multicausal, cuyas dimensiones más significativas se relacionan con el acceso y calidad de la educación; al cuidado; a una vivienda y ambiente adecuados; al nivel educativo de la propia familia; el acceso al mercado laboral; la calidad de la alimentación, la salud y el capital social y cultural de las personas, así como a las posibilidades de participación social y comunitaria (UNICEF, *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*, 2016, op. cit.).

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, con apoyo de UNICEF, *Derechos, Infancia y Adolescencia. Monitoreo del cumplimiento de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires*, 2017, disponible en: <http://www.grupopharos.org/derechos-infancia-y-adolescencia/>. Consultado el 20/2/2020.

en el marco de la inclusión de la obligatoriedad escolar de los últimos dos años del nivel inicial y de las necesidades de cuidado de niños pequeños, que es entonces resuelta o bien paliada por las iniciativas de las organizaciones comunitarias a nivel territorial, debido a este déficit en la cobertura del sistema educativo.

La provincia de Buenos Aires ha alcanzado niveles de cobertura importantes en el nivel primario, sin embargo, no ha sido el mismo resultado en los niveles inicial y medio. Si bien se establece la educación obligatoria hasta la finalización del nivel medio, el informe de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires señala que a partir de los 15 años comienza a oscilar la trayectoria educativa de los adolescentes llegando, incluso, al abandono de la escuela. Este fenómeno se agrava a medida que se avanza en los años de escolaridad y, sobre todo, afecta el inicio del ciclo orientado del secundario. Se observa que en este nivel hay diferencias en el índice de abandono entre escuelas de gestión pública y privada: el abandono en las escuelas estatales duplica al de las privadas. Siguiendo lo indicado en el informe: “*el abandono escolar se encuentra fuertemente relacionado con el embarazo adolescente y con la inserción temprana en el mercado de trabajo, así como con otros riesgos que pueden conllevar situaciones de exclusión social*”<sup>11</sup>.

Con respecto al acceso a los servicios de salud, se observan también significativas brechas existentes entre los hogares de mayores y menores ingresos en el país. Siguiendo los datos del informe de Unicef de 2016<sup>12</sup>, de cada 100 habitantes, 38 poseen cobertura de salud únicamente estatal. Si se analiza la población de niñas, niños y adolescentes de 5 a 14 años, este porcentaje es aún mayor llegando a 46 de cada 100 con cobertura únicamente estatal. El bajo nivel de instrucción es mucho más frecuente entre las personas de bajos ingresos siendo uno de los predictores claves de la mortalidad materna e infantil. La limitación de recursos financieros y culturales dificulta la superación de los obstáculos geográficos, informativos y organizativos que separan a los servicios de salud de sus beneficiarios.

Se desprende de los datos que ofrece el informe citado que una de las problemáticas más acuciantes actualmente en materia de salud corresponde al embarazo adolescente. El 15% del total de nacimientos que se registran en el país son de madres adolescentes. Se trata de unos 117.000 nacimientos anuales, de los cuales aproximadamente 3.000 corresponden a madres menores de 15 años y el 60,8% son no planificados. Asimismo, solamente el 43% de las mujeres y 28% de los varones adolescentes tienen acceso gratuito a los métodos anticonceptivos que utilizan.

En la provincia de Buenos Aires, si bien el subsistema público de salud brin-

---

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, con apoyo de UNICEF, *Derechos, Infancia y Adolescencia. Monitoreo del cumplimiento de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires*, 2017, p. 14, disponible en: <http://www.grupopharos.org/derechos-infancia-y-adolescencia/>, consultado el 20/2/2020.

<sup>12</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*, 2016, op. cit.

da una cobertura universal, las posibilidades de acceso a servicios de calidad de prevención y atención de la salud públicos difieren considerablemente. La cobertura en obra social y medicina prepaga también varía de acuerdo al nivel de ingresos de la población, alcanzando un 39% para las familias de menores ingresos y llegando a un 93% en las familias con mayores ingresos<sup>13</sup>. La dependencia de los servicios ofrecidos por el sector público aumenta a medida que disminuye el nivel de ingreso de las familias. La inequidad en la cobertura, asociada con los ingresos son más marcadas entre las niñas, niños y adolescentes que en la población en general.

Durante el año 2017 en la provincia de Buenos Aires nacieron 33.940 niñas, niños y adolescentes de madres de hasta 19 años, en tanto se registraron 440 nacimientos de madres menores de 15 años. Según los datos que presenta el informe mencionado, el 67,5 % de las madres adolescentes no planificó el embarazo. La mortalidad materna constituye una de las principales problemáticas derivada del embarazo adolescente. Durante los años 2015 y 2016 se verificó un incremento de la tasa, pasando de 3 a 3,9 muertes maternas por cada 10.000 nacidos vivos. Respecto a la edad de la madre, el 54% son de mujeres de 20 a 34 años, el 40% de mujeres de 35 y más años, y el 10 % restante son de aquellas con menos de 20 años. En cuanto a las causas de la mortalidad materna, se observa que las obstétricas son responsables del 54,1%, el 27,9% obedece a causas indirectas, y el 18% es producto de abortos.

## 1.2. *Vivienda y acceso a servicios*

Al atender a los datos relativos a vivienda y acceso a servicios, también es posible observar que una gran proporción de NA poseen condiciones de habitabilidad que impactan negativamente en su calidad de vida.

De los datos del INDEC 2010 se desprende que el 9% de la población se encuentra en situaciones irregulares de tenencia de la vivienda en la Argentina. Según señala Anzil<sup>14</sup>, se trata, principalmente, de personas propietarias de la vivienda que habitan, pero que no poseen la propiedad del terreno, situación que caracteriza las condiciones habitacionales deficitarias de vastos sectores urbanos constituida por los asentamientos irregulares. El porcentaje global de personas inquilinas en el país es del 14.3%. El porcentaje de las familias pobres que alquila es del 11%, mientras que el porcentaje de familias no pobres que alquila es del 20%. Como sostiene el autor, esto no significa que los estratos más pobres tengan mayores porcentajes de propietarios, sino que refleja el hecho de que gran cantidad de familias pobres se

---

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, con apoyo de UNICEF, *Derechos, Infancia y Adolescencia. Monitoreo del cumplimiento de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires*, 2017, disponible en: <http://www.grupopharos.org/derechos-infancia-y-adolescencia/>, consultado el 20/2/2020.

<sup>14</sup> Anzil, Federico, *Situación habitacional en Argentina*, 2007, disponible en: <https://www.econlink.com.ar/viviendas/situacion-habitacional-argentina>, consultado el 20/2/2020.

encuentra en situaciones irregulares de tenencia de la tierra.

Según el informe ya citado de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires (2017), las condiciones de los hogares que habitan viviendas con infraestructuras inadecuadas impactan negativamente en la salud, la alimentación, la protección y la educación de las niñas y los niños. Un indicador relevante de estas condiciones es el hacinamiento, es decir, la relación entre la cantidad de personas en una vivienda y el espacio o número de cuartos disponibles. De acuerdo con lo expuesto en el informe, se trata de un indicador relevante en el análisis de las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes ya que transcurren una parte importante de su tiempo en el hogar, en especial los más pequeños, quienes resultan los más afectados. Esta situación, que afecta gravemente el derecho al bienestar de las niñas y los niños, tiene mayor incidencia en los partidos del Conurbano, el 70 % de las niñas y niños en condición de hacinamiento están en esta región.

El 19,4 % de las niñas y los niños de la provincia pertenecen a hogares que sufren algún tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI), según el último censo de 2010. La pobreza afecta más a las niñas y a los niños del Conurbano que a las y los que viven en el interior de la provincia. Sin embargo, la brecha entre pobreza infantil y el resto de la población es alta en ambos casos. Es decir que son las niñas y los niños los más pobres entre la población en hogares pobres.

Tabla 1. Población infantil en hogares con al menos una NBI. Censo 2010

	<b>CONURBANO</b>	<b>INTERIOR PROVINCIA</b>	<b>TOTAL PROVINCIA</b>
<b>0-6 años</b>	23%	18,5%	21,4%
<b>7-14 años</b>	18,8%	15,2%	17,5%
<b>15-18 años</b>	14,5%	11,4%	13,4%

Fuente: Derechos, Infancia y Adolescencia. Monitoreo del cumplimiento de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. 2017

Según se puede extraer de los datos ofrecidos por el informe, el 15,1 % de los hogares del total de la población provincial, tiene déficit de vivienda, pero esta cifra alcanza un 20% en hogares con niñas y niños, alcanzando un 21,5 % para los hogares con niñxs pequeñxs. Casi un 30% de niñas y niños no tienen acceso a cloacas ni a agua potable, aunque en el interior provincial casi el 45% de lxs niñxs pequeñxs no tienen acceso a la red cloacal, lo que repercute en las condiciones de



salud y en el bienestar. El 74% de las personas que viven en la provincia lo hacen en hogares que cuentan con acceso al agua potable por red pública. El 28% de las niñas y niños viven en hogares que solo acceden a fuentes insatisfactorias de abastecimiento de agua potable (perforación con bomba manual, pozo, transporte por cisterna y agua de lluvia, río, canal, arroyo o acequia).

## 2. La infantilización de la pobreza

La infantilización de la pobreza se encuentra asociada a la mayor incidencia de la pobreza en lxs NA que en la población en general. Los hogares con presencia de personas menores de 18 años de edad tienen más dificultades para recuperarse de las crisis y enfrentan riesgos económicos y sociales más exigentes que el resto de los hogares. Según el informe de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires (2017), el 60 % de lxs niñxs de 0 a 6 años, el 59 % de lxs niñxs de 7 a 14, y el 55 % de lxs adolescentes de 15 a 18 años forman parte del 30 % de los hogares con menores ingresos por familia.

En relación al acceso al sistema educativo, siguiendo los datos que arroja el informe de Unicef de 2016<sup>15</sup>, el 46% de lxs niñxs de 3 años concurre a la escuela, entre los de 4 años concurre el 75% y entre los de 5 años, el 95%. El 93% de lxs adolescentes de 13 a 17 años asiste a la escuela, superando los promedios regionales y los valores nacionales anteriores. Sin embargo, según este mismo informe, los avances de la cobertura no alcanzan a todos los grupos de población por igual: las diferencias entre las provincias son amplias y la probabilidad de acceder al sistema educativo disminuye entre lxs niñxs que residen en los hogares más pobres. El abandono y el rezago escolar sigue resultando una de las problemáticas que más afecta a NA escolarizados.

Según datos ofrecidos por el informe de Unicef del año 2019<sup>16</sup>, en la actualidad se estarían presentando situaciones de abandono escolar, específicamente en las transiciones del nivel primario al secundario. Uno de los principales motivos de abandono radica en que las adolescentes asumen responsabilidades de cuidado de hermanas, hermanos, hijas e hijos, acompañamiento a adultos mayores y, mayormente entre los adolescentes varones, incorporación al mercado de trabajo. Por otro lado, se ha incrementado la detección de problemáticas emocionales, psicológicas y cognitivas en NA.

Con respecto a la situación de salud, según datos del informe de Unicef (2019), en las familias en situación de vulnerabilidad son recurrentes los padecimien-

---

<sup>15</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*, 2016, op. cit.

<sup>16</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Efectos de la situación económica de las niñas, niños y adolescentes en Argentina. Una aproximación cualitativa*, 2019, op. cit.

tos crónicos tanto en los adultos como en lxs NA. Las afecciones más recurrentes se asocian a enfermedades transmitidas por los alimentos, posiblemente asociadas a las prácticas de búsqueda y recolección de desperdicios en basurales. En las zonas con mayor densidad demográfica, se observa la recurrencia de padecimientos o enfermedades asociadas al medio urbano y a deficiencias infraestructurales como alergias respiratorias y afecciones dermatológicas. Asimismo, en comparación con el año 2017, se observan con mayor frecuencia problemáticas de malnutrición asociadas a obesidad infantil y posibles cuadros de desnutrición.

El porcentaje de madres adolescentes sobre el total de nacimientos se redujo casi dos puntos porcentuales entre 1998 y 2004, creció entre ese año y 2007, y se mantiene alrededor de 15% desde entonces. En los últimos años, la tasa de fecundidad de las adolescentes disminuyó poco y la proporción de embarazos no deseados se redujo algo más. Estos cambios no representan un progreso, sino un retorno a los valores vigentes hace un cuarto de siglo hacia atrás, según señala el informe.

Se observa que las familias con NA en situación de vulnerabilidad social habitaban en condiciones de hacinamiento reciente, debido a obstáculos en el acceso a una vivienda para las nuevas generaciones de familias asociadas al aumento del precio de alquiler y la imposibilidad de costear los servicios públicos (Unicef, 2019). Por otra parte, actualmente, una proporción importante del ingreso familiar en los hogares con índices de vulnerabilidad proviene de los programas de transferencia de ingresos. Las leyes argentinas ofrecen protección económica a las personas menores de 18 años de edad a través del apoyo a los ingresos de sus familias. Distintos grupos poblacionales, de acuerdo con su situación laboral y su nivel de ingresos, reciben transferencias contributivas (Asignación Familiar Contributiva), transferencias no contributivas (Asignación Universal por Hijo/AUH, y Asignación Universal por Embarazo) o créditos fiscales. La cobertura de las asignaciones familiares es amplia pero no es universal ya que una/o de cada cuatro niñas o niños no disfruta de ningún tipo de cobertura (Unicef, 2019). Los que reciben asignaciones familiares contributivas son el grupo más numeroso entre quienes reciben alguna forma de protección económica; la AUH y otras pensiones alcanzan a un 30% de lxs NA.

En los hogares con menores ingresos es donde la AUH tiene una mayor incidencia: 36% y 28,6%, respectivamente de la cobertura (Unicef, 2017). Sin embargo, es notoria la pérdida del poder adquisitivo que tienen los hogares que perciben la AUH debido al proceso inflacionario iniciado a partir de 2016, lo que erosiona la eficacia de la protección social ofrecida. Esta situación genera, además, la puesta en práctica de “estrategias como el fiado, la venta de bienes propios, el trabajo infantil y la restricción severa en las compras de insumos básicos para el funcionamiento y bienestar del hogar” (Unicef, 2019:19). A pesar de la mencionada pérdida de poder adquisitivo, se observa que la AUH es la política nacional de mayor alcance tanto por su cobertura como por el peso de la transferencia monetaria en la conformación del ingreso.

Uno de los principales desafíos que las familias con NA enfrentan lo constituye el pago de los gastos fijos del hogar. En un contexto en el que tradicionalmente las responsabilidades de cuidado recaen sobre las mujeres de manera desigual, se observa que ellas son quienes toman las decisiones de consumo necesarias frente a las restricciones económicas que se presentan en el hogar. Por último, con respecto del trabajo infantil, este informe evidencia que son las niñas y adolescentes mujeres, en mayor medida, quienes suelen colaborar con el trabajo doméstico y tareas de cuidado, y los NA varones acompañan tareas de venta callejera y trabajo en oficios, principalmente albañilería. Esta situación se ha acentuado en el último tiempo indicándose la mendicidad y la venta callejera por parte de niñas y niños como una estrategia para aportar ingresos económicos en sus hogares.

### **3. El sistema de protección integral de derechos de NA a nivel nacional y provincial. Composición, recursos y complejidades**

El 28/9/2005 se sancionó a nivel nacional la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. De esta forma, se marcó un hito fundamental en la legislación argentina sobre derechos de las personas menores de edad, al saldarse la deuda pendiente que nuestro país tenía desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y ajustar su institucionalidad a los postulados convencionales y constitucionales.

El cambio más destacado lo constituye el pasaje de las múltiples atribuciones conferidas al Poder Judicial en el marco del Patronato del Estado (por lo que se derogó la ley 10.903) hacia el Poder Ejecutivo, creándose así el Sistema de Protección Integral de derechos de NA. El cual se encuentra conformado por el entramado de todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas -de gestión estatal o privadas- y las medidas de protección de derechos en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de NA (conf. art. 32)<sup>17</sup>.

En consecuencia, el sistema opera a través de tres niveles o tipos de actuación integradas y diferenciadas entre sí, que deben articularse:

a) La promoción colectiva de derechos<sup>18</sup>, mediante el diseño e implemen-

<sup>17</sup> “El conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.” (Artículo N°14, Ley N°13.298)

<sup>18</sup> Ver capítulo 3, apartado 3.1.

tación con alcances generales de políticas públicas definidas como necesarias para el pleno desarrollo de NA: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, participación.

b) Las medidas de protección integral, adoptadas en casos individualizados, frente a la amenaza y/o vulneración de derechos que exigen una respuesta estatal para su restitución y reparación en los términos en que son reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente<sup>19</sup>.

c) Las medidas excepcionales de protección de derechos, las cuales implican la separación de lxs NA de sus grupos familiares primarios de convivencia sobre la base de la protección de su interés superior y que deben adoptarse cuando están agotadas todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral. Asimismo, estas medidas, al constituir una injerencia estatal en la vida familiar, exigen posterior contralor judicial<sup>20</sup>.

A su vez, esta actuación se encausa dentro de la institucionalidad en el marco de diferentes competencias jurisdiccionales (art. 42): 1) la nacional, a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (arts. 43 y 44); 2) la federal, mediante la actuación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como órgano de articulación en el que convergen los representantes de las distintas instancias jurisdiccionales internas del país (art. 45 y 46); y 3) la provincial, conformado por el organismo de planificación y ejecución de las políticas de niñez y adolescencia en el ámbito local, cuya creación, forma y jerarquía es competencia de cada provincia y la CABA en virtud de sus respectivas autonomías y el respeto de las instituciones preexistentes. En este sentido, las provincias pueden celebrar convenios con municipios y comunas para la implementación de los organismos administrativos encargados de adoptar las medidas de protección integral de derechos de NA.

Así, ley 26.061 organiza un sistema que se asienta sobre distintos niveles de actuación material y territorial, con interacciones y responsabilidades diferenciadas para cada uno de ellos. Esta norma es la base del sistema de protección, sentando un piso mínimo a nivel federal en consonancia con la manda del art. 75 inc. 23 CN, sobre el cual se agregan las legislaciones provinciales en materia de aplicación local, pudiendo asimismo maximizar, superar o adicionar un “plus” protectorio de las infancias y adolescencias, siempre respetando los lineamientos básicos fijados por esta ley<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver capítulo 3, apartado 3.2

<sup>20</sup> Ver capítulo 4.

<sup>21</sup> Para un análisis pormenorizado de la cuestión, en particular, la interacción entre la ley federal y caso de la provincia de Buenos Aires, ver: Fernández, Silvia E., “Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires. La reformulación de roles de los poderes administrativo y judicial a partir de las leyes 13.298, 13.634 y decretos reglamentarios 300/05 y 44/07” LLBA2008 (mayo), 341 Cita Online: AR/DOC/1023/2008.

En este sentido, la adecuación institucional a la nueva normativa por parte de los territorios provinciales y de la CABA se fue forjando de manera gradual y diferencial en cada uno de ellos a través de sus ordenamientos locales. La mayor parte de estas jurisdicciones fueron dictando sus propias normativas, sólo Formosa y San Luis no cuentan con ley de protección integral. Como se puede observar en el siguiente cuadro, la situación legislativa actual en el país es la siguiente:

<b>Jurisdicción</b>	<b>Normativa local</b>	<b>Fecha de sanción</b>
Buenos Aires	Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (con las modificaciones parciales de las leyes 13.634 <sup>1</sup> y 14.537 <sup>2</sup> )  <sup>1</sup> Sancionada el 28/12/2006 sobre Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño.  <sup>2</sup> Sancionada el 11/7/2013.	29/12/2004
Catamarca	Ley 5.357 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes <sup>3</sup> (modificada parcialmente por ley 5.577 <sup>4</sup> )  <sup>3</sup> Sumada a la ley 5.292 de adhesión a la ley nacional 26.061, sancionada el 21/10/2009.  <sup>4</sup> Sancionada el 29/11/2018.	09/05/2013
Chaco	Ley 7.162 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños Y Adolescentes (modificada parcialmente por ley 7.837 <sup>5</sup> )  <sup>5</sup> Sancionada el 13/07/2016.	12/12/2012
Chubut	Ley 4.347 de Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia	16/12/1997
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (modificada por ley 741 <sup>6</sup> )  <sup>6</sup> Sancionada el 14/12/2001.	03/12/1998

Córdoba	Ley 9.944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (modificada parcialmente por leyes 10.080, 10.152, 10.637 <sup>7</sup> )	4/05/2011
	<sup>7</sup> Sancionadas el 15/08/2012, el 12/06/2013 y el 19/06/2019, respectivamente. Asimismo, se agrega la ley 9.396 de adhesión a la ley N° 26.061, sancionada el 06/06/2007.	
Corrientes	Ley 5.773 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	9/05/2007
Entre Ríos	Ley 9.861 de Protección Integral de los Derechos Del Niño, el Adolescente y la Familia	29/07/2008
Formosa	Sin ley de protección integral	-----
Jujuy	Ley 5.288 de Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Familia	22/11/2001
La Pampa	Ley 2.703 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	18/12/2012
La Rioja	Ley 8.848 de Protección integral de los derechos del niño, la niña, el adolescente y la familia	04/11/2010
Mendoza	Ley 9.139 de Régimen Jurídico de Protección de las Personas Menores de Edad	20/12/2018
Misiones	Ley 3.820 de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes	06/12/2001
Neuquén	Ley 2.302 de Protección integral del niño y del adolescente (modificada parcialmente por ley 2.346 <sup>8</sup> )	07/12/1999
	<sup>8</sup> Sancionada el 12/01/2000.	
Río Negro	Ley 4.109 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	08/06/2006
Salta	Ley 7.970 Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	06/12/2016

San Juan	Ley 7.338 de Protección integral de los derechos de los niños y adolescentes (modificada parcialmente por ley 7.511 <sup>9</sup> )	05/12/2002
	<sup>9</sup> Sancionada el 12/08/2004. Asimismo, se agrega la ley 7.889 de adhesión a la ley nacional 26.061, sancionada el 08/05/2008.	
San Luis	Sin ley de protección integral. Cuenta con normativas dispersas, entre las que se destacan: la ley I-007-2004 de Adhesión de la Provincia de San Luis a la Convención Sobre los Derechos del Niño; la ley IV 0093-2004 de Familias Solidarias; y la ley I-808-2012 sobre Plan Estratégico de Niñez y Adolescencia 2011-2021	-----
Santa Cruz	Ley 3.062 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	11/06/2009
Santa Fe	Ley 12.967 de promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (modificada parcialmente por ley 13.237 <sup>10</sup> )	17/4/2009
	<sup>10</sup> Sancionada el 24/11/2011.	
Santiago del Estero	Ley 6.915 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	14/10/2008
Tierra del Fuego	Ley 521 de Protección Integral de los derechos de niños, niñas, adolescentes y sus familias.	10/05/2001
Tucumán	Ley 8.293 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	21/05/2010

Específicamente en la provincia de Buenos Aires<sup>22</sup>, ya existía una normativa de protección de derechos de NA previamente a la sanción de la ley nacional, que buscó receptar el enfoque de derechos postulado en la Convención sobre los Derechos del Niño y que, posteriormente al dictado de la ley 26.061, fue objeto de modificaciones parciales, agregándose una regulación específica en materia de medidas de protección excepcional (llamadas medidas de abrigo) de conformidad con los lineamientos nacionales. Este proceso estuvo atravesado por arduas batallas y una fuerte resistencia del poder judicial.

En consecuencia, se sancionó en el año 2004 la ley bonaerense 13.298 de

<sup>22</sup> Al igual que en CABA, Jujuy, Chubut, Misiones, San Juan, Neuquén y Tierra del Fuego.



Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, las Niñas y Adolescentes, la cual creó el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en la provincia y dio lugar al traspaso voluntario de la responsabilidad sobre la gestión estatal de la niñez hacia los gobiernos municipales, a través de la firma de convenio entre los municipios y la provincia. De este modo, se redefinen las funciones y se realiza un reordenamiento del esquema organizacional de entidades, servicios y organismos destinados a la protección de la niñez, planteando la necesidad de involucrar acciones intersectoriales mediante un abordaje integral y con énfasis en la crítica y erradicación de las prácticas derivadas del modelo del Patronato.

En consonancia con la ley nacional, la herramienta central de la nueva institucionalidad provincial son los denominados Servicios Locales de Protección de Derechos del Niño, en tanto organismos administrativos especialmente creados con competencia primaria en materia de protección de derechos de NA. Según el texto de la ley, constituyen: *“Unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. En los casos en que la problemática presentada admita una solución rápida, y que se pueda efectivizar con recursos propios, la ayuda se podrá efectuar en forma directa. Les corresponderá a estos servicios buscar la alternativa que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación”* (art.18, ley 13.298).

Tienen las siguientes funciones:

*“a) Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/ o restablecer los derechos del niño.*

*b) Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño.*

*c) Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención”* (art. 19, ley 13.298).

En este contexto, cabe considerar que la constitución de los Servicios Locales se realizó a partir de una desconcentración de las acciones destinadas a la protección de derechos de la niñez en los ámbitos municipales. Se invitó a éstos a adherir a la Ley Provincial a través de la creación de dispositivos específicos dirigidos a la promoción, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Los municipios adhieren a la legislación mediante la firma del denominado “Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos de los Niños”. Sin embargo, la implementación y creación a nivel municipal y comunal de estos sistemas no responde a un proceso unívoco y lineal, por el contrario, se trata de procesos signados por una gran variabilidad y por singulares disputas vinculadas a un reordenamiento permanente



respecto de las competencias, atribuciones y responsabilidades del nivel central y de los municipios<sup>23</sup>.

En un nivel intermedio de la estructura del Sistema se ubican los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependencia desconcentrada de la autoridad de aplicación, asumiendo su representatividad territorial. Los Servicios Zonales actúan como instancia superadora de casos de vulneración de derechos, o bien, cuando una situación no es resuelta en el nivel local. También se encargan de la adopción de medidas de abrigo (medida de excepción) y del monitoreo y articulación con las instituciones de cuidado permanente (hogares convivenciales tanto oficiales como conveniados con ONG). Actualmente, existen en la provincia 23 Servicios Zonales constituidos en 18 Departamentos Judiciales<sup>24</sup>. Los Departamentos Judiciales con gran cantidad de habitantes han sido desdoblados en más de un Servicio Zonal, como es el caso de La Matanza y de Tandil.

En el marco de este cambio normativo e institucional, a 30 años de la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño y 15 de la ley nacional 26.061, la complejidad que implica la aplicación y funcionamiento de este sistema de protección de derechos de NA se ha ido dando con avances, tensiones, obstáculos y rupturas, haciéndose “camino al andar”. Al respecto, se ha señalado con mirada crítica que *“el Sistema nunca terminó de afianzarse por varias razones de diversa índole, como ser los límites de la competencia nacional/federal para imponer cambios y crear organismos en cuestiones que son competencia provincial/local; la disparidad de desarrollo, recursos económicos y materiales en las diferentes provincias; la mayor o menor resistencia a seguir el modelo que propone la Convención sobre los Derechos del Niño y así apostar por un sistema que pretende superar al perimido y autoritario modelo de la situación irregular; la falta de capacitación y formación en recursos humanos con una mirada acorde y coherente con los principios, propósitos y funciones de la Convención; la falta de institucionalidad de los organismos administrativos de protección mediante la jerarquización y valoración de la importante labor que deben desarrollar en atención al lugar que se les otorga en el “Sistema”; por citar algunos”*<sup>25</sup>.

A su vez, estas falencias resultan más evidentes y agudas en contextos de crisis socioeconómica cuando el Estado se retrae en su rol de garante de los derechos humanos. En este sentido, resulta muy elocuente y preocupante una resolución del

---

<sup>23</sup> Magistris, Gabriela, “Políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires: entre disputas, conflictos y apropiaciones”, 2011, X Congreso Nacional de Ciencia Política. Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global, Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, disponible en: <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/2>, compulsado el 22/2/20.

<sup>24</sup> Fuente: <http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/recursos/servicios-zonales>, compulsado el 4/3/2020.

<sup>25</sup> Herrera, Marisa, “Políticas neoliberales, derechos sociales y derechos de infancia. Perspectiva crítica a treinta años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, RDF: 91, 16/09/2019, 5. Cita Online: AR/DOC/2482/2019.

Presidente de la Suprema Corte de Buenos Aires, dictada el 3/5/2019<sup>26</sup>, respecto a la situación actual que atraviesa el sistema de protección en dicha provincia. Se trata de un pronunciamiento a través del cual se puso en conocimiento de la entonces gobernadora bonaerense -y, por su intermedio, al Ministerio de Desarrollo Social- de las problemáticas que observa la actuación del sistema, varias de ellas directa o indirectamente vinculadas a la falta de asignación presupuestaria y condiciones de trabajo de lxs profesionales de los Servicios Locales, con el objetivo de que los organismos competentes arbitren las medidas para su pronta solución.

La resolución encuentra su cauce en una presentación conjunta de los titulares de los Juzgados de Familia N° 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Departamento Judicial de La Plata, por medio de la cual denuncian ante el máximo tribunal provincial obstáculos que entorpecen y dificultan la prestación del servicio de justicia en lo que atañe a niñez y adolescencia. Así, se manifiesta “[*l*]a inestabilidad e insuficiencia del personal dependiente de los Servicios Locales –en especial el Municipio de La Plata, Ensenada y Berisso-; la escasa adopción de medidas de abrigo pese a la realidad social existente; el ínfimo despliegue y mínima efectividad de las estrategias de restitución de derechos volcadas; los conflictos gremiales que paralizan la tarea de algunos de los Servicios Locales; el repliegue de las dependencias municipales del área hacia la sede central y el incumplimiento sistemático de los plazos legales de la intervención asignada a los órganos administrativos así como de los requerimientos relativos a la intervención”; lo cual “condiciona la intervención judicial, obstaculizando indudablemente la prestación del servicio de justicia”.

En este sentido, se alude a las limitaciones generadas por la falta de presencia territorial de los Servicios Locales en los barrios más vulnerables<sup>27</sup>, y por el grave incumplimiento de los requerimientos judiciales y los plazos legales de intervención por parte de dichos organismos administrativos. Concluyéndose: “*lo variado y preocupante de la realidad que aqueja la problemática de Niñez con los Servicios Locales aludidos, es merecedora de una intervención institucional (...) acción que excede las posibilidades disponibles por parte de los Juzgados a nuestro cargo en forma independiente, limitada a cada caso concreto*”.

Frente a este panorama, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires considera que “*la problemática descrita por los oficiantes trasciende el ámbito de los expedientes tramitados en el marco de la función jurisdiccional que le es propia y de las personas cuyas situaciones allí se abordan, denotando ‘prima facie’ el agravamiento de la situación de riesgo y/o vulneración de derechos por la que atraviesan los NNA*”. Recordando, renglón seguido, que “*es obligación del Estado adoptar las medidas de protección adecuadas y eficaces, a fin de restituir los derechos vulnerados a NNA cuya misión es proteger. En dicho marco deben*

---

<sup>26</sup> SCBA, 3/5/2019, Res. 328/2019, disponible en [www.infoblancosobrenegro.com/noticias/24439-la-corte-bonaerense-advirtio-graves-falencias-en-el-sistema-de-proteccion-de-la-n](http://www.infoblancosobrenegro.com/noticias/24439-la-corte-bonaerense-advirtio-graves-falencias-en-el-sistema-de-proteccion-de-la-n), compulsado el 10/2/2020.

<sup>27</sup> Se denuncia que: “*Si se piensa en dos zonas de alta complejidad social, rápidamente podríamos mencionar Altos de San Lorenzo y Villa Elvira, lugares en los cuales la presencia en el territorio se torna ineludible. Pues bien, en dichos barrios se retiró el Servicio Local para realizar la intervención desde la sede central*”.

*disponerse las acciones positivas necesarias, con la celeridad que estos casos ameritan, todo lo cual hace a la debida diligencia y a la responsabilidad del Estado”.*

De ahí que la Corte bonaerense se expida en el modo en que lo hace. Es decir, no obstante, las medidas que pudieran adoptar cada uno de lxs jueces/zas ofiциantes en los casos concretos, corresponde la intervención de la instancia judicial máxima a nivel provincial a los efectos de comunicar y conminar a la cabeza del poder ejecutivo de esta jurisdicción para que se lleven a cabo las acciones necesarias de acuerdo a su competencia.

Como podemos observar, esta denuncia visibiliza las enormes complejidades y obstáculos existentes alrededor de la actuación del sistema de protección en nuestro país y la gravedad de las consecuencias que de ello se deriva para lxs NA y sus familias. Y, específicamente, nos advierte sobre cómo el mal funcionamiento de los organismos administrativos de protección impacta en todo el sistema, dada la centralidad que nuestro ordenamiento jurídico les ha otorgado para la protección de los derechos de las personas menores de edad.

En este sentido, se ha sostenido desde una mirada crítica que “[q]uienes conocemos el paño de la justicia, sabemos que el agua ha llegado al cuello para que se animen a presentar una denuncia de esta envergadura. Esta acción jurisdiccional no judicial es hábil para mostrar la situación de extrema gravedad en la cual se encuentran dispositivos estatales locales clave para la restitución de derechos vulnerados de niñxs y adolescentes. Más aún, alguien podría preguntarse con acierto: si esto acontece en la ciudad capital de la provincia más grande del país, qué se puede esperar de los diferentes servicios locales y zonales de lugares más recónditos y alejados de las grandes urbes”<sup>28</sup>.

### *3.1. El registro de las intervenciones en la provincia de Buenos Aires. Datos y obstáculos para una caracterización del sistema*

El Sistema de Protección Integral de Derechos aplica una innovadora herramienta de registro nominal de todos los ciudadanos y ciudadanas que ingresan al Sistema y del Registro Único de Entidades No Gubernamentales dedicadas a la prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de lxs niñxs y adolescentes, el Registro Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) es una herramienta innovadora de sistematización del legajo único de NA en el marco del sistema. Constituye una plataforma accesible a los Servicios Zonales y Servicios Locales que permite contar con un registro unificado de todxs lxs niñxs y adolescentes destinatarixs de intervenciones del Estado provincial, de los municipios y de las organizaciones no gubernamentales en el territorio provincial. No obstante, también cabe aclarar que el proceso de implementación del REUNA fue paulatino y

---

<sup>28</sup> Herrera, Marisa, “Políticas neoliberales, derechos sociales y derechos de infancia. Perspectiva crítica a treinta años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, op. cit.

no todas las localidades han demostrado iguales niveles de efectividad en el proceso de carga de la información<sup>29</sup>. Por lo tanto, puede haber subregistro de información para algunas localidades o bien para algunos períodos.

La desigual efectividad en la carga de intervenciones al REUNA responde a razones diversas como, por ejemplo, escasos recursos informáticos, mala calidad del servicio de internet, equipos de profesionales distribuidos en más de una sede por municipio, de las cuales algunas cuentan con computadoras y otras no. Sin embargo, cabe señalar, tal como nos ha relatado una agente del REUNA consultada para esta investigación, que la localidad de Olavarría es la única de la provincia que sí ha logrado sostener hasta la actualidad el proceso de carga de información en el REUNA, registrando la totalidad de intervenciones efectuadas con niñas y adolescentes. Esta favorable situación se debe en parte a que la única sede del Servicio Local de la ciudad cuenta con numerosos equipos informáticos, lo que hace que en la actualidad prácticamente todos los profesionales que allí se desempeñan cuenten con una computadora. Por otra parte, es también una característica del equipo de profesionales que allí se desempeñan el hecho de otorgarle importancia a los datos estadísticos que pudieran generarse.

A continuación, y teniendo en cuenta el subregistro en la carga de intervenciones en las distintas localidades de la provincia, se presentan datos estadísticos extraídos del REUNA correspondientes al año 2016<sup>30</sup>, relacionados con la cantidad de niñas y adolescentes abordados por los organismos administrativos de promoción y protección de derechos, así como datos sobre las intervenciones efectuadas y los motivos que las originaron.

Desde los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos se intervino en un total de **30.633 NA** a partir de, por lo menos, una medida de protección o restitución de derechos durante el **año 2016**. A su vez, en ese año, se adoptaron un total de **3.902 medidas de abrigo** de las cuales el 48.25% se implementaron con referentes afectivos (abuelos, tíos, vecinos, etc), evitando de este modo la institucionalización; es decir, evitando el ingreso de los NA en establecimientos de tipo residencial. Si se tiene en cuenta el total de NA abordados, puede afirmarse que en un 12.7% de casos los agentes que intervinieron consideraron necesario separar a los niñas o adolescentes de su hogar por la grave situación de vulneración de derechos que se hallaban atravesando, mientras que en el 87.3% restante, se trató de situaciones que fueron abordadas mientras los NA continuaron conviviendo en su hogar.

---

<sup>29</sup> Para un análisis del proceso de implementación del REUNA puede consultarse: *Hacia un sistema de información integrado sobre la situación de la niñez y la adolescencia. La experiencia de la implementación del REUNA en la provincia de Buenos Aires*. Disponible en: [http://www.grupopharos.org/wp-content/uploads/2016/11/sistematizacion\\_reuna\\_web.pdf](http://www.grupopharos.org/wp-content/uploads/2016/11/sistematizacion_reuna_web.pdf), compulsado el 4/3/2020.

<sup>30</sup> Datos suministrados por el Registro Unificado de Niñez y Adolescencia del Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia, Provincia de Buenos Aires.

De las situaciones que motivaron el abordaje de cada NA se destaca la categoría “maltrato infantil”, situación por la cual, según la información registrada en el REUNA, los Servicios Locales y Zonales intervinieron al menos sobre 16.808 NA, que representan el 55% del total. Ahora bien, para tratar de contrarrestar la labilidad y polisemia de este tipo de categorías, desde el equipo del REUNA se ha elaborado un nomenclador de categorías y subcategorías de motivos de intervención, tales como maltrato, negligencia, abuso sexual, explotación. No obstante, más allá de estas precisiones que se han elaborado desde el REUNA, es significativa la gran prevalencia de este tipo de motivos. Esta cuestión nos habla también de una particular forma de interpretar las situaciones conflictivas que atraviesan lxs NA y sus familias, a través de la cual los equipos de los Servicios Locales o Zonales resaltan y/o ponen el foco en la dinámica vincular familiar.

En cuanto a las medidas de abrigo, en 2869 casos se indicó que lxs NA atravesaban una situación de “maltrato infantil”. De tal manera, esta clasificación también es la que mayor frecuencia tiene como causa de una medida de abrigo, incluyendo subcategorías tales como maltrato físico, maltrato psicológico y víctimas de violencia de género hacia sí o hacia su madre. Desde el nomenclador del REUNA se define el maltrato infantil como “*Cualquier daño físico o psicológico no accidental contra un NNNoA ocasionado por sus padres, cuidadores u otros adultos que ocurre como resultado de acciones físicas o emocionales que amenazan el desarrollo normal tanto físico como psicológico de las niñas, niños o adolescentes*” (Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, 2019)<sup>31</sup>. Aquí se podría esgrimir un comentario crítico. Sucede que el concepto de maltrato infantil es, de por sí, muy amplio lo cual no permite conocer cuáles son efectivamente las diversas situaciones que comprometen la intervención del organismo de protección mediante la adopción de medidas de tal gravedad como el abrigo que implica la separación del niñx de su familia de origen. En esta línea, se deberían diseñar subcategorías a los fines de profundizar y optimizar la información que se registra en un nomenclador que pretende brindar un panorama lo más preciso posible sobre las prácticas del sistema de protección integral de derechos.

En relación a las internaciones por problemáticas de salud mental, según los datos del REUNA, ascendieron a 28 lxs NA que fueron internados en clínicas psiquiátricas y 299 lxs NA que han sido internados en comunidades terapéuticas para tratamiento de adicciones.

La cantidad de NA que fueron abordadxs por los Servicios Locales y Zonales entre los años 2014 a 2016 ha sido, según los datos del REUNA, de 81197 observándose un incremento a medida que avanzan los años. Esta situación, no obstante, no refleja necesariamente una expansión real de lxs NA abordadxs por el sistema, sino que puede deberse –como se planteó anteriormente– a una mejora en

---

<sup>31</sup> Dirección Provincial de Protección y Restitución de Derechos, Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, Motivos de Intervención. REUNA, 2019.

la capacidad de carga del sistema de registros.

Tabla 2: NA abordadxs entre 2014 y 2016 según principal motivo de intervención

Motivo principal de intervención	2014	2015	2016
Art. 63 y art. 68 inc. 7 Ley 13.634	520	427	473
Ausencia o serias dificultades de adulto responsable	1859	2021	2418
Conflictiva vincular	3420	4160	4166
DESC (Vivienda, Salud, Educación, Alimento)	995	962	1076
Otras formas de maltrato	147	182	1052
Salud	1277	1772	1678
Situación de abandono	745	893	303
Situación de calle	557	603	691
Violencia - Abuso sexual	2303	2984	3309
Violencia – Maltrato Físico	4575	5951	6362
Violencia – Maltrato psicológico o emocional	1593	2088	2018
Violencia - Negligencia	3292	4458	5119
Se desconoce	68	258	234
Otros	917	1507	1764
<b>TOTAL</b>	<b>22268</b>	<b>28266</b>	<b>30633</b>

Como se puede deducir del cuadro que antecede, hay una gran cantidad de situaciones de las cuales se desconoce las violaciones de derechos que obligó la intervención del organismo de protección. Si se suman los casos dentro de la categoría “Violencia- negligencia” a los que están dentro de la voz “Se desconoce” y “Otros”, hay más de 7 mil casos del total de 30.633 acontecidos en el 2016, sobre los cuáles no se tiene información mínima hábil para conocer el tipo de problemáticas planteadas.

De las intervenciones cargadas en el REUNA que, vale reiterar, presentan diferentes dificultades en tanto el proceso de carga no es uniforme en todos los municipios de la provincia, se observa una leve preeminencia de la población femenina.

Tabla 5: NA abordadxs por los SZPPD y SLPPD entre los años 2014 y 2016 según género.

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
FEMENINO	11350	14598	15755
MASCULINO	10918	13668	14540
SIN DATOS	0	0	368
<b>TOTAL</b>	<b>22268</b>	<b>28266</b>	<b>30663</b>

En cuanto a las edades de lxs NA, en función de los datos disponibles se observa que la franja de la adolescencia tiene una mayor proporción de intervenciones que se reitera de manera bastante pareja en los tres años que se analizan y de los cuáles se tiene información disponible.

En lo relativo a las edades de lxs niñxs y adolescentes, destacándose que estos últimos (lxs adolescentes) generan una mayor intervención por parte de los organismos de protección de derechos.

Tabla 6: NA abordadxs por los SZPPD y SLPPD entre los años 2014 y 2016 según rango de edad.

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>DE 0 A 5 AÑOS</b>	4925	5927	5614
<b>DE 6 A 11 AÑOS</b>	5432	6821	7645
<b>DE 12 A 17 AÑOS</b>	7848	9366	9992
<b>18 o MAS</b>	506	1292	1997
<b>SE DESCONOCE</b>	3557	4860	5414
<b>TOTAL</b>	<b>22268</b>	<b>28266</b>	<b>30664</b>

Este cuadro permite esgrimir otro comentario crítico. Si bien el Código Civil y Comercial en su art. 25 clasifica a las personas menores de edad en niñxs (de 0 a 13) y en adolescentes (de 13 a 18), lo cierto es que los registros como el que aquí se compulsa y otros -en materia de salud como educación- receptan otras franjas etarias ¿No sería hora de unificar criterios al respecto a los fines de mejorar la información sobre la cual se deberían diseñar e implementar diferentes políticas públicas? Si bien se comparte la idea de que la franja de 0 a 13 es demasiado amplia a los fines de conocer en profundidad la intervención de los órganos administrativos de protección de derechos y de allí la necesidad de receptar categorías que abarquen etapas más breves, lo cierto es que con relación a lxs adolescentes, al menos la categoría correspondiente debería partir de los 13 años, edad en la cual la legislación civil considera que una persona es jurídicamente un adolescente.

En las localidades abordadas en esta investigación, la cantidad de NA sobre



quienes los Servicios Locales y Zonales intervinieron representaron en el año 2014 el 12% del total a nivel provincial, en 2015 el 9,3% y en 2016 el 8,63% del total. Se observa así que, si bien a nivel provincial se incrementó la cantidad de NA abordadas por el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, proporcionalmente la participación de las localidades en el total de NA decreció. De hecho, en las localidades abordadas en esta investigación el incremento tuvo lugar solo en Azul y Tandil, siendo más pronunciado en la primera de las localidades ya que en el lapso de dos años duplicó la cantidad de NA sobre los que intervino; mientras que en la ciudad de Olavarría la tendencia fue la opuesta y la cantidad de NA e intervenciones se redujeron. Ahora bien, como hemos dicho, el comportamiento de estos datos pareciera obedecer más a cuestiones técnico-administrativas que a variaciones sustanciales en las modalidades de intervención y/o en la situación de lxs NA en la región. Ello se confirma a partir de la información recabada en el transcurso de esta investigación. En suma, las grandes diferencias en la cantidad de intervenciones consignadas en cada localidad se deben más a problemas de registro, lo que nos habla más de las capacidades institucionales y la importancia dada al registro estadístico que a lo que acontece con lxs NA y el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en las localidades de la región.

Más allá de los recaudos a tomar para la lectura de este tipo de información, a continuación, se presentan los datos disponibles.

Tabla 7: NA abordadas entre 2014 y 2016 según municipio de residencia (Azul, Olavarría, Tandil)

<b>Localidades</b>	<b>Año 2014</b>	<b>Año 2015</b>	<b>Año 2016</b>
AZUL	110	103	208
OLAVARRIA	1935	1686	1567
TANDIL	596	829	873
<b>TOTAL</b>	<b>2641</b>	<b>2618</b>	<b>2648</b>

Si atendemos a la población total de NA de estas ciudades, observamos que proporcionalmente las intervenciones de los Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos representan en la ciudad de Azul el 1.06 % del total de la población de NA de 0 a 18 años; en la localidad de Olavarría el 4.68% y en la ciudad de Tandil el 2.60%.



Tabla 8: NA con intervenciones en 2016, según localidad y total de habitantes

<b>Localidad</b>	<b>NA con intervenciones en 2016 según datos del REUNA</b>	<b>Total NNyA habitantes (0 a 18)</b>	<b>Habitantes</b>
AZUL	208	19.639	123.871
OLAVARRÍA	1567	33.437	111.708
TANDIL	873	33.484	65.280

De los datos anteriormente presentados se desprende que la localidad de Olavarría – comprendida en la órbita del Servicio Zonal de Azul– presenta los índices más elevados de registro de intervenciones con niñas y adolescentes de la provincia.

Otra serie de datos que nos ha sido suministrada por el REUNA, refiere a las intervenciones, cantidad de NA abordados y medidas de abrigo adoptadas durante los años 2018 y 2019 en las localidades de Azul, Olavarría y Tandil. Estos datos dan cuenta de una situación similar en cuanto a la cantidad de intervenciones con NA. Como se observa en las siguientes tablas, la localidad de Olavarría continúa reuniendo la mayor cantidad de intervenciones y de NA abordados.

Tabla 9: NA con intervenciones años 2018 y 2019

<b>Servicio local</b>	<b>Año 2018</b>		<b>Año 2019</b>	
	<b>NA abordados</b>	<b>%</b>	<b>NA abordados</b>	<b>%</b>
AZUL	283	8,9	315	9,1
OLAVARRÍA	1998	62,9	2049	59,5
TANDIL	893	28,1	1082	31,4
<b>TOTAL</b>	<b>3174</b>	<b>100</b>	<b>3446</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos sobre el Sistema de Promoción y Protección de la Región Azul, Olavarría y Tandil, suministrados por el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Año 2018 y 2019.

Tabla 10: Cantidad de intervenciones en los años 2018 y 2019

Servicio local	Año 2018		Año 2019	
	Intervenciones	%	Intervenciones	%
AZUL	1143	6,1	1323	6,2
OLAVARRÍA	10279	55,0	10518	49,6
TANDIL	7254	38,8	9361	44,2
<b>TOTAL</b>	<b>18676</b>	<b>100</b>	<b>21202</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos sobre el Sistema de Promoción y Protección de la Región Azul, Olavarría y Tandil, suministrados por el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Año 2018 y 2019.

Sin embargo, al analizar los datos relativos a medidas de abrigo adoptadas durante el año 2018, se observa que la localidad de Tandil reúne la mayor cantidad de medidas (47,6%).

Tabla 11: Medidas de abrigo adoptadas en los años 2018 y 2019

Servicio local	Año 2018		Año 2019	
	Medidas de abrigo	%	Medidas de abrigo	%
AZUL	48	23,1	44	27,0
OLAVARRÍA	61	29,3	27	16,6
TANDIL	99	47,6	92	56,4
<b>TOTAL</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>163</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos sobre el Sistema de Promoción y Protección de la Región Azul, Olavarría y Tandil, suministrados por el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Año 2018 y 2019.

Un dato construido para los años 2018 y 2019 refiere al ámbito en el que los NA cumplen con la medida de abrigo. En relación con ello, es notorio que la mayor parte de medidas de abrigo son cumplimentadas en ámbito institucional. Por eso esta información se revela útil en tanto en la adopción de las medidas de abrigo se debería priorizar la inclusión del NA en su familia ampliada o entorno comunitario, y así impedir que las tasas de institucionalización se incrementen. Sin embargo, a la luz de los datos construidos se observa que ello resulta difícil de lograr y contraria-

mente a lo estipulado en la normativa, es priorizado el ámbito institucional como lugar de cumplimiento de la medida de abrigo.

Tabla 12: Ámbito de cumplimiento de las medidas de abrigo adoptadas en los años 2018 y 2019

Servicio local	Año 2018		Total	Año 2019		Total
	Ámbito medidas de abrigo			Ámbito medidas de abrigo		
	Familiar	Institucional		Familiar	Institucional	
<b>AZUL</b>	25	23	48	20	24	44
OLAVARRÍA	20	41	61	2	25	27
TANDIL	52	47	99	21	71	92
<b>TOTAL</b>	97	111	208	43	120	163

Fuente: Datos sobre el Sistema de Promoción y Protección de la Región Azul, Olavarría y Tandil, suministrados por el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Año 2018 y 2019

Ahora bien, en términos generales es notoria la variabilidad que se observa en los datos construidos por el REUNA, cuestión que lleva a suponer que las variaciones interanuales se deben más a problemas de registro que a un cambio en la orientación de la política. De este modo, tal como ha sido señalado incluso por la CIDH la falta y asistematicidad en los registros de las intervenciones dificulta la evaluación y la revisión de las prácticas desarrolladas por los sistemas de protección integral de derechos de NA, y ello “*representa un desafío nodular para mejorar las políticas, entre otros en términos de: la elaboración de diagnósticos técnicamente sólidos, completos y ajustados a la realidad sobre la situación de los derechos de los NNA sobre los cuales basar la Política Nacional para la Niñez; conocer el nivel de cumplimiento de los diversos derechos, identificar cuáles son los derechos que se ven vulnerados con mayor frecuencia y los motivos de ello; identificar qué grupos de niños y niñas están más expuestos a violaciones a sus derechos o no los ven garantizados así como evidenciar contextos estructurales de discriminación y exclusión social e identificar las causas y las consecuencias de estas situaciones; y medir el nivel de prevalencia de los diversos fenómenos que afectan negativamente a la niñez así como identificar las zonas más afectadas (mapas geo-sociales)*”<sup>32</sup>.

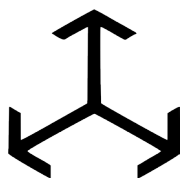
<sup>32</sup> CIDH, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 2017, págs. 165-166.

Asimismo, la carencia en la actualización de los datos no permite examinar adecuadamente cuál ha sido el impacto en materia de derechos de niños y adolescentes de conformidad con los datos generales proporcionados sobre pobreza e indigencia en esta franja etaria ¿Cómo ha impactado la debacle socioeconómica de esos años en el sistema de protección integral de derechos de la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles son las situaciones que se habrían agravado? ¿Hay algún tipo de violencia que se profundiza, se reitera o agrava en contextos socioeconómicos adversos? ¿Hay más situaciones de violencia que después generan o desembocan en un proceso de adopción por dificultad en el cuidado y crianza de los hijos? Estos y otros tantos interrogantes no pueden ser adecuadamente respondidos a la luz de la carencia de datos actualizados y comparables.

### *3.2. Juzgados de familia*

Según los datos estadísticos del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, se puede observar que en el período comprendido desde el año 2010 hasta el 2018 inclusive, el número de causas ingresadas por violencia familiar ha ido incrementándose en el Departamento Judicial de Azul. Del total de 2.303 causas ingresadas en Juzgados de Familia de la localidad de Azul, 1.072 corresponden a causas por violencia familiar durante el año 2018; es decir, un poco menos de la mitad de las causas que tramitan en un juzgado especializado se concentran en casos de violencia familiar. Algo similar ocurre en la localidad de Olavarría que del total de 3.533 causas, 1.762 corresponden a violencia familiar. Igual en la localidad de Tandil que del total de 3.288 de causas ingresadas, 1.620 corresponden a violencia familiar.

Esta información es de suma relevancia porque permite advertir la importancia de focalizar, fortalecer y profundizar en acciones, medidas e intervenciones en general destinadas a la erradicación de la violencia familiar en el que la faceta preventiva adquiere -o debería adquirir- un lugar central. ¿Cómo interactúan los organismos de protección de derechos con la justicia de familia en los casos de violencia familiar? ¿Cómo se abordan los casos de violencia familiar cuando hay personas menores de edad? ¿Se centran en los adultos -por lo general la mujer- víctimas de violencia y se invisibilizan a los hijos? ¿Cómo implementar intervenciones que aborden ambas problemáticas que se vinculan desde la obligada perspectiva sistémica? ¿Está preparada la justicia de familia para intervenir en este tipo de conflictivas que impactan de manera directa a dos grupos vulnerables como son las mujeres y los niños y adolescentes? En este marco, sería positivo generar ámbitos de diálogo entre los órganos de protección de derechos, la justicia especializada y demás efectores territoriales que intervienen en situaciones de violencia a los fines de generar alianzas para evitar abordajes que se superpongan o se contradigan.



## **CAPÍTULO 2**

### **El sistema de protección integral de derechos en escala local**



En este capítulo se presenta una descripción detallada de la institucionalidad que en los últimos años se ha ido diseñando en las localidades de Olavarría, Tandil y Azul y de las características principales que hacen a la materialidad del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la región conformada por dichas ciudades. Para esta descripción partimos de la premisa de que para dar concreción y efectividad a la obligación convencional/constitucional relativa a la promoción y protección de los DESC de lxs niñxs y adolescentes es necesario que el Estado arbitre las políticas y las acciones pertinentes de manera sostenida y sustentable. En tal sentido, en este capítulo se identifican y caracterizan los organismos y agentes que se encuentran formalmente abocados a proteger los derechos de lxs NA y para ello se atiende a la cantidad de agentes que se desempeñan en los diferentes organismos, a la calidad de su contratación y a las tareas que deben desempeñar, a las características que asumen las relaciones interinstitucionales y también se describen las políticas y programas que más utilizan en su labor cotidiana y que constituyen el repertorio de recursos al que recurren para hacer frente a las situaciones de vulneración de derechos de la niñez y adolescentes sobre las que intervienen cotidianamente. Asimismo, se explora la existencia y uso de protocolos de actuación y de datos estadísticos que permitan dimensionar el sistema y planificar y rediseñar las acciones desarrolladas. Por último, a partir del análisis del material cualitativo construido a partir de la realización de entrevistas a distintos tipos de actores, se caracterizan y problematizan los principales motivos de intervención por parte de los Servicios Locales y Zonales de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

## **1. El sistema de protección integral de derechos: actores y organismos**

En primer lugar, cabe destacar que el sistema de protección integral provincial se vincula de manera directa con la organización judicial, es decir, se ha armado en espejo de ella. En este marco, es dable destacar que el departamento judicial de Azul, abarca los partidos de Azul, Benito Juárez, Bolívar, General Alvear, General

Lamadrid, Laprida, Las Flores, Olavarría, Rauch, Tandil y Tapalqué. A los fines de esta investigación, nos hemos centrado específicamente, en las localidades de Azul, Olavarría y Tandil, por ser aquellas en las que se radican los juzgados con competencia en el fuero de familia.

El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en las tres localidades referidas se compone, principalmente, por los siguientes actores: en primer lugar, los Servicios Local y Zonal de Promoción y Protección de Derechos del Niño en tanto organismos administrativos específicos y con competencia primaria en la materia, creados por las leyes especiales de protección (a nivel provincial por el art. 18 de la ley bonaerense 13.298 y el art. 18.4 de su decreto reglamentario 300/2005, respectivamente, y a nivel nacional por la ley 26.061); el Juzgado de Familia, con competencia en los controles de legalidad de las medidas de abrigo (art. 35 bis, ley provincial 13.298); la Asesoría de Incapaces, que debe intervenir en todo asunto judicial o extrajudicial que involucre los intereses de niños y adolescentes (art. 38, ley bonaerense 14.442); la figura del abogadx del niño desde su función pública de defensa técnica de niños y adolescentes (ley bonaerense 14.568); y la Defensoría Oficial en su rol de patrocinio letrado de las familias de origen (art. 33, ley provincial 14.442).

