

### **Autoridades de la Universidad**

*Dr. Fernando Fragueiro*  
Rector

*Dr. Ricardo Fernando Crespo*  
Vicerrector de Investigación

*Dr. Juan Cianciardo*  
Vicerrector de Asuntos Académicos

*Esp. María Inés Montserrat*  
Directora de Estudios

*Dr. Juan Pablo Magdaleno*  
*Secretario General*

### **Autoridades de la Facultad de Derecho**

Mag. Jorge Albertsen  
Decano

Dr. Carlos González Guerra  
Vicedecano

*Dr. Rodolfo L. Vigo*  
*Dr. Pedro Rivas Palá*  
Consejeros

### **Autoridades del Departamento de Derecho Judicial**

Dr. Rodolfo Vigo  
Director del Departamento de Derecho Judicial

*Mag. María Gattinoni de Mujía*  
Directora Ejecutiva del Departamento de Derecho Judicial

*Mag. María Rosa Dabadie*  
Coordinadora del Departamento de Derecho Judicial

### **Miembros del Consejo Académico y Consejo Editorial de la Colección Cuadernos de Derecho Judicial**

María Gattinoni de Mujía  
Domingo Sesín  
Enrique V. del Carril  
Rafael Nieto Navia  
Néstor Sagüés  
Rodolfo L. Vigo

Baldomé, Verónica

Niños privados de un entorno familiar propuesta de  
intervención superadora del asesor de incapaces /  
Verónica Baldomé. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires: La Ley, 2015.

112 pp.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-2945-9

I. Derecho. I. Título.  
CDD 346

© Verónica Paula Baldomé, 2015

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2015

Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

*Impreso en la Argentina*

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida

o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio

electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación

o cualquier otro sistema de archivo y recuperación

de información, sin el previo permiso por escrito del editor y el autor.

*Printed in Argentina*

All rights reserved

No part of this work may be reproduced

or transmitted in any form or by any means,

electronic or mechanical, including photocopying and recording

or by any information storage or retrieval system,

without permission in writing from the publisher and the author.

Tirada: 300 ejemplares

I.S.B.N. 978-987-03-2945-9

**ARGENTINA**

MAESTRIA EN MAGISTRATURA Y DERECHO JUDICIAL

**Verónica Paula Baldomé**

Dirección: Dra. María Gattinoni de Mujía

TESINA DE DERECHO APLICADO

NIÑOS PRIVADOS DE UN ENTORNO FAMILIAR.  
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN SUPERADORA  
DEL ASESOR DE INCAPACES

Julio de 2013



## **AUTOBIOGRAFÍA PROFESIONAL**

Verónica Paula Baldomé nació en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa, el 4 de enero de 1974. Obtuvo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el grado de abogada en el año 1998 y de Especialista en Derecho de Familia en el año 2005. En esa misma casa de estudio cursó la carrera docente y es, desde el año 2001, auxiliar docente de primera de la materia Familia y Sucesiones. Ingresó al Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires en el año 2002 como auxiliar letrada y se desempeña desde el año 2008 como secretaria de las Asesorías de Incapaces de San Isidro. Es coordinadora del Curso de Abogados de los Derechos del Niño que se dicta en el Colegio de Abogados de San Isidro. Fue responsable del Proyecto “Mejora en el funcionamiento a través de la Unificación de las Asesorías de Incapaces San Isidro”, en el Concurso de Proyectos para la mejora del Servicio de Justicia en la provincia de Buenos Aires en el ámbito del Ministerio Público de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, en octubre de 2011, premiado con tercer orden de mérito. Es autora de algunos artículos de doctrina y participó en diversos seminarios y exposiciones en temas referidos al derecho de familia y el sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. En 2013 se graduó como magíster en Derecho y Magistratura Judicial, en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, elaboró su trabajo final bajo la dirección de la Mag. María Gattinoni de Mujía.



## PRÓLOGO

La lectura de la tesis muestra sin duda alguna un excelente trabajo de investigación realizado por su autora, sumado a la experiencia y al contacto con aquellos que conforman el grupo humano objeto de estudio (niños y adolescentes) que recoge a diario Verónica Baldomé; elementos estos que dan por resultado un cuadro dogmático elaborado con pinceladas certeras.

El contexto en el que gira la labor investigativa ha sido descrito con palabras apropiadas, me refiero a la conflictiva de los niños y adolescentes que son privados del entorno familiar por diferentes razones, para lograr como acto posterior una reinserción en aquel núcleo o en uno diferente mediante el proceso de adopción.

Con muy buen criterio metodológico, la autora dividió la tesis en tres capítulos que posibilitan al lector transitar el tema desde su presentación hasta lograr la concreción de una propuesta superadora en el cumplimiento de la función del asesor de Incapaces, ese recorrido es armonioso y peldaño a peldaño.

Así, en el capítulo I muestra el entorno ideal para el crecimiento y desarrollo del niño (la familia) y el no ideal que se configura con el apartamiento del menor del núcleo familiar biológico para continuar su desarrollo sin los cuidados parentales. Se hace un análisis de los derechos que tiene el niño y el adolescente, y la manera en que se deben de preservar de conformidad con la norma constitucional (art. 75, inc. 22) y, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño. En el final del capítulo se comienza a perfilar uno de los desafíos del asesor de Incapaces, me refiero a la necesidad de interactuar con profesionales de otras disciplinas y de aquellos que tienen a su cargo las políticas públicas con el fin de que los niños y adolescentes sean reconocidos como sujetos de derechos.

