



Ministerio Público de la Defensa Defensoría General de la Nación

Buenos Aires, 11 de junio de 2021

**Al Comité de los
Derechos del Niño de
las Naciones Unidas**

S. / D.

Tengo el agrado de dirigirme al ilustre Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en mi carácter de titular del Ministerio Público de la Defensa de la Nación argentina (MPD), a fin de realizar aportes para el *Día de Debate General 2021* referido al tema de «los derechos de la infancia y el cuidado alternativo», que se llevará a cabo durante la 86.^a sesión del organismo.

I. Presentación

En los términos de la ley N° 27.149, el Ministerio Público de la Defensa (MPD) es una institución que garantiza el acceso a la justicia y que promueve toda medida tendiente a la protección de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para ello, distribuye sus competencias a través de defensorías públicas, comisiones y programas especializados. Este aporte se realiza sobre la base de esta experiencia y se detiene en aquello vinculado con los lineamientos dispuestos por el Comité para el *Día de Debate General* ya referido.

II. Medidas de monitoreo y difusión

En el ámbito del MPD funciona la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de niñas, niños y adolescentes (CSTINNyA o *Comisión de Seguimiento*), creada para verificar las condiciones generales de las dependencias destinadas a alojar a esta población específica. Su tarea de monitoreo se basa en la realización de visitas a instituciones de protección, penales y de salud mental, sin aviso previo. Estas visitas incluyen entrevistas tanto grupales como individuales con niños, niñas y adolescentes (NNyA), así como la confección de informes con reconocimiento de buenas prácticas y recomendaciones para procurar la máxima satisfacción de sus derechos.

El monitoreo que realiza el MPD es sustancial, debido a su independencia funcional y a que es realizado por un organismo externo a aquellos de los que dependen las instituciones de cuidado. A su vez, este monitoreo se concibe como un proceso continuo, que permite observar la evolución de las instituciones más allá del diagnóstico del día de las visitas. Se concentra en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Además, el MPD realiza tareas de difusión, a fin de que niños, niñas y adolescentes tengan un acceso real a la justicia y claridad respecto de los procedimientos que los involucran. Entre ellas, se destaca el diseño de

USO OFICIAL

folletos explicativos del proceso penal juvenil y del dictado de medidas excepcionales de protección¹ de derechos a NNyA.² También se destaca la campaña de difusión denominada “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: el compromiso con la infancia”, implementada en 2019. En ella se realizaron actividades con la participación activa de NNyA en centros penales juveniles y hogares, así como una jornada académica y un video con las voces de niños, niñas y adolescentes institucionalizados.³

III. Medidas para garantizar cuidados alternativos de calidad

En el marco del monitoreo permanente realizado, desde el MPD se observa un mejor funcionamiento de los hogares que cuentan con una mayor red de articulación territorial. En este sentido, se recomienda la mayor inserción posible de NNyA institucionalizados en ámbitos comunitarios, así como la firma de convenios para actividades recreativas y para la gestión de pases culturales.

También se estima necesario fomentar por parte de los Estados la figura de referentes afectivos para acompañar la institucionalización de NNyA, realizar salidas y viajes, compartir festividades. Al respecto, desde el Ministerio Público de la Defensa se promovió la difusión de un programa local (Programa Abrazar),⁴ que aumentó notablemente la postulación de referentes y la asignación de esta figura para niños, niñas y adolescentes. Esta experiencia constituye una buena práctica a replicar.

IV. Medidas para abordar la violencia en los sistemas de cuidado alternativo

El Ministerio Público de la Defensa, a través de su CST/NNyA, realiza un seguimiento constante de las denuncias por situaciones de violencia, abuso o malos tratos en instituciones de cuidado. También se promueven y controlan las medidas para evitar que las personas señaladas como

¹ Conforme la legislación vigente, se denominan “medidas excepcionales de protección” a aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen. Véase art. 39, Ley N° 26.061.