### *1.1. Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño*

Los tres municipios poseen Servicios Locales que se caracterizan por contar con personal administrativo y profesionales del campo de la abogacía, psicología y del trabajo social. Sin embargo, de las entrevistas realizadas se visualiza que el Servicio Local de la ciudad de Olavarría es el que cuenta con mayor cantidad de recursos humanos dado que dispone de veintiún (21) personas, mientras que los Servicios Locales de Tandil y Azul cuentan con catorce (14) divididas según las tareas que desempeñen en medidas de abrigo e intervenciones integrales y ocho (8) personas, respectivamente. Aquí se advierte un problema. Sucede que según la cantidad de habitantes que tiene cada una de estas ciudades, es evidente que Tandil debería contar con mayores recursos humanos, lo cual no es lo que sucede en la práctica.

Respecto a la estabilidad del personal, todos los integrantes del Servicio Local de Olavarría pertenecen a la planta permanente de ese Municipio mientras que en el Servicio Local de Azul sólo dos de sus integrantes —trabajadoras sociales— pertenecen a la planta estable, y en el Servicio Local de Tandil la totalidad de personas que lo componen están contratadas. El salario promedio no supera, a la fecha de la realización de las entrevistas<sup>33</sup>, los \$15.000 mensuales. Como se puede advertir, la diferencia de sueldos con el Poder Judicial es abismal, además de la falta de estabilidad laboral que acontece con los profesionales contratados. ¿Cómo es posible que organismos que tienen la responsabilidad de decidir la separación de un niño de su familia de origen, una medida de extrema gravedad en la materia, tenga

<sup>33</sup> Entre marzo y junio de 2018.



una remuneración tan baja? ¿Acaso es cierto aquello que se decía que el “derecho de menores” era precisamente, un derecho menor? Si la importancia de los organismos se mide por los recursos presupuestarios y el salario de sus profesionales, la respuesta está a la vista.

En cuanto a las condiciones edilicias, los Servicios Locales de Azul, Tandil y Olavarría cuentan con un inmueble destinado al cumplimiento de sus actividades. Sin embargo, de las entrevistas realizadas se desprenden ciertas particularidades que resultan de fundamental interés para el análisis del punto en cuestión. El Servicio Local de la ciudad de Azul dispone de muy pocas oficinas dado que comparte espacio con el área de Género por lo que la disponibilidad de lugares de escucha es muy limitada. Por su parte, el Servicio Local de Tandil comparte edificio con el Servicio Zonal. Sin embargo, la situación en esta localidad es bien diferente a la de Azul, dado que no sólo disponen de más oficinas —a la fecha de la entrevista, el espacio de dicho organismo se encontraba en ampliación debido a que estaban construyendo tres oficinas, una de ellas destinada específicamente al área de psicología en la que se pintarán las paredes con dibujos para que las entrevistas con lxs niñxs sean más amenas—, sino que además cuenta con un SUM (salón de usos múltiples). Por último, el Servicio Local de Olavarría dispone de dos inmuebles, uno de ellos lo comparte con el Servicio Zonal donde funciona la oficina dedicada a Promoción de Niñez y Adolescencia, mientras que el segundo —ubicado en el centro de la ciudad— es alquilado por la Municipalidad de Olavarría y allí trabajan quienes realizan tareas relacionadas a Protección, es decir, atención de casos particulares. Ambos inmuebles poseen oficinas particulares y espacios comunes para reuniones de equipo.

La accesibilidad resulta un factor preponderante a la hora de analizar los Servicios Locales de las ciudades en cuestión. Por ello, y en función de las entrevistas realizadas, se advierte que los Servicios Locales de las ciudades de Azul, Tandil y Olavarría disponen de lugares de acceso al público con oficinas administrativas en lugares céntricos de la ciudad y de fácil acceso, aunque alejados de los barrios más periféricos.

### *1.2. Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos del Niño*

Las localidades de Azul y Olavarría poseen un único Servicio Zonal, dependiente del Organismo Provincial de Niñez, dado que comparten la misma competencia territorial. El equipo profesional se encuentra conformado por ocho personas —profesionales y administrativxs—, distribuidas en las ocho localidades —Laprida, Lamadrid, Olavarría, Bolívar, Las Flores, Tapalqué, General Alvear y Azul— correspondientes a su campo de actuación. En Olavarría sólo reside una profesional abogada mientras que en la ciudad de Azul se encuentra una trabajadora social y una psicóloga, incluyendo a la coordinadora del Servicio que se asienta en esta localidad. Lxs otrxs profesionales están distribuidos en las otras ciudades mencionadas. La cantidad del personal que conforma dicho organismo ha sido califica-

da, por las personas que lo integran, como insuficiente para atender a las demandas que reciben. Por otra parte, el Servicio Zonal de la localidad de Tandil —que abarca, además, las ciudades de Benito Juárez y Rauch— está compuesto por ocho personas: la coordinadora, tres trabajadoras sociales, una psicóloga, dos abogadas y una administrativa.

Las personas entrevistadas de los Servicios Zonales de Azul, Olavarría y Tandil coinciden en que existe poca rotación en los cargos, manifestando que la duración promedio en él es de ocho (8) años y todo el personal se encuentra en planta estable. Asimismo, señalan que el salario promedio, a la fecha de la realización de la entrevista<sup>34</sup>, no supera los \$20.000, aunque existe la posibilidad de aumentar ese monto en función de las horas extras.

En lo referente a las condiciones edilicias, el rasgo común de los tres Servicios Zonales analizados refiere a que comparten oficina con otras dependencias. Respecto a la accesibilidad, los Servicios son de acceso al público.

Por su parte, la sede del Servicio Zonal en la ciudad de Olavarría se encuentra asentada en un inmueble de propiedad de la Provincia de Buenos Aires —que fue construido con un crédito del BID— y se encuentra en el mismo predio que el Hospital Municipal. En ese lugar funcionan varias oficinas públicas que pertenecen a la Municipalidad de Olavarría (Subsecretaría de Derechos, Igualdad y Oportunidades) como también a organismos provinciales y, en la actualidad, en ese inmueble se ha agregado, provisoriamente, una oficina de Seguridad Social de la Nación. De las oficinas existentes en dicho predio, sólo dos han sido asignadas al Servicio Zonal.

En lo que respecta a la sede del Servicio Zonal de Azul, las oficinas de ese organismo son compartidas con otras dependencias municipales. Finalmente, la sede del Servicio Zonal de Tandil también fue construida por un préstamo otorgado por el BID a la Provincia de Buenos Aires y está situada en el mismo espacio físico que el Servicio Local. La inauguración de ese edificio data del año 2012 y cabe destacar que el Servicio Zonal de Tandil es el más grande de la Provincia de Buenos Aires.

### 1.3. *Juzgado de Familia*

Las tres (3) localidades en análisis cuentan con Juzgados de Familia que están integrados por abogadx, personal administrativo y equipo interdisciplinario. La ciudad de Azul cuenta, desde el año 2009, con un juzgado compuesto por un juez, funcionarixs letradxs, trabajadorxs sociales, psicólogxs y psiquiatras.

Por su parte, la localidad de Olavarría, a la fecha de la realización de la entrevista<sup>35</sup>, carecía de juez por lo que ese cargo estaba siendo ocupado por un

---

<sup>34</sup> Entre marzo y abril de 2018.

<sup>35</sup> Julio de 2018.

magistrado subrogante<sup>36</sup>. El juzgado se encuentra compuesto por dos consejerxs de familia, dos secretarixs letrados, tres auxiliars letradxs, dos trabajadorxs administrativxs en mesa de entradas y auxiliars administrativxs (oficial mayor, oficiales tercerxs y quintxs).

A diferencia de las ciudades antes mencionadas, Tandil posee dos juzgados de familia, aunque sólo se pudieron obtener datos del Juzgado de Familia N° 1 dado que, al momento de la realización de la entrevista, el Juzgado de Familia N° 2 aún no había entrado en funcionamiento. El Juzgado de Familia N° 1 cuenta con veintitrés empleadxs, entre los cuales seis son funcionarios, seis son peritos y lxs demás son empleadxs administrativos. Además, cuenta con un equipo técnico de tres psicólogas —con la posibilidad de cubrir un cargo más debido a una vacante generada—, tres trabajadoras sociales y una psiquiatra.

#### 1.4. *Asesoría de Incapaces*

Las ciudades de Azul, Olavarría y Tandil disponen de Asesorías de Incapaces que carecen de un equipo interdisciplinario. En el caso de la primera localidad, funcionan dos (2) Asesoría de Menores e Incapaces (N° 1 y N° 2), aunque una (1) asesora se encuentra a cargo de ambas en razón de la jubilación del otro asesor. Además, las dos asesorías comparten el mismo personal debido a que, al momento de crearse la última asesoría, no se designaron funcionarios ni empleados. Por esta razón, el personal que las conforma está constituido por dos (2) secretarios, un auxiliar letrado y siete empleadxs.

En relación a la ciudad de Olavarría, existe una única Asesoría cuyo mayor cargo jerárquico es subrogado por el asesor de la ciudad de Tandil, y posee cuatro (4) empleadxs administrativxs y una (1) secretaria letrada. Hace algunos años se ha realizado un concurso de oposición y antecedentes efectuado por la Defensoría General del Departamento Judicial de Azul, en virtud del cual se seleccionaron profesionales para ocupar el cargo de auxiliar, aunque todavía no se ha tomado posesión.

Por su parte, en la Asesoría de Incapaces de Tandil trabajan siete (7) personas, y se conforma por un (1) titular, un (1) secretario, un (1) auxiliar letrado, cuatro (4) empleadxs administrativxs. Por ello, en la entrevista realizada, el asesor de esta localidad manifestaba que era imperiosa la necesidad de contar con un equipo interdisciplinario. Sin embargo, remarcaba que es un pedido realizado por todos los asesores de la provincia de Buenos Aires desde hace muchos años, pero que no resulta atendido.

#### 1.5. *Figura del Abogadx del Niñx*

---

<sup>36</sup> Es dable destacar que el juez de familia de Olavarría fue destituido por acoso sexual y laboral por unanimidad por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios bonaerenses en marzo del 2020, denuncia por la cual había sido suspendido desde febrero del 2019.

Las localidades de Azul, Olavarría y Tandil cuentan con abogadxs del niñx. De las entrevistas realizadas a abogadxs de la matrícula encargadxs de ejercer el rol designado por la ley 14.568 de la provincia de Buenos Aires, se desprende que hay una totalidad de treinta y dos (32) abogadxs inscriptxs en el Colegio de Abogados de Azul. Ello se debe a que, a partir del convenio celebrado el día 11 de mayo de 2016 entre el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, los Colegios Departamentales deben llevar adelante el Registro Provincial de Abogadxs del Niñx.

Sin embargo, una de las abogadas del niñx entrevistadas de la ciudad de Tandil señalaba que muchxs de lxs profesionales han decidido no tomar los casos que les han sido sorteados debido a que, desde la fecha de la implementación de la ley y hasta mediados de 2018, lxs abogadxs del niñx no habían podido aún cobrar sus honorarios. Esta cuestión se ve claramente reflejada, según indica la abogada, en la merma de matriculadxs dado que de doce (12) profesionales inscriptos de esa localidad, sólo siete (7) estarían tomando casos.

Finalmente, cabe señalar que un reciente estudio estadístico<sup>37</sup> sobre la puesta en funcionamiento del abogadx del niñx en este departamento judicial, durante el período 2017-2018, analizó la proporción entre causas iniciadas y causas en las que se solicitó la designación de esta figura<sup>38</sup> en el fuero de familia, en general, y desglosando por materia, en especial. De esta manera, se identificó que los controles de legalidad de medidas de abrigo son los procesos en los que interviene en mayor medida el abogadx del niñx dentro de este fuero. Así, según este estudio:

En la ciudad de Tandil, las causas en las que hay intervención del abogadx del niñx representa un 2,01% del total de causas que se inician en el fuero de familia (5900 causas).<sup>39</sup> Sobre el total de 168 causas iniciadas por control de legalidad de medidas de abrigo, se observa que un total de 109 (64,88%).

En Olavarría, las causas con designación de abogadx del niñx representan el 1,11% de la totalidad de juicios que se inician sobre familia.<sup>40</sup> Sobre el total de 307 causas iniciadas por medidas excepcionales, solo en 46 se requirió la utilización de la figura (14, 98%).

Finalmente, en la localidad de Azul, las causas en las que se registra actua-

---

<sup>37</sup> Blanchard, Victoria, Marchioni, Ángela y Sábato, Felicitas, “La figura del abogado del niño. La realidad en números y avances en materia jurisprudencial en el Departamento Judicial de Azul”, DFyP 2019 (agosto), 08/08/2019, 127, AR/DOC/520/2019.

<sup>38</sup> En este sentido, se recabaron y compararon datos brindados por el Registro de Abogados del Niño de la Provincia de Buenos Aires (REPAN) sobre los sorteos de abogadx del niñx y por las Receptorías de Expedientes de las tres localidades.

<sup>39</sup> De un total de 5900 causas iniciadas en el fuero de familia, 119 contaron con la designación del abogadx del niñx.

<sup>40</sup> De un total de 6568 causas iniciadas ante el fuero de familia, constan 73 designaciones de la figura.

ción del abogadx del niñx representan el 0,68% del total de causas iniciadas en el fuero de familia (3646).<sup>41</sup> Mientras que del total de causas sobre control de abrigos (113 causas), la designación de esta figura solo se solicitó en 12 casos (10,61%).

### **1.6. Defensoría Oficial**

Se encuentra en cabeza de un (1) Defensor General, con sede en Azul, e interviene en las tres localidades a través de defensorxs con competencia en distintas áreas: en lo penal de mayores, en lo penal juvenil y ante el fuero civil y de familia. Éstos últimxs son lxs que intervienen en la defensa letrada de lxs progenitores en el marco de los controles de legalidad de las medidas de abrigo. Al respecto, en la entrevista con el Defensor General, surge que hay dos (2) defensorxs (unidades funcionales de defensa) con esta competencia en la ciudad de Olavarría, unx (1) en Azul y otrx (1) en Tandil.

## **2. Espacios de articulación interinstitucional**

En relación con las instancias formales de articulación institucional, se detectan distintas dificultades para su sostenimiento y eficacia. De hecho, si bien en las tres ciudades ha existido el Consejo Local, actualmente solo continúa existiendo y teniendo eficacia –según el relato de lxs actores entrevistados–, solo en una de ellas. Así, en las localidades de Azul y Olavarría lxs entrevistadxs hacen referencia a la carencia de Consejo Local de Niñez. Por otra parte, en las tres localidades en pos de promover formas de articulación se han organizado “foros” y/o “mesas” para trabajar sobre temas puntuales.

En Azul, la escasa continuidad del Consejo Local se debió a los diversos cambios políticos de los gobiernos de turno locales. Por su parte, el Consejo Local de la Niñez de Olavarría quedó desarticulado hace, aproximadamente, cuatro (4) años. Al respecto, la entrevistada del Servicio Zonal de esa localidad señalaba como una dificultad para el sostenimiento del espacio, la conflictividad que se generaba y señalaba como obstáculo y como razón para discontinuar la experiencia, lo que denominaba como “politización”. Sin embargo, las personas que integran el Servicio Zonal de Olavarría participan en la Mesa Intersectorial de Violencia de la ciudad donde también se trabajan problemáticas relacionadas a la niñez, y se habían abordado, por ejemplo, cuestiones relacionadas a noviazgos violentos y el recorrido institucional frente a las denuncias que se efectúan.

Por su lado, de las entrevistas realizadas a las personas que integran el Servicio Zonal de Olavarría se advierte que existe una práctica estandarizada entre los diversos actores institucionales con la finalidad de solucionar el caso en concreto.

---

<sup>41</sup> De un total de 3646 causas iniciadas en el fuero de familia, 25 requirieron la designación de la figura del abogadx del niñx.

Sin embargo, lxs profesionales del Servicio Local manifestaron que con el sector escolar es con el que han tenido mayores inconvenientes respecto a la delimitación de las tareas que debe realizar cada agente, motivo por el cual decidieron conformar una “mesa un poco más chica”. Allí se plantean determinados casos e intentan delinear estrategias de forma conjunta para resolver las problemáticas que se pueden presentar. Asimismo, desde el Servicio Local de esta localidad se ha manifestado el desarrollo de reuniones semanales con el área de Salud Mental del Hospital Municipal con quienes coordinan las internaciones de lxs jóvenes con consumos problemáticos de sustancias.

Finalmente, en la localidad de Tandil existe y funciona el Consejo Local y el Foro de la Niñez. Respecto del primero, lxs agentes del Servicio Local manifiestan que se realizan reuniones mensuales y, además, que se encuentra integrado por subcomisiones que realizan encuentros quincenales para el trabajo de temáticas puntuales (por ejemplo, en la tramitación de una ayuda económica por parte del municipio a distintas organizaciones y en la elaboración de una agenda recreativa para proyectar un calendario anual de actividades y juegos). Sin embargo, lxs agentes del Servicio Local manifiestan que “el espacio de diálogo en el ámbito del Consejo es más de reclamo hacia el Servicio y el Municipio, que de construcción colectiva”. Asimismo, el Servicio Zonal de Tandil hace hincapié en que el Consejo de la Niñez se ha transformado en un espacio de interpelación hacia ellxs, motivo por el cual han decidido, a diferencia del Servicio Local, no participar. Respecto a la articulación de la Asesoría de Incapaces de Tandil con el Consejo de Niñez, el asesor señala que por cuestiones de tiempo ya no puede concurrir a las reuniones; sin embargo, manifiesta que cuando ha podido participar ha observado que no se abordan temas específicos que tengan relación con lo jurídico y ello pareciera volverlas poco atractivas o pertinentes, según su perspectiva.

Una iniciativa que destacan es el encuentro de la Red de Consejos locales de Niñez de la provincia de Buenos Aires<sup>42</sup>, llevado a cabo los días 21 y 22 de junio de 2019 en San Miguel, en el que el Consejo de Tandil participó. Allí se trabajaron temas como el financiamiento de las normativas, el rol de los Consejos Locales de Niñez y la política pública, la escucha y el protagonismo de niñxs y adolescentes, y mesas temáticas sobre “Salud Mental, Consumo Problemático y Adicciones”, “Educación Sexual Integral”, “Adultocentrismo en las políticas de niñez y adolescencia” y “Responsabilidad Penal Juvenil”.

Por otra parte, la conformación del Foro Local proviene de una convocatoria autónoma que hicieron las organizaciones que trabajan en Tandil, funciona de manera paralela al Consejo de Niñez y las mismas organizaciones que componen

---

<sup>42</sup> Junto a los Consejos Locales de Niñez de las ciudades de General Pueyrredón, Bahía Blanca, Morón, La Plata, Pilar, Almirante Brown, Morón, Moreno, Hurlingham, La Matanza, San Miguel, San Isidro, Chascomús, Lomas de Zamora, Vicente López, Ramallo y la participación de más de 100 organizaciones sociales municipales.

el Foro también participan del Consejo Local, pero sus reuniones y programas se desarrollan de manera autónoma. En este caso, el Servicio Local manifiesta que no participa en el Foro Local mientras que el Servicio Zonal sí asiste. Además, en las entrevistas realizadas en este último organismo, los agentes relataron que anteriormente existía una “mesa de interacción” con los distintos efectores del Sistema de Protección pero que actualmente ha dejado de realizarse porque no logró tener una continuidad.

Como se puede observar, todas las iniciativas interinstitucionales bajo modalidad red, foro, consejo, constituyen espacios que con el tiempo pierden fuerza y legitimidad. ¿Cuál es la razón por la cual no pueden sostenerse en el tiempo como un ámbito para intercambiar incumbencias y aceptar y mejorar las prácticas de problemáticas que, por lo general, involucran a más de un actor social?

### 3. Protocolos de actuación e instrumentos formales

De las entrevistas realizadas a los actores institucionales y del relevamiento de legajos se advierte que el instrumento formal utilizado en las tres localidades es el PER (Plan Estratégico de Restitución de Derechos)<sup>43</sup> que ha sido establecido en el decreto reglamentario de la ley provincial 13.298. Este tipo de Plan es una tecnología particular para la estandarización de las prácticas en los casos de adopción de medidas de abrigo. Por otra parte, surge que no existen protocolos de actuación en sentido estricto, sin perjuicio de la estandarización más o menos formalizada de algunas prácticas en concreto. No obstante, corresponde marcar algunas diferencias respecto a cada localidad.

Si bien los actores entrevistados han dicho, respecto al tema en cuestión, que “la metodología es como nuestra”, aludiendo a modos de intervención elaborados a partir de experiencias previas, la propia formación profesional y la especificidad del problema abordado por quienes trabajan en el Servicio Local, siguen ciertos pasos en lo atinente a los protocolos *para las visitas* dado que primero comienzan con una citación, un reiteratorio, y luego se realiza una visita. En el caso que no se obtenga ninguna respuesta, se pide a la Asesoría que sean ellos quienes actúen. En relación al registro de la voz del niño, luego de tomarse la audiencia, se carga en el REUNA.

En lo que respecta a la localidad de Tandil, de las entrevistas realizadas a los integrantes del Servicio Local se advierte que la ausencia de protocolos de actuación se suple con un trabajo de mayor cercanía entre los profesionales intervinientes en el “caso a caso”. De la compulsión de legajos, se observan instrumentos formales que guardan un estilo común, como actas de notificación, actas de entrevistas (en las cuales a veces surgen acuerdos con las familias y/o estrategias o pasos a seguir, los

---

<sup>43</sup> Establecido normativamente en el art. 35 bis, Anexo I, decreto 300/2005 reglamentario de la ley bonaerense 13.298, incorporado por el decreto 177/2014.



deseos y opiniones de lxs niñxs y adolescentes), informes psicológicos, informes de visitas a domicilio, informes de otras instituciones, los cuales se dan en una secuencia similar, aunque no idéntica.

Por otro lado, se observa en los PER (Plan Estratégico de Restitución de Derechos) una estructura modelo que se sigue para su elaboración, estos PER se confeccionan periódicamente y se presentan en el marco del control judicial de legalidad de la medida, conteniendo una determinada estructura con ciertos puntos descriptivos y prescriptivos a través de los cuales se relata la situación fáctica, las vulneraciones de derechos, todo lo actuado hasta ese momento por el Servicio y se planifican estrategias a seguir. Asimismo, lxs entrevistadxs, también han mencionado la existencia de una “guía de intervención” y de “protocolos” específicos para la interacción con otros efectores del Sistema como salud y educación, ante la detección que estos últimos realicen de derechos vulnerados.

#### **4. Programas destinados a la infancia desplegados en la localidad**

Lxs agentes del Sistema de Protección de las localidades seleccionadas cuentan y hacen uso de distintos programas nacionales, provinciales y también de programas municipales.

En relación con los programas nacionales se destaca la Asignación Universal por Hijo (ANSES), y también los Centros Integradores Comunitarios (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación). En cuanto a los programas provinciales y municipales existentes y que son utilizados por lxs agentes del Sistema de Protección Integral de Derechos, a partir de las entrevistas realizadas, se han podido identificar los siguientes:

#### **Programas provinciales y municipales**



Localidad	Programas provinciales	Programas municipales
OLAVARRÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Autonomía Joven (2017)</li> <li>- ENVIÓN</li> <li>- Centro Provincial de Atención de las Adicciones (CPA)</li> <li>- Programa “Más Vida”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Talleres Socioeducativos para padres” desarrollados por el Área de Promoción de Derechos del Servicio Local (específico para madres y padres de NA con medidas de abrigo).</li> <li>- Programa “Callejadas”, “Espacio Adolescente” y “Mujeres Adolescentes”<sup>1</sup></li> <li>- OSC Amanecer<sup>2</sup></li> </ul> <p><sup>1</sup> Al momento de las entrevistas los espacios habían sido notificados del pronto cese de pago, y según se refiere seguirían funcionando con los pagos del municipio (al momento se desconoce si continúan en funcionamiento).</p> <p><sup>2</sup> Ibidem.</p>
AZUL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Autonomía Joven</li> <li>- ENVIÓN</li> <li>- Programa “Más Vida”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios del área de Desarrollo Social</li> </ul>
TANDIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Autonomía Joven</li> <li>- ENVIÓN</li> <li>- Crianzas sin violencias</li> <li>- Sistema Sostén o Becas Sostén</li> <li>- Programa “Más Vida”</li> <li>- Programa “Un Vaso de Leche por Día”</li> <li>- Centro Provincial de Atención de las Adicciones (CPA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudas económicas desde el Área de Integración (Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil)</li> <li>- Ayudas psicológicas en el Hospital Ramón Santamarina y Hospital de Niños Blanco Villegas</li> <li>- Programa Titan (Tenemos Infancia Tandil)</li> <li>- Articulaciones con los hospitales y Centros de Salud Barriales</li> <li>- Trabajos con la Dirección de Acción Comunitaria respecto de temas habitacionales</li> <li>- Comedores</li> <li>- Unicornio</li> <li>- Centros de día, centros de referencia y organizaciones barriales donde abarcan temas alimentarios, talleres para NA y programas para trabajar situaciones de violencia</li> </ul>

A continuación, se describen algunos de los principales programas señalados en el cuadro:

### **Programas Provinciales**

- Programa **“Envi3n”**: Destinado a chicos entre 12 y 21 a1os que se encuentran en situaci3n de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusi3n, la contenci3n, el acompa1amiento y el dise1o de estrategias que fortalezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades. Quienes asisten a los talleres reciben el pago de una beca.

- Programa **“M1s Vida”**: Constituye un programa de asistencia alimentaria implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires y tiene como funci3n garantizar la provisi3n de leche en los primeros a1os de vida. Sus destinatarixs son las familias en condiciones de vulnerabilidad social, embarazadas, madres en per3odo de lactancia y ni1xs hasta los seis a1os. Su objetivo principal es mejorar las condiciones de nutrici3n, crecimiento y desarrollo de la poblaci3n materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando las redes sociales.

- Programa **“Crianzas sin violencias”**: Destinado a ni1os, ni1as y adolescentes de 0 a 18 a1os, a trav3s de acuerdos integrales con Municipios de la provincia de Buenos Aires. Incluye equipos, programas y redes de dispositivos municipales dependientes de 1reas de Desarrollo Social, sus Direcciones de Ni1ez y Adolescencia, los Servicios Locales y redes comunitarias, incluyendo centros de d3a y otros dispositivos. Tiene como objetivo contribuir a la prevenci3n de distintos tipos de violencia en el 1mbito familiar.

- Programa **“Un Vaso de Leche por D3a”**: Destinado a ni1xs y mujeres embarazadas a fin de garantizar el acceso a leche para complementar la alimentaci3n, colaborando con el aporte de nutrientes fundamentales. Se implementa a trav3s del Ministerio de Desarrollo Social bonaerense.

- Programas **“Sistema Sost3n”** y **“Autonom3a Joven”**: Implementados por la Procuraci3n General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia respectivamente. Est1n destinados ambos a acompa1ar el auto-valimiento de adolescentes sin cuidados parentales que est1n por egresar del sistema de cuidados alternativos.

- **Centro Provincial de Atenci3n a las Adicciones**: Dependientes de la Subsecretar3a de Determinantes Sociales de la Salud y la Enfermedad F3sica, Mental y de las Adicciones del Ministerio de Salud bonaerense. Constituye un servicio de tratamiento integral del consumo problem1tico de drogas y alcohol. Este servicio realiza orientaci3n, el diagn3stico psicosocial y el tratamiento de los pacientes y de su grupo familiar.

### **Programas Municipales Olavarría:**

- Programa **“Espacio Adolescente”**: Abordaban adicciones desde diferentes perfiles para lograr la contención social de jóvenes que tienen entre 12 y 18 años. Constaba de talleres, escuelas, granjas, terapias grupales. Este programa fue dado de baja en el año 2018.

- **OSC “Amanecer”**: Organización que trabajaba con niñxs que padecían psicopatologías. Se trataba de un centro de día en donde se realizaban distintas actividades de talleres, seguimiento de diagnóstico y escolaridad. También dejó de funcionar por falta de pago.

- Programa **“Callejeadas”**: Dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad, funciona desde 2004 en distintas zonas de la localidad. Constituyen espacios de contención, inclusión y referencia a través del fortalecimiento de sus vínculos comunitarios, destinados a niños, niñas y adolescentes de 9 a 18 años.

### **Programas Municipales Tandil:**

- Programa **“TITAN”** (Tenemos Infancia Tandil), que está destinado a niños y niñas de cero a un año que nazcan en el Hospital municipal Santamarina, que no cuenten con obra social y que coincidan con el perfil socio-económico dispuesto en el programa Más Vida de la provincia de Buenos Aires. El objetivo es que toda persona recién nacida tenga una correcta nutrición y atención higiénico-sanitaria durante su primer año de vida, garantizando el acceso alimentario, el kit de recién nacidx, vestimenta y enseres básicos para el primer año, como la provisión de pañales. Para obtener estos beneficios es necesario cumplir con todos los controles de salud y vacunación, asentados en el Diario TITAN y la Libreta Sanitaria. A partir del sexto mes de embarazo, se otorga el ajuar de recién nacidx, que incluye bolso, cambiador, pañales, vestimenta y el Diario TITAN para los controles de salud que es complementario a la libreta sanitaria. Una vez que nace el bebé se lo incorporará al Programa Más Vida, se mantiene la Tarjeta Única de Asistencia Social del programa Familias Vulnerables, se incorpora la leche de fórmula que entrega el Hospital de Niños por prescripción médica, comienza la entrega de pañales y se incorpora a la persona recién nacida en el programa Materno Infantil, que establece la provisión de leche de 0 a 2 años. A partir de los seis meses hay una evaluación para refuerzo alimentario, a través de la cual se determina si es necesario el ingreso a algunos de los programas nutricionales específicos del área de salud y se hace una segunda entrega de los kits de vestimenta.

### **Programas e iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil:**

En las distintas ciudades, lxs entrevistadxs han mencionado también a algunas iniciativas llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil, con las

cuales de un modo u otro el Sistema de Protección Integral de Derechos articula. Según la mayoría de lxs entrevistadxs, en los últimos meses sobresale con fuerza el rol de las organizaciones que tienen merenderos o comedores comunitarios, puesto que están cubriendo una necesidad cada vez más acuciante.

No obstante, pareciera ser una debilidad del Sistema y/o de los Servicios Locales articular con las organizaciones barriales que más presencia tienen en el territorio y en el entorno más próximo de lxs niñxs y adolescentes. En efecto, como ha sido notorio en todas las entrevistas sobresale con fuerza la escasa inserción territorial que tienen los organismos de protección de derechos en la región y su falta de alianzas clave con actores comunitarios que permitan potenciar la acción del Estado en las zonas más vulnerables.

## **5. El sistema de cuidados alternativos: Hogares convivenciales y programa Familias Solidarias**

Los hogares convivenciales identificados en las tres localidades suman un total de once (11). Su dependencia institucional es diversa, así como también el rango de población al que se dirigen. Si bien no se han entrevistado agentes que trabajen en estos dispositivos residenciales, del relato del resto de lxs entrevistadxs queda claro que cada uno de ellos tiene particularidades propias y mientras algunos son más flexibles en su dinámica cotidiana otros se revelan como mucho más cerrados y con escaso espacio para promover y fortalecer las relaciones entre lxs niñxs y las familias de origen. Esto último se destaca con preocupación porque uno de los principios o columna vertebral del sistema de protección integral de derechos gira en torno a la tríada preservación de los vínculos familiares, fortalecimiento familiar y separación de la familia de origen como medida de última ratio. Es innegable que la falta de acciones tendientes a favorecer el vínculo de lxs niñxs institucionalizados con sus familiares constituye un obstáculo severo en la satisfacción de dicha tríada.

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de hogares por localidad según su dependencia institucional.

Localidad	Hogares provinciales	Hogares municipales	Hogares de OSC con convenio	Hogares de OSC sin convenio
OLAVARRÍA	S/D	-Hogar “Peñihuen”  -Hogar “Namaste”  -“La Casa del Adolescente”	-Hogar de Niñas “San José”	
AZUL	-Hogar “Sagrado Corazón de Jesús”  -Hogar de Niños “Monseñor Marengo”	S/D		-Hogar Convivencial Maternal Buen Pastor”
TANDIL	S/D	-Hogar “Fantasía de Colores”  -Hogar “Convivencia”  -Hogar de “Encuentro”	-Hogar “Los Peques”	

La única modalidad de cuidado alternativo en ámbito familiar se desarrolla en la ciudad de Tandil con el Programa “Familias Solidarias”. Se trata de un programa que se implementa desde 2016, a través del cual se convocan y seleccionan familias que estén dispuestas a cuidar transitoriamente a niñxs que estén bajo una medida de protección excepcional de derechos. Se implementa mediante un convenio con el Organismo Provincial de Niñez, y a la fecha de realización del trabajo de campo contaba con cinco (5) familias seleccionadas y solamente un niño se encontraba en él. En la Ciudad de Olavarría, según el relato de nuestrxs entrevistadxs, el proyecto para implementar este programa se está debatiendo, pero aún no se ha aprobado. Esta situación da cuenta de la prevalencia que aún tiene el cuidado institucional de tipo residencial y la baja aceptabilidad o prioridad dada al cuidado alternativo en ámbito familiar, cuestión que –como se ha señalado en un estudio reciente- resulta una característica central del sistema de cuidados alternativos en

nuestro país.<sup>44</sup>

## 6. Medidas de protección integral y medidas de protección excepcional de derechos: cantidades y motivos

Durante el transcurso de la investigación no fue posible obtener datos estadísticos que permitieran dar cuenta de las dimensiones del Sistema de Protección en relación con las medidas de protección adoptadas. De hecho, si bien existe el REUNA y a partir de este sistema se elaboran datos sobre el funcionamiento del sistema, lxs agentes entrevistadxs no pudieron disponer de las autorizaciones correspondientes para hacer pública la información<sup>45</sup>. Ello representa un serio obstáculo para dimensionar el sistema y para conocer tanto las modalidades de actuación como los motivos por los cuales interviene, cuestión que incide en las posibilidades de revisar, examinar y rediseñar intervenciones<sup>46</sup>.

En relación con los motivos de las medidas, según la interpretación de lxs entrevistadxs, la mayor parte de las medidas de protección se originan en problemáticas que de una forma u otra están vinculadas con situaciones que engloban en las categorías de violencia, maltrato, negligencia o falta de cuidados. En efecto, en las tres ciudades y a pesar de los matices entre lxs entrevistadxs, ha habido una coincidencia muy marcada en considerar que las problemáticas relacionadas a estas situaciones son las más comúnmente denunciadas como situaciones de vulneración de derechos que ameritan la intervención de los Servicios Locales. Por un lado, esto es así debido a que particularmente las Comisarías de la Mujer, pero también los juzgados de familia cuando existen denuncias de violencia de género o doméstica entre adultos y en el hogar hay niñxs, dan intervención a los Servicios Locales. En esos casos, como veremos, no siempre el Servicio Local formaliza una intervención, pero en ocasiones sí interviene y puede incluso, llegar a adoptar medidas de abrigo. De otro tipo son las situaciones que lxs entrevistadxs mencionan como maltrato hacia lxs niñxs, que se caracterizan por situaciones de violencia física hacia ellxs y que suelen ser denunciadas generalmente, por la escuela. Mientras que otro universo de

---

<sup>44</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018, “*Relevamiento y sistematización de programas de Cuidado Alternativo en ámbito familiar*”. <https://www.unicef.org/argentina/informes/relevamiento-y-sistematizaci%C3%B3n-de-programas-de-cuidado-alternativo-en-%C3%A1mbito-familiar>. Consultado el 20/02/2020.

<sup>45</sup> A excepción del Servicio Local de la localidad de Azul que sí ofreció los datos a esta investigación.

<sup>46</sup> A partir de la información suministrada en situación de entrevista por los distintxs agentes entrevistadxs, en la Ciudad de Tandil en el año 2017, el SL contabilizó alrededor de 8 mil intervenciones, lo que no implica que sean “casos”, ya que por intervención se contabilizan todas las acciones desarrolladas en torno a un caso, denuncia, asesoramiento o medida. Para ese mismo año, en la misma localidad se estimaba haber adoptado alrededor de 100 medidas de abrigo. En la ciudad de Azul, las estimaciones efectuadas indican que para el año 2017 las intervenciones suman 315 y las medidas de abrigo 47. Mientras que en la Ciudad de Olavarría no se pudo obtener siquiera una estimación.

casos está representado por aquellos que lxs entrevistadxs denominan ya como negligencia, descuidos, omisión de cuidados parentales. De esta manera, lo exponían algunxs de lxs entrevistadxs:

*“Los casos de violencia física, psicológica contra los chicos (...) es el que más, donde naturalmente el chico queda expuesto a situaciones hasta de abandono también porque la violencia no es sólo por acción sino también por omisión, de manera que el abandono es otra de las causales más emblemáticas de las causales de los abrigos”.* (Entrevista Juzgado de Familia, Azul)

*“El maltrato y la omisión, la omisión de los cuidados parentales. Hay una deficiencia en el cumplimiento de las responsabilidades parentales importantes, que van desde las necesidades básicas que al chico no le garantizan educación, no le garantizan salud hasta la falta de protección en las situaciones de abuso sexual. Sin lugar a dudas, es la falta de responsabilidad parental que es muy fácil de avizorar”* (Entrevista Juzgado de Familia, Tandil)

Todos estos casos, no obstante, tienen como trasfondo situaciones de extrema pobreza y desigualdad social que también, generalmente, son mencionadas por lxs entrevistadxs, pero que parecieran no ser problematizadas. En otras palabras, las situaciones de carencia socio-económica en las que se encuentran las familias de lxs niñxs sobre los que se interviene son mencionadas generalmente, solo como un dato contextual que intentan paliar al menos en sus efectos más importantes y funestos movilizando los recursos disponibles. Sin embargo, parecieran no concitar los mismos esfuerzos ni indignación que sí provocan los comportamientos de esas familias. Así lo graficaban algunxs de nuestrxs entrevistadxs, al referir a “todo” lo que se les da a esas familias que no saben aprovecharlo:

*“Hay mucha asistencia. No es que estamos en el paraíso. Pero hay mucha asistencia. El tema es que también tenés una cuestión cultural donde, quiero decir, vos le arreglas la casa, le das colchones, le das todo, y después te aparecen en la red diciendo que le falta esto y esto. Le da lo mismo si lo rompieron, si lo mojaron. (...) El tema es que vos le das para construir, las chapas, los tirantes, todo y después te la venden. (...) Yo creo que es un tema muy cultural que... (...) Vos decís, los veo mal, la ayuda está y la asistencia está. No se puede decir que no. Pero a veces es como se utiliza por ellos. A veces es muy difícil cambiar la forma de pensar”* (Entrevista Servicio Local, Tandil).

En suma, en relación a los motivos que originan las intervenciones lxs entrevistadxs acuerdan en señalar los conflictos vinculares o violencias y falta de cuidados como las principales situaciones que deben tratar. A su vez, otra característica común es la preeminencia de las familias de escasos recursos que son sobre las que más se interviene. Solamente en una de las ciudades, lxs agentes del Servicio Local entrevistadxs, mencionaron intervenir también en casos de familias de clase media respecto de las cuales se denunciaban situaciones de maltrato. No obstante, ello se configura como una excepción, ya que frecuentemente el Sistema de Protección In-

tegral continúa interviniendo sobre familias y niñxs que se encuentran atravesando situaciones de extrema precariedad. Incluso, tal como mencionaban algunxs de lxs entrevistadxs, las intervenciones originadas en las situaciones de “violencia”, que son las más comúnmente denunciadas como vulneración de derechos, les permiten detectar otro tipo de vulneración de derechos que no son necesariamente connotadas ni interpretadas como tales por parte de otrxs agentes del Estado y ante las cuales no los convocan ni realizan ninguna acción en particular. Así lo relataba unx de lxs entrevistadxs:

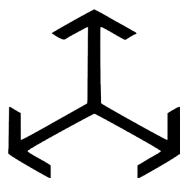
*“Es complejo, es complejo siempre hay una asistencia pero falta un montón, ya te digo estas cuestiones que no tengan baño, y que esté viviendo así una familia con chicos chiquitos, que no haya baño es una situación que no podemos dejar de ver, y por ahí nosotros lo terminamos viendo por un informe que nosotros vamos a hacer una visita pero quienes por ahí son la primer llegada que son los CAPS<sup>47</sup> no lo están viendo (...) y a nosotros nos llega con una situación X de algún tipo de violencia, alguna otra cuestión y nosotros vamos a hacer la visita y cuando preguntamos qué tienen que dejan de tener ahí surgen cuáles son las necesidades que se tienen”* (Entrevista Servicio Local, Azul)

En definitiva, y como se desarrollará a lo largo de este informe, la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales es, mayormente, vista por los Servicios Locales y Zonales como el trasfondo de otras situaciones que sí son recordadas tanto por ellos mismos como por las instituciones que denuncian y/o reclaman su intervención como situaciones de vulneración en las que deben intervenir. De este modo, cuando la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales de niñxs y adolescentes no está acompañada por situaciones que se interpretan son de violencia, descuido o negligencia, no concitarán una atención especial de casi ningún efector ni activarán la actuación del sistema con la misma celeridad y eficacia restitutiva.

---

<sup>47</sup> Centros de Atención Primaria de la Salud dependientes de la Dirección de Atención Primaria de la Salud de la Municipalidad de Azul.





## **CAPÍTULO 3**

**Dimensión jurídica: Niñez, adolescencia, familias y derechos sociales**



## 1. El cruce de dos categorías jurídicas centrales

El cruce entre derechos de NA y DESC constituye el eje central de la trama que teje la dimensión de análisis jurídico de esta investigación. A su vez, esta trama adquiere ribetes y lógicas de funcionamiento específicos cuando se despliega dentro de los engranajes del sistema de protección de derechos de las personas menores de edad.

En consecuencia, a través del presente capítulo desarrollaremos estas lógicas jurídicas, analizando las obligaciones que generan para el Estado como garante último de los derechos de lxs NA. Ello, desde la ineludible mirada transversal de derechos humanos que incluye la contemporánea perspectiva de género, la cual nos abre la puerta a re-pensar el lugar en el que el sistema construye a las mujeres en tanto madres, más aún cuando a ello se le agregan contextos socioeconómicos vulnerables.

A continuación, pasamos a poner sobre la mesa estas principales variables de indagación socio-jurídica a la luz de los objetivos con los que la presente investigación nos convoca y que han sido detallados en el capítulo introductorio de este trabajo.

### 1.1. *¿De qué hablamos cuándo hablamos de DESC y NA?*

En primer lugar, cabe preguntarnos qué implican cada una de estas dos categorías. Por un lado, los derechos de NA<sup>48</sup> denotan como principal nota sustantiva la especialidad jurídica, es decir, aquella que partiendo de reconocer las diferencias fácticas en razón de las vulnerabilidades sociales asociadas a la edad, construye a lxs NA como un grupo que requiere un plus de protección jurídica especial más allá del principio de universalidad de los derechos humanos, el cual parte de una base inicial de igualdad abstracta<sup>49</sup>.

Se trata de la tutela reforzada de derechos de que gozan las personas me-

---

<sup>48</sup> Personas menores de 18 años de edad de acuerdo al art. 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y art. 25 del Código Civil y Comercial de la Nación.

<sup>49</sup> En el punto 2.1., apartado 2, del presente capítulo se desarrollan los estándares de derechos humanos en la materia.

nores de edad<sup>50</sup>, y que halla su régimen estructurante en la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) como instrumento internacional especial de derechos humanos de este colectivo; el art. 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) al consagrar medidas de protección por parte de las familias, la sociedad y el Estado; el art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional (CN) en tanto exige medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos de NA; la ley nacional 26.061 que crea el sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y sus pares provinciales; y los arts. 25 y 26 del CCyC que consagran a lxs NA como sujetos jurídicos con un régimen específico de derechos y obligaciones.

Por otro lado, la categoría jurídica de DESC<sup>51</sup> se refiere a aquellos derechos humanos que traducen en prerrogativas y exigencias jurídicas la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas, por lo que *“las necesidades básicas insatisfechas constituyen un elemento clave o la plataforma fáctica ineludible sobre la cual se construye y desarrollan los derechos sociales”*<sup>52</sup>. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que -al igual que la CDN y la CADH- goza de jerarquía constitucional en virtud del art. 75, inc. 22 de la CN, se refiere a los siguientes derechos: nivel de vida adecuado, alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, protección y asistencia a la familia, a madres y a NA, seguridad social, trabajo, afiliarse y fundar sindicatos, participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico.

Por ende, podemos afirmar que, si hay necesidades básicas insatisfechas, entonces hay derechos sociales vulnerados. Asimismo, estas vulneraciones de DESC afectan a todos los derechos humanos al ser los mismos indivisibles e interdependientes. En definitiva, ¿cuán libres podemos ser si no contamos con condiciones mínimas de supervivencia? En este sentido, se ha dicho que *“todo compromiso con la libertad implica también un compromiso con las precondiciones sociales de la libertad. (...) si éstas no se hallan presentes, si el sujeto no dispone de una cuota mínima de dignidad y está dominado por miedos tan elementales como el de no lograr sobrevivir, se sigue que carece entonces de autonomía y que su presunta libertad se convierte en apenas un simulacro”*<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Ver Fernández, Silvia, “Vulnerabilidad, infancia y protección especial. Sobre la especificación de derechos humanos fundamentales como tutela reforzada de protección”, en Fernández, Silvia (dir.), *Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015, Tomo I, ps. 63-84.

<sup>51</sup> La denominación de los derechos sociales como “derechos económicos, sociales y culturales” proviene del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, que en su progresividad y desarrollo incluye actualmente a los derechos ambientales, por lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido en los últimos tiempos a la sigla “DESCA”.

<sup>52</sup> Gil Domínguez, Andrés, Fama, María Victoria y Herrera Marisa, *Derecho Constitucional de la Familia*, Ediar, CABA, 2006, Tomo II, p. 867.

<sup>53</sup> Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*, 2015, p. 255. Disponible en: [https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/Informe\\_MPD\\_](https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/Informe_MPD_)

Es decir, contar con condiciones indispensables para la vida digna constituye la base material sobre la que se despliega la posibilidad de realización del proyecto de vida autónomo. En perspectiva histórica, los DESC surgieron como reclamo a la “cuestión social”<sup>54</sup> emergente a raíz de las consecuencias de vulnerabilidad que para una enorme cantidad de personas implicaron la revolución industrial y la instauración del sistema económico capitalista.

Así, cabe reparar que tanto la consagración de los derechos de NA como de los DESC surgen como respuesta a demandas de igualdad estructural a fin de evitar situaciones de exclusión de colectivos que se hallan en una posición fáctica más débil. Específicamente, el art. 27 de la CDN consagra el derecho de lxs NA a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, generando obligaciones de protección tanto para sus familias como para el Estado.

Al respecto, adquiere gran relevancia el estándar de “vida digna” -emanado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala” del 19/11/1999<sup>55</sup>- como generador de responsabilidad internacional en virtud del art. 19 de la CADH, en tanto obligación estatal de evitar que lxs NA sean lanzados a la miseria, privándolos de mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles, en consecuencia, el pleno desarrollo de su proyecto de vida, que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos<sup>56</sup>. Entendiendo que el deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa, precisamente, en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, y que la privación arbitraria de la vida no se limita al ilícito del homicidio, sino que se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad<sup>57</sup>. Por lo que las situaciones de pobreza afectan gravemente los DESC de

---

EEUU\_bilingue.pdf, compulsado el 10/2/2020.

<sup>54</sup> Para profundizar sobre esta cuestión ver: Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

<sup>55</sup> Corte IDH, 19/11/1999, “Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_63\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf), compulsado el 7/2/2020.

<sup>56</sup> Textualmente, señaló la Corte IDH que: “[a] la luz del artículo 19 de la Convención Americana la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los ‘niños de la calle’, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el ‘pleno y armonioso desarrollo de su personalidad’, a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida” (párr. 191).

<sup>57</sup> Así, en el voto concurrente de los jueces Cançado Trindade y A. Abreu Burelli en el mismo caso, se repara que: “[e]l deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación

las personas, en general, y de lxs NA y sus familias, en particular.

En consecuencia, el cruce de ambas categorías implica que las vulneraciones y amenazas a los DESC se recrudecen, aún más, cuando nos encontramos frente a grupos vulnerables o vulnerabilizados que requieren por parte del Estado de una protección especial reforzada, en este caso lxs NA<sup>58</sup>, en relación a quienes observamos desde el plano fáctico el llamado fenómeno de “infantilización de la pobreza”, al que nos hemos referido anteriormente con datos cuantitativos<sup>59</sup>.

En este sentido, las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad<sup>60</sup> reconocen tanto la condición de vulnerabilidad que deriva de la edad como la de la pobreza. Podemos observar una situación de entrecruzamiento de vulnerabilidades por la que estas personas atraviesan y respecto a la cual, desde el sistema interamericano de derechos humanos, se ha utilizado la noción de “interseccionalidad”<sup>61</sup>, concepto sobre el que volveremos en el apartado final de este capítulo para analizarlo en profundidad a la luz de sus consecuencias jurídicas<sup>62</sup>.

### 1.2. ¿Cómo opera este cruce en el sistema de protección integral de derechos de NA?

Dando un paso más en el sendero de las implicancias del cruce en estudio, surge la imprescindible conexión entre exigibilidad de DESC<sup>63</sup> y sistema de protección integral de derechos de NA<sup>64</sup>. Toda vez que éste último constituye el medio para la realización de la primera, es decir que este sistema entraña la puesta en marcha de la institucionalidad y los resortes jurídicos hábiles para reconocer y garantizar la plena satisfacción y goce de derechos a las personas menores de edad, entre ellos, especialmente sus derechos sociales.

---

*e indivisibilidad de todos los derechos humanos*” (párr. 4).

<sup>58</sup> Ver: Moreno, Gustavo Daniel, “La exigibilidad de los derechos sociales de la infancia”, *Revista de Derecho de Familia*, 2003, RDF 2003-26-123, Cita Online: 0029/000210; y Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas públicas”, en Fernández, Silvia E. (dir.), *Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*, Tomo II, Abeledo Perrot, CABA, 2015.

<sup>59</sup> Ver capítulo 1, apartado 2 de esta obra.

<sup>60</sup> Aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana y a las cuales ha adherido nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Acodada 5/2009, expte. N° 821/2009.

<sup>61</sup> Conf. Corte IDH, 1/9/2015, Caso “Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf), consultado el 10/2/2020.

<sup>62</sup> Ver apartado 6 de este capítulo.

<sup>63</sup> Ver: Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit.

<sup>64</sup> Ver, entre otros: Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas públicas”, op. cit.; Fernández, Silvia E., “Acceso a derechos sociales. Legitimaciones colectivas”, Abeledo Perrot, 2017, Cita Online: AP/DOC/858/2017; Dopazo, Nancy, “El Estado como continente familiar ante la necesidad de una tutela efectiva”, DFyP, 2014 (septiembre), 26/08/2014, 27, Cita Online: AR/DOC/454/2014.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que “*el Estado debe crear y adaptar toda su institucionalidad y el aparato estatal para estar en condiciones de poder proteger, respetar y garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (...) La aproximación holística e integral que demanda la CDN hacia los derechos de los NNA, sus realidades y respecto de las condiciones necesarias para el efectivo disfrute de sus derechos, requiere articular un modelo sistémico que conecte y vincule a todos los sectores involucrados en temas relativos a la niñez y a todos los niveles territoriales del Estado*”<sup>65</sup>. Lo cual ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina a través de regulaciones legislativas específicas (como códigos de niñez y leyes especiales) que han creado nuevas instituciones o reformado las existentes conforme a la protección integral de derechos de NA.

Como vimos<sup>66</sup>, en la Argentina el sistema de protección integral de derechos (SPID) ha sido creado por la ley 26.061, a nivel nacional y federal, y por sus pares locales en las distintas jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), para actuar ante la amenaza y/o vulneración de derechos de lxs NA así como también colectivamente en materia de promoción de derechos, adecuándose de este modo la normativa interna a los postulados convencionales.

Ello en un contexto de desjudicialización de la pobreza<sup>67</sup> y de enfoque de derechos, puesto que si hay NA y grupos familiares con necesidades básicas insatisfechas entonces de lo que se trata es de que se ejecuten las políticas públicas que permitan revertir dicha situación y garantizar los DESC afectados, es decir que se efectivice la protección necesaria de parte de la administración pública cumpliendo con la satisfacción de esos derechos, no habiendo -en principio- ninguna contienda jurídica que exija una intervención jurisdiccional.

En este sentido, tal como emana del art. 27 de la CDN, si bien corresponde en primer lugar a lxs progenitorxs u otras personas encargadas del cuidado de lxs NA satisfacer sus DESC, también es responsabilidad del Estado adoptar las medidas apropiadas para contener y ayudar a estos miembros adultos de las familias a efectivizar concretamente esos derechos, cuando se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Siendo siempre prioritaria la aplicación de aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares, en consonancia con el art. 9 de la CDN.

He aquí la conexión inexorable entre protección de los DESC de NA y su derecho humano a vivir en familia. Veamos.

---

<sup>65</sup> CIDH, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 2017, págs. 51 y 52, párrs. 99 y 100.

<sup>66</sup> Ver capítulo 1, apartado 3 del presente trabajo.

<sup>67</sup> Conf. Corte IDH, 28/8/2002, OC N° 17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_17_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

### 1.3. DESC, familias y perspectiva de género

Sobre la base de los lineamientos del referido art. 27 de la CDN, observamos que el cruce entre sistema de protección integral de derechos de NA y efectividad de DESC puede, indudablemente, ser analizado desde el derecho humano de todo NA a vivir y desarrollarse en familia<sup>68</sup>, que implica primeramente el derecho a permanecer en el ámbito de crianza de su familia de origen y no ser separado de ella arbitrariamente<sup>69</sup>.

De allí, el carácter imprescindible del correcto funcionamiento de este andamiaje institucional a través de las medidas de protección integral, a fin de que las medidas excepcionales configuren realmente recursos de última ratio, limitadas en el tiempo y de interpretación restringida, procedentes solo cuando los derechos fundamentales de las personas menores de edad efectivamente lo exijan.

Por ende, “en cualquier diseño e implementación de política pública destinada a la niñez debe considerarse la inclusión preferencial del niño en su familia, favoreciendo el desarrollo y fortaleza del núcleo familiar”<sup>70</sup>. Se trata de la protección integral de la familia (consagrada en el art. 14 bis de la CN) como derecho subjetivo de los NA.

Asimismo, cuando hablamos de fortalecimiento familiar y preservación de los vínculos familiares, es importante tener en cuenta dos consideraciones fundamentales. Una, referida al respeto de la diversidad de organizaciones familiares existentes, de allí que resulte más adecuado referirnos siempre a “las familias” en plural<sup>71</sup>, lo cual es protegido por los estándares emanados del sistema interamericano de derechos humanos. En este sentido, para la determinación del interés superior del niño, no pueden ser admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o

---

<sup>68</sup> Ver: Salituri Amezcua, M. Martina, “Niñez, adolescencias y derechos sociales: una lectura del sistema de protección integral a la luz del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en Herrera, Marisa, Gil Domínguez, Andrés y Giosa, Laura (dirs.), *A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Avances, críticas y desafíos*, Ediar, Buenos Aires, 2019.

<sup>69</sup> Ello, en función del art. 16 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 6 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17 de la CADH y, especialmente, los arts. 5, 9, 18 y 27 de la CDN que suponen la satisfacción de este derecho y, puntualmente, el art. 7 al establecer que “[e]l niño (...) tendrá derecho desde que nace (...) en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. Ver: Fernández, Silvia, “Principio de prevención y derechos personalísimos. Una mirada desde la protección del derecho a la vida familiar en el Código Civil y Comercial de la Nación”, *RCCyC* 2016 (abril), 06/04/2016, 38, Cita Online: AR/DOC/949/2016.

<sup>70</sup> Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas públicas”, op. cit., p. 2163.

<sup>71</sup> Herrera, Marisa, “La familia en la Constitución 2020 ¿Qué familia?”, en Gargarella Roberto (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, 1ra. Ed., Siglo XXI, Buenos Aires, 2011. Kemelmajer de Carlucci, Aída, “Las nuevas realidades familiares en el Código Civil y Comercial argentino de 2014”, *Revista Jurídica La Ley*, Buenos Aires, 2014. Herrera, Marisa, *Manual de Derecho de las Familias*, 2da. ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019.



consideraciones generalizadas sobre características personales de lxs progenitorxs o preferencias culturales respecto a ciertos conceptos tradicionales de la familia, no siendo procedentes las consideraciones basadas en estereotipos por la orientación sexual (Conf. Corte IDH, caso “Atala Riffo y Niñas vs. Chile” del 24/2/2012<sup>72</sup>, párrs. 109, 110, 111). Asimismo, en la CADH no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo de la misma, por lo que el interés superior del niñx no puede ser utilizado para negar el derecho de su progenitor por su estado civil, en beneficio de quienes cuentan con un estado civil que se ajusta a un determinado concepto de familia (Conf. Corte IDH, caso “Fornerón e Hija vs. Argentina” del 27/4/2012<sup>73</sup>, párrs. 98, 99).

La otra consideración, directamente relacionada con la anterior, es la obligada perspectiva de género que exige el análisis del cruce en estudio. Al respecto, se ha señalado que la desigualdad de género, presente en la realidad de las familias asistidas por el sistema de protección de derechos de NA, se encuentra “*naturalizada, al menos en alguna medida, en las nociones o en los conceptos que se desprenden de las prácticas de los técnicos que trabajan con la población intervenida*”<sup>74</sup>. Por ello, “(…) cuando se generan condiciones de mayor cercanía en las interacciones entre lxs agentes y las madres de los niños, es posible observar intervenciones en las que las madres son menos culpabilizadas y más “acompañadas” en pos del restablecimiento de derechos de sus hijos”<sup>75</sup>. En este sentido y como anticipáramos, la perspectiva de género constituirá una variable transversal de análisis a lo largo de todo este trabajo y, principalmente, dedicaremos un apartado específico<sup>76</sup> a visibilizar el lugar de las mujeres en los circuitos del SPID y las tensiones que a través de la jurisprudencia se observan en materia de acceso a la justicia.