En el capítulo II se presentan con una excelente sistematización las normas que se han dictado en la provincia de Buenos Aires, de acuerdo con los estándares tuitivos internacionales con destino a la protección de los derechos de los niños cuando son separados de la convivencia parental. La referencia a esta provincia resulta por demás acertada, en razón de que Baldomé se desempeña como secretaria de una Asesoría de Incapaces en el Departamento Judicial de San Isidro. Emerge una vez más la necesidad, desde el punto de vista de la actora, de adecuar las prácticas protectivas al nuevo pa-

radigma respecto de los derechos de niños y adolescentes, en ese rumbo se impone la interrelación entre los órganos administrativos y jurisdiccionales en el cumplimiento de sus funciones.

Por último, el capítulo III contiene el tema que impuso el título del trabajo y logra desentrañarlo, me refiero a la elaboración de una propuesta superadora del rol que tiene el asesor de Incapaces en el ejercicio de su función específica. Cobra real importancia en aquélla el compromiso con la función y ser proactivos en pos de lograr una justicia más eficiente y efectiva.

En verdad, este trabajo, más allá de cumplir de modo acabado con el objetivo fijado por su autora, nos muestra de qué manera el asesor de Incapaces, trabajando en interrelación con el órgano jurisdiccional de la instancia que fuere, con los equipos interdisciplinarios y con los organismos administrativos, tiene en sus manos el desafío de contribuir a fortalecer a los padres y a la familia ampliada en sus funciones y obligaciones respecto de los niños y adolescentes.

MARÍA R. DABADIE



## ÍNDICE GENERAL

	Pág.
AUTOBIOGRAFÍA PROFESIONAL .....	V
PRÓLOGO.....	VII
ABREVIATURAS .....	XVII
INTRODUCCIÓN .....	1

### CAPÍTULO 1

#### NIÑOS SIN CUIDADOS PARENTALES

1. Descripción de la situación .....	5
1.1. Causas por las que los niños viven sin cuidados parentales .....	6
1.2. Cantidad de niños que viven sin un entorno familiar .....	7
1.3. Lugares en que viven los niños .....	8
2. Necesidades de un niño para crecer .....	9
3. El niño que vive en una institución .....	12
4. Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142 .....	16
5. Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño .....	19
6. Conclusiones .....	19

### CAPÍTULO 2

#### EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA SEPARACIÓN DE LOS NIÑOS DE LA CONVIVENCIA FAMILIAR

1. Reconocimiento legislativo de la doctrina de la protección integral	21
--	----

	Pág.
2. Consideraciones generales: funcionamiento del sistema .....	24
3. Medidas de protección .....	29
3.1. Medidas ordinarias .....	29
3.2. Medida excepcional (abrigo): separación del niño de la convivencia familiar .....	31
3.3. La práctica en la adopción de la medida de protección excepcional .....	33
4. Las medidas de protección excepcional y los lineamientos de las Directrices de Naciones Unidas para niños sin cuidados parentales ...	38
5. Conclusiones .....	42

### CAPÍTULO 3

#### EL ASESOR DE INCAPACES. PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN SUPERADORAS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN

1. La figura del asesor .....	45
2. Intervención en el proceso de la medida de protección especial en ámbitos residenciales .....	46
2.1. Rol del asesor en la adopción de la medida de abrigo .....	46
2.2. Casos en que se requiere el auxilio de la fuerza pública .....	48
3. Vencimiento de los plazos sin el restablecimiento de la convivencia familiar .....	49
3.1. Necesidad de más plazo. Excepcionalidad .....	49
3.2. Importancia de estrategias viables y serias .....	50
4. Propuestas superadoras para los trámites de medidas excepcionales de protección.....	52
5. Disminución del tiempo en las resoluciones judiciales definitivas para un niño. Anteproyecto de Reforma .....	53
6. La declaración de estado de adoptabilidad y adopción .....	56
7. Adolescentes y planes de autovalimiento .....	60
8. Estándares mínimos de los acogimientos residenciales. Visitas del asesor de Incapaces .....	61

	Pág.
9. Derecho a ser oído y derecho a ser informado sobre su futuro .....	66
9.1. Propuestas para resguardar la identidad de los niños que viven en centros residenciales .....	66
Creación de una carpeta o diario de vida de cada chico .....	66
Confección por el Servicio interviniente de un legajo de los da- tos de los niños .....	67
10. El asesor y las relaciones con las organizaciones de la comunidad ..	68
11. Reflexiones finales .....	69
CONCLUSIONES .....	71

## ANEXOS

### ANEXO 1

Gráfico 1. Niños y adolescentes sin cuidados parentales en la Argen- tina .....	77
Gráfico 2. Cantidad total de niños menores de 18 años de la provincia de Buenos Aires .....	77
Gráfico 3. Sistema legislativo por el cual se dispuso el ingreso a ámbitos de residenciales (hogares) en el Departamento Judicial de San Isidro	78

### ANEXO 2

Organigrama .....	79
-------------------	----

ANEXO 3 .....	81
---------------	----

BIBLIOGRAFÍA .....	83
--------------------	----

Informes .....	85
----------------	----



## **ABREVIATURAS**

En el presente trabajo se utilizarán las siguientes abreviaturas:

- CDN ..... Convención sobre los Derechos del Niño.
- Corte IDH ..... Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- OC ..... Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Directrices ..... Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142.



## INTRODUCCIÓN

*En esta etapa, donde se dice que las utopías han muerto, los derechos del niño inscriptos en la filosofía de los derechos humanos, representan una utopía, pero al mismo tiempo, y esencialmente, un instrumento de combate: conforman un discurso esperanzado que gesta e imagina una sociedad y una familia forjadora de un hombre libre y constructivo<sup>(1)</sup>.*

La familia es el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños<sup>(2)</sup> y adolescentes. Éstos, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Para que esto sea posible, la familia debe recibir la protección y asistencia necesaria del Estado para asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad<sup>(3)</sup>.