² Disponibles en:

<https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-de-seguimiento-del-tratamiento-institucional-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

³ Se llevaron a cabo encuentros con las/os adolescentes, en los que se dialogó sobre experiencias vividas y sobre el conocimiento que poseen de sus propios derechos y de la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en los siguientes enlaces:

https://www.youtube.com/watch?v=jP_wHCZgNf4

<https://www.instagram.com/stories/highlights/17844908290581477/>

<https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-de-seguimiento-del-tratamiento-institucional-de-ninas-ninos-y-adolescentes/53-programas-y-comisiones/comision-de-seguimiento-del-tratamiento-institucional-de-ninas-ninos-y-adolescentes/5565-campana-a-30-anos-de-la-cdn-el-compromiso-con-la-infancia>

⁴ Véase <https://www.buenosaires.gob.ar/cdnnya/programa-abrazar>



Ministerio Público de la Defensa Defensoría General de la Nación

presuntos responsables tengan contacto con niños, niñas y adolescentes, hasta tanto se esclarezcan los hechos. Se realizan entrevistas con NNyA para detectar posibles situaciones de malos tratos, en coordinación con programas específicos de atención.

A partir de esa experiencia puede señalarse que existe una gran dificultad para que los niños, niñas y adolescentes puedan contar las situaciones vividas en las instituciones de cuidado. Por otra parte, los expedientes iniciados por violencia institucional dentro de estas instituciones rara vez avanzan judicialmente y las condenas son prácticamente inexistentes.

Es necesario fortalecer las medidas preventivas para evitar estas situaciones. Entre ellas, el MPD ha recomendado a las instituciones de cuidado la colocación de cámaras de seguridad en espacios comunes, preservando la intimidad de los niños, niñas y adolescentes; la capacitación permanente y la supervisión adecuada del personal; la asignación de coordinadores/as en los equipos de intervención; la rotación de los cuidadores para evitar vínculos de confianza que puedan favorecer el relajamiento de la mirada adulta, entre otras posibles. Desde el MPD es preocupación constante el seguimiento de casos de violencia institucional y la promoción de acciones para su erradicación y sanción de responsables.

USO OFICIAL

V. Medidas para garantizar personal institucional adecuado

El Ministerio Público de la Defensa ha participado en diversas capacitaciones al personal de los dispositivos penales juveniles y de protección, organizadas por los sectores estatales de los que dependen.

En ese marco, se ha verificado una serie de problemas en la modalidad de contratación y en la formación del personal que se desempeña en estas instituciones. Por una parte, existen falencias en su selección, que exigen mejorar las herramientas necesarias para incorporar personal idóneo y para asegurar capacitaciones, supervisiones y espacios de acompañamiento permanentes. Por otra parte, la precarización laboral, el multiempleo y las cargas horarias prolongadas se presentan como factores que atentan contra la calidad de la atención prestada.

Estas deficiencias se profundizaron en el marco de la pandemia, donde se reveló la necesidad de contar con una base de datos de personal especializado en niños, niñas y adolescentes para cubrir suplencias, en tanto los pedidos de licencia por factores de riesgo o por contagios crecieron en número y llevaron a contratar reemplazos de agentes sin experiencia ni capacitación suficiente.

VI. Medidas para garantizar el acceso a la justicia

VI.1. Ámbito de protección integral

El sistema de protección integral en Argentina garantiza a niños, niñas y adolescentes el control judicial obligatorio de los actos administrativos que ordenan la separación de sus familias.⁵ Esta instancia judicial sirve de marco para que puedan ser escuchados y para efectuar peticiones. El Ministerio Público de la Defensa asigna un Defensor Público de Menores e Incapaces (DPMI) a todos/as los NNyA involucrados en procesos judiciales de control de legalidad de las medidas administrativas de separación de sus familias. También existe la posibilidad de designar un Defensor/a Público Tutor (DPT) que acompañe sus necesidades. Los DPMI intervienen en forma complementaria en todo asunto judicial que afecte los derechos, intereses o bienes de los niños/as y de forma principal ante la ausencia, carencia o inacción de sus representantes. Los DPT intervienen judicialmente cuando no haya persona que ejerza la responsabilidad parental; cuando existe conflicto de intereses entre los niños/as y sus representantes u oposición de intereses entre diversos niños, niñas y adolescentes que poseen el mismo representante legal.