En suma, el principio de realidad nos lleva a observar las vulnerabilidades socioeconómicas como un ángulo esencial de análisis de los conflictos jurídicos que se generan en relación al derecho de lxs NA a vivir, permanecer y crecer en el seno de sus familias de origen o ampliadas. De allí, la importancia de su visibilización para lograr una intervención estatal acorde a los estándares de derechos humanos signados por las nociones de inclusión social y protección especial, en el marco del respeto de las pluralidades familiares y la obligada perspectiva de género.

---

<sup>72</sup> Corte IDH, 24/2/2012, “Atala Riffo y Niñas vs. Chile”, disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf), compulsado el 7/2/2020.

<sup>73</sup> Corte IDH, 27/4/2012, “Fornerón e Hija vs. Argentina”, disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_242\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_242_esp.pdf), compulsado el 7/2/2020.

<sup>74</sup> Pérez Álvarez, Julián Ignacio, “Intervenciones para la protección de la infancia pobre: interpelación a las madres o tutoras de sectores populares”, ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación en Antropología Social Santiago Wallace, Facultad de Filosofía y Letras, UBA (GT 20 Acciones estatales, dispositivos jurídicos y experiencias socio- comunitarias en torno a la infancia y las familias), 28, 29 y 30 de noviembre de 2018.

<sup>75</sup> Pérez Álvarez, Julián Ignacio, “Intervenciones para la protección de la infancia pobre: interpelación a las madres o tutoras de sectores populares”, op. cit.

<sup>76</sup> Ver apartado 5 de este capítulo.

#### 1.4. ¿Desde dónde se construye el análisis?

A la luz del encuadre jurídico teorizado anteriormente, en este capítulo examinaremos críticamente la normativa y jurisprudencia que nos permitan problematizar los cruces expuestos, así como sus manifestaciones más novedosas en conexión con el funcionamiento del SPID a través del análisis cualitativo de fallos paradigmáticos.

Dicha indagación es realizada desde tres ámbitos territoriales que se encuentran en permanente interacción: 1) el internacional, que implica considerar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el marco de los sistemas de protección de derechos humanos tanto universal (ONU<sup>77</sup>) como regional interamericano (OEA<sup>78</sup>), sobre la base de las observaciones vertidas por los Comités de los Derechos del Niño y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC), y de los pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, respectivamente; 2) el nacional, caracterizado por el proceso de constitucionalización/convencionalización, siendo un punto de inflexión la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reafirmada por el actual CCyC; y 3) el provincial o local, centrado en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, donde el sistema de protección integral se encuentra comandado por la ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.

Por otra parte, cabe anticipar desde el inicio tres aspectos relevantes que podremos observar a lo largo del desarrollo de la presente dimensión jurídica: 1) la existencia de un importante *corpus iuris* de derechos humanos, así como de leyes nacionales y provinciales que protegen jurídicamente el cruce entre los DESC y el derecho de NA a vivir en familia; 2) la realidad de pobreza y exclusión social que transitan muchos grupos familiares, sobre lo cual ha sido alertado el Estado argentino por organismos internacionales de derechos humanos, lo que nos lleva a preguntarnos -desde la práctica- por el rol de los órganos locales de protección integral y por la existencia y efectividad de políticas públicas; y 3) un cúmulo de fallos judiciales que, en su sistematización y análisis cualitativo, nos permite construir una tensión contrastante entre los dos ítems señalados anteriormente, es decir: un sistema jurídico protectorio, por un lado, y una realidad de grandes vulneraciones, por el otro.

Respecto a este tercer punto cabe aclarar que, en un primer momento, la investigación se centró en la búsqueda de pronunciamientos sobre controles judiciales de legalidad de medidas excepcionales como lupa para estudiar estos conflictos, por ser los procesos jurisdiccionales típicos del SPID. No obstante, se observó una escasa publicación de jurisprudencia sobre este tipo de procedimientos, lo que llevó

---

<sup>77</sup> Organización de las Naciones Unidas.

<sup>78</sup> Organización de Estados Americanos.

a ampliar la indagación incluyendo procesos vinculados a la filiación adoptiva, más precisamente, aquellos en los que se discute la declaración de situación de adoptabilidad, en muchos de los cuales se tensionan fuertemente aspectos de vulnerabilidad socioeconómica de las familias de origen como antesala de la separación familiar, así como procesos contencioso-administrativos en los que se cuestiona el acceso a la protección integral de derechos sociales de NA. Esta recomposición jurisprudencial ha permitido abordar el cruce jurídico en análisis en toda su complejidad y contemplando sus diversas variables fácticas y jurídicas a la luz del principio de realidad.

Sin perjuicio de ello, cabe de todos modos preguntarnos: ¿qué implica esta escasa visibilización o publicación de controles de legalidad? Una eventual respuesta podría ser que estos procesos, en general, no revestirían gran interés social en su contenido toda vez que la actividad judicial se limitaría, en su gran mayoría, a una revisión de gran rigorismo formal y técnico, sin demasiado análisis de cuestiones de fondo, las que, en todo caso, se tratarían con mayor profundidad en los procesos de declaración de la situación de adoptabilidad; con todo lo que ello significa a la luz del factor tiempo.

Así, el gran interrogante que surge sobre la actividad jurisdiccional en la materia se refiere a la posibilidad de plantear la exigibilidad de los derechos sociales de NA y sus familias en el marco de los controles de legalidad de medidas excepcionales. Por lo que en el desarrollo del presente análisis, a la luz de la esencial interconexión que fondo y forma tienen en estas cuestiones, buscaremos señalar la importancia de una justicia activa que pueda detectar las situaciones de vulneración de derechos y exigir, con mecanismos garantistas, la satisfacción de los mismos a los organismos administrativos, sin por ello avasallar sus competencias ni extralimitarse, sino simplemente accionar los resortes judiciales para exigir oportunamente las obligaciones incumplidas y evitar dilaciones que lleven a que estos aspectos terminen invisibilizados y desconocidos, o bien analizados tardíamente en el marco de procesos de declaración de situación de adoptabilidad, con las gravísimas consecuencias que ello genera en materia de derechos humanos.

## **2. El enfoque de derechos humanos como punto de partida: sistemas universal e interamericano**

La obligada perspectiva de derechos humanos nos lleva a enfocarnos en primer lugar en el ámbito internacional, a través del cual se materializa el reconocimiento de los DESC de NA y las consecuentes obligaciones asumidas por el Estado nacional. A su vez, estos derechos y obligaciones se reflejan hacia el interior de nuestras fronteras a través de los procesos de convencionalización, impactando en la CN y en las leyes internas<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> De allí, la relevancia troncal del art. 75 inc. 22 de la CN, el art. 2 de la ley 26.061 y los arts. 1 y 2

A continuación, analizaremos los estándares internacionales de derechos humanos en materia de NA y de DESC.

### 2.1. *El corpus juris internacional de protección de derechos de NA*

El conjunto de normas e instrumentos internacionales, tanto universales como interamericanos, sobre protección de los derechos humanos de NA es muy rico y amplio, formando un sistema normativo, de *hard law* y de *soft law*, que se perfecciona y complementa a través del tiempo y que, en nuestro país, resulta de aplicación obligatoria al constituir las “condiciones de vigencia” de los instrumentos internacionales que ostentan jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 CN)<sup>80</sup>.

Siguiendo esta lógica, la Corte IDH en 1999, en el ya mencionado caso “Niños de la calle” -primera oportunidad en la que este tribunal se expide sobre vulneraciones de derechos humanos padecidas por personas cuando eran menores de 18 años-, se refiere a este sistema de derechos de NA en los siguientes términos: “*Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana*” (párr. 194).

Así, la Corte crea esta noción de “corpus iuris internacional de protección de derechos de NA” que tiene como pilares la CDN y la CADH y a los que se le irán agregando, principalmente y de manera progresiva, las Observaciones Generales (OG) del Comité de Derechos del Niño, como órgano de interpretación del primer tratado, y los pronunciamientos de la Corte IDH, tanto en su función jurisdiccional como consultiva, en tanto máximo tribunal de aplicación de la segunda convención.

Como ya anticipáramos, la CDN es el tratado específico de derechos humanos de NA, se trata de un instrumento sancionado en el ámbito de la ONU y es el que mayor número de ratificaciones de Estados ha tenido a nivel mundial. En cuanto a los principios generales que guían su interpretación y aplicación, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado en su OG nro. 5, sobre “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño” del 27/11/2003<sup>81</sup>, que “*una perspectiva basada en los derechos del niño*” se asienta en: la obligación de no discriminación (art. 2); el interés superior del niño (art. 3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6); y el derecho a la participación<sup>82</sup> (art. 12), (conf.

---

del CCyC.

<sup>80</sup> Ver fallos de la CSJN: Girolodi (318:514), Bramajo (318:1940), Mazzeo (330:3248), Carranza Latrubesse (C. 568. XLIV y C. 594. XLIV), entre otros.

<sup>81</sup> Comité de Derechos del Niño, 27/11/2003, OG nro. 5 “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en), compulsado el 10/2/2020.

<sup>82</sup> También se hace referencia a este derecho troncal como “derecho a ser oído” o, más precisamente,

párr. 12 de la referida OG).

Por lo tanto, el cruce entre SPID, acceso a DESC y preservación del entorno familiar ha de tener bien presente este “núcleo duro” convencional que condiciona y nutre toda la CDN y, con ella, a todo el *corpus juris* de protección. Al momento, el referido Comité ha dictado 24 OG<sup>83</sup> que nos orientan en la aplicación de la CDN y establecen lineamientos a seguir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones

---

“derecho a ser escuchad<sup>x</sup>”. No obstante, la noción de “derecho a la participación” es la que mejor se ajusta a la consideración integral de lxs NA como sujetos activos de derecho a la luz de su autonomía progresiva y, en consecuencia, la que responde de manera más adecuada a los avances del sistema jurídico en cuanto al reconocimiento y ampliación de sus garantías para comunicarse y ser comunicados, expresando sus opiniones, siendo tenidos en cuenta y pudiendo intervenir en todos los asuntos (judiciales y extrajudiciales) que les afectan y atañen a sus derechos. Para profundizar ver: Vido, Martina, “La participación procesal de las niñas, niños y adolescentes a partir del art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Adolescente”, en Herrera, Marisa, Gil Domínguez, Andrés y Giosa, Laura (dirs.), *A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Avances, críticas y desafíos*, Ediar, Buenos Aires, 2019.

<sup>83</sup> Estas son: Observación General 1: Propósitos de la educación (2001); Observación General 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño” (2002); Observación General 3: El VIH/SIDA y los derechos del niño” (2003); Observación General 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño” (2003); Observación General 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44) (2003); Observación General 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (2005); Observación General 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia (2005); Observación General 8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros) (2006); Observación General 9: Los derechos de los niños con discapacidad (2006); Observación General 10: Los derechos del niño en la justicia de menores (2007); Observación General 11: Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (2009); Observación General 12: El derecho del niño a ser escuchado (2009); Observación General 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011); Observación General 14: El principio del interés superior (2013); Observación General 15: El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) (2013); Observación General 16: Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño; (2013); Observación General 17: El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31) (2013); Observación General 18: Prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (observación número 31) y el Comité de los Derechos del Niño (observación general número 18); Observación General 19: Presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4) (2016); Observación General 20: La aplicación de los derechos del niño y niña durante la adolescencia (2016); Observación General 21: Sobre los niños en situación de calle; Observación General 22: Relativa a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional (2017); Observación General 23: Relativa a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (2017); Observación General 24: Relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil (2019). Disponibles en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=5&DocTypeID=11), compulsado el 10/2/2020.

asumidas por parte de los Estados<sup>84</sup>.

Continuando con la especialidad como tutela reforzada de los derechos de NA, y volviendo ahora al ámbito interamericano, en su conocida Opinión Consultiva (OC) N° 17/2002<sup>85</sup>, la Corte IDH refirió que lxs NA poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos -personas menores de edad y personas adultas- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de las familias, la sociedad y el Estado, por lo que la necesidad de adoptar medidas de protección o cuidados especiales proviene de la situación en la que se encuentran, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia<sup>86</sup>, en concordancia con el art. 19 de la CADH. Esta idea de protección especial es reiterada por la Corte, de manera más reciente, en la OC N° 21/2014 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”<sup>87</sup>.

Asimismo, la jurisprudencia de este tribunal en materia de protección de derechos humanos de NA ha sido abundante e importante para la fijación de estándares<sup>88</sup>, empezando por el precitado lineamiento de “vida digna” en el caso “Niños de la calle”, así como los referidos a la determinación del interés superior del niño en conexión con la protección de la pluralidad y diversidad de conformaciones familiares en los mencionados casos “Atala Riffo” y “Fornerón”, ambos de 2012.

Este último, contra nuestro país, versa sobre el derecho a vivir en familia en un caso de adopción -figura que había sido tratada un año antes en el caso “L. M. vs. Paraguay”<sup>89</sup>-, puntualizándose en la responsabilidad del Estado por la separación

---

<sup>84</sup> En el punto siguiente de este apartado, sobre estándares en el acceso a DESC, se hará referencia específicamente a las observaciones relacionadas con este tipo de derechos, principalmente la OG N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño y la OG N° 21 sobre lxs niños en situación de calle.

<sup>85</sup> Corte IDH, 28/2/2002, OC N° 17/2002 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>86</sup> Corte IDH, 28/2/2002, OC N° 17/2002 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, párrs. 54 y 60. En este mismo sentido, el preámbulo de la CDN establece que lxs niños requieren “cuidados especiales” y el art. 19 de la CADH consagra que deben recibir “medidas especiales de protección”, sobre lo cual se edifica el corpus iuris específico de derechos de lxs niños y adolescentes en el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>87</sup> Corte IDH, 19/8/2014, OC N° 21/2014 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen\\_seriea\\_21\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>88</sup> Para profundizar ver: Kemelmajer de Carlucci, Aída “Estándares internacionales latinoamericanos en materia de infancia. Visión jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Fernandez, Silvia (dir.), *Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015, Tomo I, págs. 115 a 138.

<sup>89</sup> Corte IDH, 1/7/2011, “L. M. vs. Paraguay”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lm\\_se\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lm_se_01.pdf), compulsado el 10/2/2020.



arbitraria de una niña de su familia de origen sobre la base de prejuicios estereotipados en relación a su progenitor. Asimismo, esta temática vuelve a tratarse de manera renovada y en forma más reciente el 9/3/2018 a través del caso “Ramírez Escobar y otro vs. Guatemala”<sup>90</sup>, en el cual se trata específicamente el derecho de lxs NA a vivir con sus familias de origen y no ser separados de ellas arbitrariamente por motivos de vulnerabilidades socioeconómicas y pobreza (a lo que se suma también discriminación por la orientación sexual de integrantes de su familia ampliada<sup>91</sup>), razón por la cual le dedicaremos un análisis más profundo y particularizado en el punto 2.3 de este apartado.

Por otra parte, resta también mencionar otros casos de la Corte IDH en los que se fijaron lineamientos sobre protección de derechos de NA en conexión con vulnerabilidades socioeconómicas, como en “Furlán vs. Argentina”<sup>92</sup> del 31/8/2012 y “González Lluy vs. Ecuador”<sup>93</sup> del 1/9/2015.

En el primero se ahonda en los efectos negativos padecidos por una persona, que en su momento era menor de edad y en situación de vulnerabilidad social, al sufrir un accidente en un predio estatal que le ocasionó una fuerte discapacidad, reparándose en la función resarcitoria del Estado por los ilícitos cometidos que generaron daños, así como en la centralidad de la figura del Ministerio Público como representante de los derechos de NA, sobre todo cuando éstos y sus familias se encuentran en situaciones de vulnerabilidad en conexión con la garantía de acceso a la justicia. Estándar de suma importancia en lo que se refiere a la protección de derechos sociales de personas menores de edad<sup>94</sup>.

Finalmente, en el caso González Lluy se responsabilizó al Estado ecuatoriano ante violaciones de derechos humanos cometidas en relación a una niña que contrajo el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) cuando tenía 3 años de edad, puntualizándose que confluyeron múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. Emergiendo así la noción de “interseccionalidad” y, en consecuencia, el estándar de protección especial reforzada ante grupos vulnerables, más aún, cuando los escenarios se complejizan y se cruzan numerosas vulnerabilidades, entre ellas las derivadas de cuestiones socioeconómicas.

## 2.2. Exigibilidad de DESC

---

<sup>90</sup> Corte IDH, 9/3/2018, “Ramírez Escobar y otro vs. Guatemala”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>91</sup> En este sentido, la abuela de los niños es descartada como referente válido atento su orientación homosexual.

<sup>92</sup> Corte IDH, 31/8/2012, “Furlán vs. Argentina”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_246\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>93</sup> Corte IDH, 1/9/2015, “González Lluy vs. Ecuador”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>94</sup> Ver: Fernández, Silvia E., “Acceso a derechos sociales. Legitimaciones colectivas”, op. cit.

Pasemos ahora a ver cuáles son los estándares internacionales de derechos humanos en relación a la otra categoría del cruce en estudio.

En este sentido, cabe recordar que en el marco de la creación de la ONU y en el contexto de “guerra fría” se construyó un discurso político y jurídico que clasificó y, de alguna manera, estableció jerarquías entre los derechos humanos. Así, se generó un fuerte binarismo entre los llamados “derechos civiles y políticos”, asociados a la libertad y a una pretensión de abstención estatal (considerados como derechos de primera generación) y los “derechos económicos, sociales y culturales”, asociados a la igualdad real y a la pretensión de acción estatal (como derechos de segunda generación)<sup>95</sup>.

Este discurso implicó entender que los derechos comprendidos en la segunda categoría serían *per se* más costosos que los abarcados por la primera; tensión contradictoria que llevó a que en 1966 en la ONU se dictaran dos Pactos, uno para cada “tipo” de derechos, con la particularidad que para los DESC los Estados se comprometieron “*hasta el máximo de los recursos de que disponga[n]*” a fin de lograr “*progresivamente*” su efectividad (art. 2.1 PIDESC), limitación que no se estableció para los derechos civiles y políticos, respecto de los cuales no se impusieron trabas financieras ni presupuestarias. Ocurrendo un proceso similar en el sistema interamericano de derechos humanos a la luz del art. 26 de la CADH y el dictado posterior del Protocolo de San Salvador<sup>96</sup>.

Puntualmente, en la CDN también se observa este dispar tratamiento jurídico al establecerse, en su art. 4, la obligación estatal de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos, haciéndose la salvedad que para los DESC, los Estados están obligados a adoptar dichas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

No obstante, esta dicotomía ha sido denunciada por importantes juristas, quienes han desentologizado la cuestión y visibilizado que todos los derechos tienen un costo, por lo que esta diferencia entre derechos es una construcción política y, a pesar de ella, el sistema jurídico exige considerar un piso mínimo de obligaciones que el Estado, más allá de sus atribuciones discrecionales, no puede desconocer<sup>97</sup>.

En esta misma línea, se han construido importantes estándares de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos como: 1) la obligación de

---

<sup>95</sup> Ver: Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit.

<sup>96</sup> Ver: Salituri Amezcu, M. Martina, “La Exigibilidad del Derecho a un nivel de vida adecuado como Derecho Personalísimo de Niños, Niñas y Adolescentes”, en Grosman, Cecilia (dir.), *Derechos personalísimos de niños, niñas y adolescentes y en especial sus derechos a la salud y al cuidado del propio cuerpo*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2019.

<sup>97</sup> Ver: Holmes, S. y Sunstein, C. R., *The Cost of Rights - Why Liberty Depends on Taxes*, Norton, Nueva York-Londres, 1999; y Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit.



“adoptar medidas inmediatas” (Comité de DESC, OG N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes<sup>98</sup>, punto 2.); 2) la obligación de garantizar “niveles esenciales de los derechos” (Comité de DESC OG N° 3, punto 10, Principios de Limburgo, principio 25, y Principios de Maastricht, principio 9.); 3) el principio de “progresividad y no regresividad” (Comité de DESC OG N° 3, punto 9, Principios de Maastricht, principios 14 d y 14 e.); y 4) la “indivisibilidad de los derechos humanos” (Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993).

Por su parte, desde el ámbito interamericano, la Corte IDH se ha referido a las obligaciones internacionales que generan los DESC para los Estados a través de su jurisprudencia. En el caso “Lagos del Campo vs. Perú”, del 31/8/2017<sup>99</sup>, reconoció la justiciabilidad de los DESC y “*determinó por primera vez, que con esta Sentencia se desarrolló y concretó una condena específica por la violación del artículo 26 de la Convención, dispuesto en el Capítulo III, titulado Derechos Económicos, Sociales y Culturales de este tratado*”<sup>100</sup>.

Criterio también seguido por el tribunal interamericano en el caso “Poblete Vilches y otros vs. Chile”, del 8/3/2018<sup>101</sup>, referido a la protección del derecho a la salud, en el cual desarrolló dos tipos de obligaciones en relación al art. 26 de la CADH: progresivas e inmediatas. Las progresivas en tanto aquellas obligaciones concretas y constantes de los Estados de avanzar eficazmente hacia la plena efectividad de los DESC, a la luz del principio de no regresividad; y las inmediatas referidas a la obligación de adoptar medidas adecuadas para garantizar el acceso, sin discriminación, a las prestaciones reconocidas para cada derecho.

Finalmente, resta mencionar el caso “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”,

---

<sup>98</sup> Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>, compulsado el 10/2/2020.

<sup>99</sup> Corte IDH, 31/8/2017, “Lagos del Campo vs. Perú”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>100</sup> Conf. “Caso Lagos Del Campo vs. Perú”, 31/8/2017, *Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana* (disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_340\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_340_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020). En este caso, la Corte estableció la responsabilidad internacional del Perú por vulneración del derecho al trabajo. Anteriormente, la Corte IDH había tratado la temática de los DESC, aunque no con la misma fuerza vinculante, en otros dos casos: “Cinco Pensionistas vs. Perú”, del 28/2/2003, Serie C No. 98; y “Acevedo Buendía y otros vs. Perú”, del 1/7/2009, Serie C No. 198.

<sup>101</sup> Corte IDH, 8/3/2018, “Poblete Vilches y otros vs. Chile”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_349\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_349_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020. La Corte IDH declaró en el caso la responsabilidad internacional de Chile por no garantizar al solicitante su “*derecho a la salud sin discriminación, mediante servicios necesarios básicos y urgentes en atención a su situación especial de vulnerabilidad como persona adulta mayor, lo cual derivó en su muerte*”; pronunciándose “*por primera ocasión respecto el derecho a la salud de manera autónoma, como parte integrante de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), en interpretación del artículo 26 de la Convención, así como respecto de los derechos de las personas adultas mayores*” (Conf. “Caso Poblete Vilches y Otros vs. Chile”, 8/3/2018, *Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_349\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_349_esp.pdf) -compulsado el 10/2/2020).

de fecha 23/8/2018<sup>102</sup>, también referido a la justiciabilidad del derecho a la salud<sup>103</sup> en tanto DESC de conformidad con el art. 26 de la CADH<sup>104</sup>, a través del cual la Corte interamericana precisa que el *“cumplimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho deberá dar especial cuidado a los grupos vulnerables y marginados, y deberá realizarse de conformidad con los recursos disponibles de manera progresiva y de la legislación nacional aplicable”* (párr. 107). En este sentido, lo novedoso del fallo en relación a los derechos de lxs NA y sus relaciones familiares puede observarse en dos aspectos: 1) el cruce entre perspectiva de género e interés superior del niño y 2) la afectación de las personas menores de edad en contextos de vulneración del derecho a la salud de lxs adultxs encargadxs de su cuidado.

Respecto a la primera cuestión, el caso comprometió la salud de mujeres a las que se les diagnosticó VIH en el momento que se encontraban embarazadas o que lo estuvieron con posterioridad a su diagnóstico, por lo que la deficiencia del servicio de salud, como el no otorgarles tratamiento antirretroviral durante el embarazo o negar el parto por cesárea como medida preventiva de la transmisión materno-infantil del virus, conllevó una *“discriminación basada en género (...) lo cual tuvo un impacto diferenciado y generó un riesgo de transmisión vertical del VIH a sus hijos”* (párr. 138). Considerándose al respecto que *“en virtud del artículo 19 de la Convención, el Estado debe asumir una posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño”* (párr. 132).

---

<sup>102</sup> Corte IDH, 23/8/2018, “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_359\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.

<sup>103</sup> La sentencia compromete la responsabilidad internacional de Guatemala por la inadecuada y/o nula atención médica estatal en relación con un grupo de personas diagnosticadas con virus de inmunodeficiencia humana (VIH) durante los años 1992 y 2004, así como las implicancias negativas o afectaciones que esta situación implicó en la integridad personal de sus familiares. Ciertamente, el caso hace referencia a 49 personas que viven o vivieron con VIH, encontrándose además en situación de vulnerabilidad social a raíz de alguna o varias de las siguientes condiciones: contrajeron enfermedades oportunistas y en algunos casos fallecieron a causa de éstas, eran personas de escasos recursos, eran jefes/as de hogar, contaban con baja escolaridad, los efectos de su condición como personas con VIH no les permitió realizar la misma actividad previa a su contagio, vivían en zonas alejadas de las clínicas donde debían recibir atención médica, o eran mujeres embarazadas.

<sup>104</sup> El tribunal interamericano se ocupa, en primer lugar, de esclarecer la justiciabilidad de los derechos sociales en función del art. 26 de la Convención Americana sobre “desarrollo progresivo”, precisando su competencia para pronunciarse sobre violaciones autónomas de esta categoría de derechos, dentro de la cual, se ubica a la salud: *“el artículo 26 de la Convención Americana protege aquellos derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Los alcances de estos derechos deben ser entendidos en relación con el resto de las demás cláusulas de la Convención Americana, por lo que están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención y pueden ser sujetos de supervisión por parte de este Tribunal en términos de los artículos 62 y 63 del mismo instrumento. Esta conclusión se fundamenta no sólo en cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de su compatibilidad con el objeto y fin de la Convención, que es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos.”* (párr. 97).

En cuanto al segundo aspecto, cabe considerar la situación de lxs NA en contextos de vulneración de derechos de los integrantes de su grupo familiar, así la Corte IDH sostiene que: *“los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas (...) con motivo del sufrimiento adicional que éstos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos, y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos (...) la contribución por parte del Estado al crear o agravar la situación de vulnerabilidad de una persona tiene un impacto significativo en la integridad de las personas que le rodean, en especial de familiares cercanos que se ven enfrentados a la incertidumbre e inseguridad generada por la vulneración de su familia nuclear o cercana”* (párr. 191). En este sentido, *“las afectaciones que sufren las personas que viven con el VIH trascienden la esfera individual. De esta forma, los miembros de una familia pueden también sufrir afectaciones que se concretan en situaciones en que hijos tengan que asumir el rol de cuidadores o proveedores de los padres, que las abuelas asuman roles de madres o padres, y que se alteren los proyectos personales de vida de los miembros de una familia. En efecto, estas consecuencias son atribuibles al Estado en la medida en que, por sus omisiones en el cumplimiento del deber de garantía del derecho a la salud, las personas que viven con el VIH ven afectadas sus capacidades impactando así la vida de sus familiares”* (párr. 194)<sup>105</sup>.

Por otra parte, cabe recordar los lineamientos marcados por el Comité de Derechos del Niño a través de dos de sus OG, delineando la responsabilidad del Estado en situaciones de crisis y pobreza. Una de ellas, la OG N° 19<sup>106</sup> (de fecha 21/7/2016) sobre la “elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño” (art. 4 CDN), en la cual se establece que el Estado no puede adoptar medidas regresivas deliberadas en relación a los DESC, por lo que *“[e]n tiempos de crisis económica, solo puede considerarse la posibilidad de adoptar medidas regresivas cuando se hayan evaluado todas las demás opciones y garantizando que los niños, particularmente aquellos que están en situaciones de vulnerabilidad, serán los últimos en verse afectados por tales medidas. Los Estados partes deberán demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible”*. Con la importante salvedad que *“[l]as obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica”* (párr. 31).

De modo similar, la OG N° 21<sup>107</sup> (de fecha 21/6/2017) sobre “los niños en

---

<sup>105</sup> Ello sin perder de vista el concepto amplio de familia o la protección de las personas unidas por afectividad, al decir que: *“el estigma que tradicionalmente acompaña al VIH/SIDA afectó no sólo a los familiares sino también al círculo más cercano, por lo cual también debían ser considerados como víctimas (...) aquellos amigos cercanos que hayan acompañado a las presuntas víctimas, y donde se ha acreditado un sufrimiento a causa de las violaciones en contra de sus seres queridos”* (párr. 195).

<sup>106</sup> Comité de Derechos del Niño, 21/7/2016, OG N° 19 sobre la “elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño”, disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=en), consultado el 10/2/2020.

<sup>107</sup> Comité de Derechos del Niño, 21/6/2017, OG N° 21 sobre “los niños en situación de calle”,

situación de calle”, en relación al art. 4 de la CDN, estableció que corresponde una obligación mínima a cada Estado para asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los DESC, debiendo garantizarse que esto se aplique a lxs NA en situación de calle. En consecuencia, la falta de recursos disponibles no es un argumento válido *per se* para que los Estados no cumplan con esta obligación fundamental, debiendo asegurar que lxs NA en situación de calle no se verán afectados por medidas regresivas en tiempos de crisis económica (párr. 34).

Estos estándares han sido receptados a nivel nacional por nuestro derecho legislativo interno, a través de la mencionada ley 26.061 al establecer la intangibilidad de los fondos públicos en dos oportunidades. En el art. 5, sobre asignación privilegiada de los recursos públicos, y en el art. 72, en virtud del cual la previsión presupuestaria para el funcionamiento del sistema de protección en ningún caso debe ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores, disponiéndose la intangibilidad de los fondos destinados a las infancias, adolescencias y familias en el presupuesto nacional.

Por último, esta conexión entre niñez y pobreza es, asimismo, señalada por la CIDH en un informe del 7/9/2017, titulado “Pobreza y derechos humanos en las Américas”<sup>108</sup>, al que dicha Comisión consideró como “histórico” ya que a la fecha de su elaboración no se contaba con pronunciamientos específicos sobre los estándares interamericanos en materia de pobreza. En este marco, la CIDH parte del reconocimiento del fenómeno de infantilización de la pobreza al sostener que los impactos que ésta *“tiene en los niños y en los adultos son (...) diferentes, siendo más profundos y duraderos en los niños. El efecto mayor de la pobreza sobre los niños, niñas y adolescentes se vincula con los derechos que se ven principalmente vulnerados en hogares pobres, como el derecho a la salud, a la nutrición, al agua potable y saneamiento, al acceso a una educación de calidad, a la vivienda digna, y a los cuidados adecuados por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre otros. Estos derechos son fundamentales para niños, niñas y adolescentes en una etapa de crecimiento físico, cognitivo e intelectual y ameritan una particular protección por parte del Estado precisamente porque son esenciales como base para lograr el disfrute de todos los demás derechos”* (párr. 342). Por lo que se destaca, en este contexto, la interdependencia entre derechos sociales y derechos civiles a la que nos hemos referido con anterioridad.

A su vez, este cruce o indivisibilidad de derechos en el caso de NA se conecta en forma directa con su derecho a vivir y crecer en familia, toda vez que *“[d]ebido a la condición de desarrollo evolutivo de los niños y su dependencia de los adultos para asegurar sus derechos más fundamentales y su bienestar, el papel de las familias es fundamental para su protección”*; por lo que *“la pobreza no puede ser por sí sola la causa de la separación del niño de sus padres, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención Americana,*

---

disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f21&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f21&Lang=en), compulsado el 10/2/2020.

<sup>108</sup> CIDH, “Pobreza y derechos humanos en las Américas”, 07/09/2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>, compulsado el 10/2/2020.

sino que ha de considerarse un indicio de la necesidad de tomar medidas para apoyar a la familia” (párrs. 344 y 345). A continuación, profundizaremos sobre los estándares internacionales en la materia.

### 2.3. Bajo la lupa del derecho humano a vivir en familia

La conexión entre la preservación de las relaciones familiares, como base sobre la que se asienta el derecho humano de NA a vivir en familia, y el acceso a DESC ocupa un espacio central en el *corpus juris* internacional de protección de los derechos de NA. Sea en el ámbito universal o regional, el estándar es claro y evidente: la carencia de recursos económicos no puede ser una justificación para habilitar los mecanismos de separación familiar<sup>109</sup>.

¿Cómo se construye o sobre qué disposiciones se edifica esta indiscutible pauta convencional? ¿De qué manera impacta en las legislaciones estatales? Para empezar a responder estos interrogantes, cabe señalar que la Corte IDH ha expresado que “*el derecho del niño a crecer con su familia de origen es de fundamental importancia y resulta en uno de los estándares normativos más relevantes derivados de los artículos 17 y 19 de la Convención Americana, así como de los artículos 8º, 9º, 18 y 21 de la Convención de los Derechos del Niño. De allí que a la familia que todo niño y niña tiene derecho es, principalmente, a su familia biológica, la cual incluye a los familiares más cercanos, la que debe brindar la protección al niño y, a su vez, debe ser objeto primordial de medidas de protección por parte del Estado. En consecuencia, a falta de uno de los padres, las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de buscar al padre o madre u otros familiares biológicos*” (OC 17/2002, párr. 119).

En este contexto normativo, el art. 9 de la CDN consagra el derecho humano de NA al resguardo de sus vínculos familiares, estableciendo como regla la obligación de los Estados de velar porque no sean separados de “*sus progenitores contra la voluntad de estos, excepto que ello sea necesario en el interés superior del niño*”. Respecto a la adecuada interpretación y aplicación de esta disposición fundamental, cabe mencionar dos lineamientos señalados por el Comité de Derechos del Niño.

Por un lado, y en concordancia con el estándar de reconocimiento a las pluralidades familiares, el Comité observó que tal protección “*engloba la preservación de*

---

<sup>109</sup> Varias han sido las producciones doctrinales destinadas a abordar la temática aquí en estudio, como ser: Bladilo, Agustina, “Intervención del Estado en las Familias. Cuándo son efectivas y cuando arbitrarias: Algunas aproximaciones”, Diario DPI Suplemento Derecho Civil, Bioética y Derechos Humanos Nro 20 – 11.10.2016, disponible en: <http://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2016/10/Columna-de- opinion1-SDC BYDH-Nro-20-11.10.pdf>, compulsado el 10/2/2020; Fernández, Silvia, “Vulnerabilidad, infancia y protección especial. Sobre la especificación de derechos humanos fundamentales como tutela reforzada de protección”, op. cit.; Herrera, Marisa, “El lugar de los derechos sociales. En la agenda de las relaciones de familia, infancias y adolescencias”, Herrera, Marisa, de la Torre, Natalia y Fernández, Silvia E. (dirs.), *Derecho de Familia en el NEA desde la perspectiva jurisprudencial*, Resistencia, Contexto, 2019, ps. 17-64; Moreno, Gustavo Daniel, “La exigibilidad de los derechos sociales de la infancia”, op. cit.; y Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas públicas”, op. cit.



las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada, como los abuelos, los tíos y tías, los amigos, la escuela y el entorno en general” (OG N° 14<sup>110</sup>, párr. 70). Lineamiento que es receptado a nivel nacional a través del art. 7 del decreto 415/2006, reglamentario de la ley nacional 26.061.

Por otro lado, cabe preguntarnos cómo debe interpretarse el principio rector del interés superior del niño en la materia, es decir ¿cuándo este interés justifica su separación del ámbito familiar? En este sentido, el referido Comité, señaló que en virtud de *“la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida solo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia. Antes de recurrir a la separación, el Estado debe proporcionar apoyo a los padres para que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer o aumentar la capacidad de la familia para cuidar del niño, a menos que la separación sea necesaria para proteger al niño. Los motivos económicos no pueden ser una justificación para separar al niño de sus padres”* (OG N° 14, párr. 61)<sup>111</sup>.

A su vez, siguiendo con una perspectiva sistémica, el derecho humano a la preservación de los vínculos familiares no solo interactúa con el art. 3.1, sino que guarda intrínseca relación con otras disposiciones de la CDN, dentro de las cuales interesa destacar: el art. 4 sobre medidas apropiadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN; el art. 18 sobre responsabilidades de los progenitores, en el que tras coronar el principio de coparentalidad<sup>112</sup>, se establece la obligación estatal de prestar *“la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño”*; y el art. 27 sobre derecho

<sup>110</sup> Titulada *“Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”*, del 26/05/2013, disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=es), compulsada el 12/02/2020.

<sup>111</sup> Mismo sentido siguen las *“Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”*, aprobadas por la Asamblea General de la ONU, en el sexagésimo cuarto período de sesiones, el 24/02/2010. Conforme la directriz nro. 14 *“La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño a la guarda y cuidado de sus padres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que originaron la separación, debería responder al interés superior del niño, ateniéndose a los resultados de la evaluación prevista en el párrafo 49 infra.”* Es decir, *“la situación del niño debería ser evaluada por una persona o un equipo debidamente designado que tenga acceso a asesoramiento multidisciplinario, en consulta con los distintos actores involucrados (el niño, la familia, el acogedor alternativo), a fin de decidir si la reintegración del niño en la familia es posible y redundante en favor del interés superior de este, qué medidas supondría y bajo la supervisión de quién”*. Agregándose, en la siguiente directriz, que *“La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado”* (disponible en: <https://www.relaf.org/100426-UNGuidelines-Spanish.pdf>, compulsado 10/2/2020).

<sup>112</sup> Al respecto, la referida disposición convencional consagra el *“principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo”* de sus hijos.

humano de NA a un nivel de vida adecuado que, en el marco de la obligación de apoyo a las familias, dispone que los Estados “*de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda*”.

A través de este tejido normativo se impone un rol estatal activo a los fines de empoderar a las familias que así lo requieran para garantizar los derechos humanos de lxs NA en su seno. Esta interacción convencional puede graficarse de la siguiente manera:



Dicho entrecruzamiento jurídico ha sido analizado en profundidad por el Comité de Derechos del Niño en la citada OG N° 21 relativa a las obligaciones de los Estados respecto a lxs NA en situación de calle que, desde la faz preventiva, implica el establecimiento de lineamientos para la garantía efectiva de la preservación de los vínculos familiares (art. 9), a través de la adopción de medidas (art. 4) cuyo contenido es iluminado por los arts. 18 y 27, sobre la base de las nociones de “asistencia o apoyo apropiado” y “nivel de vida adecuado” como obligaciones mínimas<sup>113</sup>.

Así, el Comité sostiene como estándar que: “*La pobreza económica y material, o*

<sup>113</sup> El Comité señala, en relación a la aplicación del art. 4 en materia de DESC en contextos de crisis económica, que: “*Corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados deben velar por que ello se aplique a los niños de la calle. La falta de recursos no es un argumento válido en sí mismo para que los Estados no cumplan esta obligación básica (...) las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica*” (OG nro. 21, op. cit., párr. 34)

*las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar a un niño del cuidado de sus padres, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado” (párr 46).*

Por lo que, seguidamente, explica qué entiende por “*asistencia apropiada*” a las familias para llevar a cabo las funciones de crianza en los términos del art. 18 de la CDN, observando que los Estados parte “*deben adoptar medidas para eliminar las fuerzas estructurales que ejercen presión sobre las familias en situación precaria*”; dentro de las cuales, “*cabe abordar una serie de cuestiones fundamentales: la mejora del desarrollo de la comunidad basado en los derechos en barrios empobrecidos; el establecimiento de redes de seguridad social y económica integrales; la oferta de centros de día y otros servicios especializados seguros y asequibles; y la mejora del acceso a una vivienda adecuada y a oportunidades de generación de ingresos para las familias*” (párr. 48).

Pasando ahora al sistema interamericano, las dos normas centrales son los arts. 17 y 19 de la CADH, sobre protección de la familia y medidas de protección de derechos de NA respectivamente, al respecto cabe preguntarnos cómo se conjugan ambas disposiciones entre sí y con los postulados de la CDN. Las claves para su respuesta las encontramos, nuevamente, en los estándares de los órganos regionales.

En este sentido, resulta de fundamental relevancia la jurisprudencia sentada por la Corte IDH en el caso “Ramírez Escobar y otro vs. Guatemala”, resuelto el 9/3/2018<sup>114</sup>, cuyo análisis habíamos reservado para este momento. Adentrándonos en su plataforma fáctica, se trata de un supuesto que compromete la declaración de abandono de dos hermanos, posteriormente dados en adopción internacional a familias diferentes, en el que se alega una discriminación a razón de la posición económica de los progenitores de los niños. Así, se invoca que tal discriminación se hallaba encuadrada en una trama caracterizada por prácticas y patrones irregulares por parte del Estado guatemalteco, los cuales afectaron, principal y desproporcionadamente, a las familias en situación de pobreza. En este marco, la Corte IDH analiza el derecho a no ser discriminado (art. 1.1 de la CADH) con base en la posición económica, concluyendo la responsabilidad internacional de Guatemala por su vulneración.

Entre sus principales argumentos, el tribunal interamericano sostuvo que “*la falta de recursos puede tener un impacto en la crianza de niñas y niños, sobre todo cuando ello compromete la satisfacción de sus necesidades más básicas como la alimentación y la salud. Sin embargo, la carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión que suponga la separación del niño con respecto a su familia. El interés superior del niño, así como los derechos de los niños a preservar sus relaciones familiares y a no ser objeto de interferencias arbitrarias en las mismas, exige que la posición económica de una familia solo pueda ser utilizada para la separación de la niña o niño de su familia cuando además se invoca otra razón de más peso*

---

<sup>114</sup>Corte IDH, 09/03/2018, “Ramírez Escobar y otro vs. Guatemala”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf), compulsado el 10/2/2020.



que por sí misma justificaría esa medida” (párr. 228).

Es decir que, “*ni el desamparo ni la pobreza per se o el fracaso de mandar a la niña o al niño a la escuela pueden servir como razones de separar a la niña o al niño de sus padres. Más bien, en el caso que esas deficiencias lleven al menoscabo del desarrollo infantil, el Estado deberá emplear sus recursos para que se subsanen esas deficiencias mientras se mantiene el niño o la niña en su familia*” (párr. 280). Por lo que “*las razones invocadas en cuanto a la necesidad de un mejor nivel de vida o una familia donde no sean una “carga”, no constituyen una justificación adecuada*” (párr. 289).

Como podemos observar, todos estos lineamientos interamericanos resultan concordantes con los antes expuestos que emergen del sistema universal. A su vez, este enfoque de derechos humanos en la materia ha sido receptado por nuestro derecho interno principalmente en la ley 26.061, que a través del juego de sus arts. 33, 35 y 40 consagra respectivamente como reglas expresas: 1) la imposibilidad de separación de lxs NA de sus familias por motivos socioeconómicos; 2) el fortalecimiento familiar a través de políticas públicas dirigidas restituir los derechos vulnerados como consecuencia de necesidades básicas insatisfechas; y 3) la subsidiariedad de las medidas excepcionales sujetando su procedencia a la imposibilidad del dictado de medidas integrales eficaces. Lo cual, asimismo, es reforzado por el CCyC en su cruce con el SPID a través de la obligación del agotamiento de las posibilidades de permanencia de lxs NA con sus familias de origen, como deber estatal previo a la declaración de la situación de adoptabilidad (arts. 595 inc. c y 607 inc. c.)<sup>115</sup>.

Por último, cabe señalar a modo de cierre los lineamientos sentados por la CIDH, en su carácter de órgano encargado de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas, a través de su informe “*Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*”<sup>116</sup>, publicado el 30/11/2017.

En este marco, la Comisión Interamericana resalta que “[*l*]a pobreza es uno de los motivos principales por los cuales los progenitores toman la decisión de renunciar a la guarda de los hijos, entregarlos en adopción, abandonarlos o para que las autoridades decidan separar a los hijos de sus padres e internarlos en instituciones o declararlos en estado de adoptabilidad” (párr. 396). Por lo que se “*deben tomar en mayor consideración las estrategias de prevención para evitar que los niños se vean privados de su derecho a vivir y crecer en su entorno familiar, a la vez que se garantiza su derecho a una vida digna y libre de toda forma de violencia*” (párr. 394).

En consecuencia, la CIDH manifiesta la necesidad de articular los SPID con políticas sociales y estrategias de superación de la pobreza en pos de fortalecer, desde diversos ángulos, a las familias en situación de vulnerabilidad. De esta ma-

<sup>115</sup> Este cruce será abordado en profundidad en el apartado 4 de este capítulo.

<sup>116</sup> CIDH, “*Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*”, 30/11/2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>, compulsado el 10/2/2020.

nera, las medidas no deben revestir un carácter meramente asistencialista, sino que también han de perseguir la transformación de las condiciones estructurales que subyacen a la pobreza y exclusión social como telones de fondo de la separación temporal o permanente de NA de su familia “por motivos de protección” (párrs. 185 y ss.).

#### 2.4. *Observaciones particulares para el Estado argentino*

Más allá de los lineamientos o estándares generales que emiten los órganos internacionales con vocación de universalidad hacia todos los Estados partes, a la hora de un análisis acabado del enfoque de derechos en la materia respecto a la Argentina, debemos también poner el foco en las observaciones particulares que los comités de derechos humanos le hacen específicamente a nuestro país en el marco de sus competencias de seguimiento de la aplicación de los tratados. En este sentido, el año 2018 fue clave, veamos.

En orden cronológico, en fecha 6/6/2018 el Comité de Derechos del Niño, a través de su última Observación Final sobre los informes periódicos quinto y sexto presentados por la Argentina<sup>117</sup>, se refirió a la complicada situación que observan los DESC en el contexto de crisis socioeconómica de nuestro país y, especialmente, su incidencia negativa para la niñez y la adolescencia.

Al respecto, se señaló una relación desproporcionada entre los alarmantes datos de la realidad, por un lado, y los escasos recursos y políticas que el Estado ejecuta para dar efectividad a los derechos, por el otro. Así, el Comité observó una profunda preocupación por los niveles de pobreza multidimensional y pobreza infantil, a los que calificó de altos, mientras que los sistemas de protección social para NA son limitados. Manifestando que “*le preocupa que la crisis financiera haya (...) ha dado lugar a una cobertura insuficiente y a demoras en la tramitación de las prestaciones para los niños y sus familias, (...) asimismo los casos de niños que viven en viviendas de calidad deficiente y con un acceso limitado a los servicios básicos*” (párr. 35).

De esta forma, dicho organismo internacional le señala a nuestro Estado su incumplimiento en relación a los derechos sociales de las personas menores de edad, así como la grave situación institucional que atraviesa el SPID toda vez “*las inversiones en la infancia realizadas por el Estado parte no han alcanzado un nivel suficiente para compensar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2002, y que ello ha producido un aumento de la pobreza y la desigualdad social*” (párr. 9). Lo cual, como podemos observar, afecta el principio de igualdad y el derecho a una vida digna.

Asimismo, este deficiente acceso a derechos se ve agravado, aún más, por

---

<sup>117</sup> Comité de Derechos del Niño, 6/6/2018, Observación Final sobre los informes periódicos quinto y sexto presentados por la Argentina, disponible en:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=es), consultado el 10/2/2020.

retrasos burocráticos del funcionamiento del sistema en las áreas locales, que pueden llevar a una negación de derechos fundamentales, así el Comité ha puntualizado que *“la crisis financiera ha tenido un efecto negativo en los sistemas de protección social del Estado parte, lo que ha dado lugar a una cobertura insuficiente y a demoras en la tramitación de las prestaciones para los niños y sus familias, particularmente en el ámbito provincial”* (párr. 9).

En este marco, se recomienda a nuestro Estado la adopción de una serie de medidas de ejecución para *“implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos”*, y consolidar de esta manera *“políticas de protección social integrales para los niños y sus familias, prestando especial atención a los niños y las familias en situación de riesgo y con mayor necesidad de apoyo”* (párr. 36). En este sentido, cabe destacar tres acciones concretas que el Comité ha observado para el debido cumplimiento de los derechos sociales de lxs NA y sus familias:

En primer lugar, intensificar *“la asistencia brindada a los niños que viven por debajo del umbral de pobreza, en particular a las familias monoparentales, las familias con tres o más hijos, las familias con niños con discapacidad y las familias de niños indígenas, y vele por que las medidas de protección social cubran el costo real de un nivel de vida digno para los niños”* (párr. 36, punto a). En definitiva, ¿es igual la situación de todxs lxs NA en situación de pobreza y de sus familias? La respuesta deviene negativa y con ella la necesidad de reparar, además de en la vulnerabilidad que genera la pobreza, en otras múltiples vulnerabilidades que pueden estar cruzando a la socioeconómica y que, en su integralidad, deben ser tenidas en cuenta por el SIPD para garantizar un adecuado acceso a los DESC de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Además, el Comité repara en algunos derechos sociales en particular, indicando mejorar *“la provisión de viviendas y servicios básicos”* y adoptar *“un marco jurídico y normativo que garantice el disfrute de los derechos al agua potable y al saneamiento”* (párr. 36, punto d). De este modo, podemos advertir la centralidad que tiene el derecho a una vivienda digna para el efectivo goce de los demás derechos, especialmente respecto de NA.

Finalmente, y en estrecha relación entre la exigibilidad de DESC y el derecho humano a vivir en familia, se observa la necesidad de aumentar *“los recursos asignados a las actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias”* y asegurar el *“apoyo y asistencia suficientes, incluidas subvenciones y apoyo profesional, en particular para las familias desfavorecidas o marginadas”* (párr. 28). Competencia central de los organismos administrativos de protección de derechos de NA y que el Comité señala que no está siendo realizada adecuadamente en nuestro país.

Por otra parte, el 1/11/2018, el Comité de DESC ha emitido su Observación Final sobre el cuarto informe periódico presentado por Argentina<sup>118</sup>, mostran-

<sup>118</sup> Comité de DESC, 1/11/2018, Observación Final sobre el cuarto informe periódico presentado por Argentina, disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fARG%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fARG%2fCO%2f4&Lang=en), compulsado el 10/2/2020.

do una preocupación similar a la señalada por el anterior Comité respecto al cruce en entre estos derechos y la situación de las infancias y adolescencias.

En este sentido, y dentro del contexto inflacionario y de crisis socioeconómica por la que atraviesa nuestro país, observa una “*reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto*” lo que afecta en particular para a “*las personas y grupos desfavorecidos*” (párr. 5), entre los que se encuentran “*más de 5 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza*” (párr. 43). Ello, sumado al aumento de los índices de desocupación en el primer trimestre de 2018; la pobreza estructural, que se mantiene en un piso del 25 al 30% de la población; el impacto negativo de los aumentos masivos en las tarifas de los servicios básicos (agua, gas, electricidad, transporte y medicamentos) y el incremento de los asentamientos informales sin acceso a servicios básicos (conf. párrs. 31, 43 y 47).

Este tipo de escenarios haría complejos, típicos de los tiempos de crisis económica como la que se encuentra atravesando la Argentina, impactan en las relaciones sociales a nivel general, y en las familiares en particular. En consecuencia ¿cómo se ve afectado por este impacto el desarrollo de las responsabilidades parentales, considerando la presión y angustia que genera el no poder acceder a condiciones mínimas de vida digna? Claramente la respuesta deriva en la imposibilidad de garantizar un nivel de vida adecuado a sus hijos, emergiendo así con toda su fuerza las obligaciones del Estado como garante último de derechos humanos.

### **3. Medidas de promoción y protección integral: aristas colectiva e individual de garantía de derechos. Hacia una justicia activa**

Sobre la base de los estándares generales y particulares del sistema internacional de derechos humanos, pasemos ahora a analizar a la luz del derecho interno cómo se despliega el rol del Estado, a través de los recursos del sistema de protección de derechos de NA, para asegurar su acceso a los DESC y su conexión con la preservación de las relaciones familiares.

En este sentido, focalizaremos en este apartado en dos tipos de actuaciones del SPID<sup>119</sup>: la promoción colectiva de derechos, por un lado, y las medidas individualizadas de protección integral, por el otro; partiendo de la competencia de la administración pública en la materia y considerando las consecuencias jurídicas de su actuación, tanto por acción como por omisión. Mientras que el análisis de las medidas de protección excepcional, que en el ámbito de la provincia de Buenos Aires como hemos visto adquieren la denominación de medidas de abrigo, lo dejaremos para el apartado siguiente.

---

<sup>119</sup> Para profundizar en la descripción normativa del sistema y el análisis de su composición, recursos y niveles de actuación, ver el capítulo 1, apartado 3 de la presente publicación.

En consecuencia, esta reflexión será dividida en dos puntos centrales:

- Primero, la importancia de la dimensión colectiva y los efectos de los reclamos judiciales frente a las ausencias de medidas de promoción y políticas públicas adecuadas.

- Segundo, la actuación del sistema a través de la adopción de medidas de protección integral en los casos de vulneración individualizada de derechos y las vías de corrección ante la negligencia de los organismos administrativos de protección de derechos de NA. Veamos.

### **3.1. *Los DESC de NA y la importancia de las acciones colectivas***

Las medidas de promoción de derechos constituyen el primer grado de actuación del sistema, en tanto se caracterizan por sostener y elevar el acceso a derechos de lxs NA con alcances generales y con anterioridad a que la amenaza y/o vulneración del derecho en concreto suceda.

Así, la existencia de adecuadas políticas públicas que garanticen los DESC de las personas menores de edad y de sus familias constituye un lineamiento central sobre el que se asienta el SPID, al respecto la responsabilidad de la administración pública es ineludible. La ley establece que los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas, debiendo mantener presente en la formulación y ejecución el interés superior del niñx y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen (art. 5, ley 26.061).

En este sentido, cabe preguntarnos entonces en primer lugar: ¿cómo puede reclamarse el cumplimiento de estas políticas públicas? O, más específicamente, ¿cuál es la exigibilidad de los DESC de NA en su faz colectiva?

En primer lugar, cabe considerar que es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)<sup>120</sup> que los derechos sociales no son meras declaraciones sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad, y esta operatividad es derivada en la medida que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Por lo que, si bien en principio no se vehiculizan directamente por la vía judicial -en virtud de que nuestra CN asigna esta facultad a los poderes ejecutivos y legislativos-, estos derechos fundamentales están sujetos al control de razonabilidad por parte del poder judicial. Lo cual implica que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, se deben atender las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad, existiendo una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una fronte-

<sup>120</sup> CSJN, Fallos 335:452, 24/4/2012, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires--gobiernociudad-buenos-aires-amparo-fa12000045-2012-04-24/123456789-540-0002-1-ots-cupmocsollaf>, compulsado el 10/2/2020.

ra a la discrecionalidad de los poderes públicos.

Así, se ha sostenido que “*respecto a las decisiones adoptadas por los demás poderes (Ejecutivo y Legislativo), corresponde a los jueces considerar su razonabilidad en función del grado de satisfacción del estándar mínimo de que revistan. De este modo, adoptado un curso de acción [u omisión] por el Ejecutivo, el Poder Judicial tiene la posibilidad de examinar -ante un caso concreto- si la alternativa elegida se adecua a las exigencias establecidas por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. No se trata de un análisis de oportunidad, mérito y conveniencia: la cuestión que se pone bajo escrutinio judicial es la idoneidad de la medida implementada para garantizar el acceso de los interesados al derecho*”<sup>121</sup>.

En consecuencia, ante la negligencia u omisión estatal en su obligación, la dimensión de las acciones colectivas deviene una instancia fundamental de reclamo, dados justamente los alcances generales de la promoción de derechos, por lo que su ausencia y/o deficiencia afecta a todo el colectivo de NA hacia los que la política pública o programa en cuestión debería ir dirigido.

Así, podemos observar una interesante jurisprudencia en materia de procesos colectivos referidos al acceso de DESC de NA. Al respecto, para sistematizar su análisis, cabe hacernos a modo de puntapié inicial una serie de interrogantes: ¿Cómo se conforma el sujeto colectivo afectado? ¿Quién lo representa y esgrime la legitimación activa? ¿Ante quién se dirige el reclamo y cómo se lo ejecuta? Ello en el contexto de ausencia de una legislación integral de procesos colectivos en nuestro país, lo cual ha dado lugar a una interesante actuación judicial de la mano de novedades creaciones pretorianas de la CSJN<sup>122</sup>.

Para responder a la primera pregunta, resulta oportuno mencionar el fallo dictado el 7/2/2019 por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 10<sup>123</sup>, a instancias de un amparo colectivo vinculado a la prioridad absoluta e intangibilidad de los fondos públicos destinados a las infancias, adolescencias y familias en el presupuesto nacional. Esta sentencia admitió la pretensión de otorgar carácter colectivo al proceso iniciado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, y

---

<sup>121</sup> Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas públicas”, op. cit., p. 2163, con cita al fallo: C. Cont. Adm. y Trib. CABA, sala 2a, 12/3/2002, “Ramallo, Beatriz y otros v. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo”, elDial.com - AA2494, La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, 2002-58, Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, nro. 28/9/2003, p. 30. Ver también: Fernández, Silvia E., “Medidas cautelares y derechos de las familias. Cuestiones actuales”, Abeledo Perrot, SJA 17/12/2014, 17/12/2014, 204, Cita Online: AP/DOC/1303/2014.