Siguiendo las normativas internacionales de derechos humanos, nuestro país instauró legislativamente, tanto a nivel nacional como provincial, el sistema de promoción y protección integral de derechos de los niños. Éste obliga al Estado a generar políticas universales para la inclusión social y el fortalecimiento de la familia como primer asegurador de los derechos de la infancia. Se produjo un cambio de paradigma en el tratamiento de los derechos de los niños y adolescentes, que se plasmó primero en el cambio legislativo; pero que aún hoy, como veremos, no se ha logrado efectivizar completamente en las prácticas administrativas y judiciales.

En el primer capítulo analizaremos la situación de los niños separados de sus ámbitos de convivencia familiar. Naturalmente, toda separación de un niño de uno o ambos padres tiene consecuencias para su personalidad y su psiquismo, pero el ingreso a un ámbito convivencial residencial (hogar, pe-

---

(1) GROSMAN, Cecilia P., “Los derechos del niño en la familia. La ley, creencias y realidades”, en WAINERMAN, Catalina H. (comp.), *Vivir en familia*, Losada - Unicef, Buenos Aires, 1994, p. 73.

(2) Utilizamos sólo el término niño para referirnos conjuntamente a los niños, niñas y adolescentes. No empleamos los tres términos “niños, niñas y adolescentes” o NNyA por la razón práctica de facilitar la lectura del texto.

(3) Conf. Preámbulo CDN.

queño hogar o instituto) es especialmente significativo en la rutina y vida de un niño, por ello, a nuestro criterio, amerita un tratamiento especial que será objeto de estudio en el presente trabajo.

La relevancia del tema está dada por la cantidad de niños que en nuestro país viven actualmente sin cuidados parentales en acogimientos asistenciales<sup>(4)</sup>; consideramos que estos niños integran el núcleo de personas en situación de vulnerabilidad según las Reglas de Brasilia<sup>(5)</sup> y debe brindárseles un plus de protección de sus derechos.

En el segundo capítulo nos adentraremos en el análisis del Sistema de Protección de la Provincia de Buenos Aires, nos proponemos explicar la normativa y analizar las prácticas y las funciones de cada uno de los integrantes del sistema de protección de la niñez en nuestra provincia.

A lo largo de todo el trabajo tomaremos como referencia las Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidados de los niños para verificar la adecuación normativa y práctica de las intervenciones en estos supuestos, y a su vez, para utilizarlas como instrumento superador que permita delinear mejores intervenciones para la efectivización de los derechos de éstos.

Por último, en el capítulo tercero trataremos específicamente el rol del asesor de Incapaces<sup>(6)</sup> y realizaremos propuestas superadoras en su intervención en la efectivización de los derechos de los niños.

La problemática seleccionada es un tema novedoso y poco estudiado, ya que la implementación del sistema de protección integral en la provincia de Buenos Aires es reciente y por ello es una oportunidad para analizar estos cambios normativos y su aplicación práctica que redunde en el mejor funcionamiento del sistema y en la satisfacción de los derechos de los niños y de su interés superior; que no es otro que la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos y garantías<sup>(7)</sup>.

Se reconoce un derecho fundamental de toda la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, efi-

---

(4) La cifra alcanza a 14.675 niños y adolescentes según el relevamiento efectuado en el informe de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Unicef.

(5) 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad, Asamblea Plenaria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 4 al 6 de marzo de 2008. En el art 1º de ellas se considera en condición de vulnerabilidad a aquellas personas que por su edad o por circunstancias sociales (entre otros componentes) encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(6) Utilizamos la designación asesor de Incapaces por ser así como nombra la ley 14.442 y el Código Civil a este integrante del Ministerio Público, aunque consideramos más acertado la designación de asesor de personas menores de edad y personas con capacidades diferenciales.

(7) Art. 3º, ley 26.061.



ciente, eficaz y equitativa<sup>(8)</sup>; ello motivó el dictado de varios Códigos de Ética Judicial. En el tema que nos ocupa, debemos considerar que a los niños en particular se le reconocen los derechos que les corresponden a todos los seres humanos —menores y adultos— y también tienen derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado<sup>(9)</sup>.

A lo largo de la Maestría hemos abordado el rol de los magistrados y funcionarios que integramos el Poder Judicial desde distintos aspectos. Nos hemos cuestionado cómo ejercer una mejor función desde nuestros propios espacios, hemos recibido elementos teóricos que nos han permitido conceptualizar qué es el derecho y la justicia, la obligación ética que asumimos en el ejercicio de la función judicial y la responsabilidad que conlleva.

También recibimos herramientas de gestión para mejorar las prácticas y nos hemos convencido de la necesidad de la constante capacitación para brindar a la sociedad toda, y en nuestro caso, a los niños en particular, una justicia más eficiente. En este trabajo pretendemos hacer un aporte integrador en ese sentido respecto del rol del asesor de Incapaces en la provincia de Buenos Aires.

---

(8) Conf. Exposición de motivos del Código Iberoamericano de Ética Judicial en la que se cita la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, en Cancún 2002.

(9) Corte IDH; OC 17/2002 del 28 de agosto de 2002, serie A, nro. 17; párr. 54.



## CAPÍTULO 1

### NIÑOS SIN CUIDADOS PARENTALES

#### 1. Descripción de la situación

Muchos de los niños y adolescentes (0,13%) de la provincia de Buenos Aires viven sin el cuidado de sus padres. Resulta similar el porcentaje a nivel nacional. Esta situación no es exclusiva de nuestro país sino que en el contexto latinoamericano también parte de la niñez vive sin convivir con su núcleo familiar. Ante la gravedad de la problemática, se han realizado estudios de campo nacional y regional para relevar la situación<sup>(10)</sup>.