Sin embargo, se observan casos de NNyA institucionalizados, frente a los que no se dio debido cumplimiento a los requisitos exigidos por el marco jurídico. Al respecto, en 2017 y en 2020 se realizaron desde la *Comisión de Seguimiento* encuestas que confirmaron casos marcados por la carencia de información o de notificación de las medidas administrativas vigentes sobre los niños/as y sus familias.⁶ A ello se suman los casos informados directamente por los hogares de cuidado, vinculados con la situación de niños, niñas y adolescentes institucionalizados sin adecuado control judicial.⁷ Es decir, se verifica que no siempre se cumple en tiempo y forma el control judicial de actos administrativos de suma trascendencia y potencialmente lesivos de derechos. En términos de acceso a la justicia, también se advierte que ha quedado relegada la figura del “abogado del niño”, legalmente contemplada para garantizar su patrocinio especializado en los ámbitos administrativo y judicial.⁸

En definitiva, si bien existe una multiplicidad de actores con atribuciones para intervenir en distintos aspectos de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, esas actuaciones no siempre resultan eficaces ni implican un contacto directo con los beneficiarios para posicionarlos como sujeto de derechos. Asimismo, NNyA en sistemas de cuidados alternativos deben enfrentar, además de las dificultades propias de la edad, la dispersión de los lugares de alojamiento fuera de sus centros de vida y jurisdicción, la falta de información clara sobre su situación legal y el incumplimiento del andamiaje procesal creado para garantizar sus derechos.

⁵ Ley 26.061, art. 39.

⁶ En la encuesta realizada en el año 2017 se tomaron los resultados de sólo 18 hogares que contestaron adecuadamente todos los puntos. Allí, sobre un total de 185 NNyA alojados en esos hogares, sólo el 7,56% habría tenido una medida administrativa vigente y un 15,67% habría contado con una orden judicial de no innovar. Se reportó un 62,7% con medida administrativa vencida y un 14,05% de casos con desconocimiento acerca de la existencia de medidas.

⁷ En la encuesta del año 2020 respondieron virtualmente la totalidad de los hogares. Allí se observó un total de 238 NNyA en posible situación irregular, respecto de los cuales los organismos administrativos aún no se expidieron en 104 casos observados. En estas situaciones, se verificó que existían fallas en la comunicación a los hogares de las medidas administrativas excepcionales y de sus prórrogas, así como también demoras en el dictado de medidas administrativas ante institucionalizaciones ya realizadas, entre otras.

⁸ Véase art. 27, Ley 26.061. Es una asistencia letrada diferente a la que involucra a Defensores de Menores e Incapaces y a Defensores Públicos Tutores.



Ministerio Público de la Defensa Defensoría General de la Nación

Por todo lo anterior, sería auspicioso que los Estados garanticen el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes alojados en instituciones, que realicen seguimientos personalizados para relevar sus necesidades, transmitir en forma comprensible el marco legal, y para asegurar su asistencia letrada y su efectivo acceso a la justicia.

VI.2. Ámbito de discapacidad, salud mental y consumo problemático de sustancias

También para esta modalidad de institucionalización la legislación⁹ garantiza el control judicial. En el caso de las internaciones psiquiátricas de niños, niñas y adolescentes -que en el caso de personas menores de edad son abordadas como de *carácter involuntario*- se incluye la intervención obligatoria de un abogado como asistencia técnica de la persona internada.¹⁰ En el marco del Ministerio Público de la Defensa esta tarea es llevada a cabo por la *Unidad de Letrados de Personas Menores de Edad*, que toma inmediato contacto con los NNyA asistidos, realiza gestiones para mejorar sus condiciones de internación y para que éstas no se extiendan más allá de lo estrictamente necesario.

El acceso material al servicio de justicia se garantiza con mayor eficacia al contar de manera automática con una asistencia letrada, que opera tanto en lo procesal como en articulación con organismos y con directivos de los lugares de internación. La *Unidad de Letrados* realiza entrevistas semanales y resultan referentes indiscutidos para las familias y los niños, niñas y adolescentes. Además, ha detectado múltiples situaciones de vulneraciones de derechos y ha realizado las denuncias judiciales respectivas. Este tipo de servicios constituyen buenas prácticas a replicar.

Sin embargo, con respecto a los niños, niñas y adolescentes institucionalizados por discapacidad mental o por una combinación de discapacidades que no exigen internación psiquiátrica estricta, se registran alojamientos prolongados en ámbitos de atención especializada porque carecen de entorno familiar continente o porque éste no posee recursos para sostener un tratamiento adecuado en domicilio. Aquí se ve la coexistencia de aspectos médicos con sociales, con una complejidad que no puede ser atendida por las familias o por los dispositivos comunes de alojamiento alternativo. Además, el acceso a la justicia y la posibilidad de denunciar abusos para este colectivo resulta más complejo, en razón de los severos cuadros de salud y/o de los tratamientos administrados.

Con base en la experiencia del MPD, se recomiendan como medidas auspiciosas de intervención en los ámbitos analizados, las siguientes:

⁹ Ley N° 26.657, Derecho a la Protección de la Salud Mental.