<sup>122</sup> Para profundizar ver: Lorenzetti, Ricardo L., *Justicia Colectiva*, 2da. ed., Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2017.

<sup>123</sup> Juzg. Cont. Adm. Federal Nro. 10, 7/2/2019, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ EN-M Hacienda y Otro s/ Amparo Ley 16.986”. Disponible en: [MIMhttp://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=L0guX24lnujYCAmD1nCNCgfl13AnaBUaAc6dTd4pUlk%3D&tipoDoc=despacho&cid=2955666](http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=L0guX24lnujYCAmD1nCNCgfl13AnaBUaAc6dTd4pUlk%3D&tipoDoc=despacho&cid=2955666), compulsado el 10/2/2020.



su consecuente inscripción en el Registro Público de Acciones Colectivas<sup>124</sup>, en relación a los derechos de niñxs de entre 45 días y 4 años de edad que se encontraban en situación de vulnerabilidad por no haber tenido acceso a políticas de cuidado para sus derechos nutricionales, de salud y estimulación.

Así, se acciona contra el Estado Nacional (Jefatura de gabinete de Ministros, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social), reclamándose la declaración de inconstitucionalidad de la reasignación presupuestaria de las partidas asignadas en la Ley de Presupuesto 2018 al Programa 47 de “Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia” (ejecutadas por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia); por considerarla violatoria de los derechos al cuidado, alimentación, educación, salud, autonomía, igualdad y no discriminación de niñxs, que se han visto afectadxs por falta de espacios y servicios adecuados de cuidado infantil, toda vez que dicha reasignación implicó una merma contraria a los arts. 5 y 72 de la ley 26.061. En consecuencia, se solicitó la restitución al Programa mencionado de los fondos reasignados durante el ejercicio 2018, bajo el control de un mecanismo de monitoreo y fiscalización de ejecución creado al efecto.

De esta forma, se integró el sujeto colectivo y se le otorgó legitimación activa de acuerdo al Reglamento de actuación en procesos colectivos de la CSJN (creado por acordada 12/2016), al estar comprometida la afectación de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos<sup>125</sup>, categoría de bienes grupales que se asocia al acceso a DESC de un conjunto de personas determinadas y/o determinables.

Ahora bien, en cuanto a quienes promueven estos intereses, en el caso anterior se trató de una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa de los derechos humanos de grupos vulnerables. Sin perjuicio del rol de la sociedad, cabe destacar que es de gran relevancia en este tipo de reclamos la representación ejercida por el Ministerio Público Tutelar o Asesorías de Menores e Incapaces, de conformidad con el art. 103 CCyC, cuya actuación en carácter principal deviene fundamental en contextos de vulnerabilidad socioeconómica, ya que las realidades de fuertes privaciones constituye un importante obstáculo para el acceso a la justicia de parte de las personas responsables del cuidado de NA.

En este sentido, se ha señalado jurisprudencialmente que “*ante la amenaza y vulneración de un derecho individual o de incidencia colectiva de los niños, niñas y adolescentes o personas afectadas en su salud mental*” se “*dota al asesor tutelar de un deber de actuación que en el ámbito judicial es principal —y no complementario— cuando los representantes legales de los*

---

<sup>124</sup> Creado por la CSJN por acordada Nro. 32/2014.

<sup>125</sup> CSJN, 24/2/2009, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-02-2-4/123456789-600-0009-0ots-eupmocsollaf>, compulsado el 10/2/2020.

*niños y niñas no actúan, sin importar el origen de dicha inacción*". No obstante, se especificó que en el caso convergía dicha inacción de los progenitores de las personas menores de edad afectadas *"con un contexto socioeconómico y cultural que, sin duda, implica un escenario de vulnerabilidad que acota, cuando no anula, la posibilidad efectiva de acceder autónomamente a la justicia"*<sup>126</sup>.

Asimismo, otra figura central en materia de legitimación activa y garantía del acceso a DESC de las personas menores de edad como colectivo vulnerable es la del Defensor/a de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, quien de acuerdo a sus funciones tiene como primera facultad la de promover acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos relativos a NA (art. 55, inc. a, ley 26.061). En este sentido, a nivel nacional y tras 15 años desde su creación legal, esta figura ha sido recientemente designada por el Congreso de la Nación el 28/02/2020<sup>127</sup>; por su parte, a nivel provincial, apenas 5 jurisdicciones tienen defensores/as en ejercicio de su cargo<sup>128</sup>, constituyendo aún una importante deuda para el control de la efectiva protección y promoción de los derechos de NA en todo el territorio de

---

<sup>126</sup> Juzg. Cont. Adm. y Trib. Nro. 3 de la CABA, 22/7/2016, "Asesoría Tutelar n. 1 c. GCBA y otros s/ amparo", disponible en: [www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/Medida-Cautelar-Proyectos-Pedagogicos-Complementarios.pdf](http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/Medida-Cautelar-Proyectos-Pedagogicos-Complementarios.pdf), compulsado el 10/2/2020. En este caso, se ordenó al gobierno local que continúe con el desarrollo de los Proyectos Pedagógicos Complementarios implementados por resoluciones del Ministerio de Educación del Gobierno de la CABA en las escuelas de educación media, a partir de 2004, para sostener la escolaridad en forma integral y absolutamente pedagógica de aquellxs alumxns que presentaban ciertos problemas de aprendizaje.

<sup>127</sup> En el año 2015, un grupo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de derechos fundamentales, entre ellos los del colectivo de NA, presentaron una acción de amparo ante el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo Nro. 3 de la CABA, para que se ordene al Congreso de la Nación poner fin a su omisión ilegal e iniciar el procedimiento para la designación del Defensor/a de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En consecuencia, se declaró admisible la acción colectiva promovida, considerándose que *"no es posible soslayar el incuestionable contenido social del derecho involucrado que atañe a un grupo que por mandato constitucional deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los niños (art. 75 -inc. 23- de la Constitución Nacional). La protección del derecho que se invoca hace a la satisfacción de necesidades básicas y elementales a cargo del Estado. Estos aspectos cobran preeminencia por sobre los intereses individuales de cada afectado, al tiempo que ponen en evidencia, por su trascendencia social y las particulares características del sector involucrado, la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto"*. Así, en el año 2017 el Congreso acató la sentencia y conformó una Comisión Bicameral al efecto, la cual convocó a un concurso público de oposición y antecedentes para cubrir el cargo de Defensor/a de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En 2018, una vez finalizadas todas las instancias de evaluación, la Comisión Bicameral designó de manera unánime a una Defensora Nacional junto a dos defensores adjuntos, el 26/6/2019 la Cámara de Diputados confirmó dichas designaciones y, finalmente, 28/2/2020 la Cámara de Senadores las ratifique a fin de que puedan ocupar sus cargos y entrar en funciones.

<sup>128</sup> Cinco provincias cuentan con esta figura (Córdoba, La Pampa, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero). Por otra parte, cuatro jurisdicciones regulan normativamente la creación del Defensor/a, pero aún no se ha procedido a su designación (Buenos Aires, Catamarca, Chaco y Corrientes). Mientras que 15 provincias y la CABA que aún no cuentan con una norma que regule la figura (Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán y CABA).



nuestro país.

Finalmente, respecto a la legitimación pasiva, los reclamos se dirigen siempre hacia el Estado, sea nacional, provincial o municipal y, dentro de éste, específicamente al poder ejecutivo, toda vez que es el que detenta la competencia para planificar y ejecutar las políticas públicas en el marco del presupuesto asignado al efecto. A su vez, dentro de la administración pública y de acuerdo a la materia objeto de la acción, el reclamo puede ir dirigido hacia alguno de sus ministerios, secretarías, direcciones u otros organismos de distintos ámbitos, como: salud, educación o desarrollo social.

En este sentido, cabe recordar que todos estos son efectores que integran el SPID de acuerdo al art. 32 de la ley 26.061. Siguiendo esta lógica, podemos observar jurisprudencialmente amparos relativos al acceso a vacunas<sup>129</sup>, tratamientos médicos<sup>130</sup>, vivienda digna<sup>131</sup>, cupos alimentarios<sup>132</sup>, educación<sup>133</sup>, cuidados para la primera infancia<sup>134</sup>, entre otros.

En consecuencia, esta faz colectiva de garantía de DESC de NA nos muestra toda la amplitud que abarca el sistema de protección de derechos de las personas menores de edad. El cual requiere que los órganos ejecutivos cumplan sus obligaciones, incluso -si es necesario- a través del *imperium* del poder judicial y a instancia de los reclamos de defensores, asesores y organizaciones sociales; todos ellos actores del SPID.

---

<sup>129</sup> Juzg. en lo Civ., Com. y Cont. Adm. Federal de La Plata Nro. 2, 17/10/18, “Ajus La Plata-Ensenada Asociación Civil y Otro c/ Ministerio de Salud (Poder Ejecutivo Nacional) s/ Amparo Colectivo”, disponible en: <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/080/929/000080929.pdf>, compulsado el 10/2/2020; Cám. Cont. Adm. Federal, Sala I, 26/12/2019, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ EN-M De Salud Y Desarrollo Social S/Amparo Ley 16.986 Juzg. 5”, disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/Sentencia-Vacunas.pdf>, compulsado el 10/2/2020.

<sup>130</sup> Juzg. Cont. Adm. Nro. 1 La Plata, 05/02/2010, “Asociación Civil Creciendo c. Ministerio de Salud”, LLBA 2010 (junio), AR/JUR/52/2010.

<sup>131</sup> Juzg. Cont. Adm. Nro. 1 La Plata, 28/04/2016, “Asesoría de Incapaces nro. 1o La Plata c. Fisco de la provincia y otros s/ amparo”, AR/JUR/64994/2016.

<sup>132</sup> Juzg. Familia Nro. 1 Mar del Plata, 18/06/2014, “Asesoría nro. 1o c. Fiscalía de Estado. Pcia. de Bs. As.”, RDF 2015-I-73.

<sup>133</sup> Juzg. Familia Nro. 6 de Mar del Plata, 21/9/2016, “B. M. c. Dirección General de Cultura y Educación y otro s/ intereses difusos”, inédito; Juzg. Cont. Adm. y Trib. Nro. 3 de la CABA, 22/7/2016, “Asesoría Tutelar n. 1 c. GCBA y otros s/ amparo”, disponible en: [www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/Medida-Cautelar-Proyectos-Pedagogicos-Complementarios.pdf](http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/Medida-Cautelar-Proyectos-Pedagogicos-Complementarios.pdf), compulsado el 10/2/2020; Juzg. Familia Nro. 1 de Comodoro Rivadavia, 30/05/2019, “Oficina de Derechos y Garantías, de la Niñez, Adolescencia y Familia Comodoro Rivadavia c. Prov. del Chubut y otro s/ acción de amparo”, disponible en: [www.diariojornada.com.ar/213208/provincia/una\\_jueza\\_ordeno\\_a\\_docentes\\_levantar\\_el\\_paro\\_a\\_riesgo\\_de\\_una\\_sancion\\_econom](http://www.diariojornada.com.ar/213208/provincia/una_jueza_ordeno_a_docentes_levantar_el_paro_a_riesgo_de_una_sancion_econom), compulsado el 10/2/2020.

<sup>134</sup> Juzg. Cont. Adm. y Trib. Nro. 1 de la CABA, 01/11/2018, “S. A. y otros c/ GCBA s/ amparo – educación – otros”, MJ-JU-M-115249-AR | MJJ115249 | MJJ115249.

Ahora bien, a continuación, repararemos específicamente en la actuación de los organismos locales de protección de derechos en tanto organismos administrativos específicamente creados por las leyes de protección, siendo la agencia articuladora central entre todos los efectores del sistema en materia de NA y con competencia primaria para el dictado de las medidas más características del SPID frente a la vulneración de derechos: las medidas de protección integral. Vayamos a su análisis.

### 3.2. *Denuncia individual y medidas de protección integral de derechos*

Dentro del marco normativo descripto, las medidas de protección integral son el principal recurso jurídico del sistema para garantizar los derechos -entre ellos los DESC- de unx o varixs NA en forma individualizada, ante la denuncia de una situación particular de amenaza y/o vulneración de derechos. La cual puede provenir de la acción u omisión de distintos tipos de sujetos: órganos del Estado, organizaciones de la sociedad civil, progenitores, miembros de las familias, representantes legales, otros particulares o, incluso, de la propia conducta de lxs NA.

Se trata de aquellas medidas que tienen la finalidad de preservar, restituir y/o reparar el ejercicio y goce de estos derechos, así como las consecuencias de dichas vulneraciones, y son competencia de los organismos administrativos locales de protección, sin intervención del poder judicial en el marco del estándar de desjudicialización de la pobreza y el acceso a derechos.

En este contexto, el contenido de las medidas de protección es sumamente amplio y será determinado de acuerdo a las particularidades del caso, pudiendo incluir -entre otras- acciones como: becas de estudio, becas para jardines maternales y de infantes; inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; asistencia a embarazadas; tratamientos médicos, psicológicos y psiquiátricos; asistencia económica; inclusión en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; cuidado de lxs NA en su propio hogar, orientando y apoyando a lxs progenitores y otrxs adultxs responsables; seguimiento temporal de las familias; y todas aquellas medidas que exija el caso concreto tendientes a que lxs NA permanezcan conviviendo con su grupo familiar (conf. Art. 37, ley 26.061).

En este sentido, la conexión entre las medidas de protección integral de derechos de NA y la obligación convencional/constitucional del Estado de apoyo a las familias es intrínseca. Así, se ha señalado con todo acierto que “[d]entro de las medidas de protección de derechos que son las de mayor importancia dentro del sistema de protección integral dado el carácter preventivo que presentan, las políticas de fortalecimiento familiar son medulares. Ellas constituyen uno de los principales objetivos que imponen los derechos humanos de NA vinculados de manera directa con la protección y preservación de los vínculos familiares (conf. art. 7o, ley 26.061)”<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Herrera, Marisa, “Políticas neoliberales, derechos sociales y derechos de infancia. Perspectiva

En consecuencia, el Estado a través del poder ejecutivo debe adoptar las medidas apropiadas a fin de que lxs progenitorxs y otras personas encargadas del cuidado de lxs NA puedan cumplir sus responsabilidades. Por lo que, la falta de recursos materiales de lxs progenitorxs, de los miembros de las familias, de lxs representantes legales o responsables de lxs NA, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de éstos de su familia ni su institucionalización (art. 33, ley 26.061).

Siguiendo esta lógica, cuando la amenaza o violación de derechos es consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda económica, con miras al mantenimiento de los vínculos familiares (art. 35, ley 26.061). Por ende, estas políticas y programas deben restituir los derechos vulnerados de lxs NA, teniendo en cuenta el contexto de todo el grupo familiar y las vulneraciones que también atraviesan a lxs adultxs encargadxs de su cuidado.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando estas medidas fallan o son inadecuadas? ¿Siempre las fallas son atribuibles a los destinatarios de las medidas? Más precisamente, ¿cómo opera el sistema ante la ausencia y/o negligencia de los organismos administrativos en su obligación de adopción de medidas de protección?

Para analizar críticamente estos interrogantes, cabe traer a colación un fallo paradigmático dictado el 22/8/2018 por el Juzgado N° 6 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA<sup>136</sup>, a instancia de una acción de amparo interpuesta por la asesora tutelar contra el gobierno de la Ciudad, especialmente el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) en su carácter de organismo administrativo local, solicitando se le ordene como medida cautelar su intervención urgente en las situaciones de afectación y amenaza de derechos de un conjunto de hermanxs menores de edad.

El grupo familiar estaba integrado por cuatro niñxs de 12, 10, 7 y 2 años y su madre, como jefa de hogar monoparental, habiendo el padre fallecido. Ellxs se encontraban en una grave situación de vulneraciones múltiples que afectaban su salud, educación, alimentación y vivienda. Frente a lo cual, se denunció la omisión ilegítima del CDNNyA de intervenir en tiempo oportuno para garantizar sus DESC.

Así, se trató de activar, a petición del ministerio público, la adopción de las medidas de protección integral adecuadas de conformidad con la ley, a fin de que el poder judicial le ordenase reencausar su conducta irresponsable que podía derivar en consecuencias dañosas extremadamente graves para los derechos de cada unx de lxs niñxs, en particular, y de la familia, en su conjunto.

---

crítica a treinta años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, op. cit.

<sup>136</sup> Juzg. en lo Cont. Adm. y Trib. Nro. 6 de la CABA, 22/8/2018, “Asesoría tutelar CAYT N° 1 c/ GCBA y otros s/ amparo”, Cita Online: AR/JUR/44769/2018.

En cuanto a la plataforma fáctica del caso, surge que el Estado tomó conocimiento de la situación del grupo familiar en el año 2015 al estar en situación de calle y haber transitado por albergues, hoteles y pensiones, asimismo la progenitora se encontraba trabajando en condiciones precarias, por lo que lxs niñxs estaban solxs en el hotel donde residían la mayor parte del tiempo. En cuanto a la situación de salud, tanto la madre como el hijo mayor padecían de VIH (virus de inmunodeficiencia humana) y, en materia de educación, el establecimiento escolar al que concurrían lxs niñxs manifestó en varias oportunidades situaciones preocupantes respecto a sus derechos<sup>137</sup>.

Ante la puesta en conocimiento al CDNNyA de esta crítica situación en reiteradas oportunidades, dicho organismo -a través de sus Defensorías Zonales- solo *“intervino para firmar un Acta Acuerdo con la madre en la que ésta se comprometía a un adecuado cuidado de los niños”*, acreditándose en la causa que *“todo lo actuado por el Consejo puede reducirse a dos o tres comunicaciones telefónicas con la madre y con algunos profesionales de otros efectores públicos”*, no habiendo concurrido a la escuela ni al domicilio de lxs niñxs, ni garantizado a éstxs la posibilidad de ser escuchadxs. Al respecto, no surge de la sentencia que se hubieran implementado programas para reparar las vulneraciones de derechos padecidas, así como tampoco ningún seguimiento ni acompañamiento al grupo familiar, configurando un claro incumplimiento estatal.

En este sentido, ¿resulta ajustado a derecho basar simplemente la intervención de protección en la firma de un “compromiso de cuidado adecuado” que pesaba exclusivamente sobre la progenitora, máxime considerando la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encontraba? La respuesta negativa se impone. De este modo, se resaltó en el fallo *“el doloroso contexto familiar, desgarrador en las consecuencias para los niños quienes se encuentran a cargo sólo de una madre, recientemente viuda que debe ganarse la vida misérrimamente, con afecciones en su salud causadas por el VIH que padece y las secuelas que el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas le han generado”*.

Bajo este marco, la jueza hizo lugar al recurso cautelar solicitado y ordenó al CDNNyA que realice una evaluación fundada e interdisciplinaria de la situación del grupo familiar, debiendo presentar una propuesta de las medidas de protección a adoptar para garantizar los derechos de lxs NA involucradxs. Así, se enfatizó que *“la conducta cuasi burocrática llevada a cabo por las Defensorías Zonales denota no sólo desconsideración en la efectivización de la protección de los derechos humanos de estos niños; más bien reflejaría un palmario desinterés y falta de sensibilidad social a favor de estos seres humanos de poquitos años de vida. (...) De este modo, se colige que la prolongación en el tiempo de este contexto de desamparo y vulnerabilidad para los niños no sólo equivale a una degradación sino que también*

---

<sup>137</sup> Consta, en este sentido, en el fallo *“que los niños tenían una asistencia irregular que ingresan directamente en el horario del almuerzo; que estaban autorizados para llegar y retirarse solos; que la madre no concurría a la escuela y que no conocían otro adulto que se hiciera responsable de su cuidado diario; que los niños asistían con hambre, falta de higiene, sin abrigo adecuado y sin materiales para trabajar; que estaban muy delgados y que no habían llevado los certificados de vacunación ni ningún control de salud”*.

*los expone a una situación de violencia estatal causada por la omisión de intervenir y proveer la protección de sus derechos de raigambre constitucional y convencional*". He aquí la noción de violencia institucional por parte del Estado ante su omisión negligente.

Cabe ser conscientes que estas omisiones por parte del organismo competente pueden contribuir a la generación de gravísimas consecuencias con el paso del tiempo, recrudesciéndose las múltiples situaciones de vulnerabilidad estructural a las que lxs NA y demás integrantes del grupo familiar estaban expuestxs. Con ello, no se pretende en absoluto "demonizar" la actuación de los organismos administrativos locales de protección de derechos de NA -los cuales, en muchas ocasiones, trabajan con escasos recursos y sobre la urgencia-, pero sí visibilizar las barreras, obstáculos, tensiones y desafíos a los que aun se enfrenta el sistema de protección en su conjunto e implicando a todos sus actores, para comprender su funcionamiento y la construcción de sus sentidos desde adentro, tanto en sus aciertos como en sus fallas y, así, no silenciar ni tapar éstas últimas sino pensar herramientas para superarlas.

En consecuencia, lo novedoso de este fallo radica en la posibilidad de autocorrección del SPID, a través de una justicia activa. Se puede observar como la asesoría tutelar, al advertir la falta de implementación de medidas de protección adecuadas, activó los mecanismos de exigibilidad del sistema, primero convocando a una audiencia al organismo de protección y a otros efectores intervinientes (como la escuela). Y, ante la incomparecencia de la primera y la persistencia de vulneración de derechos de lxs NA, inició una acción judicial, la que fue admitida ordenándose la actuación del organismo administrativo ante su omisión antijurídica. Así, se cierra el círculo o recorrido para la exigibilidad de los DESC vulnerados.

Ello implica que, ante la falla o incumplimiento, sean los propios órganos del sistema los que la detecten y, en consecuencia, accionen los mecanismos necesarios para revertirla, implementándose efectivamente las medidas de protección integral adecuadas que son responsabilidad del Estado. Es en este sentido que, tal como establece la CIDH, el SPID debe incluir "*las medidas de protección, de defensa y exigibilidad, y de restitución de derechos, en casos de violación de los mismos, lo cual deberá prevenirse, dependiendo de la institucionalidad de cada Estado, a través de órganos administrativos de protección de derechos, juzgados especializados de niñez y defensorías especializadas (defensa legal)*"<sup>138</sup>.

Ahora bien, ¿y si el sistema no se hubiera "autocorregido"? ¿Cuáles podrían haber sido las consecuencias de la negligencia e inacción estatal si ésta no hubiera sido advertida y, en consecuencia, hubiera devenido irreversible? Al respecto, podemos imaginar dos trágicos escenarios posibles: uno, la invisibilización absoluta de lxs NA y sus derechos condenándolos a la marginalidad permanente y hasta, incluso, a la muerte; y, otro, la vulneración del derecho a vivir en familia a través de la desmembración definitiva del grupo familiar.

---

<sup>138</sup> CIDH, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 2017, pág. 54, párr. 107.

Lamentablemente, el primer escenario referido se presentó en un caso resuelto por Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA del 14/3/2018<sup>139</sup> (confirmando la sentencia de primera instancia<sup>140</sup>), sobre daños y perjuicios contra el gobierno de la Ciudad, a través del cual se declara la responsabilidad del Estado por su conducta antijurídica que derivó en gravísimas consecuencias respecto de un grupo familiar, configurándose la muerte de un niño de 25 días de edad.

En cuanto a los hechos, se trató de una familia que estaba compuesta por la madre, el padre y los cinco hermanos menores de edad del niño fallecido, quienes se encontraban en situación de calle al momento de su muerte, viviendo en la vía pública debajo de una autopista, es decir con vulneración de su derecho a la vivienda digna. En estas condiciones de extrema vulnerabilidad, en pleno invierno (mes de julio), el niño fallece de una neumopatía.

De acuerdo al relato del fallo, el gobierno de la CABA a través de sus efectores venía interviniendo desde el año 2009 (incluso antes del nacimiento del niño fallecido) respecto a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba el grupo familiar y la falta de vivienda digna. Constando que las propuestas a la familia fueron: *“de separación del grupo, de internación de los niños en hogares, de paradores a donde solo podía concurrir la Sra. F. con sus hijos y sin su pareja, con alejamiento de los lugares de escolarización y, luego, de ir al Centro Costanera, también un parador para toda la familia, con alejamiento de los centros educativos, del lugar de trabajo del Sr. N., de pérdida de efectos personales, y sin ningún plan concreto y serio para salir de la situación de calle y de vulnerabilidad”*.

En este sentido, no se había procedido a brindar la asistencia necesaria para que el grupo familiar pudiera pasar, como se menciona en la sentencia de primera instancia, *“de la exclusión a la inclusión”*. Así, se consideró que *“llama la atención que agentes de un programa social naturalicen la salud abstrayéndose del contexto en que se dice lo que se dice: ‘los niños se encontraban en buen estado de salud’. No. Es falso. Los niños no se encontraban en buen estado de salud porque estaban en situación de calle (cfr. art. 20, CCABA). La salud es algo más que no tener fiebre y estar vacunado”*.

También se alerta en el fallo de primera instancia que, pese a tener la CABA el segundo presupuesto más importante del país, el gobierno porteño no pudo dar respuesta a esta situación de vulnerabilidad, llegándose a un suceso mortal que ha-

---

<sup>139</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, Sala I, 14/3/2018, “N. A., M. A. y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros s/ Daños y perjuicios (excepto resp. médica)”. Con comentario de: Videtta, Carolina A., “Sin techos pero con derechos”, *Diario DPI Suplemento Civil, Bioética y Derechos Humanos*, nro. 39, 2018. Ver también: Herrera Marisa y Salituri Amezcua Martina, “La protección del derecho a la vivienda de niños, niñas y adolescentes en el Derecho de las Familias”, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, Nro. 18, abril 2018.

<sup>140</sup> Juz. CAyT nro. 15, CABA, 14/12/2016, “N. A. M. A. y otros c. GCBA y otros s/ daños y perjuicios (excepto resp. médica)”, LL Cita Online: AR/JUR/83392/2016.



bría sido evitable, dejando así al descubierto las fallas y deficiencias del sistema de protección. Se señala, asimismo, que con posterioridad a la muerte del niño el programa BAP (Buenos Aires Presente) proporcionó alojamiento en un hotel a todos los miembros supervivientes del grupo familiar.

Por ende, se estableció judicialmente la acreditación de los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado local, toda vez que su accionar ilícito, en virtud de la omisión antijurídica de no asistencia, causó el daño configurado por la muerte del niño. Como podemos observar, en este supuesto, la invisibilización y falta de medidas de protección adecuadas en forma oportuna fue tal que implicó la muerte de un niño en un contexto de situación de calle de su grupo familiar y de fuertes vulneraciones de DESC. Así, la respuesta del Estado consistió, en el marco de este proceso jurídico, en la reparación *ex post facto* de las consecuencias sufridas, las cuales desgraciadamente ya no pueden revertirse, sino solo resarcirse.

Finalmente, y en cuanto al segundo escenario posible que habíamos planteado ante las omisiones y negligencias de los organismos administrativos en la adopción de medidas de protección integral de derechos de NA, nos encontramos con la eventual afectación del derecho humano a vivir en familia. Ello como consecuencia de que, ante la ausencia de adecuadas medidas de protección que fortalezcan a las familias en graves contextos de vulnerabilidad socioeconómica estructural, se debilite al extremo la convivencia familiar y se afecte a punto tal la integridad de lxs NA que se admita la procedencia de la separación de éstos de sus familias.

En este sentido, las medidas de protección integral, en su faz preventiva, se relacionan con las de protección excepcional, en tanto la aplicación efectiva de las primeras se consagra como garantía de la subsidiariedad y temporalidad de las segundas. De este modo y por regla general, el previo cumplimiento de las medidas integrales habilita la procedencia de las medidas de protección excepcional. En consecuencia, profundizaremos a continuación en la reflexión crítica sobre estas últimas.

#### **4. Medidas de abrigo y fortalecimiento familiar: cruces entre adopción y sistema de protección. El agotamiento de las posibilidades de permanencia con las familias de origen**

Arribado este punto de la indagación, es preciso focalizar en la fase o etapa más crítica, tensa y compleja que observa el derecho humano de NA a vivir y desarrollarse en familia enmarcado en escenarios vulnerables o vulnerabilizados: la separación o no permanencia del NA con su grupo familiar de origen; sea que ello acontezca por el dictado de una medida excepcional por parte del organismo de protección, o bien en una instancia posterior, y aún más sensible e intrincada, como lo es la declaración de situación de adoptabilidad.

A los fines de alcanzar un estudio profundo sobre las variadas aristas a las que invita a cavilar el punto propuesto, comenzaremos por conceptualizar e identificar las principales características, inquietudes y debates que arrojan las medidas excepcionales conforme el texto y contexto de la ley nacional 26.061. Seguidamente, por pertinencia territorial, se ahondará sobre las particularidades que presenta la regulación de las medidas de abrigo, denominación que observa la medida excepcional en la provincia de Buenos Aires. Luego, reflexionaremos sobre la interacción entre el SPID y la filiación adoptiva según el articulado del CCyC, primariamente, en todo lo relativo al proceso judicial de declaración de situación de adoptabilidad, en ocasión o cuando éste tiene por antesala el fracaso de las medidas excepcionales tendientes a que lxs NA permanezcan en el seno de su familia de origen o ampliada. Todo esto, entrecruzado, enlazado o en interacción permanente con el acceso y la exigibilidad de derechos sociales, trama en la que se despliega la presente investigación. Para ello, se apelará de manera constante a la jurisprudencia dictada a lo largo y a lo ancho del país, a la que se entiende un termómetro hábil para reflexionar sobre la realidad social en la que el Derecho se dirime.

#### *4.1. Consideraciones generales: el qué, cuándo y cómo de las medidas excepcionales. Interacciones y diferencias con las medidas de protección integral de derechos*

Enmarcados en un sistema en el que se pretende revalorizar y ampliar la infraestructura administrativa para una rápida defensa de los derechos de NA, los organismos de protección pueden adoptar dos subtipos de medidas. Según la gravedad o intensidad de la situación fáctica planteada, tienen competencia para dictar: a) medidas de protección integral de derechos<sup>141</sup>; y b) medidas excepcionales. Aquí, interesa profundizar sobre estas últimas, cuya nota o característica distintiva reside en implicar la separación de unx NA de su grupo familiar de origen; y a la par, encontrarse sujetas al denominado “control de legalidad” a cargo del órgano judicial competente (fuero de familia o, en su defecto, sobre el que recaiga esa competencia material).

Desde el punto de vista nacional, la ley 26.061 dedica tres disposiciones a dejar en claro la causa, objetivo y naturaleza de las medidas excepcionales; sentándose a la par, su mecanismo de procedencia y aplicación (arts. 39 a 41). Veamos.

Las causas que posibilitan la adopción de una medida excepcional son aquellos contextos fácticos en los que los NA deberían permanecer “*temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio*” (art. 39, primer párrafo)<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Para profundizar, se remite al apartado 3 del presente capítulo.

<sup>142</sup> Sobre el particular, a la luz de los problemas hermenéuticos que suelen girar en torno a los conceptos jurídicos indeterminados, el primer párrafo del art. 39 del decreto reglamentario 415/2006 ahonda en la estructura conceptual que le cabe al interés superior del NA para exigir “*su separación o no permanencia en el medio familiar*”; lo que será adecuado frente a “*circunstancias graves que amenacen o causen perjuicio a la salud física o mental de la niña, niño o adolescente y/o cuando el mismo fuere víctima de abuso*”



El objeto de las medidas en la especie radica en cesar la violación o amenaza de conculcación, por acción u omisión, de los derechos del NA, así como reparar los daños o consecuencias que pudiesen haberse ocasionado (art. 39, segundo párrafo).

La naturaleza se vincula con la limitación temporal. Nos explicamos. La “excepcionalidad” de la medida lo es por resultar diferente a lo normal: convivencia del NA con su grupo familiar; y por lo tanto, no puede ser permanente sino que su adopción debe orientarse a poder regresar a tal normalidad. Recuérdese que, de conformidad con los lineamientos internacionales enunciados en el apartado 2.3 del presente capítulo, a la familia a la que todo NA tiene derecho es, principalmente, a su familia de origen o ampliada; lo que a su vez, es objeto de protección especial por parte del Estado<sup>143</sup>. De ahí, se dispone: “*son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen*” (art. 39, tercer párrafo).

¿Qué tiempo o plazo? El consignado al adoptarse la medida, siendo el máximo posible de duración noventa días ¿Y si persisten las causas que dieron origen a la medida excepcional, considerándose necesario prorrogarla? Deberá fijarse un nuevo plazo de duración, sujeto también al máximo de noventa días, por acto fundado y notificado a todas partes (conf. segundo y tercer párrafo del art. 39 del decreto reglamentario 415/2006). Esta limitación temporal es coherente con la subsidiariedad de esta índole de medidas a la que se alude en el primer párrafo del art. 40 de la ley; pues éstas proceden, por lo general, luego de haberse intentado y frustrado la aplicación de una o varias de las medidas de protección integral de derechos consagradas en el art. 33.

Bajo esta lógica, atendiéndose a la gravedad y relevancia del tipo de decisiones que involucran las medidas excepcionales, el art. 41 se ocupa y preocupa por sentar ciertas bases o pautas de aplicación. A saber, las medidas excepcionales deben tender a la permanencia temporal del NA en ámbitos familiares considerados alternativos ¿Cómo? A través de la búsqueda e individualización de miembros de la familia ampliada, referentes comunitarios y/o afectivos; o sea, teniéndose en cuenta la definición amplia de familia que pregona el art. 7 del decreto reglamentario 415/2006 (inc. a). De modo subsidiario, se faculta a recurrir de forma excepcional a una modalidad convivencial alternativa al grupo familiar, siempre por el lapso más

---

*o maltrato por parte de sus padres o convivientes y no resultare posible o procedente la exclusión del hogar de aquella persona que causare el daño*”. La aclaración conceptual es loable en tanto persigue evitar prácticas administrativas o judiciales revictimizantes (en particular, frente a la violencia familiar), mediante las cuales, sin adoptarse las medidas necesarias para garantizar el alejamiento efectivo del agresor, el NA es quien termine separado de su grupo familiar (Ver: Famá, María Victoria, Gil Domínguez, Andrés y Herrera, Marisa, “Las medidas excepcionales previstas en la ley 26.061. Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, LL 29/06/2007, 1 Cita Online: AR/DOC/1926/2007).

<sup>143</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28/08/2002, Opinión Consultiva nro. 17, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1687.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

breve posible y propiciándose en paralelo el regreso del NA a su medio familiar y comunitario mediante mecanismos ágiles y rápidos (inc. b). Si se trata de un grupo de hermanxs ha de preservarse la convivencia entre ellos (inc. d).

La norma también esclarece cuáles no son canales válidos a la hora de adoptar e implementar una medida excepcional. En esta línea, por respeto a la identidad familiar del NA, las medidas deben llevarse a cabo de forma tal que no resulten sustitutivas del grupo familiar de origen (inc. c); no pueden consistir en la privación de la libertad, al igual que acontece con las medidas de protección integral de derechos (inc. e)<sup>144</sup>; tampoco pueden venir a suplir o ser respuesta a la falta de recursos económicos, ni de políticas o programas que el propio organismo debe diseñar e implementar (inc. f), es decir, reitera, refuerza y reafirma un principio básico en la materia, ya esbozado en el articulado, el cual emana de la doctrina internacional de los derechos humanos.

Bajo estos lineamientos cardinales, una vez declarada procedente la excepción en análisis, corresponde al organismo administrativo decidir y establecer el procedimiento a seguir, pero lo hace bajo un mecanismo diferente al que observan las medidas de protección integral de derechos: tiene el deber de notificar a la autoridad judicial competente en materia de familia, por acto jurídicamente fundado y dentro del plazo de veinticuatro horas, para que ésta resuelva sobre la legalidad de la medida, con citación y audiencia de los representantes legales del NA, dentro del plazo de setenta y dos horas (art. 40). En otras palabras, se trate de una medida de protección o de una medida excepcional, la adopción y estrategia de intervención se encuentra a cargo del organismo administrativo, pero las últimas están sujetas a un “plus” que consiste en el control de legalidad a nivel judicial.

¿Y en el supuesto de entenderse adecuado prorrogar la medida excepcional?

---

<sup>144</sup> Vale sobre el inciso traer a colación una acertada reflexión doctrinal: “Esta disposición -que ha sido reiterada en todas las legislaciones locales- merece algún comentario puesto que en rigor de verdad muestra una contradicción con la norma del art. 19 ya comentado. En efecto, dicho artículo, al hacer referencia a la libertad, dispone que las niñas, niños y adolescentes no pueden ser privados de la libertad de manera ilegal o arbitraria y que, la privación de la libertad (entendida como la ‘ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar donde no pueda salir por su propia voluntad’) debe realizarse de conformidad con la normativa vigente. De hecho, el propio decreto reglamentario 415/06 al reglamentar el art. 19 determina que ‘La privación de la libertad personal adoptada de conformidad con la legislación vigente no podrá implicar la vulneración de los demás derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes’. Es decir, la ley no prohíbe la privación de la libertad (es más, la admite expresamente cuando reconoce la posibilidad de ubicar al niño en un lugar alternativo a su medio familiar o comunitario dentro de la gama de las medidas excepcionales), lo que veda es que dicha privación de la libertad, institucionalización, o internación del niño en una familia, hogar o establecimiento alternativos sea dispuesta en forma ilegítima o arbitraria y vulnere sus demás derechos fundamentales. Es por ello que, más allá de lo rimbombante que pueda sonar la frase, la privación de la libertad resulta plausible en la medida en que se muestre como estrictamente necesaria, o sea, como la última ratio luego de haber agotado los recursos que la misma ley prevé en los art. 33 y ss. y sólo en caso de que no exista en el medio del niño persona alguna con aptitud o idoneidad para asumir su cuidado.” (Gil Domínguez, Andrés, Herrera, Marisa y Famá, María Victoria, *Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho Constitucional de Familia*, CABA, Ediar, 2007, ps. 603-604.)

Nuevamente, la legalidad debe ser controlada por la autoridad judicial. En esta instancia, la articulación o trabajo conjunto entre el poder administrativo y el judicial adquiere un rol y función central<sup>145</sup>. Ocurre que, para evaluar la pertinencia de la prórroga, es indispensable, por un lado, que el organismo administrativo emprenda un exhaustivo seguimiento y fortalecimiento del grupo familiar o comunitario en el que cabría reinsertar al NA excluidx, cuyo resultado deberá comunicar al juzgado interviniente mediante los informes pertinentes; y por el otro, que la justicia pueda tener confianza en el abordaje realizado y en la estrategia que propone el organismo administrativo. Siempre, claro está, que tal abordaje sea real y ajustado a las pautas de aplicación.

En esta tésis, interesa traer a consideración la sentencia dictada el 24/4/2019 por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Segunda Circunscripción Judicial, Sala B, de General Pico<sup>146</sup>. Este precedente es hábil, justamente, para reflexionar sobre la exigibilidad judicial que cabe frente a ciertas irregularidades administrativas tras la adopción de una medida excepcional cuya prórroga se solicita.

En febrero de 2018, el organismo administrativo dicta una medida excepcional en relación con el adolescente P. D. Ch., en virtud de la cual, es separado de su madre y hermanos pasando a convivir con un grupo alternativo al familiar. La medida es comunicada a la autoridad judicial cinco meses más tarde, tras disponerse el ingreso a la Residencia de Adolescentes Varones de General Pico. Posteriormente, ante la falta de presentación de informes en el marco del proceso de control de legalidad, el juzgado interviniente intima al organismo administrativo en dos oportunidades. Pasados dos meses, aquél presenta un primer informe situacional; y el 09 de noviembre de 2018, solicita la convalidación de la prórroga de la medida excepcional adoptada el 23/10/2018. La solicitud es rechazada por la primera instancia, dando lugar a la presentación del recurso de apelación por lo que el caso llega a conocimiento de la Cámara.

---

<sup>145</sup> En este sentido, se ha afirmado: “*El acierto de ubicar la resolución de los problemas de las infancias en el campo social, no solo judicial, determina que la intervención se produzca en la intersección entre el Poder Ejecutivo (intervención del ámbito administrativo del Organismo de niñez y adolescencia) y el Poder Judicial (intervención jurídica de los juzgados de familia); sin embargo respecto de las medidas de protección aún no se ha logrado un ámbito de articulación que unifique criterios de decisión, impida la superposición de acciones y desarrolle un plan conjunto de abordaje que evite la extensión de la internación de niñas y niños.*”

*La falta de acuerdos de intervención conjunta de los equipos técnicos de los servicios zonales y/o locales con los juzgados de familia produce la duplicación de acciones, la puesta en juego de criterios disímiles de diagnosis, y practicas de intervención desarticuladas, donde los grupos de crianza y la niñez quedan atrapados en la burocracia técnica”* (Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la crueldad XIII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en la provincia de Buenos Aires*, 2019, La Plata, en: p. 273, [http://www.comisionporlame-moria.org/archivos/cct/informes anuales/Informe\\_2019.pdf](http://www.comisionporlame-moria.org/archivos/cct/informes anuales/Informe_2019.pdf), compulsado el 20/02/2020).

<sup>146</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Segunda Circunscripción Judicial, Sala B, 24/04/2019, “C, P D S/ Medida de control de legalidad”, inédito.

Frente a este panorama, amén de rechazar la vía recursiva intentada, la Alzada realiza un necesario -y enérgico- llamado de atención a la autoridad de aplicación al requerir el estricto cumplimiento de los plazos y procedimientos legales, recordando que las infracciones conllevan el incumplimiento de los deberes de funcionario público.

En esta línea, advierte que *“una vez tomada la medida excepcional que privó al niño de su medio familiar, no se llevaron adelante tareas tendientes a lograr la revinculación de P. con su familia de origen (el mismo niño manifestó que no veía a su madre, que a veces quería verla y que nadie se lo había preguntado) siendo que la intervención de la autoridad administrativa de aplicación a los efectos de promover la modificación de las causas que llevaron a la situación de amenaza o violación de derechos con el objetivo de reintegrarlo al ámbito familiar es uno de los deberes de aquella”*. Consecuentemente, *“si bien la intervención judicial es subsidiaria, este rol secundario se desvanece cuando el principal obligado incumple los deberes a su cargo, indicándose a la justicia como el órgano pertinente para tender a su rápido y efectivo cumplimiento. Esto es lo que se conoce como la exigibilidad judicial, es decir, el cumplimiento efectivo de las políticas públicas por orden del Poder Judicial como una herramienta de última ratio pero necesaria”*.

En miras de continuar polemizando ciertos aspectos generales que comprometen a las medidas excepcionales, a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales más nuevos, novedosos o paradigmáticos; cabe traer a colación el fallo dictado por la Cámara de Familia de Mendoza en fecha 20/3/2019<sup>147</sup>. Aquí, el debate gira en torno al siguiente interrogante: ¿si un NA queda al cuidado de un miembro de la familia ampliada por disposición del organismo administrativo, el acto es encuadrable como medida excepcional, con el consecuente control de legalidad a nivel judicial?; o en cambio ¿se inscribe dentro del catálogo de medidas de protección integral de derechos para las que no cabe tal control de legalidad?

A mayor abundamiento, el caso llega a conocimiento de la Alzada por la apelación interpuesta por el organismo administrativo contra la sentencia de primera instancia que omite expedirse sobre el control de legalidad propuesto en relación con la medida adoptada sobre la niña I.G.C., quien queda cargo de una tía paterna. Según la primera instancia, teniendo en cuenta la definición amplia de familia receptada en el art. 7 del decreto 451/2006 reglamentario de la ley 26.061, *“habiendo quedado I. a cargo de una tía paterna, no ha sido separada de su núcleo familiar y por ende, no se trata de una medida de excepción que requiera del control de legalidad”*. A lo que agrega: *“una eventual solicitud de guarda de I. por su tía debería tramitar por el proceso civil correspondiente, excediendo el marco tutelar”*. Es así que, al expresar agravios, la apelante sostiene *“que la titularidad y ejercicio de la responsabilidad parental corresponde a ambos progenitores y se necesita su consentimiento para adoptar una medida de protección que implique cambiar de adulto responsable a la joven hasta tanto se inicie el pedido de guarda en sede civil”*. Esta línea interpretativa

<sup>147</sup> Cámara de Familia de Mendoza, 20/03/2019, “DINAF de Capital por la menor C. I. G. s/ Medida de excepción”, disponible en: <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/listas/proveidos/vertexto.php?ide=6667828493>, compulsado el 23/02/2020.

es seguida por la Fiscalía en su dictamen en el que considera que, “*habiendo sido retirada la joven de su familia de origen para ir a un ámbito familiar alternativo de la familia ampliada, junto a su tía, se da la hipótesis prevista por el art. 41 de la ley 26.061 para considerarla como una medida excepcional que requiere de control de legalidad*”.

Ante el planteo suscitado, que no es otro que determinar si se está frente a una medida de protección integral de derechos o una medida excepcional, la Cámara rechaza el recurso de apelación, inclinándose por considerar que la decisión administrativa de marras enmarca dentro de las primeras, por los siguientes fundamentos:

— “*el art. 41, engarzado dentro del subsistema de las medidas excepcionales, al fijar los criterios con los que se aplicarán dichas medidas, en el inc. a) establece que el OAL deberá priorizar la permanencia temporal de la NNyA en ámbitos familiares considerados alternativos, consistiendo en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de la NNyA. Concomitante en su inc. c) prevé que solo excepcionalmente y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar (vgr. institucionalización en hogares de DiNAF o en Familias Cuidadoras) y en un punto seguido establece que ‘Estas medidas deberán ser supervisadas por el órgano administrativo local competente y judicial interviniente. En la construcción semántica, el punto seguido implica que lo expresado a partir de él, está referido a la idea expresada inmediatamente anterior, contenida en el párrafo. Con lo cual como primera aproximación al tema, parecería que no está referida a las medidas del inc. a) es decir, cuando la NNyA queden bajo el cuidado de alguna de las personas allí enumeradas.’*”

— “*siempre que la medida de protección adoptada implique que la NNyA quede conviviendo con personas familiares, en la extensión dada por el art. 7 del decreto reglamentario, estaremos en presencia de una medida de protección integral de derechos que no requiere de control de legalidad y, cuando la medida consista en la separación de la NNyA de su familia en la misma extensión dada por la norma, es decir que implique que sea institucionalizada o colocada en un grupo familiar de cuidados alternativos ajeno a su familia, es decir con personas con las que no se encuentra unida por lazos consanguíneos, de afinidad o afectivos de significación, la medida será excepcional, por los efectos que tal desprendimiento implica para la NNyA en su esfera psíquica, afectiva y emocional, requiriendo entonces sí el control de legalidad a través de la intervención del órgano jurisdiccional juzgados de familia.’*”

— “*con tal postura de la juez a quo, se está ampliando el radio de intervención y competencia funcional del OAL, lo que debe entenderse como un beneficio y no como un perjuicio que genere agravios, ya que se orienta de mejor forma con el paradigma de la no judicialización de la problemática minoril emergente de la ley 26.061.’*”

Como cierre de este apartado introductorio en la temática, nos interesa traer a estudio dos sentencias dictadas por el mismo órgano judicial en las que se coloca en discusión la percepción de la asignación universal por hijx (AUH) en vigencia de una medida excepcional.

Nos referimos a los fallos dictados por el Juzgado de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil de Villa María, provincia de Córdoba, en fechas 7/5/2019<sup>148</sup> y 13/6/2019<sup>149</sup>. Mientras en el primer supuesto la medida excepcional compromete a un grupo de hermanos que queda a cargo de su tía materna; el segundo no compromete a un miembro de la familia ampliada en el rol de cuidador, sino que los hermanos pasan a convivir con dos familias de acogimiento diferentes perteneciente al programa “Familias para Familias”. En ambos supuestos, pese al dictado de la medida excepcional y consecuente separación temporal de los niños de sus progenitores, la percepción de la AUH continuaba en cabeza de la madre.

Frente a esta circunstancia, el juzgado interviniente resuelve autorizar a los actuales cuidadores a percibir el beneficio en cuestión. Para así concluir, en ambos supuestos y en idénticos términos, señala: *“restringir el acceso al derecho a la seguridad social, con fundamento en la provisionalidad de la medida excepcional adoptada por el órgano administrativo, se contradice con la realidad de los niños de autos y con los mandatos Constitucionales y Convencionales en la materia”*.

Si bien los considerandos de ambas resoluciones resultan sustancialmente similares, lo cierto es que en la parte resolutive de la segunda sentencia, es decir, la dictada el 13/6/2019, va un poco más allá y dispone: *“Poner en conocimiento de lo resuelto al Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con sede en Villa María, a efectos de que arbitren las medidas que sean necesarias a los fines de resguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en la misma situación de los infantes de autos”*.

Ahora bien, el conflicto planteado en ambos precedentes encuentra su cause o responde a la letra actual del art. 14 bis de la ley 24.714 sobre “Régimen de asignaciones familiares”. A saber, en lo que aquí interesa, se dispone que la AUH *“se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado”*. A su vez, el inc. c) del art. 14 ter, relativo a los requisitos de acceso, requiere *“Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y*

---

<sup>148</sup> Juzgado de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil, Villa María, Córdoba, 07/05/2019, “F. K. E. – F, T. R. L. - Control de legalidad ley 9944 - Control de legalidad (ley 9944 - art. 56)”, disponible en: <https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/086/013/000086013.pdf>, compulsado 01/03/2020.

<sup>149</sup> Juzgado de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil, Villa María, 13/06/2019, “R., L. – R., T. B. – R., K. - Control de legalidad ley 9944. - Control de legalidad (ley 9944 - art. 56)”, disponible en: <https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/086/014/000086014.pdf>, compulsado el 01/03/2020.



*curatelas los testimonios judiciales pertinentes*”. Es decir, el motivo de exclusión o rechazo administrativo en análisis es por definición normativa.

¿Qué ocurre con el abono del beneficio en aquellos supuestos de NA sujetos a una medida excepcional? Esta inquietud pretende obtener una adecuada respuesta en el proyecto de ley nro. 3327-D-2019 presentado el 2/7/2019 por la entonces diputada nacional Analía Rach Quiroga<sup>150</sup>. Precisamente, la propuesta tiene por objeto extender el régimen de asignaciones familiares previsto por la ley 24.714, a aquellxs NA que hoy son excluidos por encontrarse sin cuidados parentales<sup>151</sup>. Según los fundamentos que acompañan la pieza, “*se entiende por NNA sin cuidados parentales aquellas/os que han sido separadas/os de su familia de origen, nuclear y/o extensa por haber sido dictada una medida de protección excepcional de derechos conforme art. 39 y siguientes de la ley nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y sus pares locales*”.

En esta tésis, el proyecto de ley propone que frente a estos supuestos excepcionales la administración y disposición de los fondos estén a cargo de la persona designada judicialmente a esos efectos, por el juzgado interviniente en el proceso de control de legalidad, quien deberá rendir cuentas al cabo de su gestión. Para ello, plantea modificar la redacción del art. 14 bis de la ley 24.714 en el que constará: “*En el caso de niños/as sin cuidados parentales el abono se realizará en cuenta bancaria dispuesta por la autoridad judicial interviniente en el correspondiente control de legalidad conforme art. 40 de la ley 26.061 y sus pares locales. Los fondos serán administrados por la persona designada por el juez a tales efectos, quien deberá rendir cuenta judicial al cabo de su gestión*” (art. 2). A la par, y en cuanto a los requisitos de acceso, se intenta la modificación del inc. c) del art. 14 ter. a través del siguiente texto: “*Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y la persona menor de edad, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas, guardas, niños/as sin cuidados parentales, delegación del ejercicio de la responsabilidad parental, restricción de la capacidad y curatelas los testimonios judiciales pertinentes*”.

#### **4.2. El caso de la Provincia de Buenos Aires: las denominadas “medidas de abrigo”**

Hasta aquí hemos consignado algunas consideraciones y debates generales que arroja la regulación de las medidas excepcionales de conformidad con el articulado de la ley nacional 26.061; pero esto no es suficiente para comprender, con la profundidad que se pretende, la interacción administrativa-judicial que aquéllas llevan consigo. Para ello, debemos apelar a las normativas locales.

<sup>150</sup> Proyecto de Ley “Asignaciones familiares - ley 24714 -. Modificaciones, sobre inclusión de niños, niñas y adolescentes excluidos sin cuidados parentales”. Expediente Diputados: 3327-D-2019. Publicado en: Trámite Parlamentario nro. 88 de fecha 02/07/2019. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=3327-D-2019&tipo=LEY>, compulsado el 01/03/2020.

<sup>151</sup> En torno a la percepción de la AUH por adolescentes-madres, ver: Juz. Fam. Nro. 1, Esquel, 27/10/2016, “U, P. F. y A., N. s/medida cautelar”, disponible en: <http://www.colectivoderchofamilia.com/wp-content/uploads/2016/11/FA.-PCIAL.-JUZ.-FLIA.-Nº-2-ESQUEL.-CHUBUT.-Capacidad-progresiva.-Cobro-AUH-por-parte-de-madre-adolescente.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

Por razones de pertinencia territorial de esta investigación, tenemos especial interés en ahondar sobre la relación entre la ley nacional 26.061 y la ley 13.634 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños de la Provincia de Buenos Aires. Esta última, dedica un extenso artículo a la medida excepcional a la que denomina “medida de abrigo”<sup>152</sup>.

Nos referimos al art. 35 bis, incorporado al texto provincial por la ley 14.537 sancionada el 11/7/2013. En la norma se entiende a la medida de abrigo como una “*medida de protección excepcional de derechos, que tiene como objeto brindar al niño, niña o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos, hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos.*” (primer párrafo).

La definición con la que se inaugura el art. 35 bis guarda relación con el art. 35 en el que se enuncian las medidas a adoptar por los Servicios Locales una vez comprobada la amenaza o violación de derechos. Entre ellas, la “*Permanencia temporal, con carácter excepcional y provisional, en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente*” (inc. 1). En otras palabras, se está ante una medida de abrigo siempre que el organismo de aplicación disponga la separación o no permanencia del NA con el grupo familiar conviviente.

Además, en similares términos a los fijados por la ley nacional, se establece que la medida de abrigo: a) se dicta en resguardo del interés superior del NA<sup>153</sup>; b) es subsidiaria respecto de otras medidas de protección de derechos, salvo peligro en la demora (segundo párrafo); c) debe priorizar a la familia ampliada u otros miembros de la comunidad vinculados con el NA al momento de determinar el ámbito

---

<sup>152</sup> Para profundizar sobre las particularidades que arroja la medida de abrigo ver, entre otros: Cano, Ana C., “La intervención del ministerio público en las medidas de abrigo. Alcance de la representación, vía recursiva e interés superior del niño”, RDF: 2018-III, 75 Cita Online: AR/DOC/3088/2018; Fernández, Silvia E., “Protección de los derechos de infancia y medidas de separación familiar. Tiempos y contratiempos en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires”, JA Cita Online: 0003/801039; y Pellegrini, María Victoria, “Medidas excepcionales, abrigo y guarda institucional. La relación entre los organismos administrativos y el judicial (art. 35 inc. H, ley 13.298, decreto 300 y ley 13.634 y Res. MDH nro. 171/07)”, disponible en: <http://www.dupratpellegrini.com.ar/publicaciones/MVP-Medidas-excepcionales-Temas-Claves-2009.pdf>, compulsado el 20/02/2020.

<sup>153</sup> Sobre el punto, en similar sentido que el decreto reglamentario 415/2006, el párrafo séptimo del articulado bajo comentario esclarece que: “*La medida excepcional solo será respetuosa del interés superior del niño si es adoptada frente a la imposibilidad de exclusión del hogar de aquella persona que causare daño al niño, niña o adolescente. Por ello, ante la amenaza o violación de derechos provenientes de situaciones de violencia intrafamiliar -aunque no constituya delito-, el organismo administrativo deberá comunicar la situación al Juez de Familia y remitir los antecedentes del caso en un plazo no mayor de veinticuatro (24) horas, para que la autoridad judicial proceda a la exclusión del agresor. Ante la imposibilidad de proceder a la exclusión, el juez resolverá junto con el Servicio de Promoción y Protección de Derechos interviniente, la medida excepcional que corresponda y de ello se notificará al Asesor de Incapaces.*”.



alternativo de convivencia (tercer párrafo); y d) se encuentra sometida a un control de legalidad, para lo cual el organismo administrativo debe efectuar la pertinente comunicación a la justicia especializada en familia (y Ministerio Público), dentro del plazo de veinticuatro horas, para ésta resolución sobre la legalidad de la medida de abrigo en un plazo de setenta y dos horas (décimo párrafo).

¿Y el plazo de duración de la medida? Se establece un máximo de ciento ochenta días, vencido el cual, “se deberá proceder de conformidad con lo regulado por la ley respectiva” (octavo párrafo). A la par, prevé la situación particular del fracaso de la medida o advertencia de vulneración de derechos antes del vencimiento del plazo de duración, y lo hace en los siguientes términos: “*Cuando, aún antes del vencimiento del plazo, las medidas de protección fracasaren por incumplimiento o por motivos imputables a los progenitores, tutores o familiar a cargo, o se advirtiere la existencia de cualquier situación que coloque al niño, niña o adolescente, en estado de vulnerabilidad de sus derechos; el organismo administrativo informará esta situación al Juez de Familia y peticionará, si correspondiere, la declaración de la situación de adoptabilidad*” (noveno párrafo).