La familia nuclear constituida por la pareja heterosexual, casada en primeras nupcias con hijos, es el modelo tradicional de la organización familiar del mundo occidental. Esta forma de organización familiar ha sido la evolución del modelo anterior en el cual la estructura familiar estaba formada por una comunidad más extensa y variada en la que se integraban los tíos, abuelos, primos y allegados a la familia en una gran estructura familiar.

En los últimos tiempos se ha complejizado más la realidad del hombre, tanto en los aspectos económicos y sociales como en los vínculos con el entorno. Se ha incrementado la crisis de la familia como ámbito de sostén y discriminación subjetiva de sus miembros y esto ha tenido directa incidencia en la situación de los niños y adolescentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que la protección de los niños en los instrumentos internacionales tiene como objetivo el desarrollo armonioso de su personalidad y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos<sup>(11)</sup>. Entre ellos se encuentran el derecho a crecer y vivir junto a sus padres y familia ampliada; a ser considerados y tratados como sujetos de derecho, respetándose su integridad física, psíquica, brindándoles

---

(10) Investigación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Unicef conclusiones presentadas en la sesión plenaria del Consejo Federal de Niñez (COFENAF) e Informe Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en América Latina. Contextos, Causas y Consecuencias de la Privación del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Aldeas Infantiles SOS Internacional, RELAF Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, CABA, junio de 2010, en <http://www.relaf.org/documento.pdf> (acceso 1/3/2013).

(11) Corte IDH; OC 17/2002, puntos 53 y 77.

cuidados acordes a su edad, educación, alimentación, espacios de esparcimiento y juego, etc.<sup>(12)</sup>.

Actualmente muchos niños viven con sus familias, pero un trece por ciento de ellos en el ámbito bonaerense no gozan del derecho a la convivencia familiar, viven en ámbitos residenciales, llamados hogares, institutos, o pequeños hogares.

En este trabajo pretendemos ocuparnos de esos niños, por un lado analizaremos las causas que motivaron la adopción de esa forma de convivencia, describiremos su situación y realidad, y por el otro, propondremos intervenciones que permitan efectivizar en la práctica los derechos reconocidos en el *corpus juris* de derechos de la niñez.

### *1.1. Causas por las que los niños viven sin cuidados parentales*

El informe latinoamericano, titulado “Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina”. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria”, presentado en el mes de junio de 2010, relevó la situación de varios países de la región<sup>(13)</sup> y concluyó que existen causas múltiples, variadas y complejas (políticas, económicas y sociales y culturales) originarias de la falta de cuidado parental en niños. En relación a las causas económicas, muchas implican situaciones de vulnerabilidad familiar, tales como la falta de acceso a salud, educación y vivienda, desnutrición de adultos y niños, las que, a su vez, están íntimamente vinculadas a problemáticas sociales y culturales, como violencia familiar, adicciones, trabajo infantil y explotación sexual comercial, a ellas se suman situaciones de discriminación ante la discapacidad y el origen étnico de la población. Destacan especialmente que los niños que actualmente no gozan de cuidados parentales han formado parte, con anterioridad, de un grupo en situación de riesgo<sup>(14)</sup>.

Al identificar causas concretas, en este informe se señalan: concentración demográfica en las zonas suburbanas, dificultades en el acceso a la salud, la vida en familias monoparentales, embarazo adolescente, trabajo infantil o explotación sexual y comercial, dificultades en el acceso a la educación, uso de drogas, conflicto con la ley, violencia intrafamiliar, abuso y paternidad irresponsable, pobreza e indigencia<sup>(15)</sup>.

De manera similar, la investigación nacional realizada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Unicef da cuenta de que la principal causa por la que los

---

(12) Derechos reconocidos en la CDN.

(13) Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

(14) Niños Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en América latina, p. 9.

(15) *Ibidem*, pp. 10/16.

niños son privados de los cuidados parentales es la violencia y el maltrato en un 44%. En segundo término el abandono, arrojando un 31%, en tercer lugar, el abuso sexual en un 13%. Por último, se reconocen también como causa las situaciones de negligencia, adicciones, alcoholismo y privación de la libertad de los padres, dificultades en ejercer funciones parentales, orfandad, ascendiendo estos supuestos a un 11%.

A nivel internacional se reconoce la violencia intrafamiliar como uno de los males que aqueja a los niños. El Comité de Derechos del Niño en 2011, debido a la alarmante magnitud e intensidad de la violencia ejercida contra los niños, dicta la observación general 13<sup>(16)</sup>. En este documento, reconoce la importancia primordial de la familia, incluida la familia extensa, en la atención y protección del niño y en la prevención de la violencia. Y señala que la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar.

También alerta sobre la violencia como causa que pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Puede, a corto y largo plazo, provocar lesiones mortales y no mortales, discapacidad, problemas de salud física (como el retraso en el desarrollo físico y la aparición posterior de enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas e infecciones de transmisión sexual); dificultad de aprendizaje (incluidos problemas de rendimiento en la escuela y en el trabajo); consecuencias psicológicas y emocionales (sensaciones de rechazo abandono, trastornos afectivos, trauma, temores, ansiedad, inseguridad y destrucción de la autoestima); problemas de salud mental (ansiedad, trastornos depresivos, intentos de suicidio), y comportamientos perjudiciales para la salud (abuso de sustancias adictivas, iniciación precoz en actividad sexual)<sup>(17)</sup>.