¹⁰ Ídem, art. 22.

- El estricto cumplimiento de las obligaciones legales por parte de la autoridad administrativa en cuanto a la formalización de las decisiones y el inmediato inicio del control judicial.

- La intervención especializada e independiente de los organismos que deciden sobre NNyA, a fin de garantizar su asistencia legal, su derecho a ser oídos y su acceso a la justicia.

- El amplio acceso de los organismos de monitoreo a la posibilidad de realizar entrevistas a NNyA, como forma básica de garantizar que sus derechos.

- La necesidad de agotar todas las instancias previas al dictado de una medida administrativa o judicial de separación de las familias, como medida para evitar la institucionalización de NNyA.

- El fortalecimiento de los sistemas de protección con asignación de fondos, mejora de redes territoriales y comunitarias, y medidas de acompañamiento a las familias.

VII. Medidas frente a situaciones de egreso autónomo

En la Argentina existe un número elevado de jóvenes ya mayores de edad que continúan viviendo en instituciones de alojamiento¹¹ y que no logran egresar en un núcleo familiar, sino que deben hacerlo de modo autónomo. Estas situaciones son detectables tempranamente y exigen pensar alternativas de alojamiento para adolescentes con años de institucionalización que tiendan a su autonomía progresiva, a la vinculación con tutores, a convenios con pensiones, a pasantías laborales y a otras estrategias para garantizar el egreso autónomo en lugar de esperar una adopción que no va a suceder.¹²

VIII. Medidas útiles en el marco de emergencias, incluida la pandemia de COVID-19

VIII.1. Metodologías de monitoreo flexibles y acordes

En el contexto de pandemia, la *Comisión de Seguimiento* del MPD entendió necesario reevaluar la metodología de visitas presenciales y desplegar estrategias que garanticen el control a la vez que no incrementen los riesgos sanitarios. Así, se reforzaron los mecanismos y las instancias de monitoreo con acciones combinadas y flexibles. Entre ellas:

- Entrevistas telefónicas de seguimiento con las instituciones para recabar información sobre diversos aspectos (educación, salud, vinculaciones familiares, continuidad de tratamientos médicos y de salud mental,

¹¹ La administración local creó un dispositivo de pre-egreso para quienes alcanzan la mayoría de edad, pero con una capacidad de sólo doce personas.

¹² En esta línea, resulta necesario reforzar y complementar con políticas públicas especializadas la ley de egreso asistido N° 27.364.



Ministerio Público de la Defensa Defensoría General de la Nación

vínculos comunitarios, etc.). Sobre esa base, se realizaron informes temáticos y generales, a fin de dar cuenta de las falencias y de los aspectos a subsanar.

- Seguimiento de los casos de COVID-19 tanto de niños, niñas y adolescentes como del personal general.

- Entrevistas telefónicas y presenciales -de ser posible- con niños, niñas y adolescentes.

- Realización de visitas adaptadas a la situación epidemiológica. Breves, estratégicas, con distanciamiento y medidas de protección.

VIII.2. Medidas gubernamentales y prácticas referentes

En el relevamiento efectuado por la CST/NNyA se destacan algunas intervenciones gubernamentales positivas en el contexto de pandemia, como el otorgamiento de subsidios extraordinarios, la entrega de la tarjeta AUNAR (transferencia de fondos para niños, niñas y adolescentes cuidados parentales), la puesta en marcha de un dispositivo extra-hospitalario para alojar a NNyA con COVID 19 asintomáticos o con síntomas leves,¹³ y el compromiso institucional frente a situaciones de aislamiento que tuvieron lugar al presentarse casos de COVID.

VIII.3. Necesidades observadas y aspectos a fortalecer

La pandemia acentuó la necesidad de que NNyA institucionalizados cuenten con herramientas digitales para garantizar el acceso a la educación, a la salud, a la comunicación y a la vinculación social/familiar. Desde el MPD se relevó especialmente esta situación y se solicitó a los organismos que garanticen la provisión de recursos digitales y de conectividad necesaria.

A la espera de que estos aportes resulten útiles para el alto cometido que el Comité de los Derechos del Niño lleva adelante, saludo a sus integrantes con distinguida consideración.

Stella Maris Martínez

Defensora General de la Nación

USO OFICIAL

¹³ Véase Resolución Conjunta N° 5/CDNNYA/20.