Por último, interesa resaltar una particularidad que presentan las medidas de abrigo, la cual gravita sobre la siguiente pregunta: ¿Qué acontece en aquellos casos en los que la separación o no permanencia del NA con su familia es consentida por uno o ambos progenitores? A tenor de la última parte del décimo párrafo del art. 35 bis: “*Cualquier consenso que pudieren manifestar los progenitores al tiempo de ser adoptada la medida en sede administrativa, carece de toda entidad para enervar el posterior control judicial sobre su legalidad*”. O sea, aún mediando consentimiento de lxs progenitores, se sigue estando frente a una medida de abrigo para la cual cabe el control de legalidad posterior.

La aclaración tiende a frenar o limitar una práctica observable en varios organismos de aplicación, quienes suelen apelar a la suscripción de un “acta acuerdo” con lxs progenitores en la que expresan su consentimiento para la separación familiar (por lo general, que el hijx pase a convivir con algún miembro de la familia ampliada o referente afectivo); y de esta manera, evitar el control de legalidad. O sea, se la clasifica como una medida de protección integral de derechos y no como una medida excepcional o de abrigo.

En este sentido, cabe traer colación un precedente que ya tiene sus años, pero que interesa resaltar, en el que se colocan sobre el escenario las tensiones que genera sortear u obviar el control de legalidad a partir de dichos acuerdos, máxime considerando que una amplia gama de casos en los que intervienen los organismos de protección se encuentra signado por un alto grado de vulnerabilidad social. Nos referimos al fallo dictado por el Juzgado de Familia Nro. 2 de Mar del Plata en fecha el 28/3/2011<sup>154</sup>; y por ende, anterior a la sanción de la mencionada ley 14.537 que

---

<sup>154</sup> Juzgado de Familia Nro. 2, Mar del Plata, 28/03/2011, “T. F., L. s/ Medida Autosatisfactiva”, Thomson Reuters Cita Online: 70069041. En similar sentido, ver: Juzgado de Familia nro. 6 de Mar

incorpora el art. 35 bis.

Sintéticamente, la plataforma fáctica compromete una familia monoparental, comandada por la Sra. F., madre del niño L. La Sra. F. había sido desalojada de la pensión en la que vivía quedando en situación de calle; y ante la imposibilidad de dar con algún dispositivo que pudiera alojarla junto a su hijo, suscribe un acta acuerdo con el organismo administrativo por la que “consiente” que L. ingrese al Hogar Divino Rostro.

¿Cuáles fueron las consideraciones del organismo de protección? Según el acta acuerdo: *“Se evalúan algunas otras alternativas a efectos de evitar que sea alojado en un hogar, no encontrando ninguna alternativa viable que pueda alojar a los dos, pero por sobre todo se tiene en cuenta la situación de calle, en total estado de desprotección que se observa en el niño por parte de su progenitora, que no cuenta con recursos posibles para poder revertir su grave situación socio-económica”*.

Precisamente, al mediar “acuerdo” de la madre la intervención fue catalogada como una medida de protección de derechos y no como una medida de abrigo. Ello es advertido por la Asesora de Incapaces quien peticiona la declaración de nulidad de la medida por ser contraria a la ley, añadiendo que tal acuerdo deviene nulo por vicios en la voluntad. Asimismo, solicita con carácter de medida autosatisfactiva *“la exigibilidad de derechos económicos y sociales”*.

Sobre la primera cuestión, la jueza interviniente declaró la ilegalidad e inconstitucionalidad de la medida adoptada por el Servicio Zonal. Para así decidir, consideró que: *“Se optó deliberadamente por adoptar una ‘medida’/‘solución’ contraria a la ley. Asimismo, si entendiéramos que se actuó en la emergencia tampoco surge de las constancias obrantes en autos que se hayan llevado a cabo soluciones posteriores tendientes a restablecer en forma urgente la convivencia del niño con su madre. (...) La realidad de los hechos es que el niño L. A. F. T. no se encuentra conviviendo con su progenitora, la Sra. P. F. por razones estrictamente habitacionales, es decir, por causas objetivas, extra-familiares. En consecuencia, la medida y el acta acuerdo resultan ilegales e inconstitucionales”*.

Por su parte, acerca de la medida autosatisfactiva, refirió que *“se trata de un proceso urgente caracterizado por la inmediatez y la autonomía de la respuesta jurisdiccional (...) la Asesoría moviliza una acción en la cual se verifica: 1) un interés digno de tutela: la obtención de los recursos económicos esenciales, habitacional, para que un niño especialmente vulnerable por su situación de menor de edad, pueda ejercer su derecho de residir con su progenitora; 2) la urgencia de obtener una pronta reparación que intente dar garantía eficaz e integral al ejercicio activo de su derecho a vivir dignamente en familia y no ser separado de ella por motivos económicos; 3) la certeza que la falta de una respuesta judicial inmediata permitiría mantener la privación de recursos materiales básicos y esenciales para que el niño y su familia eviten continuar separados sin causa válida que lo avale”*.

En consecuencia, resuelve intimar a la Municipalidad de General Pueyrredón a gestionar el otorgamiento habitacional adecuado, con carácter urgente y preferencial, a través del plan federal y/o cualquier otro plan con los que cuente la administración pública; e intima al Servicio Zonal a proveer hospedaje para que madre e hijo convivan hasta que el Ministerio efectivice el otorgamiento de la vivienda, así como a articular los recursos existentes a fin de brindar asistencia alimentaria al niño.

El fallo sintetizado coloca claro sobre oscuro en la categorización de las medidas o canales de acción adoptados por el organismo administrativo. El control de legalidad se trata de una instancia de revisión posterior en la que la autoridad judicial verifica una serie de pautas de aplicación, como ser: a) la subsidiariedad, esto es, el agotamiento de las todas las medidas de protección posible sin resultado positivo; b) la proporcionalidad o que la separación familiar guarda una relación equilibrada con la conculcación de derechos que observa el caso concreto; y c) la idoneidad, es decir, que la medida es la más apropiada de todas las posibles; todo lo cual, no puede dejar a un lado en el contexto y trama en la que tal “legalidad” se discute<sup>155</sup> ¿Acaso la justicia hubiese dictado el auto de legalidad en un caso como el aquí se trae a estudio? ¿Qué peso o entidad corresponde otorgar a un consentimiento prestado en condiciones de extrema necesidad, máxime cuando la medida de no permanencia del niño con su madre tiene lugar por la falta de políticas o programas de alojamiento convivencial-familiar del propio Sistema? Estas tensiones y cuestionamientos deben tener lugar en su justa y precisa oportunidad procesal: el control de legalidad posterior en sede judicial.

### 4.3. *El SPID y la filiación adoptiva: interconexiones a la luz del CCyC*

El SPID, como columna vertebral de los derechos humanos de NA, irradia de manera directa en el articulado civil y comercial; en especial, en todo lo relativo a una de las tres causas fuentes receptadas por el Código, junto con la biológica y la derivada de las técnicas de reproducción humana asistida: la adopción<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Sobre el punto, en lo que hace a nuestro objeto de estudio, ver: Sala II Cámara de Neuquén, 7/05/2019, “M. Z. S. I. S/ Medida de protección excepcional de niños y adolescentes”, disponible en: <http://200.70.33.133/cmoeext.nsf/1f69a95ddfc04904032579df0055f4b6/95fd012530d362fe-0325842c0054aab7?OpenDocument>, compulsado el 01/03/2020; Juzgado de Familia nro. 2 de Lomas de Zamora, 18/12/2017, “C.N.L.J. s/abrigo”, inédito; Juzgado de Familia N° 1, Olavarría, 09/03/2016, “P. T.J s/internación”, disponible en: <http://jurisprudencia.colegioabogadosazul.org.ar/41>, compulsado el 01/03/2020; Juzgado de Familia nro. 6 de Mar del Plata, 28/10/2013, “S/d s/Medida autosatisfactiva”, inédito; Juzgado de Primera Instancia de Familia Nro. 3 de Rawson, 01/02/2011, “Asesoría de Familia e Incapaces s/ Violencia familiar” Thomson Reuters Cita Online: AR/JUR/89/2011; entre otros.

<sup>156</sup> Para ampliar sobre esta interacción, ver: Herrera, Marisa, “El derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: una mirada crítica y compleja desde la experiencia nacional”, Gil Domínguez, Andrés, Herrera, Marisa y Giosa, Laura, *Avances, críticas y desafíos de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a 30 años de la Convención sobre*

La inexorable interacción entre el SPID y la regulación de la adopción se desprende de su propia definición: “*La adopción es una institución jurídica que tiene por objeto proteger el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y desarrollarse en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales, cuando éstos no le pueden ser proporcionados por su familia de origen*” (art. 594, primer párrafo). En otras palabras, si la adopción es una figura destinada a garantizar el derecho de todo NA a vivir en familia, y siendo que a la primera familia que el NA tiene derecho es a su familia de origen, las políticas y estrategias de fortalecimiento familiar, uno de los pilares sobre los cuales se edifica el SPID, adquieren un rol y función central. Más aún, cuando una gran cantidad de casos de adopción derivan o son consecuencia de intervenciones previas de los organismos de aplicación. Ello es así, porque las medidas excepcionales se dirigen a asegurar el restablecimiento de los derechos del NA -cuya vulneración o amenaza justificó la separación familiar-; por lo tanto, fracasado el objetivo primario, la alternativa que se presenta es la inserción del NA en un ámbito familiar distinto, lo que se logra a través de la adopción.

Bajo este prisma, nos parece acertado destacar y profundizar tres cuestiones: a) la adopción no involucra sólo a la autoridad judicial sino también a la administrativa, es decir, estructura un sistema de intervención mixto para la atención de aquellas problemáticas en las que se conculcan derechos humanos de NA y desemboca o aparece en escena el derecho a vivir en una familia distinta a la de origen; b) una buena adopción sólo es posible si se construye sobre la base del respeto y protección de todos los derechos e intereses en juego, por lo cual, otorgar su debido espacio e incidencia a la familia de origen o ampliada es fundamental; y c) la adopción no es ajena al debate en torno a la exigibilidad de derechos sociales y su cruce con el SPID, máxime considerando el amplio conjunto de situaciones que tienen como antecedente inmediato medidas excepcionales en contextos de vulnerabilidad social, siendo la jurisprudencia un termómetro hábil en tal sentido.

#### **4.3.a)** *El lugar de los organismos de protección en el entramado adoptivo*

En primer lugar, el art. 607 del CCyC enumera los supuestos que pueden dar lugar al dictado de la sentencia de declaración de situación de adoptabilidad; entre ellos, la comprobación judicial, previo dictamen del organismo administrativo interviniente, de que las medidas excepcionales tendientes a que el NA permanezca en su familia de origen o ampliada, en los plazos establecidos por la ley 26.061, no dieron resultado positivo (inc. c).

Aquél sería el supuesto más común en la casuística jurisprudencial, de ahí que el CCyC reconozca un rol preponderante de los organismos de protección en todo el *iter* adoptivo. Nos explicamos. Si varios de los supuestos que dan lugar a la adopción resultan de intervenciones previas enmarcadas en el SPID, son los profesionales que integran dichos organismos quienes mejor conocen la realidad familiar

y personal del NA, pues no sólo han procurado el retorno con la familia de origen o ampliada, sino que también han decidido las circunstancias del cuidado alternativo desde el momento de la separación hasta que, en definitiva, se defina la adopción.

En este orden de ideas, el art. 608 establece que el proceso que concluye con la declaración de la situación de adoptabilidad requiere de la intervención del organismo administrativo que participó en la etapa extrajudicial (inc. c); mientras el art. 609 determina que este procedimiento judicial tramita ante el juez que ejerció el control de legalidad de las medidas excepcionales en cuestión (inc. a), es decir, aquél que viene articulando con estos organismos.

A su vez, siguiendo esta mirada armonizadora que procura reconocer a los actores intervinientes su debido espacio e incidencia, el art. 613 sobre la selección de los pretendientes adoptantes de la nómina del Registro correspondiente, determina que a tales fines, u otros que se considere pertinentes, la autoridad judicial que declaró la situación de adoptabilidad *“convoca a la autoridad administrativa que intervino en el proceso de la declaración en situación de adoptabilidad, organismo que también puede comparecer de manera espontánea”*.

#### **4.3.b) La revalorización de la familia de origen o ampliada en el CCyC**

Otra arista plenamente vinculada con los estándares de derechos humanos que se vienen estudiando, viene de la mano de la revalorización de la familia de origen o ampliada. Principio que, a su vez, se encuentra íntimamente relacionado con el SPID en el que las políticas de fortalecimiento familiar ocupan rol cardinal.

Desde inicio a fin de la regulación del instituto adoptivo, el CCyC se hace eco del principio de preservación de la familia de origen, el que se relaciona con el derecho a permanecer en la familia y el derecho a la identidad, ambos derechos humanos que se analizaron en el apartado 2.3 del presente capítulo. De ahí que la adopción sea una figura que se entiende subsidiaria porque solo ingresa a escena cuando la familia de origen o ampliada no pueda o no quiera hacerse cargo del cuidado del NA de manera principal. De ahí, que uno de los principios generales que rige la adopción sea el agotamiento de las posibilidades de permanencia en la familia de origen o ampliada (conf. art. 595 inc. c).

La referencia expresa a la familia ampliada enlaza con el concepto de familia en sentido amplio, como lo establece el reiteradísimo art. 7 del decreto reglamentario 415/2006, en el cual la noción de familia no se circunscribe a los progenitores y hermanos sino también a otros parientes, e incluso, referentes afectivos del NA. Por lo tanto, si algún miembro de la familia ampliada está en condiciones de hacerse cargo del cuidado del NA y ello es su mejor interés, cabe rechazar la declaración de adoptabilidad y que aquél pase a vivir con esa familia. Así lo establece de manera expresa el mencionado art. 607 en su anteúltimo párrafo: *“La declaración judicial de la situación de adoptabilidad no puede ser dictada si algún familiar o referente afectivo del niño,*

*niña o adolescente ofrece asumir su guarda o tutela y tal pedido es considerado adecuado al interés de éste”*<sup>157</sup>.

La revalorización en estudio también timonea u orienta a otorgar su debido puesto a la familia de origen en el entramado adoptivo; más precisamente, en el proceso en el que se debate la declaración de situación de adoptabilidad. Sucede que una de las cuestiones más centrales y difíciles que encierra la adopción consiste en decidir hasta dónde trabajar con la familia de origen y ampliada en su fortalecimiento, y evaluar si realmente pueden ser continentes para llevar adelante el rol de cuidado. El CCyC reconoce que ello sólo es posible si se otorga a todas las partes involucradas su justo y preciso lugar. De ahí que, el art. 608 determina que, en el proceso de declaración de situación de adoptabilidad, intervienen en calidad de parte tanto el NA, si tiene edad y grado de madurez suficiente con asistencia letrada (inc. a); como sus progenitores o representantes legales (inc. b). Es decir, se les reconoce la participación procesal más plena con todo lo que ello significa en el marco de un proceso judicial con meridianas consecuencias en la vinculación jurídica entre progenitores e hijos.

Misma sintonía advierten las reglas del procedimiento, pues resulta “*obligatoria la entrevista personal del juez con los padres, si existen, y con el niño, niña o adolescente cuya situación de adoptabilidad se tramita*” (art. 609 inc. b). No obstante la meridiana claridad con la que se consagra dicha obligatoriedad, la norma no está exenta de cuestionamientos; por el contrario, la praxis jurisprudencial observa tensiones tanto al momento de convocar a los progenitores<sup>158</sup> a la audiencia señalada, como a los

---

<sup>157</sup> Sobre el particular, es interesante destacar el fallo dictado el 27/03/2017 por el Juzgado de competencia múltiple de Villa Cura Brochero. En esta ocasión, se hace lugar a la oposición a la declaración de la situación de adoptabilidad de un niño de 11 años, efectuada por un referente afectivo -profesor de música- que venía ejerciendo las funciones de cuidado en virtud de una medida excepcional prorrogada en sucesivas ocasiones. E incluso, dados efectos jurídicos propios de la guarda simple, se resuelve emplazar al referente afectivo a iniciar los trámites de la guardia preadoptiva. (Juzgado de competencia múltiple de Villa Cura Brochero, 27/03/2017, “C., J. G. -Control de legalidad”, elDial.com - AA9ED7, comentado en: Fortuna, Mariana J., “Declaración de adoptabilidad y privación de la responsabilidad parental. Oposición del referente afectivo y cómo sortear la prohibición del art. 611, Cód. Civ. y Com”, RDF: 2017-V, 118 Cita Online: AR/DOC/4027/2017).

En la misma línea, ver: Cámara Primera de Apelaciones en lo Civil y Comercial, San Isidro, Sala I, 20/03/2018, “S. S. C., A. S. s/ adopción - acciones vinculadas”, RDF: 2018-V, 55 Cita Online: AR/JUR/26869/2018. Comentado en: Fernández, Silvia E., “La importancia de resoluciones decisivas sobre el derecho a la vida familiar de niños y niñas. De provisoriidades y definiciones”, RDF: 2018-V, 58 Cita Online: AR/DOC/3449/2018.

<sup>158</sup> Sobre el punto, se ha expedido la Sala M de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en fecha 13/07/2018. En esta ocasión, se revoca la sentencia dictada por la primera instancia en la que se resolvió no convocar a los progenitores de una niña a la audiencia prevista en el art. 609 ¿Por qué? Por considerarla “*sobreabundante*” en atención, principalmente, a la intervención procesal de los progenitores en el marco del control de legalidad. Para así decidir, la Alzada advierte que el CCyC “*realza la participación de los progenitores, a quienes no sólo se les otorga intervención en carácter de parte sino que además, se dispone la necesidad de una entrevista personal de ellos con el Juez de manera forzosa (...). Se trata de normas que*



propios NA cuya condición de adoptabilidad se discute<sup>159</sup>.

Otra consecuencia directa de la preservación de los vínculos familiares es la regulación y flexibilización de los efectos jurídicos que desprende tanto de la adopción simple como de la adopción plena, al momento de resolver cuál es el tipo que mejor responde al interés superior del NA. ¿Cómo? Facultándose a la autoridad judicial a “*mantener subsistente el vínculo jurídico con uno o varios parientes de la familia de origen en la adopción plena, y crear vínculo jurídico con uno o varios parientes de la familia del adoptante en la adopción simple*” (art. 621).

Por último, existe un lazo jurídico-afectivo con los miembros de la familia de origen que preocupa al CCyC, y sobre el cual pone especial énfasis en preservar: los vínculos fraternos. De ahí que, si bien los hermanos integran -claro está- la noción de familia de origen, se alude a su preservación de manera particular e integra uno de los principios generales que nutre e impregna toda la regulación adoptiva (art. 595 inc. d). El CCyC obliga a priorizar la adopción de grupos de hermanos en la misma familia, o en su defecto, a mantener el vínculo jurídico entre sí -salvo razones debidamente fundadas-. Siendo que la adopción en su modalidad plena extingue tal vínculo jurídico, la jurisprudencia se ha hecho eco de este principio por aplicación del mencionado art. 621<sup>160</sup>.

---

*si bien involucran cuestiones procesales se vinculan hasta fundirse con la substancia de los derechos en juego. Es ese y no otro el sentido en que debe comprenderse la necesaria -y obligatoria- audiencia del Juez”. Además, explicita que la intervención en el marco del control de legalidad no basta para cumplir con la manda legal porque “de lo allí actuado y de los actos posteriores, en ningún caso se puso de manifiesto, ni siquiera como una hipótesis clara, la posibilidad de que este proceso derivara en una decisión de las implicancias señaladas”;* es decir, en la posibilidad de declarar la situación de adoptabilidad. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala M, 13/07/2018, “R. C., A. M. s/CONTROL DE LEGALIDAD - LEY 26.061”, disponible en: <http://www.colectivoderechofamilia.com/wp-content/uploads/2019/01/FA.-NAC.-CAM.-APEL.-CIVIL-SALA-M-Adopción-Obligación-de-audiencia-con-progenitores-de-origen.-.pdf>, compulsado el 24/02/2020).

<sup>159</sup> A modo de ejemplo, la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Dolores en fecha 26/12/2019, si bien confirma la declaración de situación de adoptabilidad de cuatro hermanos por considerar agotadas posibilidades de permanencia con la familia de origen, realiza un enérgico llamado de atención a la primera instancia por cuanto decretó tal situación sin haber notificado a los progenitores, ni llevado a cabo la entrevista personal con ninguna de las partes del proceso: progenitores e hijos. Sobre el particular, señala que, aún cuando “*se propone la confirmación de lo decidido en la instancia de grado, debe quedar bien claro que ello obedece a la necesidad de mantener una situación que se considera la que mejor se compatibiliza con el superior interés de los hermanos P, teniendo en cuenta las circunstancias (...); mas ello no implica avalar los incumplimientos antes señalados (...)* No puedo concluir este voto sin proponer un enérgico llamado de atención al órgano jurisdiccional de primera instancia, en tanto llevó adelante estos procesos que culminaron con la declaración de la situación de adoptabilidad, sin antes haber entrevistado en forma personal a los niños y a sus progenitores, conforme obligatoriamente dispone el art. 609 CCyCN.” (Cámara de Apelaciones en Civil y Comercial de Dolores, 26/12/2019, “P. M., N. M. S/ Abrigo”, disponible en: [http://www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=44788&n=Ver%20sentencia%20\(causa%20N%20B098.178\).pdf](http://www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=44788&n=Ver%20sentencia%20(causa%20N%20B098.178).pdf), compulsado el 24/02/2019).

<sup>160</sup> Verbigracia, el Juzgado Civil en Familia y Sucesiones de Única Nominación de la ciudad de Monteros, en fecha 28/10/2019, resuelve la adopción plena de un niño al matrimonio que venía ejerciendo la guarda preadoptiva manteniendo incólume el lazo jurídico del niño con sus hermanos

### 4.3.c) *La declaración de situación de adoptabilidad. Claros y oscuros de la praxis jurisprudencial*

Llegados a este punto, nos cuestionamos: ¿qué merece ser destacado de los procesos de declaración de situación de adoptabilidad, desde un enfoque centrado en la exigibilidad de derechos sociales y su interconexión con el SPID, en especial, las estrategias de fortalecimiento familiar? La interacción e interdependencia entre estas cuestiones. Dicho de otro modo, cómo la actividad jurisdiccional tendiente a determinar si aún es viable que el NA permanezca en su familia de origen o ampliada o, por el contrario, se debe decretar su adoptabilidad con la subsecuente inserción de ese NA en otra familia, puede involucrar de manera clara y precisa derechos sociales en tensión o que se estarían vulnerando.

Prueba de ello, es el fallo dictado por la Sala II de la Cámara de Apelaciones de en lo Civil y Comercial de Salta en fecha 15/7/2019<sup>161</sup>. En esta ocasión, se revoca la sentencia de primera instancia que declara la condición de adoptabilidad de una niña; y en su lugar, se prorroga la medida excepcional por el plazo de seis meses, luego de los cuales, el juzgado de origen deberá reevaluar la situación. Empero, en atención a las circunstancias de vulnerabilidad social, económica y habitacional de la familia de origen, recomienda al organismo administrativo que la estrategia a implementar durante la medida incluya la asistencia económica.

---

biológicos, por expreso pedido de éste, en aplicación del art. 621 del CCyC. A saber, en el caso el deseo del niño toma auténtico protagonismo, y así lo deja claro la juez interviniente al señalar: “*el principio del debido proceso, el principio de superior interés del niño y el derecho a ser escuchado y participar (...) tomaron auténtico protagonismo en manos del mismo M. quien solicita al Estado que ‘se termine rápido todo esto’ (sic), lo cual aplica en ‘términos de plazos razonables’ para el reconocimiento de su identidad adoptiva. También hace al respeto a su superior interés, que el niño haya recibido toda la información necesaria, y que en ese marco haya podido expresarse de forma genuina (...) en relación a sus hermanos G. y A., me ha pedido que ‘no le cortemos nada con ellos’ (sic). De conformidad con ello, considera necesario ‘compatibilizar las normas que están en Código Civil y Comercial para que la adopción plena que quieren L. y M. –y también M.– no anule la historia y los lazos con G. y A. Es decir que voy a adaptar esas normas al caso concreto de M., teniendo en cuenta que su pedido es ese, y entonces declararé que la adopción como hijo de L. y M. será con efectos plenos, con la conservación de los vínculos biológicos originarios con los niños: G.M. y H.A.M (...) Esto implica tanto para mí (como jueza y en la representación del Estado que asumo) como para sus padres adoptivos, el reconocimiento de la vida previa del niño, en la que aparece la existencia de dos hermanos que forman parte de su historia original y que es su deseo atesorar y no modificar. La adopción plena pero menos plena, es la modalidad que considero que armoniza con la pretensión de M. y que guarda coherencia con su realidad afectiva.*” (Juzgado Civil en Familia y Sucesiones, Única Nominación, Monteros, 28/09/2019, “M.H.M. s/ Adopción”, inédito).

Ver también, entre otros: Juzgado de Primera Instancia de Familia nro. 1, San Isidro, 25/06/2018, [dial.com AAAA9F](http://dial.com AAAA9F). Asimismo, se recomienda la compulsu de: Juzgado de Familia nro. 7 de Viedma, 10/04/2019, “E.S. s/adopción plena”, LL Cita Online: AR/JUR/15658/2019. (En este último, se analiza la posibilidad de mantener vínculo jurídico con los progenitores de origen pese a decretarse la adopción simple por aplicación de la norma en análisis).

<sup>161</sup> Cámara de Apelaciones de en lo Civil y Comercial de Salta, Sala II, 15/07/2019, “M. D. L. P. I. en representación de: M. R. M. L. | control de legalidad”, Microjuris Online MJ-JU-M-121391-AR | MJJ121391.



A saber, el caso involucra a la niña R. M. L. M., hija de la Sra. R. I. M., sobre quien se dispone una medida excepcional el 7/9/2017 por el término de noventa días ¿La razón? Una serie de conflictos suscitados durante la internación clínica y tratamiento oncológico de la pequeña; más precisamente, ciertas actitudes evasivas y reticentes a cumplir con las indicaciones médicas. La medida es prorrogada en igual término en dos oportunidades; y el 16/8/2018, el organismo administrativo solicita la prórroga por tiempo indeterminado, fundado en la necesidad de garantizar a R. M. L. M. los cuidados conforme la magnitud de su patología. Cabe precisar que, según surge del informe presentado, la estrategia de intervención administrativa se centró en trabajar la “*el desempeño de la función materna*”, en la incorporación de “*signos de alerta que le permitan estar atenta a las necesidades de su hija*”; pero nada se apunta sobre la problemática socioeconómica que atraviesa la madre ni los magros ingresos que percibe.

Ahora bien, la prórroga de la medida excepcional es rechazada por el juzgado interviniente; y atento a encontrarse vencido el plazo establecido en el art. 607 del CCyC, resuelve declarar la situación de adoptabilidad. La sentencia es apelada por el Fiscal y la Defensora Oficial en representación de la madre.

¿Cuáles fueron las directrices del decisoria en la Alzada para resolver en el modo en el que se lo hace? En lo aquí interesa resaltar, los siguientes:

— “*La cuestión planteada refleja uno de los conflictos más sensibles del derecho de familia, más aún cuando el caso involucra a grupos familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y se vincula con cuestiones tales como el derecho del niño a vivir en una familia que lo proteja, el rol de la familia de origen, las políticas públicas de fortalecimiento familiar y la necesidad de poner fin a una situación de indefinición*”.

— “*El nuevo código se inserta en un ordenamiento jurídico más complejo, en el que varias leyes especiales han introducido importantes modificaciones (...) Una de ellas es la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que pone especial acento en el derecho de éstos a conocer a sus padres biológicos y a crecer y desarrollarse en su familia de origen, a mantener en forma regular y permanente el vínculo personal y directo con sus padres, salvo que dicho vínculo, amenazare o violare alguno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que consagra la ley. Sólo en los casos en que ello sea imposible y en forma excepcional tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo o a tener una familia adoptiva, de conformidad con la ley*”.

— “*surge que los ingresos percibidos por la señora M. en desempeño de sus tareas laborales son sumamente magros y su situación habitacional es deficiente, no ha de perderse de vista que las razones socio-económicas y la carencia de recursos materiales no pueden ser fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia (art. 33 y cc ley 26.061), pero sí para un requerimiento al Estado del acompañamiento necesario en pos de superar dichas dificultades*”.

— *“corresponde recomendar a la Secretaría de la Niñez y Familia dependiente del Ministerio de la Primera Infancia y al municipio de la ciudad de Orán, que continúen con el plan de abordaje oportunamente iniciado, inclusivo de la asistencia social, psicológica y económica de la señora R. I. M. y el acompañamiento interdisciplinario en la revinculación, debiendo presentarse informes periódicos de evolución ante el juez de origen.”*

Siguiéndose de cerca la jurisprudencia más rica y reciente, interesa abordar la sentencia dictada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Matanza, el pasado 23/4/2019<sup>162</sup>. Aquí, se adiciona otra categoría de análisis: la preservación de los vínculos fraternos, que como se vio, reviste un espacio propio y un especial intereses en la regulación de la adopción.

Los hechos del caso se originan en una denuncia penal, formulada en julio de 2017, por la directora del colegio al cual asisten cuatro hermanos: L. M., M. A. E., M. K. J. M. y E. L. M. Ciertamente, denuncia que los niños refieren recibir golpes y violencia por parte de la madre (Sra. M.), así como situaciones de abuso sexual por parte del padre (Sr. V. H.). Consecuentemente, la justicia resuelve la prohibición de acercamiento de ambos progenitores respecto de sus hijos; mientras el Servicio Local dicta una medida de abrigo, en virtud de la cual, los hermanos son institucionalizados en hogares distantes a más de 50 kilómetros de su centro de vida y separados entre sí.

Tras el dictado de la medida de abrigo, en noviembre de 2017, el Servicio Local mantiene una entrevista con el hermano mayor de edad, el Sr. J. H., quien explica haberse distanciado de su padre V. H. tras tomar conocimiento de la denuncia por abuso sexual; manifestando a la par, que está dispuesto a asumir el cuidado a sus hermanos menores de edad. Asimismo, requiere que se facilite la comunicación y el vínculo con ellos, removiéndose obstáculos formales como la solicitud de permiso cada vez que desea visitarlos. Por último, hace saber la dificultad económica por la que atraviesa, situación que, por cierto, entorpece la vinculación siendo que se encuentran alojados en dispositivos alejados de la jurisdicción.

Por su parte, los cuatro hermanos expresan que no quieren ser adoptados, sino que desean ir con su hermano J. H. L.

Sin perjuicio de ello, el Servicio Local nunca trabaja sobre la posibilidad real de que los niños puedan egresar de los respectivos hogares junto al Sr. J. H. L.; sino que entiende fracasadas las “estrategias” tendientes a la reinserción de los niños en su familia de origen y solicita la declaración de abandono y adoptabilidad. La solicitud recibe favorable acogida por el juzgado interviniente, siendo ello apelado por la madre y el Sr. J. H. L.

---

<sup>162</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala I, La Matanza, 23/04/2019, “M., L. M. s. Abrigo”, Rubinzal Online 5649/1 RC J 3746/19.

¿Qué consideraciones vierte la Alzada? En primer lugar, varias observaciones de índole crítico sobre el (no) trabajo del Servicio Local, y por ende, también del juzgado interviniente que articula con él. A saber:

— *“la labor desarrollada por los organismos competentes destinada a poder lograr la posibilidad de retorno de los niños a la familia biológica o de origen no ha sido lo suficientemente amplia. No se han valorado de manera exhaustiva todos los elementos con que se contaban antes del dictado de la resolución que definía una situación de suma importancia como es la de abandono y estado de adoptabilidad de un niño, omitiendo abordar de manera suficiente la problemática familiar como tener por agotadas todas las estrategias que el Servicio Local de Protección a la Niñez ha debido valorar en el caso. La irresponsabilidad de los progenitores en cuanto a su conducta para con los niños no debe ser extendida al resto de la familia, si ello no resulta acreditado.”*

— *“si bien los niños han sido institucionalizados en protección de éstos en lo inmediato, lo cierto es que debemos dejar muy claro que en contextos como el indicado, alojar a una criatura en un lugar tan distante de aquél donde reside la familia biológica, implica desde el comienzo una inclinada cuesta para remontar los adversos contornos del caso (...) La condición social, la educación, las pautas culturales se proyectan desde un abanico que comprende todas las clases sociales y en este sentido los jueces y funcionarios deben adoptar las decisiones sobre la base que refleja el caso concreto; con ello se procura preservar la identidad de los menores en cuya formación integral no puede estar ausente el Estado. Se debe en todo caso agotar los recursos para evitar la disociación familiar”.*

— *“No hay que pasar por alto que la situación económica con que cuentan aquellas personas que pueden tener la intención como la de J. H. va en desmedro a una correcta solución del caso, cuando se intenta sostener una decisión judicial en base a las escasas visitas que reciben los niños alojados en hogares diferentes no solo a una distancia considerada entre estos sino también respecto a donde se encuentran residiendo -en el caso- los hermanos mayores. Parece que la propia estructura del sistema se encarga de afianzar una situación de vulnerabilidad que ha comenzado sin la intervención de éste pero que, por sus defectos, se continua consolidando en perjuicio del interés superior de los niños”.*

Sobre la base de estas consideraciones, entiende que *“No existe constancia alguna en el proceso con suficientes fundamentos o intervención profesional adecuada que haga entender que lo solicitado por el joven J. H. no puede ser evaluado de forma inmediata (...) Dentro del precepto del interés superior de los niños, se encuentra el derecho que tienen éstos de su inserción en su familia de origen, por lo pronto el intento a ello, no fue realizado en el caso cuando se observa un escaso trabajo respecto de los hermanos mayores (...) Salvo informe interdisciplinario que demuestre lo contrario, si las condiciones de externación de los niños de los hogares a fin de convivir con J. H. fuese factible, ésta debería producirse en un corto plazo”.*

En este orden ideas, revoca la sentencia de grado que declara el abandono y adoptabilidad de los niños; encomendado a la juez de grado *“el inmediato aseguramien-*

*to de la vinculación de los niños con sus hermanos mayores, lo que debe ser facilitado sin escollos ni impedimentos”. A tal fin, “deberá además arbitrar todas aquellas medidas útiles a fin de hacer conocer a los organismos competentes la necesidad de apoyo psicoterapéutico y socio económico para los niños (art. 2 de la Ley 13298) puesto que ello hace al complemento de lo que aquí se resuelve, evitando que la presente no devenga de cumplimiento abstracto, con afectación de recursos que la jurisdicción y los Organismos especializados en la materia deben implementar, puesto que en casos como el presente aparecen un compromiso ineludible de todos ellos”.*

Por último, nos interesa sintetizar un fallo que se inscribe en los primeros tiempos de aplicación del CCyC, el dictado el 7/6/2016 por la Sala I de la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial y Laboral de Gualaguaychú<sup>163</sup>. En esta oportunidad, el sustrato fáctico del caso introduce la distribución de tareas/roles en función de género (mujer-cuidadora/hombre-proveedor) como variable central de análisis. Veamos.

En marzo de 2013 el organismo de protección decreta una medida excepcional, en virtud de la cual se procede al traslado de un grupo de hermanas a un dispositivo alternativo al grupo familiar: G.M.M.P., M.O., Y.M.O., y M.M.B.O., hijas de la Sra. I.P. y el Sr. O.D.H. La medida se dicta luego de una serie de episodios ocurridos en la residencia donde las niñas se encontraban alojadas con su madre desde mayo de 2012, momento en que se las localizó en situación de calle, luego de la separación acontecida con el Sr. O.D.H. En el informe de la trabajadora social, base de la medida excepcional, se detalla que el Sr. O.D.H. tenía una actitud ambigua, manifestando no poder hacerse cargo de las niñas por falta de espacio en la vivienda y no contar con red familiar para el cuidado durante sus extensas jornadas laborales; por lo cual, ante *“la dificultad para implicarse en el ejercicio saludable del rol paterno, se abordó la necesidad de realizar tratamiento psicológico con el objetivo de revertirlo”*.

Durante la vigencia de la medida excepcional, el organismo administrativo insiste en el trabajo de fortalecimiento de los recursos personales de la madre, pero ninguna intervención se menciona respecto de las dificultades socioeconómicas por las que atravesaba el grupo familiar; ni tampoco se trabaja seriamente sobre la posibilidad de egreso de las niñas del hogar con el padre.

En este contexto, el 20/10/2015 se declara la situación de adoptabilidad por entender agotadas todas las vías tendientes a la reinserción de las niñas en el seno de su familia de origen. La sentencia es apelada por el padre.

¿Qué resuelve la Alzada? Hacer lugar al recurso de apelación y revocar la declaración de adoptabilidad de las hijas del apelante. Complementariamente, dispone comunicar al intendente de la ciudad de Gualaguay la colaboración que se le requiere en torno a la vivienda del grupo familiar del Sr. O.D.H., trabajador

<sup>163</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de Gualaguaychú, Sala I, 07/06/2016, “P. J., O. M., O. M. y O. Y. s/ declaración de estado de abandono y guarda para futura adopción”, Microjuris Online MJ-JU-M-100240-AR | MJJ100240.

dependiente del municipio; ordenándole a la par, la restitución del cobro de las asignaciones familiares.

¿Cuáles fueron los principales argumentos del decisorio? En primer lugar, los prejuicios sobre los que partió el organismo administrativo al llevar a cabo el plan de fortalecimiento familiar: *“se verifican ciertas desinteligencias e inconsistencias a la hora de diseñar e implementar los planes de acción que avalaban las medidas excepcionales de protección, excesiva dilación en el tiempo en torno a cada una de las medidas adoptadas, y una suerte de prejuicio o desvalorización de la figura paterna, ya que O. no fue visto como una alternativa familiar, aun cuando nunca abandonó su rol y mostró perseverar por superar dificultades subjetivas y materiales, para recuperar a sus hijas”*. Concluyendo, que *“como no se visibilizó positivamente a dicha persona, ni se evaluaron sistémicamente sus dificultades, tampoco fue destinatario de medidas de fortalecimiento familiar específicas (...) el largo lapso de institucionalización de las niñas no ha sido eficazmente usado para cumplir ese objetivo del reintegro a la familia propia, y en alguna medida esto ocurrió al soslayar esa alternativa prioritaria”*.

Superado ello, adentra en las aristas vinculadas a la falta de acceso a una vivienda digna. Así, comienza por recordar que *“la pobreza o falta de recursos económicos de la familia de origen, no es una razón que viabilice la adopción, porque ese tipo de situación debe ser resuelta a través de políticas públicas”*. Por consiguiente, considera preciso contar con un plan de externación de las niñas al domicilio del padre, que en lo que aquí interesa, incluye la *“injerencia de la Municipalidad de Gualguay en su rol de empleadora, para que por el área y/o articulaciones que correspondan, contribuya y/o facilite la puesta en condiciones de la vivienda y mobiliario del Sr. D. H. O., de modo de permitir en base a un modelo tipo de vivienda social, la sana convivencia del mismo con los hijos menores a cargo”*.

Como se podrá apreciar, la triada entre preservación de la familia de origen, políticas de fortalecimiento familiar y exigibilidad de derechos sociales es central para responder con precisión el interrogante que campea los procesos bajo análisis: ¿se encuentran agotadas las posibilidades de permanencia con la familia de origen, debiéndose decretar la situación de adoptabilidad? Las sentencias traídas a estudio<sup>164</sup> permiten observar que la inobservancia de derechos sociales insatisfechos en

---

<sup>164</sup> Para ampliar sobre el particular ver: Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala II, 09/10/2018, “T. M. y otros. Adopción - Acciones vinculadas- Declaración de adoptabilidad Expedientillo art. 250, CPCCBA – J.T.M. y otros s. Medidas de protección – Medida de convivencia familiar – Expedientillo art. 250 CPCCBA”, RC J 8178/18; Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala II, 09/10/2018, “T. M. y otros. Adopción - Acciones vinculadas- Declaración de adoptabilidad Expedientillo art. 250, CPCCBA – J.T.M. y otros s. Medidas de protección – Medida de convivencia familiar – Expedientillo art. 250 CPCCBA”, RC J 8178/18. Asimismo, vinculado a la problemática en torno a las denominadas “guardas de hecho” y su cruce con el acceso a DESC, ver: Superior Tribunal de Río Negro, 03/07/2018, “RESERVADO S /ADOPCION S/ CASACION”, en: [https://fallos.jusriogro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=7bcd7fae-116e-43e1-8713-d0cf-9be6f04b](https://fallos.jusriogro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=7bcd7fae-116e-43e1-8713-d0cf-9be6f04b), compulsado el 01/03/2020. En línea similar y a modo de ejemplo, también se recomienda compulsar: SCBA, 11/02/2016, “P. ,A. s/ Guarda con fines de adopción”, disponible en: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=130583>, compulsado el 01/03/2020.

el abordaje de las políticas de fortalecimiento, o lo que es lo mismo, invisibilizar las problemáticas socioeconómicas en las que se encuentran insertos los miembros de la familia de origen o ampliada, no sólo impide o dificulta el objetivo primario de las medidas excepcionales: restablecer los derechos de NA cuya amenaza o vulneración justificó, en su momento, la separación familiar; sino que además, coloca sobre el escenario las tensiones que genera el factor tiempo y la subsecuente vulneración de la garantía del plazo razonable.

Nos explicamos, el momento procesal adecuado para controlar el ajuste a las pautas de aplicación de una medida excepcional, así como su prorroga, es el control de legalidad. Es en esa oportunidad que la autoridad judicial verifica que la autoridad administrativa ha tomado las medidas apropiadas para cada problemática a los fines de restituir la vulneración de derechos que desembocó en la separación familiar transitoria; y de no ser así, ordenar tales medidas con arreglo a los estándares de derechos humanos, afianzados o reforzados por el mandato constitucional receptado en el art. 75 inc. 23, es decir, a través de medidas de acción positivas. Recuérdese que, el sustrato fáctico de las sentencias traídas a estudio involucra situaciones de institucionalización por tres años, durante los cuales, nada se hizo para enfrentar el contexto de exclusión social en el que navegan las estrategias y políticas de fortalecimiento familiar.

En definitiva, estos precedentes son hábiles para colocar sobre el escenario las diversas y complicadas facetas del fortalecimiento familiar en la instancia administrativa; y a la par, el posicionamiento o enfoque del poder judicial. El sistema puede ser expulsivo y discriminador al reproducir y afianzar estereotipos de clase a través de intervenciones alejadas de la realidad; o por el contrario, un sistema de acompañamiento/empoderamiento que sea capaz de reconocer y trabajar las diferentes problemáticas que atraviesa un grupo familiar vulnerable. El quid radica en de qué manera y con qué herramientas afrontar el entramado social del cual los operadores jurídicos y no jurídicos somos parte.

## **5. Perspectiva de género: el lugar de las mujeres en los circuitos del SPID. Tensiones en materia de acceso a la justicia**

Incursionar sobre la incidencia de los derechos sociales en la protección, preservación y revalorización de la familia de origen, implica, o más precisamente, exige llevar a cabo una mirada crítica sobre la realidad e interpelarla de modo tal que se propenda hacia una igualdad real. Este enfoque debe cruzarse con la perspectiva de género y la noción de vulnerabilidad, condicionantes claves y obligados para profundizar sobre nuestro campo de estudio.

En este sentido, de acuerdo a los resultados de un relevamiento de UNICEF en nuestro país, las personas menores de edad que “*residen en hogares cuya perso-*



*na de referencia es adulta entre 25 y 59 años, o joven (menor de 25), mujer, con nivel educativo intermedio a bajo y que está desocupada o trabajando informalmente tienen más posibilidades de ser pobres, comparadas con la población infantil y adolescente que vive en hogares con jefatura masculina, de 60 años o más, que tienen al menos secundaria completa y que trabajan en el sector formal de la economía*<sup>165</sup>.

Tal como se precisó en el apartado 1.3 del presente capítulo, y aquí se pretende profundizar a través de la compulsa jurisprudencial, un SPID basado en derechos debe considerar necesariamente los principios de igualdad y no discriminación, y cómo éstos son aplicables a asuntos de género, lo cual apunta a identificar y modificar el conjunto de estereotipos, creencias, prácticas, normas y valores sociales que se construyen a partir de la diferencia sexual y de los roles de género, los cuales han sido empleados de forma histórica para discriminar en contra de las mujeres. Así lo tiene dicho la CIDH: “*El enfoque de género debe ser transversal y aplicarse en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas, así como en el establecimiento y el funcionamiento de los servicios destinados a la niñez, en la formación del personal y profesionales, y en las estrategias de difusión y sensibilización social. La Política Nacional para la Niñez debe incluir transversalmente este enfoque*”<sup>166</sup>.

A continuación, se traen a estudio algunos precedentes nacionales que se entienden habilidosos para observar y reflexionar sobre el recorrido de las mujeres en el circuito del SPID, diferenciándose dos estadios cardinales de nuestra indagación: 1) las medidas excepcionales; y 2) la declaración de situación de adoptabilidad.

### *5.1. Medidas excepcionales y perspectiva de género. Obstáculos, burocracias y resistencias del Sistema*

A los fines de intentar dilucidar el estado actual del funcionamiento del Sistema en lo relativo al enfoque transversal e inescindible entre derechos sociales, fortalecimiento familiar y perspectiva de género, cabe traer a colación el fallo dictado por la Sala Segunda de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y Minería de Neuquén en fecha 7/5/2019<sup>167</sup>.

A saber, el caso gira en torno a la niña S.I., hija de la Sra. Z. y Sr. M., quien tiene cinco hermanos: la mayor dada en adopción, los tres siguientes institucional-

---

<sup>165</sup> UNICEF, con la colaboración de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, *Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional - actualización 2017*, 1ra. edición, 2018, p. 23, disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/situacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-sin-cuidados-parentales-en-argentina-0> Consultado el 03/03/2020.

<sup>166</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 2017, p. 148, párrafo 377.

<sup>167</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y Minería, Neuquén, Sala II, 7/05/2019, «M. Z. S. I. S/ Medida de protección excepcional de niños y adolescentes», disponible en: <http://200.70.33.133/cmoeext.nsf/1f69a95ddfc04904032579df0055f4b6/95fd012530d362fe0325842c0054aab7?OpenDocument>, compulsado el 01/03/2020.

zados en Río Negro, y el más cercano en edad en pleno proceso de adopción; todo ello a raíz de una historia crónica de malos tratos y de violencia extrema generada por el Sr. M., desarrollada en un contexto de alta vulnerabilidad socioeconómica.

En este marco, durante abril de 2017, el organismo administrativo intenta una medida excepcional sobre la niña S.I., la cual es rechazada por el juez interviniente. Desde ese entonces, como parte del plan de acción, la Sra. Z. cuenta con acompañante domiciliario para fortalecer el ejercicio del “rol materno” y percibe ayuda social institucional para el abono del alquiler. Posteriormente, la Sra. Z. se separa del Sr. M., iniciando convivencia con el Sr. A. Si bien el organismo administrativo observa ciertos progresos, nota la persistencia de ciertas situaciones de maltrato, negligencia e imposibilidad de la Sra. Z. de proteger a su hija de una posible “*corrupción en su psiquis*”; por lo que intenta, nuevamente, una medida excepcional. En primera instancia se rechaza la medida al considerar que es prematura y por ello el organismo administrativo apela. La alzada confirma el decisorio por las siguientes razones:

— *“Surge de los informes referidos que, como lo señaló la perito psicóloga, el entorno familiar de S. I. no es ideal, y tampoco es el más adecuado para el desarrollo integral de la misma, pero no están dadas las condiciones de gravedad que habiliten la exclusión de la persona menor de edad de dicho entorno familiar, aunque sea transitoriamente. Dejo de lado la precaria situación económica de la familia, ya que ella, bajo ningún punto de vista, justificaría el apartamiento de la niña. El riesgo que acecha a S. I. es, en realidad, la poca o nula idoneidad de la madre para desempeñarse como tal, pero, en este momento, esta incapacidad materna no tiene la entidad que torne procedente la medida requerida”.*

— *“Se observa que, desde la ruptura del vínculo de opresión y violencia vivenciado con el Sr. M., la Sra. Z. ha ejercido su rol materno de manera permanente con asistencia externa ya que individualmente presenta condicionantes estructurales para un adecuado desempeño del mismo; asociados a su historia de maltrato, abandono, institucionalización prolongada y escaso nivel de instrucción. Pese a que esta asistencia del rol materno lleva ya dos años, la Sra. Z. continúa presentando una alta dependencia respecto de terceras personas y a modo de pronóstico, se estima que siempre requerirá de la ayuda externa”.*

— *“Es cierto que la situación de S. I. requiere de un control estricto y periódico, y quizás en el futuro, si no se revierten los aspectos negativos de la dinámica familiar, puede adoptarse alguna otra medida de protección, pero no en este momento. Ello así porque el interés superior de S. I. requiere que se respete su derecho a ser criada y cuidada por sus progenitores (en este caso, por la madre), y a crecer en el seno de su familia, aunque ella sea ensamblada. No dejo de advertir que la historia familiar es negativa, pero entiendo que debe darse la posibilidad a S. I. de permanecer en el hogar familiar”.*

Como se puede apreciar, este fallo invita a reflexionar desde dos enfoques o



puntos de vista, que entrelazan -o deberían hacerlo- de manera directa y fuerte con las políticas de fortalecimiento familiar: 1) los estereotipos de género, es decir, qué ideal o indicador de continencia sobre el ejercicio del “rol materno” manejan quienes trabajan con las familias; y 2) el foco en el maltrato infantil y trato negligente, sin atención o consideración de la violencia de género como si fuesen cuestiones escindibles y alguna pueda ser invisibilizada, por el contrario, dejar de la lado la violencia de género profundiza la situación maltrato infantil y trato negligente<sup>168</sup>.

En otro precedente, dictado por el Juzgado de Familia Nro. 2 de Lomas de Zamora el 18/12/2017<sup>169</sup>, se aborda la compleja situación por la que transita la Sra. A.M.C. jefa de hogar, y sus siete hijos menores de edad que se encontraban en diferentes hogares a razón de la extrema vulnerabilidad social en que se encontraba el grupo familiar. O dicho de forma más cruda y directa, ante la ausencia de adecuadas medidas de protección integral, se vio debilitado al extremo la convivencia familiar y se afectó a punto tal la integridad de lxs NA, que se admitió la procedencia de una medida excepcional<sup>170</sup>.

Ante este escenario, la jueza identifica que *“la Sra. A. M. C. y sus hijos conforman un grupo en situación de vulnerabilidad social por varios motivos: su condición de mujer viuda, la ausencia de familia ampliada a quien recurrir, la necesidad de cuidar, alimentar, educar y ayudar a crecer a 7 niños menores de edad, sin trabajo registrado ni bienes de propiedad y la carencia de una vivienda digna (con inminente fin del alquiler hasta ahora vigente)”*. Resaltando, específicamente, que *“sin perjuicio de no encontrarse L., J., C., T. y E. (los NNA) actualmente a cargo de su progenitora, en orden a la medida de protección de derechos oportunamente*

---

<sup>168</sup> Ver: Herrera, Marisa, “Políticas neoliberales, derechos sociales y derechos de infancia. Perspectiva crítica a treinta años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, RDF: 91, 5 Cita Online: AR/DOC/2482/2019.

<sup>169</sup> Tribunal de Familia nro. 2, Lomas de Zamora, 18/12/2017, “C.; N. L. J. s/ abrigo”, inédito. Ver al respecto: Salituri Amezcua, Martina M., “Exigibilidad de derechos de niños, niñas y adolescentes a través del Sistema de Protección Integral. Pobreza, violencias y burocracias”, RDF: 2019-I, 116 Cita Online: AR/DOC/3810/2018.

<sup>170</sup> En esta línea, y desde una visión globalizada de la praxis que observa el SPID en la provincia de Buenos Aires, se ha dicho: *“En un escenario actual de infancias cada vez más devastadas, empobrecimiento persistente y ausencia de políticas públicas dirigidas a transformar esa situación, la medida de abrigo es la forma de intervención más utilizada. La falta de recursos materiales y profesionales y la pérdida de expectativa de transformación de las condiciones que rodean la situación hacen que la separación de los niños del grupo de crianza deje de ser una medida de carácter instrumental para resultar la única respuesta a la situación de vulneración de derechos (...) Lo que ocurre es que la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los niños es padecida por sus progenitores y, sin una intervención que aborde esta cuestión, la separación del grupo familiar no podrá ser revertida”*. Añadiéndose: *“La normativa establece que las medidas en las que los niños son separados de su grupo de crianza únicamente se extenderán cuando no se hayan removido las condiciones que les dieron lugar. Lo que ocurre es que la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los niños es padecida por sus progenitores y, sin una intervención que aborde esta cuestión, la separación del grupo familiar no podrá ser revertida. Solo el 0,6% de las intervenciones consiste en derivación a programas de apoyo; por eso la extensión de las medidas de abrigo resulta de las estrategias de intervención y no de la incapacidad del grupo de crianza de atender a sus niños.”* (Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la crueldad XIII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en la provincia de Buenos Aires*, op.cit, p. 272 y ss.).

*dispuesta, es cierto que la nombrada no puede proveer actualmente, en forma autónoma para sí ni para sus hijos, los medios ordinarios de subsistencia que le permitieran revertir dicha situación”.* Así, en la resolución judicial se destacó *“la gravedad del caso”* y se dispuso que *“deberán adoptarse las medidas positivas necesarias para superar las dificultades referidas”* sobre la base del derecho a un nivel adecuado de vida, tendiente a asegurar la salud, la alimentación, la vivienda y el cuidado de lxs NA.

Por consiguiente, ordena al gobierno municipal que, en el plazo de 90 días, otorgue a la madre una vivienda digna para que pueda convivir con sus siete hijxs y, a la par, la autoriza a tramitar y gestionar ante la ANSES las asignaciones correspondientes, o en su defecto, que estas sumas sean depositadas en una cuenta a orden del tribunal.

De este modo, una vez más, se puede observar el cruce entre medidas de protección y DESC, sobre la base del derecho a la convivencia familiar, así como la perspectiva de género, al tratarse de una organización monoparental en la que una mujer era la jefa de familia.

Finalmente, cabe mencionar un fallo dictado el 17/1/2020 por el Juzgado de Familia N° 1 de Olavarría en el marco de un proceso de abrigo<sup>171</sup>. De acuerdo a los antecedentes del caso, se trata de una mujer (la sra. J. G. V.), madre de cuatro hijxs de 9, 7, 3 y 1 año, víctima de violencia de género por parte de su pareja convivencial (el sr. J. P. R.) y padre de su hija más pequeña. Quien, pese a las intervenciones del Servicio Local y de la Dirección de Políticas de Género, no podía sostener el corte de la relación y el 27/9/2019 el Servicio Local dicta medida de abrigo por lxs tres hijxs más grandes, que son institucionalizadxs. El 29/10/2019 se dicta la legalidad de la medida de abrigo.

Durante la medida, el plan estratégico de restitución de derechos consiste en la incorporación de J. G. V. a espacios terapéuticos y visitas coordinadas a sus hijxs institucionalizadxs. El 15/2/2019 el Servicio Local solicita la declaración de situación de abandono y adoptabilidad de lxs tres niñxs. En este contexto, la sra. J. G. V. impugna el pedido administrativo. En audiencia, señala que interrumpió definitivamente la relación con J. P. R. aunque vive en una casa de la familia de éste por no poder afrontar un alquiler; que hace una semana encontró trabajo en el servicio doméstico; y que uno de sus hermanos, junto a su cuñada, estaban dispuestos a prestarle ayuda en las tareas de crianza, habiéndose mudado desde Azul a Olavarría a tal fin. Así, se realiza informe socio-ambiental del que surge que la sra. logró alquilar una vivienda, no obstante persistir un contexto de pobreza estructural.

El juez sentenciante entiende que *“el trabajo desplegado por el Servicio Local no fue el adecuado a la problemática que atravesaba J., tanto como víctima de violencia de género, como*

---

<sup>171</sup> Juzgado de Familia N° 1 de Olavarría, 17/1/2020, “M. V, F. y Otro s/ abrigo” y su acumulado “S. s/ abrigo”, eDial AABB1B.

*a la situación de extrema pobreza en que quedó luego de interrumpir definitivamente la relación con R.”.*

En primer lugar, observa la conexión entre violencias, género y pobreza, señalando las dificultades que implica el aspecto económico para lograr quebrar con el círculo de agresión, así como la constatación de ausencia del debido accionar estatal al respecto. Considera que *“es una práctica generalizada en casos como el que nos ocupa, que el primer objetivo o meta que impongan los Servicios de Niñez y adolescencia es que la progenitora ponga fin a la relación violenta, imponiéndole para ello estrategias que generalmente –y sin el debido acompañamiento- resultan prácticamente imposible de cumplir no sólo para una mujer víctima de violencia sino para cualquier persona que, además, debe procurarse diariamente su sustento”*. De este modo, en *“el caso concreto de J., entre las distintas posibles causas, entiendo como decisiva, además del miedo, la dependencia económica respecto a R. y el aislamiento social (...) Durante la convivencia R. fue el “macho proveedor” no sólo para el sustento de J. y de la pequeña hija de ambos, sino también para los tres hijos de la Sra. V. y, como tal, consideró a “los proveídos” como cosas de su propiedad y actuó en consecuencia”*.

Por ende, el magistrado no advierte *“que J. tuviere de parte de los organismos intervinientes el acompañamiento y contención necesarios para poder superar tal situación, no obstante –probado está- la superó, logró separarse definitivamente de R. y recomenzar su vida sola con su pequeña hija y sus otros tres hijos institucionalizados. La ausencia del “macho proveedor” la dejó, sin embargo, en la más extrema pobreza; no advirtiéndose tampoco en este aspecto la necesaria presencia del Estado para colaborar a salir de ese lugar. Logró obtener un trabajo como empleada doméstica recién cuando el plazo de la medida de abrigo se había cumplido y luego logró alquilar una precaria vivienda con el objeto de finalizar definitivamente todo lazo con R. (...), todo ello sin ningún tipo de colaboración por parte del Servicio local y los demás organismos del Estado”*.