De la evaluación estadística realizada en Asesoría de Incapaces se desprende que en un 80% de los casos en que se adoptan medidas de protección de derechos —abrigo— existe un componente de violencia intrafamiliar.

Resulta relevante conocer las causas por las cuales los niños son privados de los cuidados parentales, para poder diseñar e implementar políticas públicas adecuadas que permitan el fortalecimiento de los padres y la familia ampliada en el ejercicio de su rol respecto de los niños y adolescentes.

### *1.2. Cantidad de niños que viven sin un entorno familiar*

Del relevamiento nacional realizado se constató que la cantidad total de niños y adolescentes sin cuidados parentales en todo el país asciende a 14.675 niños, de los cuales 5958 pertenecen a la provincia de Buenos Aires (anexo 1, gráfico 1).

---

(16) Observación General 13 al art. 19, CDN, del Comité de los Derechos del Niño “Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, Naciones Unidas, 18/4/2011.

(17) *Ibíd*em, punto 15.

En el Censo 2010 de población en la provincia se relevó un total de 4.657.467 niños de 0 a 17 años, por lo tanto, un 0,13% de los niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires viven sin cuidados parentales (anexo 1, gráfico 2)

En el Departamento Judicial de San Isidro se encuentran actualmente 265<sup>(18)</sup> niños conviviendo en instituciones u hogares en medidas de abrigo y del viejo sistema de la ley 10.067. De los cuales el 16% ingresó en el marco normativo de la ley 10.067 y el 84% con la intervención del nuevo sistema de promoción y protección de derechos, punto que desarrollaremos en el próximo capítulo (anexo 1, gráfico 3).

En términos absolutos, las jurisdicciones con más cantidad de niños y adolescentes sin cuidados parentales son la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Chaco.

Comparando la población total de niños y adolescentes en la Nación, con la población de niños y adolescentes (0 a 17 años) sin cuidados parentales, arroja un resultado de 0,12% a nivel nacional y 0,13% en la provincia de Buenos Aires.

Adjunto al presente se encuentra la información en gráficos en el anexo I.

### 1.3. Lugares en que viven los niños

El informe argentino señala que en el país conviven dos modalidades de intervención sobre esa problemática. Una consiste en instituciones de alojamiento de carácter convivencial (comúnmente llamado hogares o institutos), las que pueden ser de gestión estatal o privada; y otra modalidad enmarcada dentro de los denominados sistemas de cuidado familiar (familia de acogimiento o similares).

Dentro de esta última categoría se incluye a familias que alojan a niños en su propio hogar y a otros casos, denominados pequeños hogares en que se contrata a una señora o pareja cuidadora a tales fines. Aclara el informe que en la mayoría de los casos los sistemas de cuidado familiar implican el cobro de dinero por día por cada niño en cuidado.

En la provincia de Buenos Aires, esta modalidad de cuidado, con programas establecidos, sólo se utiliza para niños pequeños, menores de dos años de edad —actuando las familias *ad honorem*—, aunque este sistema resulta muy difundido en otras provincias y países<sup>(19)</sup>.

---

(18) Estadística de la Secretaría de Promoción contra la Vulneración de Derechos de las Asesorías de Incapaces al 1/3/2013.

(19) Como el anterior programa denominado Amas Externas o los programas de Familias de Acogimiento, para su análisis, consultar Isa, Fabiana A. - Guasti, María Susana, *Acogimiento familiar y adopción. Un aporte interdisciplinario en materia de infancia*, Espacio, CABA, 2009.

En esta provincia existen diecisiete hogares convivenciales oficiales y siete casas de abrigo (lugar temporal donde ingresa un niño al disponerse una medida de protección y hasta tanto se consiga vacante en un hogar convivencial); y con convenios con ONG hay ciento sesenta y cinco hogares convivenciales con un total de tres mil ciento sesenta y seis plazas; dos hogares convivenciales para discapacitados con quince plazas; doce hogares maternos con ciento doce plazas; treinta y cinco pequeños hogares con cuatrocientas plazas y dieciocho pequeños hogares especializados con treinta y seis plazas<sup>(20)</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño<sup>(21)</sup>, en el informe a la Argentina del mes de junio de 2010, señala como problema la falta de una definición común en las distintas provincias de las diferentes modalidades alternativas de cuidado y una metodología armonizada de recolección de datos sobre las instituciones y la colocación en hogares de guarda.

La falta de sistematización y definición uniforme para las modalidades alternativas de cuidado de niños, así como la falta de estadísticas unificadas, obstaculiza la posibilidad de realizar estudios con rigor científico que permitan conocer la situación real de los niños y planificar intervenciones y políticas públicas que realmente tengan efecto en esta problemática.

## 2. Necesidades de un niño para crecer

El niño, como todo ser humano, es un ser social, pero por la etapa evolutiva en que se encuentra es un ser dependiente que para poder crecer y vivir necesita de terceros, de la familia, integrada por adultos que asuman roles de cuidados y que le provean las necesidades materiales y nutricias, le brinden contención afectiva, cuidados y cariño.

Se señala que “el desarrollo emocional de los niños implica un proceso extremadamente complejo y delicado. Son muchas las condiciones que deben darse para que este devenir concluya en una personalidad adulta saludable, integrada y con capacidades para amar, trabajar e insertarse en la sociedad, y gozar de cierto bienestar interior. Dichas condiciones dependen, entre otros factores, de lo biológico propio de cada sujeto, del medio afectivo y de las vicisitudes de la vida”<sup>(22)</sup>.