Siguiendo esta lógica, se visibiliza el cruce entre género y pobreza y las consecuencias que ello genera en los derechos de la mujer-madre y en sus hijos en relación al derecho convencional/constitucional a vivir en familia, preferentemente la de origen, y no ser separado de ella arbitrariamente. Por lo que, considerando el reconocimiento y la plena operatividad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, el juez sostiene que *“sin ignorar las dificultades que aún hoy se evidencian en el medio familiar y la debilidad subjetiva que presenta la progenitora, (...) no se halla presente en el caso de autos la situación de estricta excepcionalidad justificante de la separación definitiva de los niños F. MV, B.E.O.MV y S.A.S. de su madre, J.V. (...); lo contrario implicaría –a mi criterio- la declaración de una situación de desamparo y/o abandono por causas puramente económicas, de pobreza extrema”*, lo cual se encuentra vedado por la legislación.

En consecuencia, *“corresponde requerir al Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de Olavarría inicie de inmediato las gestiones a fines de procurar la asistencia social (...) no hace falta que la Provincia y el Municipio de Olavarría “creen” recursos económicos, sino que cuentan – o deben contar – con ellos en forma suficientes para asistir a J.V. en el cuidado y crianza de sus 4 pequeños hijos fuera de todo riesgo material o moral. Asimismo, deberá el Servicio*

*Local ofrecer a la Sra. V. ser incluida en algún plan de capacitación laboral a fin de que pueda, en el futuro, obtener mayores recursos económicos para criar y atender a sus hijos, como asimismo procurarle su incorporación a algún plan de acceso a una vivienda propia. El Servicio Zonal de Protección de Derechos será garante de que estas obligaciones se cumplan”.*

Así, sobre la base de las consideraciones y fundamentos detallados, el magistrado resuelve rechazar la petición del Servicio Local y acoger la pretensión formulada por la sra. J.G.V., imponiendo la restitución de sus hijos. En el marco de esta decisión, ordena al Servicio Local de Olavarría: 1) solucionar el problema habitacional actual de la sra. J.G.V., debiéndosele asignar una vivienda digna por un plazo mínimo de 2 años, a la par de gestionar su inclusión para la adjudicación de una vivienda en el plan que eventualmente pudiese encontrarse vigente a nivel municipal, provincial o nacional o estarlo en el futuro, debiendo realizar el acompañamiento para que la sra. y sus cuatro hijos se trasladen a vivir a la misma<sup>172</sup>. 2) Brindar la asistencia económica necesaria a la sra. V. a efectos de posibilitarle que la misma satisfaga las necesidades que implica su subsistencia y la de su núcleo familiar en condiciones dignas. 3) Gestionar y brindar un jardín maternal para albergar a sus hijos en los horarios de trabajo de su madre. 4) Ofrecer a la sra. V. ser incluida en algún plan de capacitación laboral. 5) Realizar el seguimiento del núcleo familiar, informando los resultados al Juzgado con una periodicidad mensual durante los primeros seis meses, bimestral durante el segundo semestre y trimestral durante el segundo año. 6) Dar continuidad al tratamiento psicológico de los niños, en la forma y condiciones en que venía desarrollándose, así como también el inicio de tratamiento terapéutico por parte de la sra. V.

Una última consideración de este interesante precedente versa sobre la conexión de esta temática con el derecho de defensa. Al respecto y considerando previamente que *“la labor del Servicio Local puede calificarse, al menos, como deficitaria; toda vez que durante todo el transcurso de la medida no presentó ninguno de los informes periódicos establecidos en el artículo 35 del Decreto 300/05, ni consta que dicha obligación haya sido cumplida respecto del Servicio Zonal. Es más, habiendo vencido el plazo de la medida, debió el suscripto intimar al Servicio a presentar la Conclusión del Plan Estratégico de restitución de derechos”*, se pone el énfasis en señalar que *“la mencionada omisión en un procedimiento donde se encuentran tan caros intereses en juego no resulta ser una cuestión menor, por cuanto repercute directamente en el legítimo derecho de defensa —en este caso de la progenitora— toda vez que se le impidió plantear modificaciones al plan estratégico y/u ordenar medidas en los casos de haber tomado conocimiento que las mismas no se estaban cumpliendo estrictamente o que existían inconvenientes en su cumplimiento. Y, fundamentalmente por los efectos negativos que la prolongada*

---

<sup>172</sup> Se establece, asimismo, que vencido el plazo de 10 días y efectivizada la restitución ordenada, se debe informar al Juzgado dentro del plazo de 24 horas, indicando dirección de la vivienda y descripción de sus condiciones y la ayuda económica concreta que mensualmente se le brindará. En ningún caso, el retraso en la obtención de la vivienda por un mayor tiempo que el establecido, podrá ser excusa para retardar la restitución de los niños, debiendo adoptar medidas provisionales que aseguren el alojamiento de los mismos en un ambiente digno, cómodo y privado.

*institucionalización produce en los niños*”. Sobre este punto, a la luz de la perspectiva de género, profundizaremos en el siguiente apartado.

## 5.2. *Ser mujer-madre y acceder a la justicia. Interpelando el derecho procesal clásico*

El derecho procesal contemporáneo no es ajeno a la fuerza e impacto de la doctrina internacional de los derechos humanos; por el contrario, es este espectro normativo en el que la tutela judicial efectiva<sup>173</sup>, más conocida como acceso a la justicia, despliega con mayor fortaleza sus efectos jurídicos.

¿Qué interesa precisar en términos de acceso a la justicia en nuestro estudio? La necesidad de reconocer y enfrentar los obstáculos que observa acceder al sistema de justicia para efectivizar derechos en general, lo que se recrudece o afianza cuando involucra personas en condición de vulnerabilidad, entre ellas, las mujeres como bien lo reconoce el reiterado art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional. De ahí, que los encargados de interpretar y aplicar las normas que rigen el proceso deben llevar a cabo una actuación más enérgica para mitigar, vencer o eliminar las limitaciones del entramado social; en otras palabras, la justicia puede y debe contribuir a la reducción de desigualdades sociales.

En esta línea, cabe recordar las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008. Este documento, de gran impacto en la región, tiene “*como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial*” (Sección 1era. sobre “Finalidad”).

En lo que aquí interesa resaltar, la Sección 2da. sobre “Beneficiarios de las reglas” reconoce que podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, el género, la edad y la pobreza; es decir, registra a dichas categorías como condicionantes adversos para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, si de género y derecho procesal se trata, no se debe perder de vista el Código Procesal de Familia de Río Negro sancionado en el 2019 cuyo art. 5 dispone en su última parte que “*El conflicto de familia se aborda con perspectiva de género*”.

---

<sup>173</sup> Este principio se encuentra consagrado en el art. 18 de la CN. Asimismo, está incluido en los tratados internacionales de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional, entre otros, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 10 y 11); en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. 28); en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8º y 9º); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 14) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 40). Para acceder a un síntesis sobre los estándares fijados por el plano regional, ver: Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nro. 13: protección judicial, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo13.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

Veamos cómo opera o reacciona el poder judicial desde un enfoque de género, enriquecido o nutrido por una noción más amplia como lo es la vulnerabilidad<sup>174</sup>. Ejemplo elocuente resulta ser la sentencia dictada por Sala II la Cámara Civil y Comercial de Morón, el 20/3/2018<sup>175</sup>. En esta ocasión, se aborda la declaración de deserción de la apelación interpuesta por la madre de tres niñas, contra la sentencia que declara la situación de adoptabilidad de sus hijas, por no haberse presentado la expresión de agravios en el momento procesal oportuno<sup>176</sup>.

La plataforma fáctica era la siguiente. En fecha 21/8/2015, las hijas de la Sra. S. G. L. (P. A. F. L., M. J. A. F. L. y W. R. G. L.) fueron institucionalizadas, a razón de que el Servicio Zonal denuncia un posible abuso sexual infantil, situación que es puesta en conocimiento de la Fiscalía General por la asesora interviniente el 21/8/2015. Posteriormente, se decreta la situación de adoptabilidad de las tres hijas de S. G. L., quien apela patrocinada por la Defensoría. Tal recurso es concedido, disponiéndose la remisión de las actuaciones a la Defensoría. Recibidas el 27/11/2017, la auxiliar letrada de la dependencia informa que S. G. L. no se presentó, pese a haber sido citada por telefonograma, y devuelve las actuaciones al juzgado, siendo la finalidad de dicha vista la fundamentación del recurso, que, debido a la ausencia de la madre, se declara desierto.

Así las cosas, el interrogante que guía la resolución judicial es el siguiente: ¿Es correcto declarar desierto un recurso cuya finalidad es cuestionar una decisión tan fuerte y trascendente para esa familia, como lo es la declaración de adoptabilidad de las tres niñas, frente a una madre que se opone a ello férreamente? La

---

<sup>174</sup> Para ampliar en esta línea ver: Herrera, Marisa, “El lugar de los derechos sociales. En la agenda de las relaciones de familia, infancias y adolescencias”, en Herrera, Marisa, de la Torre, Natalia y Fernández, Silvia (dirs.), *Derecho de familia en el NEA desde la perspectiva jurisprudencial*, Resistencia, Contexto, 2019, T. I. ps. 16- 64.

<sup>175</sup> Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Morón, Sala II, 20/03/2018, “F. P. Y OTROS/A s/abrigo”, eldial.com, AAA7D6. Comentado por: Martín, Jorgelina A., “El rol del juez en los procesos de familia a la luz de los arts. 1º, 2º y 3º del Cód. Civ. y Com. Revocación de oficio de la deserción del recurso de apelación”, RDF: 2018-V, 47 Cita Online: AR/DOC/3447/2018.

<sup>176</sup> Sobre es punto, es decir, el cruce entre mecanismos de separación familiar y acceso a la justicia, en especial, los modos de citación, cabe precisar el fallo dictado por la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de Neuquén, en fecha 4 de abril de 2019. El caso llega conocimiento de la Alzada a partir de la apelación interpuesta por el órgano administrativo local contra la decisión de grado que deniega la notificación de la apertura del proceso de declaración de situación de adoptabilidad al domicilio electrónico de la progenitora de la niña que había constituido en el proceso de protección de derechos. En esta oportunidad, se confirma la sentencia recurrida pues, en atención al objeto del proceso, no puede prescindir de los claros principios y reglas establecidas en los arts. 607, 608, 609 y 610 del CCyC, los que a su vez deben compatibilizarse con la exigencia de que la niña y padres intervengan como sujetos procesales en el trámite; en consecuencia, para un adecuado resguardo de la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio, la notificación de la demanda debe efectuarse en el domicilio real. (En: <http://200.70.33.133/cmoe-xt.nsf/1f69a95ddfc04904032579df0055f4b6/78118d2b678e67a60325842c00519f0b?OpenDocument>, compulsado el 07/10/2019).



respuesta negativa se impone, y ello es resaltado por la Cámara al resolver dejar sin efecto la resolución en crisis, brindándose diferentes argumentos. A saber:

— *“las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose de personas vulnerables. El art. 706 del Código Civil y Comercial pone de resalto una serie de principios rectores que deben aplicarse en los procesos de familia. Entre ellos se destaca el deber de respetar el principio de tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia (...) a la hora de aplicar el derecho los jueces deberían interpretar las leyes de suerte que por vía de esa interpretación se corrija la posición de inferioridad del grupo vulnerable en cuestión; la hermenéutica jurídica tiene un valor transformativo que el Estado no puede soslayar en tanto obligado a la igualdad y no discriminación de grupos vulnerables”.*

— *“lo convencional atraviesa el derecho procesal (y los procesos en concreto) ampliando, de manera formidable, nuestros deberes como directores del proceso, con lo cual adquiere una nueva relevancia la obligación de mantener la igualdad de las partes (art. 34), lo cual ya no va a significar solo el mandato de evitar el trato desigual, sino también el de buscar cursos de acción que —desde la perspectiva de la eficacia de prestación jurisdiccional— nivelen las desigualdades inherentes al complejo contexto social en el que nos toca intervenir”.*

— *“La deserción, como lo sabemos, es una sanción legal que opera -entre otras cosas- cuando quien interpuso un recurso, no concurrió a fundarlo. Implica, a decir de Palacio, una suerte de ‘desistimiento tácito’ del recurso (...) la recurrente es una mujer, de aproximadamente 40 años de edad, con escasez de recursos personales y otros hijos a su cargo. En condiciones económicas precarias, lo que la ha llevado a comenzar a intervenir por intermedio de la defensa oficial. Evidentemente, la Sra. L. se encuentra en condiciones (objetivas) de vulnerabilidad”.*

— *“tenemos la obligación de velar por que todos estos factores no redunden -por acción u omisión- en un trato discriminatorio hacia la Sra. L., actuando -dentro de lo factible- las mayores posibilidades niveladoras que pudieran ser menester y para resguardar el ejercicio más pleno de sus derechos”.*

— *“en este tipo de procesos (donde está en juego el vínculo familiar) no caben rigideces ni estrecheces procesales, resultando menester la asunción de la postura que resguarde, de manera más intensa, los derechos de todos los involucrados y que, a la vez, vele por la compatibilización de los mismos”.*

## **6. Interseccionalidad: las vulnerabilidades múltiples en el SPID. Derechos sociales, violencias y salud mental**

Previo a dar por concluido el presente capítulo, nos importa ahondar sobre nuestro objeto de estudio desde la óptica o enfoque interseccional. En consecuen-

cia, a través de este último apartado y partiendo de la reflexión acerca de la noción de “interseccionalidad” y sus implicancias (provenientes del sistema interamericano de protección de los derechos humanos), pasaremos a analizar su cruce con los derechos de NA considerando su operatividad en los circuitos del SPID, principalmente, desde dos aristas de enorme relevancia jurídica y social en nuestra realidad actual: a) la salud mental; y b) el embarazo adolescente y las violencias, en conexión con los derechos sexuales y (no) reproductivos de NA. Lo cual, adquiere aún ribetes más específicos y tensionantes cuando a ello se le agregan contextos de vulnerabilidad socioeconómica.

### 6.1. *¿De qué hablamos cuando hablamos de “interseccionalidad”? Lineamientos regionales*

La interseccionalidad se trata de un concepto más o menos novedoso en la jurisprudencia regional interamericana<sup>177</sup>, que aparece por primera vez en la escena contenciosa de la Corte IDH a través del mencionado caso “Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador” resuelto en fecha 1/09/2015<sup>178</sup>. En esta ocasión, la Corte acude a la interseccionalidad para explicar una forma específica de discriminación de la que fue víctima una persona a consecuencia de una asociación o confluencia de dife-

<sup>177</sup> Cabe precisar que el concepto de interseccionalidad también ha sido utilizado en el plano universal, más precisamente, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, quien destaca que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del art. 2 de la CEDAW: “*La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer (...). La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas (así como) aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones*” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16/10/2016, Recomendación General nro. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párrafo 18, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338>, compulsado el 01/03/2020).

<sup>178</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 01/09/2015, “Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador”, párrafo 290, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf). El concepto es profundizado posteriormente en: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 03/11/2016, “I.V. Vs. Bolivia”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_329\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf); Corte Interamericana de Derechos Humanos, 08/03/2018, “V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_350\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf); Corte Interamericana de Derechos Humanos, 09/03/2018, “Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf); Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28/11/2019, “Mujeres víctimas de tortura sexual en atenco vs. México”, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf). Compulsados el 01/03/2020.

A los fines de obtener un análisis sintético, se recomienda: Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Nro. 14: igualdad y no discriminación, ps. 32 y ss., disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>, compulsado el 01/03/2020.



rentes factores de vulnerabilidad: mujer, persona con VIH y discapacidad, menor de edad y estatus socioeconómico; aspectos que entrecruzados agravaron los daños sufridos.

¿La interseccionalidad es sinónimo de la acumulación de distintas causas de discriminación en contra de una persona? No precisamente, la interseccionalidad resulta de la interacción y condicionamiento entre sí de varios factores de discriminación; por lo tanto, ante la inexistencia o alteración de alguno de esos factores, la discriminación deriva en un resultado diferente. En palabras de la Corte IDH: “*la confluencia de factores de discriminación de manera interseccional resulta en una experiencia discriminatoria que se diferencia de la simple acumulación en contra de una persona de distintas causas discriminación*”<sup>179</sup>; es el “*el resultado del actuar entrecruzado de todas las razones*”<sup>180</sup>.

## 6.2. La interseccionalidad en los circuitos del SPID

¿Por qué abordar la interseccionalidad? Por fuerza e impacto de la realidad social. A esta altura del desarrollo del presente, y tomando a la jurisprudencia nacional como termómetro, fácilmente podemos observar que una gran cantidad de los casos estudiados reúne varios indicadores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados -como ser género, edad y situación socioeconómica-, en los que esa experiencia adversa se da por un entretejido de categorías que se fusionan y retroalimentan entre sí.

El enfoque propuesto en este apartado, entrecruzado con el SPID, ha sido puesto de resalto por la CIDH en el precitado informe sobre los Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos de la Niñez, en los siguientes términos: “*La situación de vulnerabilidad de las familias se agrava cuando interseccionan dos o más factores de vulnerabilidad. El Estado a través del SNP debe estar en capacidad de poder identificar a las familias en mayor situación de vulnerabilidad para prestarles una atención especial, como las familias pobres, indígenas, de un grupo étnico tradicionalmente discriminado, mono-parentales, aquellas conformadas por padres-madres adolescentes, y las familias en la que alguno de sus integrantes –ya sea el niño o los progenitores- tenga alguna discapacidad*”<sup>181</sup>.

A continuación, nos proponemos cavilar el cruce que nos emplaza en clave interseccional ¿Cómo? A partir de una relectura de la interacción entre preservación de vínculos familiares y acceso a DESC, identificándose diferentes formas de discriminación y cómo éstas interactúan entre sí. O en palabras más coloquiales, registrar desigualdades en un contexto desigual.

<sup>179</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, 09/03/2018, “Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala”, op.cit., párrafo 277.

<sup>180</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 09/03/2018, “Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala”, op.cit., párrafo 276

<sup>181</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, op.cit. Párrafo 397.

## 6.2.a) *Salud mental*

Si de derechos sociales e interseccionalidad se trata, imposible evitar algunas consideraciones en torno a la discriminación con motivo de discapacidad; y desde ese prisma, profundizar sobre el derecho a la salud mental<sup>182</sup>, espectro jurídico que está regido por el denominado “modelo social” que orientan los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el campo temático que nos convoca, cabe traer a colación la resonada sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 7/06/2016<sup>183</sup>, en la que se adiciona a la discapacidad como vector analítico, entrecruzado por el género y la condición social. Precisamente, la máxima instancia federal del país tuvo ocasión de resolver el planteo de restitución del hijo interpuesto por la madre, una mujer con discapacidad, que había sido separada del niño en forma inmediata a su nacimiento.

La plataforma fáctica era la siguiente: el 6/04/2012 nace el niño J. M. I., hijo de la Sra. C. M. I., persona con discapacidad. A partir de un informe socio-ambiental realizado en mayo de ese año, en el marco del proceso de incapacidad de la hermana de la Sra. C. M. I. -en el que se pone de resalto “*la grave situación de vulnerabilidad*” en la que se encontraba el niño recién nacido-, el Ministerio Pupilar promueve trámite de “protección especial” respecto de J. M. I., lo que motiva su institucionalización en el Hogar Querubines en donde permanece hasta la fecha del dictado de la sentencia de marras. Ante el pedido de reintegro formulado por la madre, se

---

<sup>182</sup> Conforme la Ley nacional nro. 26.657 sobre Salud Mental, “*se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona*” (art. 3). Por su parte, el decreto reglamentario nro. 603/2013, profundiza esa definición y establece que debe entenderse por “*padecimiento mental a todo tipo de sufrimiento psíquico de las personas y/o grupos humanos, vinculables a distintos tipos de crisis previsibles o imprevistas, así como a situaciones más prolongadas de padecimientos, incluyendo trastornos y/o enfermedades, como proceso complejo determinado por múltiples componentes*” (art. 1).

<sup>183</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07/06/2016, “J. M. I. s/Protección especial”, disponible en: <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/068/818/000068818.pdf>, compulsado el 01/03/2020. Recomendamos la lectura del siguiente comentario al fallo: Muñoz Genestoux, Rosalía y Robba, Mercedes, “El derecho de las mujeres con discapacidad a la maternidad”, RDF: 2016-VI, 19 Cita Online: AR/DOC/4914/2016.

Sobre el cruce entre salud mental y situación de adoptabilidad ver, entre otros: Cámara Segunda de Apelación, Sala Primera, La Plata, 09/05/2019, “F. J. M. Y OTRO/A S/ ABRIGO”, Rubinzal Culzoni Online RC J 5062/19; Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala III, 20/05/2019, “V. F. M. S/ Materia a categorizar”, Rubinzal Culzoni Online RC J 7610/2019; Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala III, 24/06/2019, “V. A. I. s. Abrigo”, Rubinzal Culzoni Online RC J 5062/19; Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 04/11/2015, “G. A. M. insania y curatela y causas acumuladas”, LL Cita Online: AR/JUR/46459/2015; Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes, 16/05/2013, “A. A. E. s/ prevención”, LL Cita Online: AR/JUR/22313/2013.

ordena su evaluación por junta médica en el Hospital Moyano, el que informa que la Sra. C. M. L. “*se encuentra en condiciones de convivir y realizar el cuidado de su hijo, bajo control y supervisión periódica*”.

Paralelamente, por iniciativa de la Sra. C. M. L., en octubre de 2012 se gestiona el estudio sobre la viabilidad de alojamiento conjunto madre-hijo, lo que se imposibilita ante la carencia de dispositivos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que se adapten a tal objetivo. Tal respuesta, motiva el señalamiento del Ministerio Pupilar en el sentido de que la inexistencia de dispositivos no excusa al Poder Ejecutivo de brindar sistemas de apoyo, y por lo tanto, deben urgirse las medidas administrativas para obtener una solución apropiada en cuanto a la prestación de asistencia conjunta.

Frente a este panorama, en la primera instancia se intima a la Sra. C. M. L. a que en el plazo de cinco días exprese un proyecto de vida concreto sobre J. M. L. Ante su silencio, se resuelve decretar el estado de abandono y adoptabilidad del niño en los términos del art. 317, inc. a), Cód. Civil entonces vigente. La decisión es confirmada por la Alzada, instancia que deja a salvo el mantenimiento de un régimen de comunicación<sup>184</sup>. Contra este decisorio la madre interpone recurso extraordinario federal, cuya denegatoria da lugar a la queja; la cual acogida favorablemente por la Corte, da lugar al reintegro de J. M. L. a su madre, previo proceso de adaptación, por los siguientes fundamentos que toma del dictamen de la Procuración General de la Nación<sup>185</sup>:

— *“obervo ante todo que C.M.L se mantuvo a derecho durante el curso del presente proceso, en el que participó activamente y en el que permaneció a disposición de los tribunales, perseverando en la voluntad de hacer efectiva su función materna. Es de resaltar (...), que la presente acción de protección de persona no se inicia por la demostración de la incapacidad de la madre en la crianza de su hijo, ya que se dispone su apartamiento y derivación a un hogar directamente al ser dado de alta del servicio de Neonatología luego de su nacimiento, sin haberle permitido en ningún momento convivir con éste, lo que ha venido reclamando en todo el proceso”*.

— *“si bien los expertos reconocen que cuando nació J.M.L su madre no contó con los apoyos suficientes para ejercer su rol, en la actualidad ponderan que ello ha cambiado. Al respecto, expresan que C.M.L aprendió la función parental, la cual ejerce con otro hijo más pequeño -M.D.L, nacido el 17/04/14-, a lo que se adiciona que ahora dispone de apoyos para desempeñarse como madre”*.

— *“a la fecha, el grupo familiar contaría con ingresos mixtos, fruto de*

<sup>184</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala B, 15/07/2014, “L., J. M. s/ protección especial”, LL Cita Online: AR/JUR/90352/2014.

<sup>185</sup> Procuración General de la Nación, 04/05/2016, “J. M. L. s/Protección especial”, disponible en: <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/068/819/000068819.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

*la labor del abuelo y de la inclusión en programas y subsidios estatales -pensiones por discapacidad y subsidio del Programa para familias en situación de calle- así como prestaciones del Programa Federal de Salud y del G.C.A.B.A., además de la asistencia de instituciones de educación general y especial”.*

— El razonamiento del fallo en crisis *“luce dogmático y prescinde de las directivas convencionales y legales (...) En primer término, la existencia de necesidades de estímulo y contención no puede constituir por sí, un argumento válido para despojar a una persona con retraso madurativo de la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos fundamentales. Antes bien, es la presencia de esas necesidades la que impele al sistema universal de derechos humanos para imponer a la autoridad pública la carga positiva de prestar los apoyos y ajustes razonables”.*

— *“la cámara llegó a una conclusión de carácter eminentemente psicológico -como es, reitero, la imposibilidad de sostenimiento del deseo materno-, sin recabar previamente los elementos imprescindibles para ello (...). De tal forma, no se adecuó a las exigencias del debido proceso, las que revisten un singular vigor en el presente por las hondas repercusiones que la solución adoptada acarrea en el ámbito de los derechos humanos de C.M.L y de sus dos hijos J.M.L y M.D.l.”.*

— *“La invocación al interés superior del niño para ser colocado en situación de adoptabilidad, sin la correspondiente evaluación del perjuicio que le ocasionará ser criado por una posible familia adoptiva, lejos de su madre, de su hermano menor quien sí convive con ella y de la restante familia materna, (...) es una clara demostración de la ausencia de una debida fundamentación”.*

— *“el fallo plantea apodícticamente la imposibilidad parental para garantizar y promover el bienestar y desarrollo del niño, olvidando que la atribución de consecuencias de tamaño magnitud está vedada, sin antes haber diseñado un sistema de apoyos ajustados al caso y haber verificado su fracaso o la imposibilidad de su puesta en práctica (...) el fallo no efectuó la ponderación que la hermenéutica constitucional le requería; con lo cual, ha puesto a las Convenciones sobre los Derechos del Niño y de las Personas con Discapacidad, al margen de la solución discutida”.*

Otro fallo en el que se aborda la discriminación por motivos de discapacidad, en el marco de un proceso en el que se discute la situación de adoptabilidad de un NA en función del reiterado art. 607 inc. c) del CCyC, es el dictado meses más tarde por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Gualeguaychú, más precisamente, el 10/11/2016<sup>186</sup>.

Harto sintético, el caso involucra a una familia monoparental, comandada por la Sra. E. M. A. de 41 años de edad, con retraso madurativo, sin red familiar,

---

<sup>186</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Gualeguaychú, Sala I, 10/11/2016, “A. J. y A. J. G. s/ declaración de estado de abandono y guarda para futura adopción”, LL Cita Online: AR/JUR/100089/2016.

cuyos ingresos provienen de lo que percibe como trabajadora doméstica; y sus hijos los niños J. G. A. nacido el 12/06/2013, y J. N. A. nacido el 6/12/2014.

A raíz de una denuncia por maltrato efectuada por los vecinos, interviene el organismo de protección y decreta una medida excepcional por la que ambos hermanos son institucionalizados en otra localidad en enero de 2015. Ello motivado en el informe social elaborado el mes anterior, en el que a la par de concluir la necesidad de dictar tal medida, deja planteada la posibilidad de decretar la situación de adoptabilidad como “*medida superadora*” a la institucionalización, a razón de: la corta edad de los niños; la necesidad de la madre de realizar tratamiento psicológico y psiquiátrico; y el desconocimiento de la identidad del padre, así como sobre la existencia de miembros de la familia ampliada. La medida excepcional es prorrogada en dos oportunidades.

A la par, el juzgado interviniente dispone la prohibición de acercamiento de la Sra. E. M. A. respecto de sus hijos. Si bien la madre solicita el levantamiento de dicha restricción y un régimen de comunicación con los niños, luego de sucesivas vistas y traslados al Ministerio Público y al órgano administrativo, el pedido nunca fue resuelto.

Posteriormente, la Defensora presenta el pedido de declaración de situación de adoptabilidad de los niños y la madre se opone. Según el informe del equipo técnico del juzgado, si bien la Sra. E. M. A. desea recuperar a sus hijos, no está en condiciones para ejercer el “rol materno” por cuanto no realizó el tratamiento psicológico y psiquiátrico que se le sugirió; agregando a ello un diagnóstico de trastorno esquizoide, con proclividad a presentar crisis y descompensaciones psíquicas graves y de riesgo para sus hijos por la falta de tratamiento.

En este contexto, la primera instancia declara la situación de adoptabilidad de los hermanos A. La resolución es apelada por la madre por lo que el caso llega a conocimiento de la Alzada, quien rechaza el remedio procesal intentado y confirma la sentencia recurrida, pero modificando su alcance conforme se verá enseguida.

¿Cuáles fueron las directrices del decisorio? En primer término, efectúa varias consideraciones sobre las (no) políticas de fortalecimiento familiar, acorde a las circunstancias que el caso ameritaba, durante la ejecución de la medida excepcional; identificándose a la par, el sesgo y las resistencias del órgano administrativo fundadas en la discapacidad de la madre: “*la mirada protectoria aquí desplegada fue incompleta o sesgada desde el punto de vista convencional. El ejercicio del rol materno por parte de E. M. fue descartado desde el informe de situación de fecha 19/12/2014, esto es, cuando aquella había recién dado a luz (...) No surge de ninguna de las actuaciones que durante la medida de protección excepcional, se efectuaran estrategias tendientes a que la progenitora realizara los tratamientos necesarios para los problemas en su salud mental, varias veces aludido pero nunca afrontado mediante los mecanismos tuitivos (tales como apoyos, salvaguardas y ajustes razonables)*”. Añadiéndose: “*Ni medida de protección excepcional de J. G. y J. N., ni en este procedimiento tendiente a la*

*solución adoptiva, se visualizó el derecho de la Sra. A. a criar a sus hijos a pesar de las afecciones detectadas en su salud mental, y lo que es más importante a que al Estado le procure los medios para poder concretarlo, a partir de servicios de apoyo indispensables para incrementar el nivel de autonomía en la vida cotidiana y el ejercicio de los derechos. Tampoco parece atendido que los niños aquí involucrados tenían derecho a que eso se cumpliera, por lo que no es válido limitar la censura a la inacción de la madre frente a los tratamientos que se le sugirieron”.*

Entonces ¿por qué se confirma la declaración de adoptabilidad? Principalmente, por la falta de red familiar continente y el paso del tiempo, lo cual se entiende “*impide procurar en esta oportunidad el fortalecimiento de la progenitora para el ejercicio de su rol materno, por el alto costo que podría implicar en la vida de los niños un nuevo fracaso en el intento de garantizar sus derechos (...) cada día que pasa incrementa el riesgo de que el transcurso del tiempo convierta a la situación actual del niño en la única respuesta y que las otras posibilidades, que incluyen el relacionamiento con la madre y familia biológica, se vuelvan más distantes (...), y esa es la situación aquí verificada en la que los niños de tan corta edad, requieren la urgente contención estable de una familia, y no pueden ya esperar, que Estado repare las omisiones aquí constatadas”.*

En este orden de ideas, en un intento de traer a consideración las múltiples causas de discriminación de la que es víctima la madre, se esboza: “*M., madre soltera (...) humilde y sola en una pequeña comunidad del interior de la provincia, con una discapacidad en función de su salud mental, merecía ser juzgada en sus posibilidades parentales además con perspectiva de género. Esa mirada posibilita hacer realidad en el quehacer jurisdiccional el derecho a la igualdad, en función de su invaluable potencial para la transformación de la desigualdad formal, material y estructural, a partir de lo cual, podemos ser agentes de cambio en el diseño y ejecución del proyecto de vida de las personas. Esto requiere a veces como en este caso, un ejercicio de desconstrucción de la forma en que se ha interpretado y aplicado el Derecho”.*

En suma, si bien considera que los agravios no son procedentes, por lo que confirma la sentencia en crisis, lo hace ampliándola con el siguiente alcance: a) encomendar al registro de aspirantes a guarda con fines de adopción que en la selección de legajos tenga en cuenta el perfil de los pretendientes adoptantes a respetar la historia de vida de los hermanos A., así como la vinculación de éstos con la Sra. E. M. A.; b) ordenar al juzgado de origen la concreción de la vinculación madre e hijos mediante un plan de acción específico que se ensamble con el abordaje y restitución de derechos de la Sra. E. M. A., y las restantes facetas del proceso adoptivo; y c) encomendar al Ministerio Público de la Defensa llevar a cabo las acciones positivas tendientes a garantizar los derechos de la Sra. E. M. A.

Como se puede apreciar, ambos fallos traídos a estudio colocan en el escenario múltiples factores y riesgos de discriminación asociados a la condición de mujeres, personas con discapacidad y en situación -mayor o menor- de carencia de recursos materiales, a lo que el segundo caso adiciona la falta de red familiar. Es esta intersección la que da origen a una situación particular y una forma específica de



discriminación, pues si alguno de dichos factores estuviese ausente, la discriminación habría tenido un destino y naturaleza diferente.

El Estado, a través de los operadores administrativos y judiciales de protección de derechos, pueden fortalecer o debilitar a una persona en la que concurren una mixtura de causas de vulnerabilidad y exclusión social. El punto es, insistimos, desde qué mirada, con qué recursos y de qué manera intervenir.

### 6.2.b) *Embarazo adolescente y violencia(s)*

Llegando al final de nuestro análisis, quimérico e insensato sería dejar a un lado la problemática en torno al embarazo adolescente<sup>187</sup>. Según un informe publicado por Amnistía internacional, nuestro país se ubica por encima del promedio mundial de embarazo adolescente: mientras a nivel global se estiman 49 nacimientos por cada 1.000 adolescentes, en Argentina la cifra asciende a 65,6.<sup>188</sup> El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el último informe anual de actividades, advierte que los recién nacidos de madres adolescentes representaron un 13% del total de nacimientos ocurridos durante el año 2017 (94.079 de 704.609, dentro de los cuales, 2.493 involucran niñas o adolescentes menores de 15 años), y rondan el 20% en varias provincias del NOA y del NEA. Del total referenciado, el 60, 8% corresponde a embarazos no intencionales<sup>189</sup>.

Así, la distribución del embarazo adolescente se vincula de manera directa con el nivel de desarrollo. A mayor desarrollo, menor fecundidad. Sucede que la incidencia es marcadamente superior en las provincias del norte del país, donde el porcentaje de nacidos vivos producto de un embarazo adolescente se incrementa hasta representar cerca del cuarto del total registrado a nivel anual<sup>190</sup>.

Otra arista que merece especial atención y preocupación se vincula con el embarazo de niñas o adolescentes menores de 15 años de edad. No sólo por el riesgo de mayores complicaciones físicas que ello representa, sumado al profundo costo desde la óptica psicosocial (como gráfica la campaña “*niñas, no madres*”<sup>191</sup>); sino porque además, aumenta significativamente la probabilidad de que el embarazo sea producto de abuso sexual, relaciones forzadas y explotación sexual<sup>192</sup>. Sobre este

---

<sup>187</sup> Ver: Silva, Sabrina Anabel, “¿Autonomía vs. protección especial? De vulnerabilidades, adolescencias y acceso a la justicia”, Rubinal Culzoni Online RC D 977/2019.

<sup>188</sup> Amnistía Internacional, “Embarazo en la adolescencia en Argentina”, p. 2, disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/05/05-Embarazo-Adolescente.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

<sup>189</sup> UNICEF, Informe anual de actividades Argentina 2018, disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/media/4916/file/INFORME\\_EXTENSO\\_2018\\_VF.pdf](https://www.unicef.org/argentina/media/4916/file/INFORME_EXTENSO_2018_VF.pdf), compulsado el 01/03/2020.

<sup>190</sup> UNICEF, “Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina”, p. 41, disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/2211/file/SITAN.pdf>, compulsado el 01/03/2020.

<sup>191</sup> Ver: <https://www.ninasnomadres.org>, compulsado el 01/03/2020.

<sup>192</sup> Amnistía Internacional, “Argentina. Informe al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas 78th session, 14 may- 1 june 2018”, p. 5, disponible en: <https://www.amnesty.org/down->



punto, se ha afirmado: “*A menor edad de la adolescente es mayor la incidencia de relaciones no consentidas, mayor diferencia de edad con el varón cogestante y menor la probabilidad de uso de métodos anticonceptivos (...) estos embarazos por su rango etario son el producto de la falta de poder de decisión y de circunstancias que escapan al control de la niña y adolescente, con un alto porcentaje de consumación en situaciones de abuso sexual*”<sup>193</sup>.

En este sendero empírico, se afirma que la problemática es interseccional, esto es, que suele ser el resultado, o estar asociada, a un entretreído de factores: pobreza; uniones tempranas; exclusión/abandono de la escuela; violencia sexual; falta de educación sexual integral<sup>194</sup> a edades tempranas y ausencia de servicios de salud accesibles y amigables; falta de acceso al aborto legal<sup>195</sup>; entre los principales<sup>196</sup>.

Ahora bien, ¿qué ocurre con lxs progenitores adolescentes<sup>197</sup>? ¿Cómo opera el deber de protección especial que se reconoce a favor de todxs lxs NA, que

---

load/Documents/AMR1382552018SPANISH.pdf, compulsado el 01/06/2019.

<sup>193</sup> Ministerio de Salud, “El embarazo no intencional en la adolescencia”, p. 8, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_embarazo\\_no\\_intencional\\_en\\_la\\_adolescencia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_embarazo_no_intencional_en_la_adolescencia.pdf), compulsado el 01/03/2020.

<sup>194</sup> La ley 26.150 crea Programa Nacional de Educación Sexual Integral, con el objeto de garantizar a todxs lxs estudiantes el “*derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal*” (art. 1).

<sup>195</sup> Desde 1921 el aborto es legal en casos de violación y de peligro para la vida o salud de la mujer. Así lo confirmó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el resonado caso “F.A.L”, de fecha 13 de marzo de 2012 (CSJN, 12/03/2012, LL Cita Online: AP/JUR/55/2012); oportunidad en la cual, aclaró la manera en que debía interpretarse el art. 86 del Código Penal, estableciendo que el aborto legal debe realizarse, sin necesidad de autorización judicial, siendo suficiente, en los casos de violación, la declaración jurada de la mujer. Además, exhortó a las autoridades nacionales, de la Ciudad de Buenos Aires y provinciales a eliminar todas las barreras administrativas o fácticas a través de la implementación y operativización de protocolos hospitalarios para la atención de abortos no punibles. Sin embargo, a siete años del fallo, el acceso al aborto legal no está siendo implementado en todo el territorio nacional. Tan sólo nueve jurisdicciones cuentan con protocolos que se ajustan casi en su totalidad a lo dictado. A su vez, siete provincias tienen protocolos que no se ajustan a lo ordenado por la Corte y ocho no cuentan con protocolo. (Ver: Amnistía Internacional, “#AbortoSinBarreras”, disponible en: <http://amnistia.org.ar/informe2018/sitio-web-aborto-sin-barreras>, compulsado el 01/03/2020).

<sup>196</sup> Amnistía Internacional, “Argentina. Informe al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas 78th session, 14 may- 1 june 2018”, op.cit.

<sup>197</sup> El CCyC regula el punto en su art. 644: “*Los progenitores adolescentes, estén o no casados, ejercen la responsabilidad parental de sus hijos pudiendo decidir y realizar por sí mismos las tareas necesarias para su cuidado, educación y salud. Las personas que ejercen la responsabilidad parental de un progenitor adolescente que tenga un hijo bajo su cuidado pueden oponerse a la realización de actos que resulten perjudiciales para el niño; también pueden intervenir cuando el progenitor omite realizar las acciones necesarias para preservar su adecuado desarrollo. El consentimiento del progenitor adolescente debe integrarse con el asentimiento de cualquiera de sus propios progenitores si se trata de actos trascendentes para la vida del niño, como la decisión libre e informada de su adopción, intervenciones quirúrgicas que ponen en peligro su vida, u otros actos que pueden lesionar gravemente sus derechos. En caso de conflicto, el juez debe decidir a través del procedimiento más breve previsto por la ley local. La plena capacidad de uno de los progenitores no modifica este régimen*”.

aquí sería doble: progenitores adolescentes e hijx? ¿De qué manera funciona dicha protección especial a la luz de la idea o noción de autonomía, siendo la capacidad progresiva el principio constitucional-convencional por antonomasia en el ejercicio de derechos por parte de las personas menores de edad, en especial, de lxs adolescentes? ¿Acaso autonomía y protección especial son términos antagónicos e incompatibles, o por el contrario, se retroalimentan?

Estos son algunos de los interrogantes disparadores del presente apartado, los cuales pretenden responderse desde el enfoque interseccional; es decir, teniendo en cuenta la amplia gama de categorías de vulnerabilidad que suelen rodear el embarazo adolescente. En este marco analítico, dentro de las diversas cuestiones que involucra la temática, varias de las cuales se encuentran vinculadas directa o indirectamente con nuestro objeto de estudio<sup>198</sup>, interesa profundizar sobre el cruce entre progenitores adolescentes y políticas de fortalecimiento familiar en contextos de vulnerabilidad social.

En este sentido, es dable traer a la colación el fallo de la Cámara Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la I Circunscripción Judicial de Neuquén, dictado el 9/08/2018<sup>199</sup>. Se trata de un precedente en el que se aborda la difícil y delicada situación del embarazo adolescente producto de un abuso sexual, en el cerco del debate sobre la adoptabilidad o no del nacido, ante la oposición de la madre, quien también observa obstáculos habitacionales y de acceso a servicios públicos.

A mayor abundamiento, la adolescente S. de 14 años de edad queda embarazada fruto de un abuso sexual intrafamiliar perpetrado por la pareja de su madre, la Sra. R., y padre de sus dos hermanos, A. y B. A raíz de ello, en el año 2010 nace

---

<sup>198</sup> Vinculado al instituto adoptivo, más precisamente, la decisión del dar al hijx en adopción (que como es sabido, ha de ser libre e informa conforme lo establece el art. 607 inc. d) del CCyC), se expidió la Corte Federal en fecha 27 de noviembre de 2018 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27/11/2018, “S., M. A. s/ art. 19 de la C.I.D.N.”, Rubinzal Culzoni Online RC J 10429/18). Para profundizar sobre las variadas aristas que presente el caso, se recomienda compulsar: Videtta Carolina A., y Salituri Amezcua Martina, Comentario al fallo “CSJN S., M. A. s/ art. 19 de la C.I.D.N., 27/11/2018”, disponible en: [https://debatesdh.blogspot.com/2019/05/nuevo-comentario-fallo-de-la-csjn\\_8.html](https://debatesdh.blogspot.com/2019/05/nuevo-comentario-fallo-de-la-csjn_8.html), compulsado el 01/03/2020; y Silva, Sabrina Anabel, “¿Autonomía vs. protección especial? De vulnerabilidades, adolescencias y acceso a la justicia”, op.cit.

Asimismo, y a modo de ejemplo de las diferentes situaciones que encierra la cuestión en la praxis, cabe mencionar el fallo dictado por el Juzgado de Familia Nro. 1 de Esquel de fecha 27/10/2016, en el que se aborda la percepción de la Asignación Universal por Hijo de una adolescente para sí y para su hijx menor de edad. (Juzgado de Familia nro. 1, Esquel, 27/10/2016, “U., P. F. y A., N. s/ medida cautelar”, disponible en: <http://www.colectivoderechofamilia.com/wp-content/uploads/2016/11/FA.-PCIAL.-JUZ.-FLIA.-N°-2-ESQUEL.-CHUBUT.-Capacidad-progresiva.-Cobro-AUH-por-parte-de-madre-adolescente.pdf>, compulsado el 01/03/2020).

<sup>199</sup> Cámara Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la I Circunscripción Judicial de Neuquén, 09/08/2018, “Defensoría de los Derechos del Niño y el Adolescente S/ Inc. de declaración de adoptabilidad”, disponible en: <http://200.41.231.85/cmoeext.nsf/c0843597647346ce032576fe0048f287/46cf2eabba8e1ab50325831b005bfa9b?OpenDocument>, compulsado el 01/03/2020.

el niño D., quien queda inmediatamente bajo el cuidado de los padres de una amiga de S., los Sres. V. y R. Ello toda vez que, dadas las circunstancias traumáticas en las que hubiera tenido lugar el embarazo, sumado a ciertas dificultades de orden económico y habitacional, ni S. ni R., abuela de D., se encontraban en condiciones de asumir dicho cuidado.

Posteriormente, debido a una internación quirúrgica que requería D., la Defensoría solicita la guarda tutelar del niño a favor de los Sres. V. y R., dando lugar al proceso de “protección de derechos”. Desde aquel entonces, el niño se encuentra bajo el cuidado de los guardadores.

Al cabo de un tiempo, la Defensora solicita se declare la situación de adoptabilidad del niño D. y el juzgado hace lugar por aplicación del art. 607 inc. c) del CCyC. Contra la resolución se alza la madre, habiendo alcanzado la mayoría de edad. Al expresar agravios, en lo que aquí interesa, expone: 1) la falta de medidas de protección de derechos a su favor, siendo que al momento de dar a luz contaba con 14 años de edad y el embarazo había sido producto de una violación sexual intrafamiliar, o lo que es lo mismo, tanto ella -en su condición de progenitora adolescente- como su hijo, eran destinatarios de una protección reforzada por parte del Estado; y 2) el no agotamiento de las posibilidades de que el niño permanezca en su grupo familiar, a través de medidas de acompañamiento eficaces, máxime cuando de los informes surge que las dificultades eran, precisamente, las carencias económicas de su familia y la necesidad de fortalecer el “rol materno” que debía asumir como adolescente-madre producto de un abuso sexual.

¿Se trata de un fallo a la altura de estas complejidades? La respuesta es afirmativa, a la luz de los siguientes fundamentos que esboza la Alzada:

— “No puedo dejar de ponderar el alto grado de vulnerabilidad de la madre, la escasa edad con la que contaba al momento de dar a luz, y la omisión que se registra en el expediente de protección, de acciones tendientes a protegerla a ella, adolescente entonces”.

— “las coordenadas dramáticas en las que se produjo el embarazo y nacimiento de D. (...) fue violada por su padre afín (progenitor de sus hermanos A. y B.), hallando dificultades para contárselo a su madre, por un lado, por temor a que el señor concretara las amenazas que le había hecho, y, por otro lado, porque su madre se encontraba cursando el embarazo de su hermano menor, de grave riesgo. Al lograr decírselo -ya se había dado cuenta de su estado de gravidez-, su madre decidió radicar la denuncia y se retiraron de la casa, instalándose en la vivienda de un tío de S. En poco tiempo surgieron conflictos con este tío, quien abandonó el domicilio, no sin antes cortar los servicios públicos de los que disponían. En esta coyuntura dio a luz a D. y recibió la información que debía ser intervenido quirúrgicamente”.

— “no se advierte que haya mediado por parte de la madre una conducta

*de abandono del niño; antes bien, contra todas las adversidades que también como joven adolescente debió transcurrir, mantuvo el vínculo con aquél. Insisto en que poco se ha hecho en la instancia de origen, para zanjar las dificultades que atravesó S., en su vínculo con el niño, lo que debilita notoriamente los fundamentos del fallo. Las evaluaciones efectuadas sobre S. D., nunca determinaron que no estaba en condiciones de asumir el rol maternal; en los primeros años —recordemos que tenía 14 años— claro está, requería de un sistema de apoyos, pero no surge que hayan sido dados”.*

— *“En las circunstancias relatadas, declarar el estado de adoptabilidad del niño D. va a contramano del espíritu y la letra de la legislación aplicable (...) lo actuado en esta causa y la decisión adoptada en su consecuencia no se ajusta a la normativa legal, constitucional y convencional y que, por lo tanto, debe ser dejada sin efecto. Determinado esto y a la luz de los informes existentes, deberán arbitrarse con la mayor celeridad posible las medidas tendientes a lograr el reintegro del niño D.R.A. a su familia de origen y al cuidado de su madre, la Sra. S. D. Más allá de que los informes dan cuenta de la existencia de una vinculación entre el niño y su grupo familiar de origen, deberán arbitrarse los mecanismos que se consideren necesarios y adecuados para brindarle la debida contención”; entre ellos, recomendar “la inclusión de la Sra. S. D. en algún programa o plan de asistencia, que la ayude a paliar eventuales problemáticas habitacionales”.*

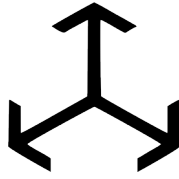
De conformidad con tales lineamientos, la Cámara resuelve revocar la sentencia apelada y disponer que, en la instancia de grado, se arbitren con la mayor celeridad posible las medidas tendientes a lograr el reintegro del niño D. a su familia de origen. Asimismo, deberá arbitrar los mecanismos que se consideren necesarios y adecuados para brindarle la debida contención al niño y a su grupo familiar, y requerir al Municipio que la inclusión de la Sra. S. en algún programa o plan de asistencia habitacional.

El fallo sintetizado arroja más de un ángulo de reflexión. Centrados en el reiterado enfoque interseccional, es idóneo para visibilizar, una vez más, de qué manera las políticas de fortalecimiento familiar pueden involucrar obstáculos en el acceso a DESC, debiendo tener cada arista de vulnerabilidad su justo y debido espacio en la estrategia del caso concreto; pero a la par, es hábil para ampliar los márgenes del deber de protección especial reforzado al que el Estado se encuentra obligado a efectuar en torno a lxs NA. Nos explicamos. Las medidas de protección especial se basan en el hecho de que lxs NA se consideran más vulnerables a violaciones de derechos humanos; lo que además de la edad, está determinado por distintos factores que hacen a las particularidades de cada uno, su grado de desarrollo y madurez, entre otros. En el caso de niñas y adolescentes mujeres tal vulnerabilidad es potenciada debido a parámetros de discriminación histórica con motivo de género; lo que como en el caso neuquino, puede contribuir a que sufran mayores índices de violencia sexual, especialmente, en la esfera familiar. Las trabas y barreras para alcanzar el derecho a la protección especial no solo contribuyen a la denegación de justicia, sino que son discriminaciones específicas en tanto no permiten el ejercicio

de derechos en condiciones de igualdad. Por lo tanto, es preciso e imperativo reforzar, repotenciar y profundizar el deber de protección especial cuando se trata de niñas o adolescentes víctimas de un delito sexual<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> En este sentido, se ha expresado la máxima instancia regional de derechos humanos en Corte Interamericana de Derechos Humanos, 08/03/2018, “V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua”, op.cit., párrafo 156.



## **CAPÍTULO 4**

### **La dinámica cotidiana del Sistema**





## **1. Circuitos, medidas y articulaciones**

En este capítulo se describen y analizan las características que adquiere la intervención del Sistema de Protección Integral de Derechos, focalizando en las prácticas desplegadas por los diferentes organismos que lo conforman en las tres ciudades seleccionadas. Para llevar a cabo este análisis se parte de los relatos de todos los actores que forman parte del Sistema, de lo que dicen acerca de lo que hacen y de aquello que dicen respecto del resto de los actores institucionales. Esta mirada nos permitirá identificar lógicas de funcionamiento, circuitos típicos de intervención, procedimientos, rutinas, y a su vez visibilizar tensiones y conflictos.

Asimismo, nos interesa reconstruir los puntos de vista que los actores institucionales tienen respecto del Sistema en general, de los niños, de las familias en dificultad, de los derechos vulnerados y de las mejores formas de exigirlos y garantizarlos, de la figura del abogado del niño, de las medidas de protección integral y excepcional, de las razones que conducen a solicitar la declaración de la situación de adoptabilidad, entre otros tópicos que son centrales en la gestión cotidiana de Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y en las que es posible advertir distintas dificultades y obstáculos, pero también sostenidas acciones en pos de construir y expandir un sistema que garantice y restituya los derechos vulnerados de los niños y adolescentes.

## **2. Las medidas de protección integral**

### **2.1. *El inicio de las medidas***

En los Servicios Locales de las tres localidades, el circuito típico de intervención comienza generalmente, con una denuncia que puede ser efectuada por diversos organismos. Es decir, principalmente la intervención se origina por una derivación interinstitucional. En general, la mayor parte de las denuncias proviene del área de educación. Las instituciones educativas constituyen ámbitos desde los cuales recurrentemente se denuncian situaciones en las que agentes educativos presuponen y/o constatan vulneración de derechos en niños, niñas o adolescentes.

Según el relato de lxs entrevistadxs, estas denuncias se vinculan mayormente con situaciones de “abusos”, “violencias”, “negligencias” por parte de los progenitores o con “conflictos intrafamiliares” diversos. Otra de las vías frecuentes de denuncia corresponde a los organismos de salud, esto es, hospitales o salas de atención primaria, asociados frecuentemente a casos de desnutrición y sospecha de maltrato y violencia física. En menor medida, aunque con una frecuencia importante, según la percepción de lxs entrevistadxs, las Comisarías de la Mujer y otros organismos de seguridad constituyen también vías de entrada. Los tres Servicios Locales además reciben denuncias desde programas de niñez, centros de día, organismos no gubernamentales y comunitarios.

En relación con este tipo de derivación interinstitucional, otra boca de entrada la constituye el órgano jurisdiccional. Desde los Juzgados de Familia se da intervención al Servicio Local, a través de oficios judiciales, en situaciones de denuncias por violencias en donde se hallan comprometidos derechos de niñxs y adolescentes. Particularmente, en la localidad de Olavarría, a través de oficios judiciales se ha dado intervención al Servicio Local en casos de desalojos. En esos casos, el Servicio realiza una visita inmediata a fin de conocer las condiciones habitacionales de la familia y los recursos con los que cuenta. Según lxs agentes entrevistadxs, esos casos se han podido resolver antes de un efectivo desalojo, articulando acciones con las dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social a fin de obtener la ayuda que sea necesaria. Lo mismo sucede en la localidad de Azul, donde las cuestiones habitacionales se tratan de solucionar evitando un eventual desalojo.

La forma menos frecuente de ingreso de denuncias son las presentaciones espontáneas por parte de familiares y/o de vecinos. Muy pocos son los casos en que lxs propixs niñxs y adolescentes se presentan al Servicio Local. Cuando sucede, en general se trata de situaciones en las que el Servicio ha intervenido previamente, por lo que para ellxs es un lugar de referencia al que acudir.

Si bien, como mencionamos en el segundo capítulo, no existen protocolos de actuación establecidos en ninguna de las tres localidades, cada equipo técnico intenta desarrollar un trabajo mancomunado de cercanía y diálogo entre lxs profesionales y agentes intervinientes en cada caso. Sí existen y se han elaborado, a disposición de cada Servicio Local en las tres localidades, instrumentos formales con un cierto grado de estandarización para desarrollar y registrar la tarea cotidiana. El uso de “actas de notificación” y “actas de entrevistas” o “actas-acuerdo” constituyen documentos en los cuales se plasman acuerdos con las familias y/o estrategias o pasos a seguir, deseos y opiniones de lxs niñxs. Estos documentos son elaborados siempre *a posteriori* de las intervenciones efectuadas, como registro de lo acontecido y acordado con las familias.

Otro de los instrumentos de uso regular en las tres localidades –como ya se mencionó– es el PER (Plan Estratégico de Restitución de Derechos) exigido nor-

mativamente<sup>201</sup> y diseñado *a priori* de las intervenciones enmarcadas específicamente en instancias de adopción de “medidas de abrigo”.

Además de las actas elaboradas en papel, y muchas veces a mano, existe el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia –REUNA<sup>202</sup>–, en el que se registran todas las acciones realizadas con cada niño y su familia. Ese registro debe ser utilizado para la planificación y seguimiento de las intervenciones que sean requeridas por cada instancia gubernamental y comunitaria del Sistema de Protección Integral de Derechos. Sin embargo, no todas las localidades lo usan de la misma manera, ni todos los casos trabajados son volcados allí. Por ejemplo, en algunos Servicios también se elaboran legajos en formato papel, en donde se plasma la misma información que se carga en el Registro Estadístico, con el fin de contar con un registro propio y de carácter “casero” para el control de las intervenciones y de los plazos de contestación de oficios, informes o solicitudes de intervención por parte de otras instituciones intervinientes en las situaciones abordadas. En otros Servicios, la carga de datos no se realiza de modo estricto debido a cuestiones de tiempo, excepto cuando los casos se enmarcan en medidas de abrigo donde necesariamente se cargan a los fines de realizar el seguimiento. Incluso no se abre legajo para todos los casos, es decir, no queda registro por escrito. Por ello, en muchos casos la estadística elaborada a partir del REUNA no refleja todo el trabajo que se desarrolla en la cotidianidad de los Servicios Locales.

## *2.2. Las intervenciones con lxs NA y sus familias: características y frecuencia*

### *2.2.a) Modalidades típicas de actuación*

Si bien los Servicios Locales de las tres localidades no actúan de una manera idéntica, las prácticas que desarrollan contienen una serie de pasos que guardan bastante similitud. De hecho, una vez recibida la denuncia, los profesionales del equipo técnico de los Servicios Locales designados como responsables de cada caso, sostienen un espacio de escucha de lxs niños y adolescentes y del grupo familiar involucrado. Esta primera escucha es efectuada por parte de un/a profesional psicólogo/a, quien cita a la familia a la sede del Servicio Local y, eventualmente, el equipo realiza una visita al domicilio. De este modo se inician las denominadas intervenciones. Este procedimiento inicial constituye una práctica estandarizada en los Servicios Locales de los tres municipios.

---

<sup>201</sup> El Plan Estratégico de Restitución de Derechos – P.E.R. –, reglamentado a través del decreto 177 del año 2014 en la modificatoria del artículo 35 bis de la Ley N°13.298, constituye una serie de objetivos de intervención, acciones, estrategias y metas a lograr, durante la adopción de una medida de abrigo, a los fines de restituir derechos vulnerados y revincular al niño o niña “en abrigo” con sus progenitores o referentes afectivos responsables.

<sup>202</sup> El R.E.U.N.A. constituye un sistema de información único y descentralizado que incluye indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia. Es gestionado a través de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires y forma parte del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En estas primeras intervenciones el objetivo es detectar y/o constatar cuáles son los derechos que se encuentran vulnerados para luego comenzar a trabajar con la familia a fin de revertir la situación riesgosa que da origen a las intervenciones. Esta es una instancia muy importante y significativa puesto que –como veremos de la interpretación que realicen lxs agentes intervinientes acerca de cuáles son los derechos efectivamente vulnerados, o más precisamente cuáles serán priorizados y trabajados por el Sistema de Protección Integral, dependerá en mucho el cariz de la intervención posterior. Se diseña de esta manera un dispositivo de intervención que centralmente se basa en el acompañamiento y trabajo con las familias. De hecho, la implementación de las medidas de protección de derechos<sup>203</sup> que formalmente suponen el desarrollo de una serie de acciones que el Servicio Local debe llevar a cabo ante amenaza o violación de derechos (art. 35, Ley N° 13.298), parecieran tener por objetivo central fortalecer el vínculo de lxs progenitores con sus hijxs.

Tal como habitualmente expresan lxs agentes de los Servicios Locales, las acciones que caracterizan a las medidas de protección integral se basan fundamentalmente, en “brindar herramientas”<sup>204</sup> a lxs progenitores y miembros de la familia ampliada, a través del asesoramiento y acompañamiento, como la derivación a espacios terapéuticos o talleres. De este modo, el objetivo inicial –y casi exclusivo- de las intervenciones es que las familias logren reconocer la situación problemática por la que atraviesan y, asumido esto, que colaboren, se comprometan y responsabilicen para lograr revertirla.

Con este objetivo, en los Servicios Locales de las tres localidades se implementan y se articulan diversos espacios de trabajo con niñxs, adolescentes y con sus familias. Entre ellos, los Centros de Día, lugar al que concurren a partir de una derivación desde del Servicio Local; espacios de asistencia psicológica, principalmente a través de derivación a áreas de salud mental de los hospitales municipales; los Centros de Prevención de Adicciones (CPA), de modalidad terapéutica y grupal. Otro recurso que se utiliza en Olavarría es un espacio terapéutico definido como “grupo de víctimas y victimarios de violencia” que se implementa en el Hospital Municipal.

En este sentido, en el marco del diseño de las estrategias y acciones a implementar en cada situación, se procura incorporar tanto a lxs niñxs y adolescentes como a sus familias en distintos programas y actividades que coadyuven a la modificación y reversión de la situación que origina las intervenciones. Por esa razón en ocasiones las intervenciones con algunas familias se tornan extensas en el tiempo.

---

<sup>203</sup> La normativa establece que estas acciones deben dirigirse a orientar a las familias, realizar seguimiento de los casos, incluir a niñxs y sus familias en programas de asistencia, brindar tratamiento médico mediante articulación institucional con áreas de salud, brindar apoyo y asistencia educacional en articulación con instituciones de educación, realizar ingresos y seguimientos en comunidades terapéuticas e instituciones de guarda.

<sup>204</sup> Expresión habitual en los agentes del Sistema de Protección de Derechos para referir al trabajo de asesoramiento llevado a cabo con las familias.

Estas intervenciones se encuentran atravesadas por una peculiar perspectiva de género, ya que según unx de lxs agentes entrevistadxs el objetivo de tales acciones es principalmente:

*“Educar a las mamás. Que tienen calendario de vacunación, que hay que llevarlo a la escuela. Que no es lo mismo que sí que no. Abí acompañamos. Eso es lo que se hace en la intervención. Acompañar a la mamá para que pueda (...) Se fortalece”* (Entrevista Servicio Local, Tandil).

Según se desprende de este mismo relato, la medida de protección integral es pensada en términos de “fortalecer a los padres, ayudarlos y guiarlos”. De esta manera, las medidas son interpretadas casi exclusivamente en términos de acompañamiento, fortalecimiento y guía a la familia de origen para la realización “correcta” de sus tareas parentales, destacando sobre todo en el relato el lugar de la “mamá”. Ahora bien, cuando estas acciones no dan los resultados esperados, el “fracaso” es atribuido exclusivamente a los propios progenitores, sobre todo a las madres, a sus “limitaciones” y “resistencias” a modificar sus conductas. Motivos esgrimidos a la hora de justificar la toma de una medida de abrigo.

Los equipos técnicos de los Servicios Locales comienzan a intervenir en estas situaciones en articulación con otros organismos del SPID. Bajo la prescripción normativa de la corresponsabilidad,<sup>205</sup> lxs agentes de los Servicios Locales se vinculan alternativamente con agentes de instituciones educativas, del ámbito de salud, de seguridad, del poder judicial, de programas de niñez, e intentan generar con variado éxito una red de intervención conjunta sobre las situaciones abordadas. Estas instancias de intervención sobre niños, niñas, adolescentes y sus familias son entendidas como etapa previa a la adopción de medidas excepcionales de protección de derechos en caso de fracaso de la intervención desplegada.

En el marco del trabajo desarrollado con las familias, el Servicio Zonal funciona como organismo superador de seguimiento y acompañamiento durante las intervenciones. Si bien el órgano decisor en el abordaje de las situaciones por vulneración de derechos de niñxs y adolescentes es el Servicio Local, el Servicio Zonal constituye para las familias abordadas un espacio al que recurrir para ser escuchadas y, muchas veces, oficia de organismo mediador entre las familias y el Servicio Local, aportando su perspectiva con respecto a las diversas situaciones abordadas. En este sentido, brindan espacios de escucha tanto a lxs niñxs y adolescentes como a sus familias, así como también a miembros de la familia ampliada y referentes afectivos (vecinos y vecinas, amigos y amigas de los progenitores, madres y padres de perso-

---

<sup>205</sup> La noción de corresponsabilidad es introducida en la legislación sobre niñez con el objetivo de que el traspaso de facultades y competencias en esta materia desde el ámbito judicial hacia el ámbito administrativo venga acompañado de otras transformaciones tales como “superar las prácticas de la derivación de casos” (art. 21.3, Ley N°13.298) involucrando a múltiples actores estatales y de la comunidad en el abordaje y tratamiento de las problemáticas abordadas.

nas cercanas a lxs niñxs y adolescentes). Desde esta posición los Servicios Zonales elaboran una perspectiva propia en relación a las intervenciones efectuadas y al abordaje de las diversas situaciones, y suelen brindar sugerencias y asesoramiento tanto a las familias como a los equipos técnicos de los Servicios Locales.

Si bien los Juzgados de Familia y las Asesorías de Menores no debieran constituir organismos de intervención durante la implementación de medidas de protección integral de derechos, en los municipios de Azul y Tandil, muchas veces, desde el Servicio Local se recurre a estos organismos previo a la adopción de medidas de abrigo. Estas actuaciones responden a presunciones de lxs agentes del órgano administrativo con respecto a una eventual judicialización de los casos abordados y entonces, el objetivo es poder acordar criterios de actuación conjunta que fortalezca el abordaje de los casos. Además, según el relato de lxs entrevistadxs, se busca unificar tanto las intervenciones de la Asesoría como las del Juzgado, en el ámbito de este último, con el fin de no sobre intervenir en los casos y no reiterar citaciones a lxs niñxs, adolescentes y sus familias. No obstante, como veremos a continuación, en muchos casos surgen dificultades y controversias de opinión.

En suma, las prácticas de intervención desplegadas durante el abordaje de cada situación suponen el diseño de estrategias de trabajo con las familias y la actuación conjunta con agentes de otras instituciones involucradas. Los equipos técnicos de los Servicios Locales se distribuyen los casos ingresados para su abordaje y a partir de la primera intervención comienzan a diseñar las estrategias que implementarán durante el trabajo que se realice con las familias. En el transcurso de ese trabajo, irán evaluando su efectividad. Una de las características centrales de este tipo de acciones es la elaboración de acuerdos con las familias, así como la construcción de consensos sobre las acciones a seguir para lograr revertir la situación por la que se interviene. De este modo, el principal objetivo en el trabajo desarrollado radica fundamentalmente en modificar conductas, comportamientos y hábitos en lxs progenitores considerados riesgosos para sus hijxs.

Este énfasis que, aun cuando tenga variantes, se observa con nitidez en las prácticas de todos los organismos de protección de derechos, impregna de un cariz individualizante y en buena medida moralizador a la intervención estatal sobre las familias de lxs niñxs. Ello porque el objetivo central de esas intervenciones busca principalmente “responsabilizar” a esas familias por la situación de sus hijxs, y para tal fin en ocasiones asume un tono marcadamente pedagógico y por momentos aleccionador. En un segundo plano, queda la exigibilidad de derechos o el trabajo orientado a que a esxs niñxs, adolescentes e integrantes de sus familias se les garantice el acceso al goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales que en la enorme mayoría de las situaciones todxs tienen vulneradxs.

### **2.2.b) *Movilización de recursos para la restitución de derechos***

En relación con los recursos que los Servicios Locales movilizan princi-

palmente para hacer cesar situaciones de vulneración de derechos, en todas las localidades se observa que los agentes utilizan la oferta existente a nivel municipal y provincial. En efecto, en la localidad de Olavarría y Tandil existen programas y espacios de atención, asistencia e inclusión, destinados a niñez y supeditados a la órbita de las Secretarías de Desarrollo Social de ambos municipios, desde los cuales se brindan, además, recursos económicos. Así con el fin de restituir derechos se gestionan subsidios, ingresos a Centros de Día como son “Espacio Adolescente”, “Mujeres Adolescentes” y “Callejeadas” en Olavarría, entre los más concurridos. Asimismo, las familias también concurren a otros Centros de Día para poder almorzar allí junto con sus hijos. Esta situación que ha sido verificada con más asiduidad y necesidad en los últimos años demuestra que, en la inmensa mayoría de los casos, las situaciones que son atendidas por el órgano administrativo tienen de base una grave vulneración de derechos económicos y sociales, que se advierte notoriamente en la necesidad de una alimentación adecuada.

En Tandil existen recursos provenientes de la Dirección de Acción Comunitaria, dependiente también de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio en materia habitacional; programas y O.S.C. en articulación con centros de día y organizaciones barriales, a través de los cuales se brindan ayudas económicas y se brindan talleres y actividades recreativas para los niños, las niñas y adolescentes. Estas organizaciones cuentan con apoyo municipal, por ejemplo, a través de subsidios y/o entrega mensual de alimentos, de combustible o de materiales de construcción ante necesidades puntuales y son supervisadas por el Servicio Zonal. Asimismo, el Asesor de Menores, ha mencionado como un recurso utilizado las “Becas Sostén”, que constituyen un dispositivo del Poder Judicial provincial.

En la localidad de Azul se visualiza una debilidad en cuanto a políticas públicas de carácter provincial y municipal destinadas a la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. La escasez de programas dirigidos a abordar el trabajo de restitución de derechos de niños y adolescentes supone una gran dificultad para canalizar las vulnerabilidades de las familias. Esta escasez de recursos impacta en las acciones que despliega el Servicio Local, ya que éstas consisten principalmente en la gestión de los problemas de manera muy artesanal de acuerdo a las posibilidades con las que se cuenta.

### *2.3. Articulaciones: identificación de obstáculos en las relaciones interinstitucionales*

El abordaje de situaciones por presunta o efectiva vulneración de derechos en niños y adolescentes que ingresan a los Servicios Locales es realizado en articulación con otras instituciones estatales y no estatales de cada municipio, bajo la premisa de la corresponsabilidad. Esta noción supone la responsabilidad de todos los actores del SPID (instituciones educativas, de salud, de seguridad, del poder judicial, organismos de la sociedad civil, programas de niñez) en el abordaje de las situaciones. Algunos de estos actores intervienen durante los primeros momentos



de la medida, otros durante el desarrollo del trabajo que se realiza con las familias y otros, principalmente los del ámbito judicial, a partir de la adopción de medidas de abrigo y en instancias posteriores al cese de esta medida, particularmente cuando se declaran situaciones de adoptabilidad de niños y adolescentes.

Aun cuando con algunas de las instituciones corresponsables los equipos técnicos de los Servicios Locales ya tienen recorridos y formas de trabajo pautadas, en las tres localidades persisten desavenencias en relación a criterios, competencias y responsabilidades de cada institución y agente en particular. En este sentido, desde los Servicios Locales se trabaja en acuerdos con todas las instituciones que deben intervenir en los casos.

### **2.3.a) Educación y salud**

En Olavarría, específicamente con el **área de educación**, se llevan a cabo las denominadas “Mesas de Educación”. Se trata de reuniones semanales con distintos agentes del ámbito de educación del municipio con el fin de diseñar estrategias de actuación conjunta entre agentes de esta área y del Servicio Local. Estos espacios de reuniones interinstitucionales surgen a demanda del Servicio Local ante diversos reclamos por parte de las instituciones educativas hacia el organismo. Estos reclamos, básicamente, se dirigían a responsabilizar únicamente a los equipos técnicos del Servicio Local por las intervenciones efectuadas en los casos denunciados y/o derivados desde el área de educación. De esta manera, como modo de efectivizar un abordaje conjunto de los casos, se conforman espacios de encuentros entre agentes institucionales del ámbito educativo y del Servicio Local. En estos encuentros de periodicidad semanal se informan casos y se diseñan estrategias de actuación conjunta adecuadas a cada situación.

Asimismo, desde los Servicios Locales de Azul y Tandil se visualiza como una importante debilidad el vínculo con instituciones educativas, ya que persisten dificultades en la coordinación y articulación en el abordaje de los casos. Estos problemas de articulación se asocian fundamentalmente, al desconocimiento de los alcances y competencias de cada institución en relación al abordaje de las situaciones. En este sentido, desde el Servicio Local de Azul se ha solicitado a las instituciones educativas el previo agotamiento de instancias de intervención al interior de la propia institución antes de la derivación al Servicio Local. Una situación similar ocurre en Tandil en donde ha habido casos en que las escuelas –según relataban los entrevistados– han solicitado recursos que exceden las posibilidades del Servicio Local. Estas controversias señalan las dificultades que aún entraña el objetivo de la corresponsabilidad, en tanto en la dinámica cotidiana de intervención cada uno de los organismos intervinientes asume que el otro debería desarrollar determinadas funciones y/o aplicar específicas medidas que ellos mismos estiman son responsabilidad de la otra institución. De esta manera, muchos conflictos se replican y tanto las escuelas, por un lado, y los organismos de protección de derechos, por otro,

sostienen que es el “otro” organismo el que no cumple adecuadamente con su tarea.

El **ámbito de salud** constituye un área de fuerte articulación con las dependencias de los Servicios Locales en los tres municipios. Tanto en la localidad de Tandil como en Azul la articulación es efectiva y se mantienen vínculos de buena comunicación y colaboración. Tanto los Hospitales Municipales como las salas de atención primaria envían informes y/o historias clínicas a requerimiento del Servicio Local y ofrecen espacios para la realización de entrevistas.

En el caso de la localidad de Olavarría, existen algunas dificultades en la articulación con el área de salud. La principal se debe a diferencias de criterios en cuanto a las intervenciones, principalmente, en referencia a las internaciones de niñas y, más en especial, de adolescentes en el Hospital Municipal. Esta divergencia de criterios suele surgir en casos de adolescentes que, en el tránsito desde una internación hacia el ingreso a una comunidad terapéutica o centro de día, requieren un lugar de alojamiento o tránsito. De este modo, surge un enfrentamiento de criterios en tanto los profesionales de salud pueden considerar que “no existe criterio de internación” mientras que los agentes del Servicio Local consideran a la internación hospitalaria como una suerte de alojamiento transitorio hasta tanto pueda ingresar a un espacio terapéutico adecuado, y no tenga que ser institucionalizado en un hogar de guarda.

### **2.3.b) Servicios Zonales**

Los Servicios Zonales, al igual que los Servicios Locales, mantienen relaciones de articulación con diversas instituciones y organismos estatales y no estatales del Sistema de Protección Integral de Derechos. Se definen como gestores de política pública en materia de niñez y de supervisión de los programas municipales, provinciales, de las organizaciones de la sociedad civil y, en la localidad de Azul, de las iglesias de las cuales surgen recursos para el sistema a través de convenios con el municipio. Su función no es específicamente la atención de casos, sino que está relacionada fundamentalmente, a la capacitación de los equipos de los Servicios Locales y de las organizaciones e instituciones del Sistema de Protección Integral de Derechos. En la localidad de Olavarría, en particular, el Servicio Zonal tiene a su cargo la supervisión de los hogares convivenciales y de las familias de acogimiento.

Asimismo, constituye una instancia superadora del Servicio Local, en función de situaciones en las cuales, agotadas las estrategias a nivel de este organismo sin resultados favorables, esa instancia de abordaje familiar pasa a competencia del Servicio Zonal. Sin embargo, esto no supone la intervención directa sobre niños, niñas, adolescentes y sus familias, sino que se acompaña esa situación realizando sugerencias, aportes, y, en algunas ocasiones, tomando decisiones.

### **2.3.c) Abogadx del niñx**

La figura del abogadx del niñx en los tres municipios es implementada ma-

yormente en los casos de adolescentes. Su relevancia se visualiza principalmente, en los casos de disidencia entre su deseo y lo que la Asesoría considera mejor para su interés superior. En la localidad de Tandil, sin embargo, esta figura no se ve demasiado provechosa desde los Juzgados de Familias. Esta consideración la fundan en experiencias de designaciones de abogados y abogadas que han debido ser intimados para que se presenten y tomen contacto con el niño, niña o adolescente implicado. Se trata de casos en los que además no se constata demasiada presencia del letrado en el expediente. Al contrario, en el Servicio Local de esta misma localidad se considera que es una figura efectiva en tanto mantienen coincidencias de criterios en relación a los casos y logra transpolar al expediente el deseo del niño, la niña o adolescente. En este sentido, se trabaja de manera conjunta y, en parte, monitoreando desde el Servicio Local su actuación, solicitando en ocasiones que impulsen los procesos.

### **2.3.d) Poder Judicial y Ministerio Público**

Los Juzgados de Familia, como órganos competentes en casos judicializados y de contralor de legalidad en la adopción de medidas de abrigo, mantienen constantes reuniones con las instituciones intervinientes en los casos abordados. En las tres localidades, la vinculación entre los Juzgados y los Servicios Locales es, según la valoración de todos los entrevistados, bastante buena. En la localidad de Tandil además, se han elaborado acuerdos de colaboración conjunta. Este trabajo compartido y coordinado con el Juzgado, principalmente, y con la Asesoría, se efectiviza sobre todo respecto a la revinculación de niños y adolescentes con sus familias de origen, una vez implementada una medida de abrigo. Más allá de que el seguimiento de las medidas de abrigo constituya una competencia del Servicio Local, tanto el Juzgado como la Asesoría realizan sugerencias durante estas instancias. En la localidad de Azul, en cambio, existen ciertas desavenencias entre los agentes del Servicio Local y del Juzgado, asociadas a la falta de colaboración de este último en los casos.

Otros de los organismos intervinientes en las situaciones abordadas son las Asesorías de Menores, con las cuales los Servicios Locales de los tres municipios mantienen similares criterios de intervención. En Azul, se realizan audiencias en conjunto entre agentes del Servicio Local y la Asesoría, como modo de evitar una eventual adopción de medida de abrigo en ciertas situaciones. En Olavarría, por el contrario, las intervenciones de la Asesoría de Menores se realizan a posteriori de implementada la medida, principalmente, en el marco de audiencias en el Juzgado de Familia. Los hospitales constituyen otro ámbito de concurrencia desde la Asesoría con el objetivo de solicitar informes y/o acceder a historias clínicas.

Las Defensorías (unidades funcionales de defensa) mantienen una articulación dispar con los Servicios Locales. Constituyen organismos demandados, en especial, para efectuar la defensa de los progenitores y/o miembros de la familia

ampliada de lxs niñxs o adolescentes separados de su ámbito familiar de origen y con sentencia de adoptabilidad.<sup>206</sup> En estas instancias las familias pueden apelar, a través de la defensa, la declaración de la situación de adoptabilidad de un niñx. De este modo, la articulación con la Defensoría se efectiviza, fundamentalmente, al momento de notificar a lxs progenitores de la situación de adoptabilidad de su hijx y de la posibilidad de contar allí con letradx para ejercer su derecho a la defensa técnica.

En la localidad de Olavarría, surge de las entrevistas realizadas que, la Defensoría comienza a intervenir en la defensa de lxs progenitores al momento de iniciar una medida de abrigo. Es decir, durante el lapso que dura la medida, las familias cuentan con el asesoramiento de este organismo judicial, además del trabajo que realizan con agentes del Servicio Local. Si bien no se elaboran acuerdos preestablecidos entre ambos organismos, sí se mantiene buena comunicación, más allá de criterios muchas veces antagónicos. Por otra parte, desde el Servicio Local se articula de manera coordinada con el consultorio jurídico gratuito de la “Asociación de Abogados de Olavarría” cuando se necesita patrocinio para las familias abordadas. Asimismo, se articula con el “Centro de Acceso a la Justicia” – CAJ – que realizan un trabajo similar al de los consultorios gratuitos.

Es altamente significativo, en tanto contraviene lo estipulado por la ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que en la ciudad de Olavarría exista una situación particular de colaboración entre el Juzgado de Familia y el Servicio Local, que ha sido demandada por este último, en la que la adopción de medidas de abrigo es implementada por parte del Juzgado. De esta manera, en lugar de que las medidas excepcionales sean tomadas por el órgano administrativo y el poder judicial intervenga *a posteriori* para el correspondiente control de legalidad, el Servicio Local solicita al órgano judicial que sea quien adopte la medida y notifique a las familias mediante orden judicial como modo de investir de mayor autoridad a la resolución. Esta estrategia es llevada a cabo a los fines de lograr en las familias un “sentido de gravedad” sobre la situación por la que atraviesan que –entienden– no logra ser generado por agentes del Servicio Local. De este modo, aquel organismo que fue diseñado y que se debería sustentar en un abordaje desde la lógica de las políticas públicas y del enfoque de derechos humanos –por el cual se debería tender a la desjudicialización de los conflictos– propicia la judicialización de estos casos, en tanto el recurso a lo judicial pareciera proveerle herramientas para amedrentar a las familias de lxs niñxs. Volveremos a ello más adelante.

---

<sup>206</sup> Luego de una sentencia en la que se declara la situación de adoptabilidad de un niñx o adolescente separado de su familia mediante “medida de abrigo”, lxs progenitores pueden apelar la decisión a través de patrocinio letrado. Este procedimiento de apelación, a partir de la reforma del Código Civil y Comercial, se desarrolla en simultaneidad con el procedimiento de vinculación del niñx o adolescente implicado con familias adoptantes inscriptas en el Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines de Adopción.

Otro ejemplo de una situación particular de articulación entre ambos organismos en la localidad de Olavarría, son las causas de abuso sexual de niños y adolescentes. Ante la gravedad de la situación, inmediatamente desde el Servicio Local se realiza la comunicación al Juzgado de Familia y a la fiscalía que cuenta con una “ayudantía de delitos sexuales” para lograr articular la intervención más inmediata. En el mismo sentido se trabaja conjuntamente para poder fijar con la mayor antelación posible las fechas de Cámara Gesell.

### 3. Las medidas de Abrigo

#### 3.1. *Procedimiento típico: la adopción de una medida excepcional*

Como ya se ha explicitado, las medidas de abrigo constituyen una medida de protección excepcional de derechos, reglamentada en el artículo 35 de la Ley 13.298<sup>207</sup>, que implica la separación del niño, la niña o adolescente con derechos vulnerados de su ámbito familiar de origen, hasta tanto se revierta la situación que motivó su adopción.

Este procedimiento es implementado ante situaciones de vulneración de derechos consideradas extremas, cuando ya fracasaron las medidas adoptadas previamente o en caso de abusos sexuales intrafamiliares. Según lo estipulado por la normativa, deben ser tomadas como último recurso y estar fundadas. También deben ser controladas en su legalidad por el órgano jurisdiccional. Y ello porque, tal como planteaba el Defensor General del Departamento Judicial de Azul entrevistado para esta investigación, se trata de medidas coercitivas que si bien tienen por meta restituir derechos, a la vez son restrictivas de derechos.

En la localidad de Olavarría, en general y según lo relatado por los entrevistados, se intenta que esta medida sea adoptada preferentemente en la sede del Servicio Local y con los progenitores del niño presentes. Allí, tal como se desprende de estos relatos, el equipo técnico les explica el motivo de citación y de adopción de la medida con el fin de lograr su implementación bajo consentimiento. No así en los Servicios Locales de Tandil y Azul donde en raras ocasiones los progenitores se encuentran presentes en el momento en que es adoptada la medida con niños, niñas o adolescentes. En los casos en que sí están presentes los progenitores, desde el Servicio Local se les explica en qué consiste la medida y luego se les notifica mediante acta o a través del envío de una cédula de notificación. Se les informa acerca de todo el recorrido previo que se ha llevado adelante, a pesar del cual se entiende

---

<sup>207</sup> El artículo menciona: “La medida de abrigo tiene como objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en este se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos y garantías hasta tanto se evalué la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho a ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño.” (artículo 35, inc.h, Ley 13.298)

que no se ha logrado revertir la situación que pone en riesgo a sus hijxs. En casos caracterizados como excepcionales y graves, como el abuso sexual, por ejemplo, no se desarrolla este procedimiento previo de trabajo con las familias, debido a que la situación requiere la adopción inmediata de una medida de abrigo. Según el relato, de lxs entrevistadxs, a lxs progenitores se les plantea que se trata de un apartamiento temporario y que el objetivo es que ellxs puedan, en el plazo de seis (6) meses, revertir la situación que ha dado origen a la medida.

Como segundo paso, se formula la medida de abrigo por escrito. Es aquí cuando se debe elaborar el Plan Estratégico de Restitución de Derechos (PER), en el que se debe fundamentar la adopción de la medida; y también especificar cuáles son las metas a alcanzar durante su transcurso; las estrategias diseñadas para que lxs progenitores logren revertir su situación; los organismos que deberían intervenir, los que han intervenido y por qué lo excepcional de la decisión. Luego, el Servicio Local remite el PER al Juzgado de Familia donde se procede al control de legalidad de la medida y se conforma un expediente judicial. Todo ello queda asentado en el REUNA que también es visado a través del mencionado sistema por el Servicio Zonal en forma previa a la presentación judicial. Luego de ello, se notifica a las familias y al Servicio Local la legalidad otorgada judicialmente y se efectúa el pase a la Asesoría de Menores.

En la localidad de Olavarría existe una particularidad con respecto a la intervención de la Defensoría durante esta instancia. Este órgano judicial de defensa comienza a intervenir en la adopción de medidas de abrigo desde el momento mismo de su inicio, realizando la defensa de lxs progenitores. Incluso se apela desde el Servicio Local, en la medida de lo posible, a la citación del defensor o defensora al momento de informar a lxs progenitores de la adopción de la medida, con el fin de que cuenten desde su inicio con patrocinio letrado. A diferencia de ello, en las localidades de Tandil y Azul generalmente, la defensa recién se desarrolla cuando se solicita la declaración de la situación de adoptabilidad de un niñx, luego del cese de la medida de abrigo. Durante el transcurso de la medida, los Servicios Locales deben informar cada 45 días al Juzgado de Familia sobre su desarrollo, informes que formarán parte del expediente judicial.

La medida de abrigo siempre supone una medida de última opción. Separar al niño o la niña de su familia es el recurso más extremo en la intervención de los equipos de los Servicios Locales. Se recurre a ella cuando –según la evaluación de lxs agentes intervinientes- a través de medidas adoptadas previamente, no se ha podido revertir una determinada situación riesgosa para un niñx o adolescente. En otras situaciones, no obstante, se considera que su implementación debe ser inmediata, en tanto se trata de casos considerados graves y/o urgentes que, en general, son aquellos en los que se denuncian situaciones muy violentas hacia lxs niñxs o delitos contra la integridad sexual de algunxs de ellxs. En estos casos, el niñx o adolescente no puede volver a su casa y la medida de abrigo se implementa en 24 horas.

Ahora bien, tanto las familias como lxs niñxs y adolescentes implicados pueden manifestar su negativa a la medida de abrigo ya que según lo prevé la normativa son “parte” del proceso. Así se manifiesta desde el Servicio Local de Tandil:

*“Con un adolescente nos pasa más seguido, por ejemplo, que se nieguen a una medida de abrigo. Entonces, siempre el chico es parte, y mucho más cuando es más grande porque tenemos que oír su voz, y porque se puede negar, entonces el proceso se puede extender, porque capaz que en la primera entrevista no se puede lograr la medida, o en la tercera, o en la cuarta, entonces no se logra rápidamente, o tan rápidamente como el equipo piensa que debería ser la separación de ese niño de su ámbito familiar”.* (Entrevista Servicio Local, Tandil)

Cuando lxs niñxs manifiestan su negativa a la medida de abrigo, desde lxs diferentes agentes intervinientes se despliegan diferentes “estrategias de negociación” para tratar de lograr el “acuerdo”, aunque no siempre se logra. Así, por ejemplo, se realizan visitas previas al hogar, con personal del Servicio Zonal generalmente, para que el adolescente lo conozca. Respecto al rol de la Asesoría de Menores durante esta instancia, además de avalar las estrategias diseñadas, suele proponer otras nuevas a las ya presentadas por el Servicio Local.

Respecto a las estrategias desplegadas, éstas son elaboradas por el equipo técnico de los Servicios Locales como principales responsables. En Tandil, la Asesoría de Menores participa en su diseño avalando y, eventualmente, proponiendo estrategias al plan. Por otra parte, lxs niñxs y adolescentes participan de la elaboración de las estrategias (sobre todo si son adolescentes) y a veces también las familias, aunque la intervención de estas últimas puede quedar más alejada ya que son consideradas las principales “vulneradoras” de los derechos.

Como se mencionó anteriormente, en Olavarría existe la particularidad de la intervención de la Defensoría al momento de inicio de la medida de abrigo, muchas veces, solicitando desde el Servicio Local su presencia en el momento mismo de informar a la familia sobre su adopción. Pero esta intervención, además, se enmarca en el desarrollo de una audiencia en sede del Juzgado de Familia de la localidad: una vez otorgada la legalidad de la medida, se cita en el Juzgado a los niños, las niñas o adolescentes involucrados a ser escuchados por el equipo interdisciplinario del organismo judicial y luego por el juez. De dicha audiencia se labra un acta en la que se deja constancia de su celebración, sin plasmar lo que la persona menor de edad haya dicho, llevando el registro de sus palabras en carpeta separada.

Luego el Juzgado de Familia cita a lxs progenitores, sus abogadxs patroci-



nantes y al Servicio Local a las audiencias del artículo 10<sup>208</sup> y artículo 12<sup>209</sup> para efectuar el seguimiento correspondiente. Sobre ello, desde el Servicio Local se señala:

*“El juzgado participa bastante en el proceso de abrigo a diferencia de otros juzgados del mismo departamento judicial. Rigurosamente se hacen las audiencias, la inicial del artículo 10, es un entrecruzamiento de leyes de protección y de adopción. La audiencia del artículo 10, al inicio del proceso de abrigo, y la audiencia del artículo 12, a los 180 días con el informe de la conclusión del plan estratégico. Y en el medio están bastantes presentes, hacen estrictamente también los informes psicológicos y psiquiátricos de cada uno de los padres y socio ambientales también, a través de su equipo técnico. Siempre están muy presentes, no cambian la dirección del abrigo que es pura y exclusivamente del órgano administrativo, pero sí están presentes. Alguna vez te hacen alguna observación o te piden explicación de alguna situación, pero sí están bastante comprometidos”* (Entrevista Servicio Local, Olavarría).

El Juzgado de Familia de Olavarría, cita en primera instancia a lxs niñxs y adolescentes implicadxs al inicio de la medida o en su transcurso, primero para ser

---

<sup>208</sup> En referencia al artículo N°10 de la Ley Provincial de Procedimiento de Adopción N°14.528 donde se expresa: “(...) el Juez de Familia fijará fecha de audiencia para ser realizada dentro de los tres (3) días siguientes de obtenida la documentación y los antecedentes del caso. Se notificará personalmente a padres o familiares para que comparezcan ante el Juez de Familia competente. (...) y que en caso de incomparecencia injustificada, se podrá declarar la situación de adoptabilidad del niño, niña o adolescente. También deberá ser notificado el niño, niña o adolescente, en los casos en que tenga edad y grado de madurez suficiente, para que comparezca con asistencia letrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6. Audiencia. En la audiencia, el Juez de Familia, tomará conocimiento personal de los familiares y les informará sobre la necesidad de realizar estudios psicológicos, de salud, y socio ambientales. Los informes podrán realizarse por el equipo técnico del Juzgado y deberán estar concluidos en el término de diez (10) días. En el supuesto que se contaren con informes realizados por los Servicios de Promoción y Protección de Derechos, por cuestiones de celeridad procesal, el Juez de Familia tendrá en cuenta dichos informes, a menos que por razón fundada considere necesario que se realicen nuevos informes por parte del equipo técnico del Juzgado. Medidas de protección. Efectuada la audiencia, y siempre que los informes resulten favorables, el Juez de Familia propiciará la revinculación del niño, niña o adolescente con su familia de origen, para lo cual tomará las medidas de protección integral que estime correspondientes, las que responderán siempre al interés superior del niño. A tal efecto coordinará acciones con el Servicio de Promoción y Protección de derechos correspondiente. (...) Los Servicios de Promoción y Protección de Derechos deberán informar al Juez si toman conocimiento de hechos relacionados con el cumplimiento de las medidas.

<sup>209</sup> En referencia al artículo N°12 de la Ley Provincial de Procedimiento de Adopción N°14.528 donde se expresa: “Cuando se hubiera vencido el plazo de 180 días de la medida de abrigo, sin que se hubiesen podido revertir las causas que la motivaron, el Servicio de Promoción y Protección de Derechos interviniente deberá presentar al Juez -en el plazo de 24 horas-, un informe con los antecedentes y documentación del caso y el dictamen sobre la situación de adoptabilidad del niño, niña o adolescente. El Juez fijará fecha de audiencia para ser realizada dentro de los tres (3) días de recibidos los antecedentes. (...) Una vez realizada la audiencia y oídas las partes, el Juez podrá dictar la declaración de la situación de adoptabilidad. Plazo. El plazo de seis meses del proceso de declaración de adoptabilidad deberá contarse a partir del inicio de la medida de abrigo.

escuchadxs por el equipo técnico y luego por el juez. En ocasiones, es el juez quien concurre al hogar de guarda donde se encuentra el/la niñx, sobre todo cuando por su edad no resulta factible que asista a una audiencia en el Juzgado.

Asimismo, han existido medidas de abrigo excepcionalmente adoptadas por el poder judicial, frente al pedido de intervención o colaboración del Servicio Local. Estas intervenciones –según el relato de lxs agentes entrevistadxs- se fundan en el hecho de que al ser el organismo administrativo quien trabaja con las familias muchas veces se produce un “desgaste de la institución” y la adopción de la medida no produce el “efecto esperado en las familias”. Desde el Juzgado se expresa que las familias “no escuchan lo que las y los técnicos les comunican” y que “la medida, muchas veces, no los atraviesa cuando es informada por el Servicio”. De este modo consideran que, mediante una orden judicial, “con un policía que se las alcanza, por ahí se movilizan un poco más”. En este sentido, desde el Juzgado se expresa que estas excepciones no deben ser la regla del procedimiento y que es únicamente el organismo administrativo quien se encuentra facultado para realizarlo.

Una de las controversias surgidas entre los distintos actores intervinientes en la adopción de medidas de abrigo en Olavarría, refiere a una práctica implementada sobre todo a criterio del anterior Juez de Familia, a partir de la cual el Servicio Local puede disponer de un niño, una niña o adolescente sin adoptar la medida de abrigo y, en su reemplazo, elevar al Juzgado un informe enmarcado en el art. 35 inc. H de la Ley 13.298. Según el relato de la coordinadora del Servicio Zonal de la localidad, el juez pedía que, por el art. 35, cuando se alojara a un niño o una niña en una institución, se comunicara al Juzgado para que adoptara las medidas de protección correspondientes y pedía al Servicio Local que informara el resultado de esa intervención. Se trata de una práctica que se efectuaba únicamente como forma previa a la medida de abrigo, cuando por cuestiones de tiempo no podía ser redactada antes de su adopción. Sin embargo, desde el Servicio Zonal no se avala ni se acuerda con la ejecución de esta práctica, y de hecho lxs agentes del organismo sostienen que Olavarría es el único lugar donde se efectúa esa particular “interpretación del artículo 35, inciso h”. Así, señalan:

*“Se trata de una práctica súper cuestionada y que nadie en toda la provincia lo considera de esa manera. (...) Quedaba capaz que veinte días en un hogar el nene con ese papel solo y recién ahí hacían la medida de abrigo. (...) El hogar con ese informe del artículo 35 no cobra, no es nada para ellos legalmente, entonces tenés al chico un mes ahí adentro sin que el hogar vea un peso y le tiene que dar de comer, mandarlo a la escuela, comprarle las cosas”.* (Entrevista Servicio Zonal, Olavarría)

Ahora bien, la injerencia del poder judicial en la adopción de medidas de abrigo, y también durante su transcurso, no es una práctica absolutamente inusual. Así, surge de una de las entrevistas realizadas que durante un tiempo –al comienzo de la implementación de la ley- lxs jueces/zas eran quienes decidían y adoptaban las

medidas de abrigo, de allí que en sus palabras eran “jueces abrigadores”:

*“Nosotros fuimos los primeros jueces abrigadores; los primeros once juzgados de la Provincia de Buenos Aires donde éramos jueces abrigadores. Entonces, en esa primera etapa, que duró un año o dos, nosotros creíamos que debíamos hacer todo y teníamos una enorme injerencia en esto. Después nos dimos cuenta que esto era un sistema de corresponsabilidad y que lo único que el juzgado debe hacer es exigirle al órgano administrativo, si no cumple, que cumpla, pero que a nosotros no nos corresponde tomar medidas de abrigo. Nosotros lo que hacemos es, si detectamos una situación de vulnerabilidad, dar intervención al Servicio y, cuando mucho, pedirle informes. Nosotros no ordenamos más tomar medidas de abrigo. La decisión es responsabilidad exclusiva del órgano administrativo; la nuestra es la del control de legalidad. Y nosotros, durante los ciento ochenta días de la medida de abrigo, hacemos los controles, pero no tomamos intervención directa más que el control de legalidad y los seguimientos. No damos intervención a nuestro equipo. Nosotros podemos dar intervención a nuestro equipo si a los cuatro meses avizoramos que el chico no es muy chico, y nosotros vemos que hay una muy larga intervención del Estado en un grupo familiar que, desde el primer día, uno ya sabe que no va a cambiar porque hay tres años de trabajo anterior”.* (Entrevista Juzgado de Familia, Tandil)

Asimismo, en la localidad de Azul, cuando el Servicio Local no puede abordar a la familia porque ésta se niega a cumplir con las estrategias pautadas, o no atiende las visitas de lxs técnicxs, o no concurren a las citaciones, se pide desde el organismo que se los cite directamente al Juzgado ante la ausencia de alternativas para poder seguir trabajando. En este caso, también se observa el recurso a lo judicial por parte de los organismos administrativos de protección de derechos por el pretendido carácter aleccionador o amedrentador que le atribuyen a la intervención del órgano jurisdiccional.

### **3.2. El desarrollo de una medida de abrigo**

#### **3.2.a) Lugar de permanencia**

La adopción de una medida de abrigo, como ya se mencionó, supone la permanencia del niñx o adolescente en un ámbito alternativo al de su grupo familiar de origen, hasta tanto se revierta la situación riesgosa que provocó la vulneración de derechos detectada. El Servicio Local evalúa, previo a la adopción de la medida, el lugar donde el/la niñx o adolescente permanecerá durante el transcurso de la medida, considerando la posibilidad de su permanencia con miembros de la familia ampliada, otros referentes afectivos y/o, como última opción, las instituciones de guarda. Sin embargo, tanto en Azul como en Olavarría la decisión final sobre el lugar de permanencia la toma el Servicio Zonal, teniendo en cuenta las características del niñx o adolescente y la existencia o no de vacantes en los diferentes dispositivos residenciales. En este sentido consideran, por ejemplo, la edad o si se encuentra realizando tratamiento psiquiátrico *“para no recargar a la institución con dos o tres niños con las mismas características”* (Entrevista Servicio Local, Azul).

En Azul, los lugares de permanencia de los niños, las niñas y adolescentes, según agentes del Servicio Local, son centralmente los dispositivos residenciales (Hogares) y las familias ampliadas, aunque éstas en menor medida. Desde el Juzgado de Familia de la localidad se sostiene que la institucionalización representa un 20% o un 30% de las medidas de abrigo implementadas. En Olavarría, según señalan desde el Servicio Local, los niños, las niñas y adolescentes permanecen preferentemente en su entorno familiar extenso y, en caso de que ello no sea posible, ingresan a algunos de los hogares convivenciales que se encuentran ubicados en la localidad. Al respecto, se mencionó que hay escasas posibilidades de alojamiento pues existen dos hogares de niños pequeños (Peñihuen y Namaste), la Casa del Adolescente, para varones, y el Hogar de Niñas, para mujeres de todas las edades. Asimismo, en Olavarría se encuentra en tratamiento el proyecto para desarrollar el Programa “Familias solidarias” de acogimiento familiar para niños bajo medida excepcional de protección, aunque aún no se ha concretado su implementación.

En la localidad de Tandil, por el contrario, es el Servicio Local quién decide cómo y dónde permanecerán los niños y adolescentes mientras dure la medida de abrigo, que puede variar entre las siguientes opciones: familia ampliada, referentes afectivos o comunitarios, hogares, o acogimiento familiar. Por su parte, el Servicio Zonal es el organismo que gestiona las vacantes en las instituciones, como sucede también en Olavarría y Azul, porque muchas veces puede suceder que se requiera de una institución fuera de la ciudad, por ejemplo, cuando son instituciones especializadas o cuando es por discapacidad. Asimismo, existe en la localidad el programa “Familias solidarias”. Sin embargo, el porcentaje de niños alojados en esta modalidad de cuidado es ínfimo. Según los datos proporcionados, en un año solo se han derivado tres casos a Familias Solidarias.

Con respecto a otras modalidades de alojamiento temporario, un poco más del 50% corresponde a permanencia en institución y en un porcentaje algo menor a familia ampliada. El mayor porcentaje siempre se corresponde con permanencia en institución residencial, dado que allí permanecen los niños y adolescentes con pedido de adoptabilidad, lo que hace que la estadística sea mayor. En familias ampliadas permanecen, generalmente, quienes van logrando la restitución de derechos y, en ocasiones, también se ha recurrido a la adopción de medidas con vecinos. Referentes del barrio o también alguna madre de una compañera o un compañero de colegio que ha podido hacerse responsable de la situación y se han obtenido buenos resultados.

**3.2.b)** *Contacto de los NA con las instituciones del sistema y con el/la abogad/x del niño durante el transcurso de la medida*

En la localidad de Olavarría, durante el desarrollo de la medida de abrigo, los niños y adolescentes siempre son llamados a una escucha de rigor y a la toma de contacto con el juez, previo a la audiencia del artículo 12. Incluso estas escuchas

han sido realizadas en los hogares de guarda y, en algunos casos, mediante visitas del equipo técnico del Juzgado al hogar, en coordinación con el personal de estas instituciones. En Tandil, por el contrario, el Juzgado no toma audiencias con quienes se encuentran bajo una medida de abrigo. A los cuatro o cinco meses, luego de tres o cuatro informes de seguimiento, sí se cita al niñx o adolescente con el equipo técnico para que éste lo conozca, debido a que si el desenlace de su situación será la declaración de adoptabilidad, el equipo técnico debe conocer al niñx para saber cuál es el perfil de familia adoptiva que, a su criterio, necesitará.

El/la abogadx del niñx también constituye una figura de contacto con el niñx o adolescente en el espacio del hogar de guarda, sobre todo con adolescentes. Al respecto, un abogadx del niñx de Olavarría refiere:

*“Todo depende de cada uno, o sea, depende del abogado que vaya a ver al menor (sic) que está institucionalizado en el Hogar. Yo, lamentablemente, si no voy al Hogar no tengo trato con mi cliente, entonces bueno, uno tiene que ir al Hogar y la realidad es que más allá de que vos lo puedas asesorar desde la parte legal hay un límite que es la voluntad del adolescente”. (Entrevista Abogadx del Niñx, Olavarría).*

El/la abogadx del niñx entrevistadx en la ciudad de Tandil también acude al hogar para efectuar los encuentros con los niños, las niñas y adolescentes. Sin embargo, expresa que cuando se trata de casos de permanencia en familia ampliada o referentes afectivos, los encuentros se realizan en su estudio jurídico. Al respecto, enfatiza en la “relación de confianza” que debe construir con lxs niñxs y adolescentes:

*“Yo generalmente los viernes a la tarde no trabajo, me lo tomo digamos. Entonces, a los niños de los cuales soy abogada y que están en los Hogares voy a tomar mate con ellos (...) A mí me encanta representar a los niños. (...) Es como que con el abogado se genera más confianza que con los otros operadores jurídicos porque justamente ellos saben que lo que ellos quieren es lo que nosotros llevamos adelante, entonces con nosotros, los abogados del niño, se da esa relación de complicidad en el trato”. (Entrevista Abogadx del niñx, Tandil).*

El Servicio Zonal de Olavarría, por su parte, debe realizar las escuchas en los hogares para constatar el desenvolvimiento de los niños, las niñas y adolescentes en el cotidiano de la convivencia del hogar. Deben cumplir la labor de supervisión de los hogares, como lo hacen con Centros de Día, programas y espacios terapéuticos destinados a adolescentes. Al respecto, desde este organismo refieren que el Servicio Local no realiza muchas escuchas en el Hogar, presuponiendo que la causa se debe a la cantidad de trabajo que tienen en el día a día. En este sentido señalan que algunxs chicxs van a entrevistas con las psicólogas del Servicio Local y que otros ya fueron derivados a psicólogas particulares.

En la localidad de Azul todos los actores del Sistema de Protección de De-

rechos toman contacto con lxs niñxs y adolescentes durante el desarrollo de las medidas de abrigo. El Servicio Zonal y Local son quienes realizan las visitas a los Hogares y las entrevistas. Al respecto la coordinadora del Servicio Zonal menciona que, al igual que sucede en Olavarría y Tandil, la idea es que sean los Servicios Locales quienes generen los espacios de escucha, pero que a veces les resulta difícil, por lo que acuden los dos organismos juntos.

Las Asesorías de las tres localidades no realizan citaciones ni entrevistas reiteradamente, debido a que se trata de unificar el contacto con lxs niñxs y adolescentes en el Juzgado de Familia, donde se realizan las audiencias.

### **3.2.c) Vinculación de lxs niñxs y adolescentes institucionalizadxs con sus familias**

El contacto que pueden mantener lxs niñxs y adolescentes con sus familias durante el desarrollo de una medida de abrigo, depende fundamentalmente de la naturaleza de la situación que originó la medida y del desenvolvimiento de la familia en cuanto al trabajo que realiza con los técnicos del Servicio Local.

En las tres localidades los regímenes de contacto con las familias se pautan a través del Servicio Local y el personal de los hogares. Para llevar adelante dicho contacto se realiza una entrevista previa con profesionales de la institución de guarda para conocer los perfiles de cada progenitor y establecer días de contacto, lo cual también tendrá que ver con el avance que tengan en el cumplimiento de las estrategias diseñadas. Formalmente, según lo relatado por lxs entrevistadxs, de acuerdo a cómo vayan “avanzando” las familias se irá aumentando y/o modificando el contacto, que puede ser un contacto en el hogar, un contacto fuera del hogar o una salida al domicilio de la familia por una mayor cantidad de días. Las familias pueden petitionar en el Juzgado más días de contacto o visitas a sus hijos e hijas, de lo cual se informará al Servicio Local mediante vista.

Lxs niñxs y adolescentes nunca pierden contacto con sus familias durante la institucionalización, a menos que se considere que ello pone en riesgo su integridad y se adopte una medida cautelar que lo impida. Esto también se vincula con la situación que dio origen a la medida de abrigo. Para lxs agentes de los Servicios Locales no es lo mismo un abrigo por negligencia que un abrigo por abuso sexual, o un abrigo que se tuvo que tomar porque el adolescente está en conflicto con la ley y su familia no lo puede contener, por ejemplo.

Ahora bien, una cuestión altamente significativa y que se reitera en todas las localidades es que para lxs agentes de los hogares de guarda resulta muy importante que lxs progenitores respeten los horarios pautados de visitas. La organización de los horarios sirve a los efectos del “monitoreo” que se realiza sobre lxs progenitores:

*“El hogar le propone al Servicio [Local esta organización] porque, además,*



*sirve también para monitorear la intervención, o sea, vos mirás si vino la madre, el chico es chiquito y no interactúa con el nene, la hora o a las dos horas está con el teléfono. Eso es un informe que sirve para saber... O, al contrario, vino la madre, le dio de comer, pidió bañarlo, ayudó en el baño; son informes que hacen al seguimiento de las estrategias”* (Entrevista Juzgado de Familia, Tandil).

En ocasiones los hogares pueden pedir que se decrete una prohibición de acercamiento debido a “madres, padres, hermanos, tíos, abuelas que generan disturbios en el hogar o que van a agredir, o que le afectan emocionalmente al niño” (Asesoría de Menores, Azul). A veces los mismos niños, niñas o adolescentes son quienes no desean ver a sus padres y/o madres y, en esos casos, desde el hogar o desde el Servicio Local se solicita una prohibición de acercamiento. Sin embargo, desde la Asesoría de Menores de Azul se sostiene que se trata de casos puntuales y que, en general, “*el objetivo siempre es la revinculación*”.

### **3.3 Intervención con las familias de lxs niñxs y adolescentes**

#### **3.3.a) Información brindada a las familias**

En Olavarría tanto el Servicio Local como el Juzgado de Familia son los organismos que informan a las familias sobre las medidas de abrigo adoptadas. En una primera instancia, al momento de la adopción de la medida, se labra un acta en sede administrativa; y otra, en instancia judicial luego de otorgado el control de legalidad, en el marco de la celebración de una audiencia<sup>210</sup>. Allí las familias deben concurrir con patrocinio letrado y se les explica que deben cumplir con los objetivos planteados en el PER de la medida de abrigo, ya que de lo contrario puede ser declarada la situación de adoptabilidad sobre sus hijxs. Asimismo, se les informa que en caso de que no posean patrocinio letrado, se coordina con la Defensoría o con el Consultorio Gratuito del Colegio de Abogados a tal fin.

En las localidades de Azul y Tandil se le informa al niñx o adolescente sobre la adopción de la medida de abrigo. Desde el Servicio Local se le explica en qué consiste y se le notifica, luego, a lxs progenitores. En raras ocasiones los padres y/o madres se encuentran presentes en el momento en que es adoptada la medida, si eventualmente es así se les notifica en el momento mediante acta, sino se les envía una cédula de notificación<sup>211</sup>. En Azul, desde el Juzgado de Familia se convoca a la familia a una entrevista en la cual se les informa sobre su derecho de defensa y la posibilidad de contar con asistencia letrada.

---

<sup>210</sup> Audiencia del artículo 10, tal como es denominada entre las y los agentes del Sistema de Protección Integral de Derechos en Olavarría.

<sup>211</sup> Muchas veces, las adopciones de medidas de abrigo se efectúan en momentos en que los niños, las niñas o adolescentes se encuentran sin sus progenitores. Generalmente, cuando se realizan visitas domiciliarias, encontrándose los niños y las niñas solos o cuando se los retira de una institución educativa bajo adopción de la medida.



### 3.3.b) Seguimiento de la familia durante el transcurso de la medida

El trabajo que se realiza con las familias durante el transcurso de la medida de abrigo se efectiviza fundamentalmente, desde el Servicio Local, a través de la coordinación con programas municipales, espacios terapéuticos y de modalidad grupal. Por otra parte, se realizan seguimientos de las familias a través de entrevistas en sede de los Servicios Locales.

En el Servicio Local de Olavarría existe una modalidad de trabajo grupal con las familias, implementada en la misma sede, donde concurren madres y padres (principalmente madres) que se encuentran transitando “medidas de abrigo”. Estos encuentros que se realizan semanalmente y son denominados “Talleres Socioeducativos para Padres”, son dictados por una psicóloga y una trabajadora social del Servicio Local. En ellos se trabaja a partir de una modalidad grupal, con padres y madres que transitan medidas de abrigo. Son implementados como parte de las estrategias diseñadas en el abordaje de las situaciones durante esta instancia. También, en la misma localidad, se desarrolla en sede del Hospital Municipal un espacio terapéutico definido como “grupo de víctimas y victimarios de violencia”. En este sentido se busca, en el marco del diseño de las estrategias y acciones a implementar en cada situación, poder incorporar tanto a lxs niñxs y adolescentes como a sus familias en distintos programas y actividades que coadyuven a la modificación y reversión de la situación que origina las intervenciones.

Asimismo, también en Olavarría, el Servicio Zonal desarrolla los Centros de Orientación Familiar (COF), donde también capacitan a empleados y empleadas de los hogares de guarda. No obstante, este último organismo no realiza el seguimiento de las familias, lo cual es exclusivo del Servicio Local. Sin embargo, sí pueden llegar a ofrecer espacios de escucha y eventual intervención en casos en los cuales las familias no han construido una buena relación con técnicos y/o técnicas del Servicio Local. En estas situaciones, desde el Servicio Zonal se realizan intervenciones sobre las familias y también sostienen los seguimientos.

La frecuencia del seguimiento de las familias durante una medida de abrigo dependerá del “avance” logrado en su transcurso, lo cual implica que, a veces, se pueda ir avanzando “más ágilmente”, y otras veces se requiera de mucha más intervención. Es común que cuando la medida se adopta con familia ampliada, la restitución de derechos –y, en consecuencia, la restitución del niñx o adolescente a su hogar de origen– se logre más rápidamente. En todos los casos abordados, las intervenciones tienen como objetivo “*brindar herramientas a los padres y después trabajarlas para que se fortalezcan y las puedan sostener*” (Servicio Local, Tandil). Por otra parte, resulta constante la referencia a casos donde se visualiza una mayor presencia de las madres en estas medidas y ausencia de los padres. De este modo, durante las intervenciones se focaliza, principalmente, en el lugar de las madres, como también, subsidiariamente, en abuelas, tías, vecinas, destacando el rol de las mujeres como

cuidadoras.

Resulta recurrente la orientación hacia la atención en salud mental de las madres. Desde los Servicios Locales se tiene la necesidad de trabajar con las áreas de salud mental conjuntamente, para que puedan acompañar desde sus espacios terapéuticos destinados a la familia. En Olavarría, existe un espacio de terapia multifamiliar, dictado en sede del Hospital Municipal por una psicóloga y un psiquiatra, destinado a familiares que atraviesan situaciones de conflicto y violencia intrafamiliar.

Más allá de los espacios de modalidad grupal como los mencionados anteriormente, las familias asisten a espacios individuales orientados a tratamientos psicológicos y/o psiquiátricos. Muchas veces se subsidia, desde las áreas municipales correspondientes, para que puedan tener un espacio terapéutico privado, o en los Centros de Salud cercanos al domicilio para facilitar la movilidad.

En cuanto a las dificultades que se presentan durante el desarrollo de las medidas de abrigo, los distintos actores entrevistados identifican que se asocian a la falta de recursos humanos, falta de recursos médicos, falta de recursos educativos, falta de “compromiso” de parte de las familias y también un obstáculo que ha sido señalado es el de los tiempos y gestiones burocráticas. Por ejemplo, se señala:

*“Muchas veces, las familias mismas no se comprometen. Y otras veces uno ve que a partir de la sugerencia de trabajar terapéuticamente con la familia que no cuenta con una obra social, le gestionas un turno en el sistema de salud y no te lo dan de un día para el otro. (...) Con lo cual, todo eso dilata un poco u obstruye el avance de la estrategia. Capaz que el Servicio le tiene que generar un recurso económico, y no te sale de un día para el otro.”* (Entrevista Servicio Zonal, Azul).

### **3.3.c) Acciones desarrolladas por las familias de los niños**

Si bien las medidas de abrigo no son generalmente, impugnadas en sede judicial por los progenitores, se observa una gran variedad de reacciones por parte de las familias, que van desde el extremo de un completo acuerdo a un total desacuerdo con la adopción de medida de abrigo por parte de las familias. Es en estos últimos casos que se vislumbra más fuerte la participación de defensores. Así, desde el Servicio Local de Olavarría se refiere:

*“Cada situación es distinta, desde familias que piden ayuda para que, justamente, podamos avanzar en la restitución de derechos, en lo cual están siempre de acuerdo porque lo que esperan es que el niño esté con sus derechos garantizados, hasta necesidad de participación de la fuerza pública por resistencia a la toma de medidas”.* (Entrevista Servicio Local, Olavarría).