En relación con lo anterior se señaló que “El período desde el nacimiento hasta los seis años es el más importante para el desarrollo del ser humano: proporcionalmente ese período es el más rico en términos de resultados, tan-

---

(20) [www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/niñez\\_adolescencia](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/niñez_adolescencia) (acceso el 13/2/2013).

(21) Comité de los Derechos del Niño, 54º período de sesiones, 21 de junio de 2010, párr. 52, CRC/C/ARG/CO/3-4.

(22) PONCEVER, Karina (coord.), *Maltrato infantil. El abordaje innovador del Programa IELADEINU. Aprendizajes de una experiencia integral comunitaria*, Lumen Humanitas, CABA, 2008, p. 102.

to en los aprendizajes como en el desarrollo físico y mental. A los seis años, el niño ha desarrollado las principales capacidades físicas y mentales sobre las cuales apoyará su desarrollo posterior”<sup>(23)</sup>.

El reconocido médico pediatra, psicólogo y psiquiatra infantil, Donald Woods Winnicott<sup>(24)</sup>, fundó las bases teóricas del desarrollo del psiquismo infantil, a él se remiten la mayoría de los autores. Uno de los aportes fundamentales de este autor es el concepto de “función materna”, anteponiendo el concepto de función frente al individuo concreto biológico que realiza la función, ya sea la madre, el padre o un sustituto. La función implica una acción, un movimiento que posibilita un proceso, por ello la función materna puede ejercerla, indistintamente todo aquel que tenga condiciones y disposición para hacerla.

Las funciones maternas son tres: el sostenimiento o sostén (*holding*), el manejo (*handling*) y la representación objetal (*object-presenting*). Estas tres funciones se dan correlativamente a medida que un bebe-niño crece. El primer proceso es de dependencia absoluta, un segundo proceso de personificación y de reconocimiento de lo real y lo irreal, y el tercer proceso que es el que posibilita la interrelación con los objetos, el impulso creativo y el despliegue de su capacidad de habitar el mundo.

Este reconocido autor destaca que “la familia brinda al niño en crecimiento una protección contra el trauma”, siendo entendido éste como “una falla relativa a la dependencia, como aquello que quiebra la idealización de un objeto por odio de un individuo frente a la falla de ese objeto en su función. Y que el significado del trauma será variable y dependerá de la etapa en curso del desarrollo emocional del niño”<sup>(25)</sup>.

Volviendo a las funciones maternas, en similar sentido se señala que “para el humano, su primera relación afectiva es con lo simbólico. Y si hablamos de una pareja real y de apego, no es madre-niño, sino ser humano que viene al mundo y significante. El papel del padre y de la madre son determinantes en la constitución subjetiva; el niño se constituye como sujeto sólo en referencia a un nombre —vectorizado por el padre— y en referencia a los cuidados maternos —que llevan la huella de la madre simbólica—. Entendida como aquella madre producida por la operación de metaforización del nombre del padre”<sup>(26)</sup>.

En otro sentido, Lacan señaló que “en la familia predomina en la educación inicial la represión de los instintos, la adquisición de la lengua materna, y de ese modo gobierna los procesos fundamentales del desarrollo

---

(23) Unesco, *Desarrollo infantil y educación*, México, 1996.

(24) Pediatra, psiquiatra y psicólogo inglés, 1896-1971.

(25) ISA, Fabiana A. - GUASTI, María Susana, *Acogimiento familiar y adopción. Un aporte interdisciplinario en materia de infancia*, Espacio, CABA, 2009, p. 31.

(26) ISA, cit., p. 34.



psíquico, la organización de las emociones, transmitiendo estructuras de conducta y de representación. Así instaura una continuidad psíquica entre las generaciones”<sup>(27)</sup>.

El rol fundamental de la familia, siguiendo los aportes de Winnicott, es el de convertirse en el ambiente facilitador del desarrollo subjetivo del niño. Sin esto no hay posibilidad de maduración del psiquismo infantil. Un ambiente se considera facilitador de desarrollo cuando le brinda al niño la oportunidad de evolucionar de un modo personal acorde con la graduación regular del proceso de maduración<sup>(28)</sup>.

El ambiente en el que viva un niño debe contar con tres características básicas: a) manejo personalizado, b) estabilidad ambiental y c) continuidad en los cuidados.

Si el ambiente donde vive el niño es facilitador de su desarrollo, el proceso de maduración tiene posibilidad de desplegarse constituyendo el fundamento de la salud mental de esa persona. “El niño desarrollará habilidades emocionales y cognitivas útiles para el resto de su vida, como confianza, estabilidad interna, la capacidad de anticipar, la seguridad en sí mismo y en el mundo externo. Aprenderá a autorregularse, soportando situaciones que lo alteran y retomando la calma... El ambiente donde el niño creció habitará luego en su cabeza. Se llevará consigo las experiencias y los vínculos establecidos. Internalizará normas y costumbres, y podrá adaptarse a ellas”<sup>(29)</sup>.

Señala el citado autor, que si esto no sucede, por fallar alguno o varios de los elementos necesarios para el desarrollo, “cuando no hay un quehacer materno lo suficientemente bueno, el infante es incapaz de iniciar la maduración del yo, o bien el desarrollo del yo quedará distorsionado en ciertos aspectos vitalmente importantes (Winnicott, 2003)”<sup>(30)</sup>. Este es el concepto de “deprivación” elaborado por este autor y es el punto de origen de la tendencia antisocial de los niños y adolescentes.

“Los niños deprivados viven con la constante sensación de catástrofe inminente y no pueden explicar qué les sucede. La catástrofe que perciben en su interior es la lucha entre las fuerzas que tienden a la integración y las que pugnan por la desintegración, entendiéndose que la locura sería su consecuencia última. No confían en sus capacidades ya que no las desarrollaron, y tampoco confían en que alguien pueda traerles bienestar”<sup>(31)</sup>.