Sobre las impugnaciones se sostiene:

*“Eso ya dentro del proceso judicial (...) Piden la ilegalidad de la medida (...) la piden, pero nunca se la han dado. (...) Eso también se basa en la confianza que el Juzgado nos tiene a nosotros. O sea, saben que los equipos de acá son serios y saben que si toman una medida es porque realmente se necesita tomarla. En las medidas de abrigo el fin del Servicio es el retorno del niño a su centro de vida. Entonces, si el Servicio te dice ‘Mire señor, tenemos que mejorar en esto, en aquello, usted tiene que hacer esto’, está trabajando con la familia. No está en contra de la familia, está trabajando con la familia (...) entonces cuando la familia se pone hostil y no entiende que el Servicio está para darle una mano para que esa vulneración deje de existir, ahí es cuando empiezan los conflictos, y ahí es donde la familia se pone de punta contra el Servicio, van al abogado, el abogado empieza a apelar las situaciones”.* (Entrevista Servicio Local, Olavarría).

Desde la mirada del Juzgado de Familia de Olavarría la designación de un abogadx por parte de las familias es un elemento que demuestra interés en el hijx. Según el Juez de la localidad de Azul, no resulta frecuente que la familia decida espontáneamente buscar un abogadx, sino que se plantea la situación cuando se presentan al proceso como parte, siendo por lo general, asistidxs por el defensor oficial o por el Consultorio Gratuito del Colegio de Abogados.

En suma, la oposición de la familia a la medida de abrigo a veces se canaliza por presentaciones judiciales y así a partir del patrocinio letrado de la Defensa Pública la impugnan con un variado nivel de éxito. En otros casos, ese desacuerdo inicial puede ser “trabajado” por el Servicio Local que convence a los integrantes de las familias de que el trabajo realizado –la toma de la medida- es una acción realizada para ayudarlas. Mientras que también hay casos en los que las familias no manifiestan abiertamente su oposición.

### **3.4. El cese de una medida: plazos y desenlaces habituales**

En cuanto a los plazos máximos estipulados por el Código Civil y Comercial, las experiencias son diversas en las diferentes localidades y las opiniones en relación a la posibilidad de cumplirlos o no también difieren.

En la localidad de Olavarría, por ejemplo, los plazos de las medidas de abrigo son estrictamente cumplidos (término de 180 días) prorrogables solo frente a determinadas circunstancias y por el término máximo de 45 a 60 días. Las prórrogas suelen ser bastante excepcionales. Así, por ejemplo, para graficar los motivos por los cuales esos plazos se pueden extender, desde el poder judicial relataban el caso de una mamá que se encontraba efectuando tratamiento por drogadicción:

*“Cuando una mamá está haciendo un tratamiento en una comunidad terapéutica, donde una de las estrategias es que cumpla con el tratamiento y le falta un mes para que le den el alta -por decir una cosa- de finalizada la medida, en ese caso se da la prórroga (...) que es un caso bien justificado diría yo”.* (Entrevista Juzgado de Familia, Olavarría).

Tanto en Azul como en Tandil, en general, los plazos no se cumplen y frecuentemente surge el pedido de prórroga. La Coordinadora del Servicio Zonal señala que en Olavarría se respetan mucho más los plazos y que ello es debido, centralmente, a las exigencias por parte del órgano jurisdiccional que existen en esa localidad. La circunstancia de que en Azul se dilaten los tiempos, conlleva a que el Servicio Local también lo haga, sobre todo en adolescentes.

A su vez, desde la Asesoría de Menores de Azul se manifiesta que *“el plazo de seis meses para las medidas de abrigo resulta breve cuando se trabaja con una familia que presenta escenarios de violencia que se han repetido en las distintas generaciones”*. Sostiene que *“en estos supuestos los tratamientos psicológicos no pueden otorgar resultados favorables en tan corto plazo, ello sumado a que los turnos para la atención sanitaria no son rápidos”*. Por estos motivos es factible que se prefiera demorar en la solución y prorrogar la medida. Asimismo, el Juez de Familia de esta localidad señala que prefiere soluciones trabajadas, abordadas por el equipo, con todas las garantías que tienen que tener los chicos dentro del proceso. Por ello considera que muchas veces el cumplir con los plazos puede resultar asfixiante y que dilatar los plazos, en ocasiones, lleva a *“humanizar el caso”*.

Por su parte, en la ciudad de Tandil, el Juzgado entiende que los plazos siempre tratan de cumplirse, aunque por las circunstancias del caso pueden variar. En general, se trata de situaciones en las que se han verificado algunos avances en relación con las familias de origen, pero *“todavía hay inseguridad para poder cerrarla, porque faltan cosas por hacer a pesar de que se han intentado”* (Juzgado de Familia, Tandil).

En general, una vez que los niños y adolescentes retornan con su familia de origen, se continúa realizando seguimiento desde los efectores externos al Servicio Local, ya sea los espacios terapéuticos al que asisten los chicos, el centro de salud del barrio o bien desde la escuela. Esto acompañado, generalmente, por el equipo técnico del Servicio Local.

En Olavarría, además se puede continuar trabajando con las denominadas *“familias de acompañamiento”*. Se trata de un programa municipal constituido por familias que colaboran con estas familias que atravesaron una medida de abrigo por un plazo determinado. El objetivo del programa es *“acompañar a las madres y padres en todas las tareas que sean necesarias para la educación y el cuidado de sus hijos”* (Juzgado de Familia, Olavarría). El programa es convenido por el Servicio Local con una parroquia de la iglesia católica de la localidad para el acompañamiento de las familias luego del cese de una medida de abrigo. Durante el año 2018 hubo seis o siete familias que colaboraron en el programa.

Respecto del cese de las medidas excepcionales de protección de derechos resulta interesante lo señalado por algunos agentes del Servicio Local y del Servicio Zonal en relación con la distinción efectuada entre cese de medida y restitución de derechos ya que, según su experiencia, el cese de la medida no siempre se corresponde con una restitución de los derechos. De este modo, señalan que, por ejemplo,

la medida puede cesar por “abandono de un programa”, porque el adolescente decidió irse del hogar o de la familia ampliada. En esos casos, la medida cesa, pero el Servicio considera que no hay restitución.

*“Nos ha pasado con cuestiones donde es frustrante porque hemos creído en la familia y hemos vuelto a poner en peligro a los chicos, ¿no? Entonces tenemos que volver para atrás, y en ese volver para atrás sí se pide el estado de adoptabilidad porque (...) nosotros trabajamos para los chicos, no para la madre” (Entrevista Servicio Zonal, Tandil).*

## **4. Las declaraciones de Adoptabilidad**

### **4.1. El procedimiento típico seguido**

El procedimiento típico responde a la presentación de un informe denominado “conclusión del plan estratégico de restitución de derechos”. Se trata de un informe donde se hace un recuento de todos los informes que se presentaron durante el transcurso de la medida y un informe conclusivo de la situación, de cuáles son las estrategias que se cumplieron, cuales no y el fundamento de la sugerencia de declaración de adoptabilidad. En esta instancia se le da la opción a la familia de impugnar este informe cuando consideren que, al contrario de lo que allí se expresa, sí han cumplido con los objetivos del PER. Finalmente, será el Juzgado de Familia quien decida, a través de una sentencia, si lxs niñxs y adolescentes vuelven con su familia de origen o quedan en situación de adoptabilidad, sentencia que, como ya se mencionó previamente, lxs progenitores pueden apelar. La declaración de abandono que determina la situación de adoptabilidad interrumpe el ejercicio de la responsabilidad parental, por lo cual, en ese momento, correspondiente a la audiencia del artículo 12 de la ley 14.528 de la provincia de Buenos Aires, el contacto con lxs progenitores debería terminar. Llegada esta instancia el Juzgado ya solicitó al equipo técnico del hogar el perfil del matrimonio, pareja o persona para ese niñx o grupo de hermanxs y, una vez culminada, se acude inmediatamente al Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines de Adopción.

### **4.2. Motivos para la declaración de la situación de adoptabilidad**

La mayoría de lxs actores entrevistadxs ha coincidido en señalar las fallas en el desempeño del rol parental como el motivo principal y casi excluyente para declarar la situación de adoptabilidad. En este sentido, todxs se oponen a considerar que la declaración de adoptabilidad se asocie a las condiciones de pobreza en las que vivían lxs niñxs con sus familias, aun cuando todxs lxs niñxs declaradxs adoptables sean pobres. De esta manera, por ejemplo, se exponían los motivos para ello:

*“van desde la altísima vulnerabilidad, por ejemplo, chicos que han sido abusados por la pareja de la madre y la madre sigue con la pareja, y la madre se niega a*

*reconocer el abuso, o en algunos casos porque los tuviste ciento ochenta días en un hogar y la madre se desinteresó, empezó a ir y después dejó de ir, o porque le pedís que hiciera terapia y no lo hizo, o le pedís que se buscara un trabajo y no se lo buscó, etc. Hay infinidad de razones pero todas tienen que ver con incumplimientos serios. Y no tiene que ver con pobreza, tiene que ver con incumplimiento en el rol parental.”*(Entrevista Juzgado de Familia, Tandil)

En otras palabras, son los incumplimientos para ejercer adecuadamente su rol junto con la imposibilidad de revertir las situaciones que dieron origen a la medida, las causas centrales para hacer cesar a lxs progenitores en su rol de tales. Por otro lado, en la localidad de Tandil desde la Asesoría de Menores se asocia la declaración de adoptabilidad a una “ausencia de familia”. En este sentido se manifiesta:

*“Por el abandono material y moral del chico (...) Cuando queda acreditado que no hay nadie de la familia. Primero los padres, cuando no tienen ni capacidad ni idoneidad para responder por esos chicos. Y después no hay ningún familiar, no hay tíos, no hay abuelos, no hay nadie que se haga cargo”.* (Entrevista Asesoría de Menores, Tandil).

Desde la mirada del Juzgado de Familia de la localidad de Olavarría se atribuye una sentencia de adoptabilidad a la falta de cumplimiento de las estrategias del PER:

*“Porque no han podido repensar, visualizar que es lo que les ha pasado para que esta intervención termine de esta manera. Muchos no han podido trabajar en sus espacios, o no han entendido que han puesto en una situación de peligro a sus hijos.”* (Entrevista Juzgado de Familia, Olavarría).

Por otra parte, para el Servicio Zonal de las localidades de Azul y Olavarría el principal motivo de una declaración de situación de adoptabilidad se encuentra vinculado a la ausencia de referentes afectivos de lxs niñxs y adolescentes. Desde el Servicio Local, por su parte, se menciona que los pedidos de declaraciones de adoptabilidad se han solicitado cuando no se ha revertido la situación inicial por la cual se toma la medida de abrigo:

*“Nada de lo que se ha propuesto para poder revertir la situación, ha cambiado la forma de vincularse de estos padres con sus hijos. (...) El trabajo ha sido casi nulo con los padres, o no se presentan a las visitas, o se presentan en forma agresiva, no cumplen con las estrategias que se le solicitan, ni se implican en los tratamientos a que se les pide”.* (Entrevista Servicio Local, Olavarría).

Ahora bien, desde otra perspectiva, antes que las responsabilidades individuales de las familias, los motivos se vinculan a la situación de desigualdad que atraviesan esas mismas familias. En tal sentido, la abogada del niñx de la localidad de Olavarría señala “falta de ‘medidas’ adoptadas por el Estado frente a la pobreza”. Al



respecto sostiene:

*“Creo que en realidad no se toman en cuenta todas las medidas que presenta la ley para que se restituyan derechos. Si se pudieran efectivizar esas medidas yo creo que en muchos casos los menores regresarían a su hogar”.*

En cuanto al impacto del Código Civil y Comercial en relación con la adopción de niños, en la ciudad de Tandil, se menciona que desde su entrada en vigencia la cantidad de adopciones aumentó debido a que se acotaron los plazos de intervención. Sin embargo, también se señala que las adopciones efectivizadas no superan las diez o doce al año, cuestión que –según marcaba unx de lxs entrevistadxs- permite confrontar *“ese imaginario popular de que los jueces de familia lo único que hacemos es dar los chicos en adopción”* (Entrevista Juzgado de Familia, Tandil).

#### *4.3. Los casos de desacuerdo entre las instituciones intervinientes*

En relación con el desenlace de las medidas excepcionales de protección de derechos, la articulación y diálogo entre los distintos organismos intervinientes también se revela como central y otro momento en el que las desavenencias y diferencias de criterios pueden emerger con fuerza.

En relación con este tipo de desacuerdo, en Olavarría ganó repercusión un reciente caso tramitado por el Juez anterior. Se trata del caso de dos niños que retornan, luego de una medida de abrigo, a su hogar con su padre y su madre. Al poco tiempo, su papá los mata a ellos y a su mamá y prende fuego la casa. En este caso había una conclusión del PER negativa y el Servicio Local había sugerido al Juzgado que iniciaran una guarda judicial con sus tíos, argumento que el Juez desestimó, resolviendo la revinculación con sus progenitores. Actualmente, luego que este caso tomara repercusión pública, desde el Juzgado advierten del error en desoír la sugerencia del Servicio Local y sostienen que en estos momentos difícilmente se resuelva distinto a lo que sugiere el Servicio Local. Consideran así que es el organismo que más contacto tiene con las familias y, en ese sentido, su equipo técnico es el que mayor conocimiento tiene de ellas.

Desde el Servicio Local de Tandil se menciona que no existen denegaciones por parte de la justicia. Sostienen que las sugerencias efectuadas siempre han avanzado debido a que están muy fundadas: *“como ya ha pasado tanto tiempo de trabajo está requete requete revisado (...). Los chicos están en los hogares, y todos los días piden por una mamá y por un papá, entonces se requete trabaja”*. Asimismo, desde el Servicio Zonal tampoco surge la existencia de rechazos por parte del Juzgado, al respecto explican:

*“En general, cuando se expide el estado de desamparo, se han agotado las estrategias y ya se viene hablando con el Poder Judicial (...) No es que se manda un informe, sino que se viene conversando antes (...) Inclusive a veces el Poder Judicial te va orientando en cuestiones que te faltan: por ahí te faltan citar algunos familiares o ver al-*



*guna situación legal (...) Las cuestiones de ADN... surgen a partir del Poder Judicial. (...) Para el padre que nunca se hizo cargo pero que existe, que apareció". (Entrevista Servicio Zonal, Tandil)*

Desde la Asesoría de Menores de Tandil se refiere a un caso en el que como Asesoría se opusieron a una declaración de situación de adoptabilidad porque *"había aparecido un familiar y a ese familiar no lo habían evaluado"*, concluyendo que en estos casos el Juzgado suele hacer lugar a su criterio.

#### **4.4. Los casos de "devolución" de guardas pre adoptivas**

En las tres localidades han existido situaciones de "devolución" de guardas preadoptivas. Un ejemplo es el caso de dos hermanos, un niño y una niña, en la localidad de Olavarría, *"donde uno de ellos protagoniza una situación puntual con su hermana en la habitación (en el hogar donde convivía con la familia adoptiva) y la señora los ve, a raíz de lo cual la pareja decide que quieren devolver al hermanito, pero a la nena no. En ese entonces estaba la jueza de Tandil y lo que hace, es decir, 'no, o tenes a los dos o no tenes a ninguno' y la señora dijo 'bueno, ninguno'" (Entrevista Servicio Zonal, Olavarría).*

Desde el Servicio Local de Tandil se expresa que los motivos por los cuales se "devuelve" un niño o adolescente, en general, se asocian con la *"dificultad de generar un vínculo y con conductas que los adoptantes no pueden manejar (...). De este modo es muy común que ante determinadas situaciones se sugieren familias monoparentales, o con matrimonios igualitarios, hemos tenido casos donde son dos papás"*.

Otro de los motivos de "fracasos" en las guardas preadoptivas se asocia a la interpelación por el origen, sobre todo en adolescentes. Según el relato de la entrevista realizada al Servicio Zonal de Tandil, *"han sucedido casos en que se han contactado a través de facebook con familiares biológicos y de ahí se empiezan a confundir y a creer que esa familia que estuvo ausente, que vulneró, que no pudo con ellos, aparece en un lugar de salvadora, y entonces empieza a haber toda una competencia desleal con la familia que adoptó (...). Hay una dualidad entre la familia que pone límites, que está haciendo un encuadre, con una familia que ofrece la nada misma"*. En esta misma línea, la Asesoría de Menores de la localidad sostenía que esos fracasos suelen darse en la etapa en que los chicos comienzan a interpelar a la familia adoptiva en relación con su origen y se encuentran con barreras por parte de ésta. Esto sucede *"sobre todo cuando la familia le ha negado la posibilidad de tener contacto, por ejemplo, con sus hermanos (...). O le ha escondido las situaciones (...). O cada vez que quiso tocar el tema se lo evadieron"* (Entrevista Asesoría de Menores, Tandil).

En relación con este tipo de casos, diferentes entrevistados han resaltado la importancia del trabajo previo con los pretendientes adoptantes y también que las vinculaciones se den en el marco de un proceso paulatino, ya que cuando ese gradualismo no se respeta se observan dificultades. En relación con este tema surgen

también algunas desavenencias entre los organismos administrativos y los juzgados, ya que los primeros argumentan que en algunos casos los juzgados avanzan en las vinculaciones más rápido de lo que sería aconsejable.

Ante estos “fracasos” o “devoluciones”, lxs niñxs vuelven a ser institucionalizados, continúan en situación de adoptabilidad, y desde el Servicio Local se evalúa cuándo hacer una nueva vinculación. En esos casos, se procura actuar con mucha más cautela y reparos, ya que se entiende que esas vinculaciones fallidas lxs niñxs las viven como un “nuevo abandono”.

#### 4.5. *El no consentimiento a la adopción de lxs NA*

En los casos en que lxs progenitores no consienten la declaración de adoptabilidad de sus hijxs, pueden presentar los recursos de apelación a través de la defensa judicial. En las tres localidades este recurso es utilizado frecuentemente, aunque raramente la cámara revoca la sentencia.

Uno de estos casos es mencionado desde el Juzgado de Familia de Tandil. Se trató de un caso que llegó hasta la Cámara de Apelaciones y en esta instancia “apareció” un padre reclamando por su hija, mencionando que nunca lo habían dejado verla. Este hombre durante doce años no conoció a su hija y –según el relato de nuestra entrevistada- tampoco se contactó con ella. Sin embargo, el Juez dictaminó la revinculación con él y con su madre, aun cuando la niña estaba hacía siete meses conviviendo con una familia guardadora en vistas de su futura adopción.

Por su parte, cuando quienes no consienten la adopción son lxs propixs niñxs, lxs agentes entrevistadxs han coincidido en señalar que “nada avanza”. Casos como estos han sido narrados fundamentalmente en relación con adolescentes que se han negado a ser adoptadxs. Incluso puede suceder que algunxs de lxs hermanxs se vayan en adopción y otrxs no quieran ser adoptadxs y continúen entonces viviendo en el Hogar hasta estar próximxs a la mayoría de edad o hasta que puedan egresar con algún referente familiar o afectivo. En este sentido, la opinión del niñx o adolescente es tomada en cuenta y pareciera incluso ser frecuentemente respetada.

También, aunque de manera más infrecuente, se han dado casos en que aun cuando se hubiera declarado la adoptabilidad, lxs niñxs han vuelto con unx de sus progenitores. Por ejemplo, en Tandil relataban el caso de una niña declarada en situación de adoptabilidad que hace cuatro años está institucionalizada y que en ningún momento quiso ser adoptada. De hecho, hubo dos intentos de vinculación con familias guardadores que fracasaron porque ella siempre dijo que quería volver con su papá. Tal es así que, actualmente, la niña tiene trece años y se ha comenzado a trabajar la revinculación con su papá que siempre reclamó por ella. Así relataban los recaudos que se tomaron en este caso para finalmente, trabajar la revinculación familiar:

*“Son situaciones que se trabajan mucho porque el papá solo con esta nena se hizo una medida porque la molía a palos. Ese mismo padre es con el que se va a ir. Entonces decís, cómo se la vamos a entregar a ese padre. El padre tiene otra esposa, tiene otros hijos, tiene otra vida, y entonces la nena con estado de adoptabilidad se vuelve con ese padre. Y son procesos que son tan insólitos (...) El padre nunca dejó de reclamar por esa nena, eh. Pero, con esos criterios iniciales, se hizo la adoptabilidad. El padre no tenía recursos ni nada. Se hicieron vinculaciones y todo. Y ahora empezó a pedir por el padre, y el padre insistiendo y bueno... Pero, dos años atrás si hubiéramos hecho este trabajo, desde el Juzgado le hubieran dicho que no se puede porque nunca se la iban a entregar, y ahora estamos viendo que en el juzgado se la van a entregar (...) los criterios cambian, y las situaciones cambian”* (Entrevista Servicio Local, Tandil).

## **5. Mecanismos de exigibilidad de DESC**

En relación con el tratamiento de las vulneraciones de los DESC por parte del Sistema de Protección Integral de derechos, las estrategias desarrolladas son variadas, pero también variables. También lo es la intensidad con la que los Servicios Locales de las tres jurisdicciones estudiadas despliegan mecanismos de exigibilidad. Sin duda desde estos últimos se desarrollan diversas acciones tendientes a garantizar y restituir derechos relacionados con la educación, la salud, la vivienda y la alimentación de lxs NA. En general, lxs actorxs entrevistadxs describen la realización de acciones relacionadas con la restitución del derecho a la educación a partir de tramitar una vacante frente una escuela, del derecho a la salud a partir de gestionar un turno médico o psicológico frente a un hospital o centro de salud o una pensión frente al Anses; del derecho a la alimentación a partir de integrar al niñx un centro de día. En cuanto al derecho a la vivienda, mientras que, desde el Servicio Local de Tandil, se observa la tramitación de subsidios y materiales para ampliar una vivienda o de un subsidio para pagar un alquiler ante la Secretaría de Desarrollo Social, pareciera que los Servicios Locales de Olavarría y Azul se limitan a gestionar algún tipo de solución frente a los casos de desalojo. No obstante, más allá de las particularidades de cada municipio y de los recursos existentes, se observa como común denominador el despliegue de mecanismos individuales, en su mayoría extrajudiciales y en gran medida enmarcados en casos, en los que la vulneración de los DESC es parte de algo que se considera como una problemática mayor, relacionada con situaciones de violencias, malos tratos o dificultades en los cuidados.

En primer lugar, lxs actores de los organismos administrativos municipales (Servicios Locales) y provinciales (Servicios Zonales) entrevistadxs no han mencionado el despliegue de mecanismos de exigibilidad de DESC que apunten hacia lo colectivo. No hemos identificado acciones destinadas a exigir el cumplimiento de un conjunto de NA sino más bien la realización de acciones puntuales enmarcadas en casos individuales. Lxs profesionales reconocen estas acciones como parte de un

trabajo de coordinación, de articulación con otras áreas de la política pública, municipal y provincial y, en algunos casos, como parte de la corresponsabilidad que necesita el Sistema de Protección Integral para funcionar como tal. Ahora bien, mientras que en Azul, de acuerdo con los relatos, la tarea se limitaría a solicitar a las diversas instituciones o áreas un recurso (vacante, turno médico o psicológico) o eventualmente la inclusión de un niño a un programa particular municipal o provincial, en localidades con una cantidad mayor de recursos e institucionalidad, como Tandil y Olavarría, existe un mayor grado de coordinación y trabajo de articulación de los Servicios Locales y Servicios Zonales con las diversas áreas de la política pública. En ambos casos los entrevistados han hecho referencia al diálogo y al trabajo en el marco de la “corresponsabilidad”, como queda ilustrado en los siguientes extractos de entrevista a actores de Tandil:

*“Sí, además los equipos acá tienen la libertad de informarle lo que quieren pedir. Después, bueno, se ve qué se puede dar y que no. Pero, el hecho de decir pidan todo, o sea, lo que ven que se puede pedir, en el sentido de la necesidad que hay... (...) Habitacional, después vemos cómo se consigue (...) Ellos me lo elevan a mí [Directora de Niñez], y nosotros entre las Direcciones nos sentamos y decimos ‘mirá estoy interviniendo’. De hecho, ahora tengo un montón para dar que me pidieron de Acción Comunitaria, entonces la delegada me dice ‘mirá, me vine para acá’ porque el reclamo a veces viene por el agente comunitario que hay en cada zona. Entonces dice, ‘interviene el Servicio Local’, entonces nos sentamos y decimos ‘bueno, ¿qué necesitan?’. Bueno, ‘la chica del Local pidieron esto, lo necesitaban’, y ellas me comentaron, y bueno ahí se gestiona.” (Entrevista Servicio Local, Tandil)*

*“Nunca en el marco de la exigibilidad, sino siempre en el marco de la corresponsabilidad. Y si nosotros trabajamos con una situación familiar, y vemos que esa familia amerite, no sé, que para que puedan regresar sus hijos que están en un hogar, tenga una ampliación de una habitación, una habitación más para evitar que otra vez una situación de violencia, no es exigirle a desarrollo social que lo haga, sino que nos sentamos con desarrollo social. Tenemos toda la confianza para sentarnos, coordinar, decirles mirá con esta familia estamos trabajando, nosotros nos comprometemos a hacer el seguimiento. Pero desde los recursos es necesario comenzar a pensar en la ampliación de una pieza, no sé... (...) Pero no desde la exigibilidad sino de poder trabajar en el marco de la corresponsabilidad. (...) hay un trabajo conjunto con el municipio como para poder pensar juntos en este diseño, que sería un diseño de estrategia de esta restitución de derechos (...) (Entrevista Servicio Zonal, Tandil).*

Esta última cita, nos permite ilustrar aquello que mencionábamos más arriba, respecto al hecho de que, en su gran mayoría, este tipo de mecanismos de exigibilidad de DESC tiene lugar en el marco de casos relacionados con situaciones de violencias, malos tratos o dificultades en los cuidados, pero en mucho menor medida en casos vinculados exclusivamente, con la vulneración de DESC. Si bien el caso

relatado es hipotético, resulta interesante observar que el ejemplo brindado remite a la tramitación de subsidios o materiales ante al área de desarrollo social del municipio para que una familia pueda acondicionar su vivienda y recibir nuevamente a su hijx que ha estado bajo medida de abrigo por una situación de violencia. Pareciera que estos mecanismos relacionados con el derecho a la vivienda, se despliegan puntualmente en el marco de casos en donde existen otro tipo de vulneraciones de derechos o bien en casos de desalojo, en donde los Servicios Locales gestionan algún subsidio para la familia.

Ahora bien, los extractos citados nos obligan también a reflexionar sobre el rol que tienen los Servicios Locales y los Servicios Zonales en relación a la exigibilidad de los DESC. De los relatos, surge que estos actores institucionales no se posicionan frente a otras áreas como actores demandantes sino como gestores de recursos, programas o servicios, o como agentes articuladores. No obstante, según pudimos observar para algunos actores este rol es limitado. En efecto, algunos advierten que la imposibilidad de reclamar y peticionar al propio Estado resulta un gran obstáculo en la exigibilidad de los DESC:

*“(...) mi crítica al sistema de niñez es que los SL forman parte del Poder Ejecutivo. Es una piedra en el camino terrible. Sería mucho más fácil interponer amparos ante un montón de situaciones y conseguirías lo que... por falta de recursos no lo podés cumplimentar, sí, claro. Es una gran falla de la ley esa para mí. No deberían depender del Poder Ejecutivo, no sé si sería un organismo judicial tampoco, pero sí separado del Poder Ejecutivo, para esta exigibilidad, sino no tiene... nada.”* (Entrevista Servicio Local, Olavarría)

En efecto, uno de los mayores obstáculos señalados es el paradójico lugar ocupado por los Servicios Locales, ya que en tanto organismos de protección de derechos deberían poder exigir al Estado que garantice el acceso a derechos, pero justamente al ser parte del propio Estado esa tarea de exigibilidad se dificulta, ya que es vivenciado como “tirarse en contra” del sector gubernamental al que el Servicio Local pertenece.

Además del lugar particular que ocupan los organismos administrativos y del rol que estos despliegan en materia de DESC, es importante mencionar la ausencia de espacios específicos de articulación intersectorial relacionados con la promoción y protección de todos los derechos de la infancia y la adolescencia en las tres localidades. Ya que si bien, tanto en Azul como en Olavarría, existen mesas intersectoriales, estas tienen un fin particular que es la promoción, prevención y atención de las violencias familiares y de género y no la realización o restitución de DESC. Por su parte, si bien en Tandil, durante un tiempo funcionó una mesa intersectorial que nucleaba a los distintos actores del Sistema de Protección, ésta ya no existe. Y, además, llama la atención el hecho que en este municipio, el único de los tres en donde funciona un Consejo Local, éste no parece ser un espacio

aprovechado por el Servicio Local para trabajar sobre los DESC. Como vimos en el capítulo 2, sus agentes aun cuando intentan articular acciones, no lo conciben como un espacio de construcción colectiva sino como una instancia de reclamo e interpelación a ellos mismos; sensación compartida por el Servicio Zonal, quien ha dejado de participar del espacio.

Así pues, como mencionamos más arriba, los mecanismos de exigibilidad de derechos desplegados por los Servicios Locales se despliegan en un marco extrajudicial concebido en términos de corresponsabilidad y sólo en unos pocos casos se llega a instancias judiciales. Por su parte, los actores judiciales y del ministerio público pueden también desplegar sus mecanismos de exigibilidad de DESC, en articulación o no con los Servicios Locales y Zonales. Como se desprende del extracto que traemos a continuación, las asesorías de menores y juzgados de familia implementan medidas autosatisfactivas u órdenes judiciales frente a situaciones puntuales. Al menos esto se desprende de las entrevistas con actores de las Asesorías de Menores de las localidades de Azul y Tandil, en donde se mencionó a las medidas autosatisfactivas como un recurso para destrabar servicios ante las obras sociales o para obtener respuestas más rápidas por parte del poder ejecutivo:

*“la ley 13.298 está compuesta por la corresponsabilidad con todos los ministerios de la provincia, entonces no debiera pedirle [se refiere al Servicio Local] nada a través del Juzgado. A ver. Si se lo tiene que pedir al ministerio de lo que fuere, lo puede pedir en el marco de la corresponsabilidad (...) de hecho si ahí se demora tengas que pedir una orden, es decir, una medida autosatisfactiva ante nosotros o directamente un oficio ante el Juzgado. Un caso para que quede ejemplificado: Un chico con adicciones que tiene que ser incorporado a una unidad terapéutica, y están esperando vacantes sin obra social, entonces ya no da para más la situación del chico dentro del hogar y se demora la vacante, y ahí la Asesoría o directamente el Juzgado va a intimar a la provincia, a través del ministerio correspondiente, para el otorgamiento de la vacante, entonces ahí por más que lo haya gestionado el Servicio Zonal administrativamente la vacante” (Entrevista Asesoría de Menores, Tandil)*

Así las cosas, la intervención del Poder judicial y el Ministerio público, a través de las medidas autosatisfactivas o las órdenes judiciales, se limita a destrabar o acelerar el otorgamiento de algún recurso tendiente a garantizar el derecho del niñx. Al respecto, cabe destacar que la figura del amparo es hoy mucho menos frecuente. Al menos esto se desprende de la información recopilada en Tandil. Según se pudo recabar, si bien antes se promovían acciones de amparos por cuestiones de salud y contra las obras sociales, esto ha dejado de ser competencia de la Asesoría a partir de la creación de una Defensoría Federal en la localidad. De este modo, mientras que en los casos en que hay progenitores en ejercicio de la responsabilidad parental, la función de la Asesoría al respecto pasa por controlar cómo lxs progenitores promueven y tramitan estos amparos, señalando y supliendo en el expediente las fallas u omisiones en caso de haberlas en pos de resguardar el interés de lxs NA; en los



casos de NA carentes de cuidados parentales, la Asesoría utiliza el recurso de medidas autosatisfactivas (no de amparos) dentro del expediente de abrigo para tramitar y exigir derechos de estos NA en lugar de generar un nuevo expediente.

Llegados a este punto podemos preguntarnos por qué no existen en ninguna de las tres localidades mecanismos de exigibilidad de DESC que apunten a lo colectivo, ni desde el ámbito extrajudicial ni judicial. Sin duda, no podemos dejar de mencionar las dificultades que tiene el Servicio Local para exigir al poder ejecutivo del cual depende, la falta de recursos a disposición ni la ausencia de instancias de articulación intersectorial relacionadas con la promoción y restitución de derechos de NA. Sucede que habría una suerte de intereses contrapuestos ya que los órganos administrativos de protección dependen del ejecutivo local, es decir, del municipio que es el mismo destinatario al cual estarían dirigidas las acciones colectivas tendientes a satisfacer DESC de un conjunto determinado o indeterminado de personas. ¿Este conflicto como podría resolverse? A través de otra figura que en la provincia de Buenos Aires está en falta como lo es la del Defensor provincial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes<sup>212</sup> que, hasta el momento, sólo cinco (5) provincias cuentan con esta figura (Córdoba, La Pampa, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero); y sí ha sido designada su par a nivel nacional a principios del 2020.

No obstante, más allá de estas limitaciones reales y estructurales, un punto insoslayable nos remite a los marcos de interpretación desde los cuales los agentes institucionales decodifican las vulneraciones de derechos y despliegan sus intervenciones en materia de restitución. Observamos aquí, como la histórica tendencia a interpretar estas situaciones colocando el foco sobre las omisiones o faltas de lxs progenitores, pero aislando a estxs de los contextos materiales y simbólicos en los que tienen lugar, se reactualiza a través de la lente del maltrato infantil y sus distintos subtipos. Ello se observa en el siguiente extracto de la entrevista realizada en el Servicio Local de Olavarría. En su interpretación de los hechos, el foco está puesto sobre las familias y el cumplimiento de sus obligaciones en relación al derecho a la salud de sus hijxs, obviando los contextos que constriñen o condicionan el desempeño de la parentalidad y afectan las posibilidades reales de lxs progenitores de cumplir con los roles y expectativas socialmente asignados:

*“de acceso a la salud, por lo menos en este municipio está bastante garantizado. Si hay pero la vulneración es por negligencia de los padres, no porque los padres no puedan acceder a un sistema de salud. El hospital cuenta con un servicio social bastante grande*

---

<sup>212</sup> Creado por el decreto 300/2005 que reglamenta la ley 13.298 cuyo art. 16 dispone: “El Defensor de los Derechos del niño es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano. Su misión esencial es la defensa, promoción y protección de los derechos del niño, que se encuentran amparados por la Constitución Nacional, Provincial y las Leyes que rigen la materia, frente a hechos, actos u omisiones de la administración Pública Provincial, Municipal o de cualquier integrante del Sistema de Promoción y Protección del Derecho del Niño. El Defensor de los Derechos de los Niños y su equipo realizarán el control del estado y condiciones de detención del niño en conflicto con la Ley Penal”.

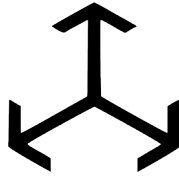


*aplicado en eso y te diría que se garantiza bastante bien.”* (Entrevista Servicio Local, Olavarría).

Encontramos el mismo argumento desarrollado, por otro actor del sistema del mismo municipio, quien expresa la misma matriz interpretativa con respecto al derecho a la alimentación, particularmente en relación a casos de desnutrición:

*“Pero más que nada por ahí, no por no tener el alimento, sino por la falta de herramienta de los progenitores para poder acceder a estas cuestiones, porque es cierto que en ese sentido, por lo menos Olavarría, está preparado para los chicos, hay 7 territoriales donde todos tienen centro de días y jardines maternales para que los chicos puedan ir, estar, pasar el tiempo ahí, almorzar merendar desayunar. La tarjeta de alimentos que tienen los padres para poder comprar alimentos secos (...) o sea, los recursos en ese sentido están, por ahí son falta de herramientas de las familias para poder organizarse en ese sentido, de hábitos. De familias negligentes, en el sentido de no darse cuenta, o sea, ni si quiera registran de la falta de alimentación de los chicos. Por ahí pienso en casos puntuales, por eso te digo esto”* (Entrevista Servicio Zonal, Olavarría).

Como se desprende de los extractos mencionados, desde esta óptica no sólo se difumina la situación de pobreza estructural que atraviesa la vida de las familias y las consecuencias que la experiencia de la pobreza y la exclusión provoca en los sujetos, en este caso lxs progenitores, colocando sobre ellxs la totalidad de la responsabilidad, sino que también se enmascaran las inacciones y omisiones del propio Estado y su responsabilidad en tanto garante de derechos.



## **CAPÍTULO 5**

### **Consideraciones finales**



Si algo caracteriza al sistema normativo argentino a partir de la ley 26.061 y sus pares en el orden provincial, reafirmado por la vigencia del CCyC a mediados del 2015, es su cualidad de avanzada en la recepción de los diferentes postulados de la doctrina internacional de los derechos humanos. En efecto, como se ha desarrollado en este informe de investigación, no caben dudas de que los diferentes postulados normativos que rigen a nivel internacional y regional han encontrado una amplia y generosa recepción en la producción legislativa local, tanto a nivel federal cuanto a nivel provincial. Asimismo, ello ha dado lugar a una actividad jurisprudencial novedosa en términos de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales que si bien es promisoria aún resulta escasa y fragmentaria. Ahora bien, tal desarrollo en el ámbito jurisprudencial no ha tenido su repercusión o sostenimiento previo en el ámbito administrativo, en particular, en los órganos administrativos de protección de derechos. Estos se ocupan de casos individuales ante diferentes situaciones de violencia de tinte “civiles” o de manera conjunta con la justicia penal, cuando se trata de situaciones de gravedad como abuso sexual. De este modo, no se observan planteos de amparos por DESC o acciones de carácter colectivas por las mismas razones. Parecería que es clara la auto-limitación de estos organismos al tener que demandar, en definitiva, a su propio “empleador” ya que los DESC comprometen al Poder Ejecutivo, el mismo ámbito del cual dependen los organismos administrativos de protección. ¿Este conflicto de intereses constituye una fuerte restricción para que los organismos administrativos de protección puedan realmente cumplir con su finalidad: satisfacer y restituir derechos como primer eslabón, evitándose la judicialización de conflictos sociales?

En este sentido, tal como se ha descrito en este informe, en los casos en que la notoria vulneración de derechos económicos, sociales y culturales atraviesa las situaciones de muchas familias y determina en gran medida que los progenitores de los niños no puedan proporcionar una vida digna a sus hijos, los órganos jurisdiccionales intervinientes han desplegado dos tipos de accionar judicial en materia de justiciabilidad que se pueden caracterizar como modalidad “activa” y modalidad “pasiva” según las formas en que la sentencia obligue o no al Estado. Es decir, la intervención es estrictamente judicial y no administrativa.

En relación con ello cabe mencionar que aun cuando la primera modalidad represente una actitud y una acción más enérgica, ya que a partir de este tipo de sentencias se exige y conmina al Estado a brindar soluciones a las situaciones de vulneración de DESC en las que se encuentran lxs niñxs y sus familias y para ello los fallos tienen un cariz propositivo y prescriptivo, ambas modalidades resultan ejemplos emblemáticos de control judicial y utilización de la doctrina internacional de los derechos humanos de la niñez para la garantía y protección de los DESC. De tal manera, en diversas oportunidades el órgano judicial al tener que resolver situaciones de adoptabilidad y/o de guardas directas, ha fallado en orden a exigir al Estado que brinde los recursos necesarios para revertir la grave situación socio-económica por la que atraviesan las familias de origen de lxs NA. Y ello porque tal como ha indicado la Corte IDH en consonancia, claro está, con el *corpus juris* internacional de protección de lxs NA: “La carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención (...) el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo de su familia. En todo caso, la separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal”<sup>213</sup>.

Así las cosas, los órganos jurisdiccionales han desplegado, en algunas de las ocasiones que han debido fallar fundamentalmente sobre adoptabilidad, una labor activa como contralores del accionar de las distintas agencias estatales responsables de proveer los elementos fundamentales para el desarrollo de una vida digna. No obstante, los fallos reseñados no constituyen una norma sino antes bien una excepción. En la generalidad de los casos, la situación de precariedad y vulnerabilidad social producto de las situaciones de desigualdad social en la que viven muchxs niñxs, adolescentes y familias es solo y exclusivamente leída por parte de la autoridad judicial desde el prisma de la negligencia, los descuidos, el abandono y los incumplimientos de la responsabilidad parental. En otras palabras, el énfasis es puesto en la falla individual y en la incapacidad para ejercer funciones de cuidado. De esta manera, aun cuando se reconozca la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran tanto lxs niñxs como sus progenitores, la misma es considerada solamente como un telón de fondo o una suerte de contexto del que lxs protagonistas de esa angustiante situación pudieran abstraerse o desplazarse para ejercer su rol materno o paterno tal como es conveniente.

Esa clave de lectura hace caso omiso de los principios de derechos humanos que postulan que es deber del Estado crear las condiciones materiales y culturales que coadyuven a la protección de los derechos humanos de sus ciudadanxs. Ello por cuanto, tal como se ha sostenido en una sentencia “la mala calidad de vida de las familias por la ausencia de soportes básicos de su funcionamiento las convierte en grupos de alta

---

<sup>213</sup> Opinión Consultiva 17, sobre condición jurídica y derechos humanos del niñx, emitida por la Corte IDH en fecha 28 de agosto de 2002. Párrafos 76 y 77.

*vulnerabilidad (...) las condiciones de vida generadoras de exclusión social con frecuencia se mediatizan en abusos y agresiones al niño, chivo expiatorio de la violencia que sufren los padres (...) una respuesta esencial a las raíces sociales de la violencia es pensar en modelos socioeconómicos que superen esta marginación de vastos sectores de la población que sobreviven sin satisfacer las necesidades básicas*<sup>214</sup>.

Esos verdaderos dramas permanecen invisibilizados o bien quedan opacados en tanto mero contexto sin llegar a ser connotados como claras y alarmantes situaciones de vulneración de derechos que ameritan la intervención del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Ello pareciera coadyuvar a que el Sistema o mejor dicho el accionar de los Servicios Locales o Zonales se focalice en aquellas situaciones en las que la vulneración de derechos puede ser recortada en términos de falla individual que pone en riesgo a lxs niñxs. Desde esa clave de lectura, individualizada e individualizante, se seleccionan e interpretan las situaciones en las que se interviene y se movilizan los recursos que –dentro de un abanico limitado de opciones- se considera son los adecuados para que lxs progenitores de lxs niñxs reviertan sus conductas. Recursos en los que la psicoterapia y/o el tratamiento psicológico ocupa un lugar central y excluyente.

Además de ello, esas acciones están motorizadas desde una particular perspectiva de género a partir de la cual el lugar de la madre de lxs NA asume un lugar central y protagónico. A ella fundamentalmente se dirigirán todas las acciones pedagógicas, educativas y moralizantes. A ella se la interpelará, aun cuando no sea la causante de la violencia, como responsable del no cuidado o desprotección de sus hijxs, a ella se la educará para que tenga al día el calendario de vacunación de sus hijxs y para que garantice su escolaridad. También a ella se la instruirá e incluso se la presionará para que denuncie y no sea cómplice de situaciones abusivas, aun cuando ella misma pueda estar siendo también víctima, y aun cuando dependa materialmente del hombre y el Estado no le ofrezca apoyo alguno para poder independizarse junto con sus hijxs. De este modo, la intervención cotidiana del Sistema de Protección no solo permanece sesgada y trabaja en torno a ciertos derechos vulnerados, sino también se revela altamente generizada en tanto se dirige especialmente, a intervenir sobre la “figura materna”.

Así, partiendo de un idealizado rol acerca de lo que debe ser, hacer y sentir una madre siempre como única cara visible de la denominada “familia de origen” lo cual es un dato que merece ser destacado desde la obligada perspectiva de género, lxs diferentes agentes que cotidianamente construyen este sistema se muestran perplejos e indignados cuando esas mujeres son –a sus ojos– descuidadas, negligentes, cómplices de violencias e incluso violentas. Estos sentimientos también aparecen cuando esas conductas, que intentan modificar ya sea a través de la derivación a la psicoterapia o bien brindando recursos tales como chapa, material de construcción

---

<sup>214</sup> Juzgado de Primera Instancia de Familia Nro. 3 de Rawson, 01/02/2011, “Asesoría de Familia e Incapaces s/ Violencia familiar” Thomson Reuters Cita Online: AR/JUR/89/2011.

o colchones, no se transforman a imagen y semejanza de las expectativas de los profesionales. De esta manera, en muchos casos la lente individualizada se refuerza en tanto se tiene el convencimiento que al haber proporcionado esos recursos se les ha dado “todo” y ellas no lo supieron y quisieron aprovechar en pos del beneficio de sus hijxs.

A través de esta lente no se considera la necesidad de otro tipo de recursos que podrían llegar a ser respuestas más estructurales. Así, la cuestión habitacional o de falta de empleo y déficit de condiciones laborales dignas no son siempre visualizadas como aspectos en los que el Sistema de Protección podría incidir y/o exigir.

Asimismo, en relación con el modo en el que se decodifican, interpretan y abordan las vulneraciones de derechos, resulta significativo el escaso desarrollo territorial y de inserción barrial que parecen tener los Servicios Locales de las tres ciudades seleccionadas para este estudio. En efecto, predominan las actuaciones originadas por derivación interinstitucional y muchas de las acciones son desarrolladas en la propia sede del Servicio Local o Zonal con tenue solidez en la articulación con organizaciones barriales y comunitarias. De este modo, las intervenciones de los Servicios aparecen circunscriptas a la restitución de derechos ya vulnerados y a intervenir en la urgencia, mientras que son escasas o mejor dicho casi nulas las acciones relativas a la promoción de derechos y a la prevención de vulneraciones.

Así las cosas, si bien las medidas de protección integral de derechos desplegadas por los Servicios Locales de Protección son en cantidad muchas más que las medidas excepcionales, prevalece en ellas un cariz individualizante y moralizante. Pocas veces a raíz de la constatación de vulneración de derechos se arbitran formas de reclamo por derechos colectivos, o se exige al Poder Ejecutivo municipal, provincial o nacional que brinde las condiciones mínimas para que lxs niñxs y adolescentes no vean sus derechos vulnerados. Prevalece antes bien una intervención individualizada que, a través de los talleres de padres o el acompañamiento y apuntalamiento personal, intenta modificar actitudes y conductas. Más allá de reconocer que este tipo de recursos pueden ser un sostén necesario y fructífero, llama la atención que ellos no sean combinados preponderantemente con otro tipo de acciones y de provisión de recursos a fin de hacer frente a la crianza y cuidado de lxs niñxs. De esta manera, la inclusión en jardines maternos o centros de primera infancia, en clubes o en actividades deportivas y culturales para niñxs y adolescentes, o bien en organizaciones sociales o comunitarias o en emprendimientos cooperativos como un recurso para lxs propixs progenitores si bien en algunos casos son perseguidos como meta de la intervención, parecieran no ser considerados de manera prioritaria ni privilegiada como recursos que permitirían a las familias modificar algunas de sus condiciones de vida, mientras que sí se valoran en mayor medida otros recursos.

Por su parte, la dinámica cotidiana de los Servicios Locales y Zonales de Protección se ve afectada por dificultades de distinto tipo. Una de ellas es la necesidad de una mayor cantidad de personal, cuestión que permitiría –fundamentalmen-



te a los Servicios Locales- desarrollar de manera más eficaz y eficiente las múltiples tareas que deben cumplir. Así, contar con mayores recursos permitiría establecer otro tipo de acompañamiento a las familias en el marco de las medidas de protección integral, durante el transcurso de ellas y también en aquellos casos de medidas excepcionales en los que, una vez cesada, el NA regresa con sus progenitores. A su vez, permitiría cubrir más adecuadamente las visitas o el seguimiento a lxs niñxs que se encuentran bajo medidas de abrigo. Por otro lado, disponer de equipos compuestos por una mayor cantidad de profesionales y agentes permitiría expandir las acciones desplegadas y distanciarse del perfil jurídico-burocrático que en muchos casos los Servicios han asumido. De tal manera, la incorporación de otro tipo de profesionales y operadores, con inserción territorial y capacidad de articulación con redes locales, así como una oferta sostenida y diversificada de capacitación continua y supervisión de casos, serían aspectos a considerar a fin de transformar ese perfil.

También merece destacarse como un aspecto a mejorar la capacidad de articulación con otras instituciones. Si bien en las tres ciudades seleccionadas han existido o existen instancias de articulación interinstitucional, llama la atención que varixs de lxs entrevistadxs hayan manifestado que debido a la “politización” esas instancias fueron dadas de baja o bien se discontinuaron. En este sentido, sorprendentemente otrxs de lxs agentes han expresado que como en tales espacios se sentían criticados y cuestionados han dejado de participar. Si bien no podemos dejar de considerar que la articulación entre distintas instituciones es, per se, difícil de concertar y que la composición de acuerdos y consensos lejos está de ser armoniosa ni es automática, resulta por demás llamativo que lxs agentes consideren que, ante la impugnación o crítica a la propia práctica, la mejor resolución es retirarse de la instancia de articulación. Como mínimo, parece un contrasentido suponer que en un espacio en el que se trabaje la corresponsabilidad y articulación no vayan a existir conflictos, discusiones y desacuerdos, ya que justamente esos espacios deben ser una vía para tratar y debatir esos puntos conflictivos.

En suma, si por un lado resulta altamente promisorio y destacable el impulso dado al Sistema de Protección Integral de Derechos, principalmente desde la faz normativa, siendo innegables los avances realizados en pos de receptar y hacer propios los postulados del paradigma de derechos humanos para la niñez, en la dinámica cotidiana de funcionamiento del Sistema persisten diferentes obstáculos. Según los datos construidos a partir de la investigación realizada, entre ellos es posible enumerar los siguientes:

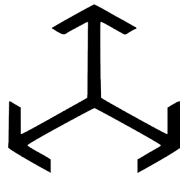
- Prevalencia de una lente conceptual orientada a connotar como situaciones de vulneración de derechos de la niñez preferentemente a aquellas en las que los comportamientos de lxs progenitores puedan ser individualizados como la causa y origen de la vulneración, sin visualizar otros condicionamientos o restricciones para desempeñar su rol de manera adecuada.

- Predominio de una interpretación de la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales como un contexto que parece no ser priorizado en las estrategias de restitución de derechos desarrolladas.
- Débil articulación fundamentalmente con algunos efectores de las políticas públicas y falta de responsabilización por parte de las áreas de educación y de salud como parte del sistema.
- Repertorio acotado de políticas y programas desarrollados en territorio que permitan trabajar en la promoción de derechos y en la prevención de su vulneración.
- Desarrollo de interacciones entre el Servicio Local y el Poder Judicial que parten de considerar el poder de este último, aleccionador o amedrentador de las familias de sectores populares. Así, la judicialización del caso es a veces promovida por los propios organismos administrativos de protección de derechos en la creencia que el Poder Judicial tendrá más poder para imponer su autoridad.
- Poca capacidad de establecer acuerdos, de trabajar en la disidencia, de aceptar la crítica, lo que lleva a la discontinuidad y falta de efectividad de los espacios e instancias destinados a articular, consensuar y diseñar acciones que redunden en una mejora de la corresponsabilidad e integralidad del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Resistencia a revalorizar del rol y función de los Servicios Locales y Zonales en atención al papel de importancia que juegan en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos de NA y, a la par, la consolidación del Poder Judicial como un órgano de mayor “jerarquía” dentro del propio Sistema en atención a lo que acontece en la práctica siendo la cuestión salarial uno de los argumentos objetivos para sostener tal afirmación.
- Implementación del funcionamiento de los organismos administrativos de protección (Locales y Zonales) más en función del presupuesto que de los requisitos según cantidad de habitantes, de niños y adolescentes, cantidad de causas que se inician u otra información cuantitativa y objetiva hábil para alcanzar un diseño del Sistema acorde con las necesidades territoriales.
- Dificultad para que los organismos administrativos de protección sean considerados un ámbito institucional para que se lo apropien los propios protagonistas en atención a las pocas veces en la que su intervención se genera a partir de demandas concretas que esgrimen niños y adolescentes.

- Escasez de recursos para que los Servicios Locales puedan diseñar acciones diversificadas que permitan evitar la adopción de medidas excepcionales de protección de derechos que supongan la institucionalización de lxs niñxs. Y al mismo tiempo, para que puedan acompañar y fortalecer a lxs progenitores tanto durante el desarrollo de una medida excepcional como cuando luego de determinar su cese, los niñxs regresan a vivir con ellxs.
- Necesidad de privilegiar el trabajo orientado a fortalecer las familias ampliadas y/o el entorno comunitario de niñxs y adolescentes a fin de evitar la institucionalización de lxs niñxs respecto de quienes se adopta una medida de abrigo.
- Dificultad para poder priorizar espacios familiares alternativos como recurso primordial a hogares u otros espacios institucionales ante situaciones de gravedad como las que se derivan de la separación de un niñx o adolescente de su familia de origen.
- Dificultad para desarrollar estrategias complejas cuando se trata de situaciones de vulneración de derechos de NA que se encuentran atravesadas por la violencia de género que es víctima la adulta responsable y que impacta, de manera directa en los hijxs. De esta manera, es necesario salir de la lógica de las intervenciones compartimentadas, o se aborda la violencia de género o la vulneración de derechos de NA, cuando ambas se encuentran íntimamente relacionadas.
- Lenta implementación de la figura del abogadx del niño, con ciertos inconvenientes en la calidad del patrocinio ante la falta de retribución por la labor que se realiza o se pretende que lleve adelante el/la profesional.
- Invisibilidad de ciertos actores sociales que deberían ser claves en el Sistema de Protección de Derechos desde el punto de vista territorial como lo son las universidades y los colegios de abogados. ¿Cómo lograr su inserción desde un aspecto colaborativo y, a la par, que pueda brindar nuevos aires a un Sistema que a 15 años desde la sanción de la ley 26.061 aún tiene tantas deudas pendientes en términos de efectividad y eficacia?
- Escasez de instancias de capacitación y de supervisión de la tarea que promuevan e incorporen la reflexión y profundización de una perspectiva de género, y el conocimiento del paradigma internacional de derechos humanos para la niñez.
- Poco desarrollo de tareas de sensibilización y difusión sobre las características del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes entre los diferentes efectores de las políticas públicas.

En definitiva, investigaciones como la que aquí se presenta son hábiles para tomar real dimensión de las prácticas del Sistema de Protección Integral; de sus avances y sus tensiones; de sus falencias o debilidades; de lo transitado y todo lo que aún queda por recorrer. Los principales problemas y obstáculos no dependen o no se vinculan con el plano normativo sino, con estructuras institucionales deficientes, falencias y resistencias en la interacción entre los diferentes actores sociales que lo componen y debilidad en el rol social de los organismos administrativos de protección de derechos.

Este tipo de iniciativas socio-jurídicas no sólo pueden servir de modelo para su ejecución en otros ámbitos territoriales a los fines de llevarse adelante un interesante estudio comparativo y así obtener un panorama más general de lo que acontece con el Sistema de Protección de Derechos en la provincia más importante en términos cuantitativos del país; sino además es hábil desde lo interno, es decir, focalizándose en los territorios indagados como herramienta para realizar una devolución a cada uno de los actores entrevistados no sólo en forma individual sino también colectiva y constituirse en un buen canal para generar un fructífero y necesario diálogo interinstitucional.

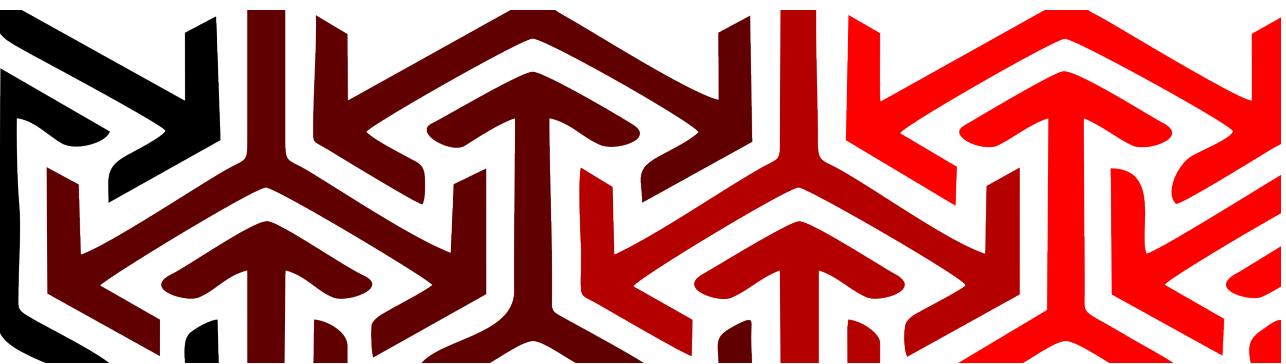


Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de Agosto de 2020 en  
Docuprint, Buenos Aires.  
Tirada: 50 ejemplares

**Docuprint** 

**La colección “Observatorios” presenta los resultados de las líneas de investigación desarrolladas en los Observatorios radicados en la Facultad de Derecho (UNICEN).**

**En este número se publican los resultados del proyecto “El sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales”, desarrollado en el marco del Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. El objetivo principal de la investigación consistió en conocer y analizar la realidad local del Departamento Judicial de Azul en relación con las tensiones y desafíos que el andamiaje jurídico y administrativo dispuesto por las leyes de protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes y el Código Civil y Comercial presenta a los diferentes agentes y organismos que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de las localidades de Azul, Tandil y Olavarría.**



ISBN 978-950-9516-46-5