Por ello, si no se dan condiciones mínimas de cuidado en el ámbito familiar, entendiéndose estos conceptos psicológicos el niño/adolescente no podrá desarrollarse adecuadamente. Se ha señalado que “Al pensar a un sujeto

---

(27) *Ibidem*, p. 32.

(28) PONCEVER, *cit.*, p. 103.

(29) *Ibidem*, p. 108.

(30) *Ibidem*, p. 109.

(31) *Ibidem*, p. 113.

como integrante de una familia, se está dando por sentado que forma parte de un grupo de sujetos que asumen las funciones atribuidas a aquéllas. Pero junto a grupos conformados según una definición dominante de familia, habrá muchos grupos que, nombrándose como tales, no pueden asumir o sostener las funciones que socialmente se les asignan (entre ellas, las relativas al cuidado y la contención de sus integrantes)”<sup>(32)</sup>.

Porque, “para que la realidad que se llama familia sea posible, deben darse unas condiciones sociales que no tienen nada de universal y que, en cualquier caso no están universalmente distribuidas...”<sup>(33)</sup>. Actualmente “se ha desacralizado la institución familiar, y se acepta que en algunos casos, la familia lejos de ser un espacio de paz, armonía, protección y contención de sus miembros es una organización capaz de maltratar y también de matar a un hijo (...) que a veces ‘incumple con su función protectora, aseguradora y garante del desarrollo y del crecimiento de los niños que ha engendrado o adoptado’ ”<sup>(34)</sup>.

Como ya señalamos, la familia es el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños. Ahora bien, no todas las familias cumplen las funciones de cuidado y sostén que los niños y adolescentes por la etapa evolutiva que se encuentran requieren para su desarrollo emocional. Ante esta realidad, dado que los niños gozan de un plus de protección de sus derechos, los órganos administrativos y judiciales están convocados a intervenir para fortalecer a los adultos en los ejercicios de sus roles y posibilitar que se modifiquen las interacciones disfuncionales que perjudican a los niños o, en casos extremos y graves, disponer la separación del niño de su núcleo familiar de convivencia.

### 3. El niño que vive en una institución

Luego de aproximarnos a los procesos necesarios para que un niño se desarrolle equilibradamente, analizaremos cómo crecen los niños en una institución.

Si bien el niño puede sufrir de de privación, tanto al convivir en un ámbito familiar como si su vida transcurre en un hogar convivencial, las características de la convivencia en los ámbitos convivenciales —hogares, institutos— tienen características especiales. Es complejo, para quien no ha tenido una experiencia cercana con niños que transcurren su vida, o gran parte de su vida en acogimientos residenciales, dimensionar cuál es su realidad de vida y cómo se desarrolla su rutina diaria.

---

(32) NICOLINI, Graciela M., “Rastreado los atravesamientos del espacio judicial sobre las familias”, *Revista de Derecho de Familia*, nro. 54, LexisNexis - AbeledoPerrot, CABA, p. 24.

(33) *Ibidem*, p. 24.

(34) *Ibidem*, p. 24.

Se han realizado varios trabajos<sup>(35)</sup> de campo y luego trabajos teóricos sobre los procesos de subjetivización de los niños que viven en instituciones, el análisis de varios de los aspectos en ellos desarrollados exceden las posibilidades de este trabajo, pero tomamos algunas observaciones realizadas y nuestra experiencia laboral para analizar algunas circunstancias de la vida de los niños en ámbitos institucionales.

Se señala que el hogar funciona como espacio físico, social y subjetivo. Como espacio físico es el sitio en el que se cubren necesidades básicas como comer, dormir, jugar, estudiar, que no se cubrían en la familia de origen. También funciona como espacio social en el que, a la vez que se cumple con la función de atender, alojar y cuidar por imposibilidad de los grupos familiares de origen, también se priva, se vigila y se aísla, observándose cómo los niños definen el vivir en el hogar como el lugar donde se hace lo que los papás no pueden. Es decir, cuidarlos.

Pero a la vez, mientras cumple esa tarea, los priva de esa convivencia familiar y les exige comportarse de determinada manera. También el hogar funciona como espacio subjetivo, en el que a partir de la valorización de la institucionalización como encierro (ventanas y puertas cerradas, refuerzo de cerraduras y rejas) se construye la idea de infancia vigilada. Es decir, en función del sistema de protección integral, determinado sector de la infancia se constituye como menor o infancia vigilada, mientras que otros, por diferentes experiencias de vida, se inscriben socialmente como niños<sup>(36)</sup>.

En un trabajo integral realizado en Uruguay<sup>(37)</sup> por profesionales de distintas áreas de la salud, abogados, jueces y profesionales de los órganos administrativos se aborda el tema del desvinculo de los niños y sus familias y la adopción. Se incluye en este compendio un aporte realizado por profesionales que trabajan con niños y adolescentes sin cuidados parentales en un centro de acogida<sup>(38)</sup>, quienes analizan sus experiencias en el trabajo con niños institucionalizados y sus posibilidades de establecer vínculos.

En el trabajo se señala que en lo que se refiere a la posibilidad de establecer vínculos de apego seguro, en niños institucionalizados, han obser-

---

(35) LLOBET, Valeria, “¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia”, *Noveduc*, Serie Interlíneas. CABA, 2008; DI IORIO, Jorgelina, “¿Por qué encerrados? Saberes y prácticas de niños y niñas institucionalizados”, X Congreso Argentino de Antropología Social, CABA, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2011.

(36) *Ibidem*.

(37) LEUS, Ivana (coord.), *Desvinculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*, Iniciativas Sanitarias, Montevideo, 2012.

(38) AGUERRE, Cecilia - BERNARDI, Cecilia, “Una experiencia reparadora: Construyendo nuevos vínculos alternativos a la desvinculación de la familia de origen en niños institucionalizados”, en LEUS, Ivana (coord.), *Desvinculo adopción...*, cit., pp. 267-282.

vado dos dificultades: una relacionada con las experiencias tempranas traumatizantes que los chicos han vivido y que inciden en su sistema de apego (Bowlby, 1968, 1973, 1989), impidiendo el establecimiento de apegos seguros, y dando lugar a otras modalidades de apego determinantes de distintas patologías (Ainsworthetal, 1978)<sup>(39)</sup>.

La otra dificultad que encuentran radica en la dinámica propia de una institución de tiempo completo, la que implica el cambio de turnos de los cuidadores y una alta rotación de personal.

A su vez, se suma el hecho de que el número de niños triplica el número de educadores, con lo cual las posibilidades de atención de cada uno en profundidad se ven sobrepasadas.

Señalan que “el entonamiento afectivo, planteado por Stern (1985) no encuentra espacios donde desarrollarse totalmente. Si bien los adultos cuidadores son capaces de emitir respuestas que van organizando las emociones del niño, la vorágine de la vida institucional delimita ampliamente dichas posibilidades. Hemos percibido a lo largo de nuestra práctica, que estos niños y adolescentes tienden a repetir modos de vincularse con los otros que han aprendido e internalizado desde los primeros vínculos de su más temprana infancia. Sus “modos de estar con” (Stern, 1997) los otros, sean niños o adultos se encuentran teñidos de aquello traumático vinculado al abandono, al maltrato, a la negligencia, al abuso”.

Indican que a este patrón de vincularse se suma la inestabilidad propia de la institución, recordemos que uno de los requisitos que señalamos anteriormente como necesario para el desarrollo del niño es la estabilidad.

“A este patrón de vincularse que determina su funcionamiento cotidiano en la institución, se suma la propia inestabilidad inherente a esta última, haciendo que se perpetúe la situación de inestabilidad, que ha sido la base de su ‘continuidad existencial’. Esto hace que la mínima posibilidad de cambio en sus ‘modos de estar con’ sea muy difícil, sobre todo mientras se encuentran institucionalizados”.

Señalan que “La desconfianza impera a la hora de establecer nuevos vínculos, observándose esto con más fuerza aún en sus relaciones con los adultos. Pensamos que estos niños no han podido internalizar vínculos ‘suficientemente buenos’ al decir de Winnicott (1956) en los cuales haya existido un compromiso a largo plazo, que les hayan brindado seguridad y afecto, sin intrusión. Creemos que a esta gran dificultad para generar nuevos vínculos afectivos, subyace un doloroso temor al abandono; abandono ya vivido, que por un lado vuelven a constatar desde la realidad, ante cada situación de rotación de personal, y que por el otro, ellos mismos se las ingenian por confirmar, en casi cada ocasión en que se hace presente alguien

---

(39) *Ibidem*, pp. 267-282.

disponible. Pareciera que buscaran concluir que no son merecedores de afecto, al tiempo que revivir inacabadamente aquello que no fue elaborado ni historizado”.

En relación con la historización<sup>(40)</sup> de la vida de estos niños han observado que los que han pasado casi la totalidad de su vida institucionalizados tienen disminuida la capacidad de historizar. “La rotación de personal, de a poco, se va llevando parte de la historia de estos chicos, quienes presentan pocos relatos de experiencias propias y compartidas del transcurso de su vida. La posibilidad de construir narrativas se ve ampliamente debilitada en la medida en que no hay una figura estable que unifique e integre dichas experiencias. Los sucesivos cortes en la continuidad existencial de estos chicos, han hecho que lo estable sea la inestabilidad, dejando heridas profundas y tempranas en sus psiquismos, que condicionan específicamente a sus modos de vincularse, lo cual incrementa aún más su sufrimiento psíquico. La psicopatología en sus diversas facetas se hace presente (ansiedad, depresión, hiperactividad, agresividad, enuresis, dificultad en el control de los impulsos, tendencia antisocial, etc.)”.

Aunque no todo lo que señalan resulta negativo, destacan “el papel protagónico que adquiere la resiliencia<sup>(41)</sup> en muchos de estos casos, como un motor que permite la adaptación y la supervivencia, así como una mirada al futuro más esperanzadora. Esto se ve fortalecido por el compromiso que tiene el personal del internado para que estos niños salgan adelante”.

En los hogares o institutos, generalmente viven más de quince o veinte niños, necesariamente entonces existen reglas, en algunos casos éstas están puestas por los propios niños con la dirección de los adultos para establecer pautas de convivencia que posibiliten la dinámica diaria.

Ante tanta cantidad de personas es difícil que existan espacios privados o individuales. En muchos hogares los niños no tiene algún espacio en el placar o ropero (estante o cajón) para guardar sus ropas, sino que existen roperos comunes. Incluso en algunos hogares no hay ropa personal de cada niño, sino ropa que se asigna por talles y para diario y salidas. Las posibilidades de tener sus propios juguetes también se dificultan, igualmente el tener un espacio —escritorio, mesa— propio.

A su vez existen varios adultos que cumplen distintas funciones, cuidadores —de día y de noche—, cocinera, trabajadora social, psicóloga, coordinadores o directores, voluntarios.

---

(40) La historización implica armar un relato, una historia, una trama que sostenga allí donde sólo quedaban marcas de dolor (conf. JANIN, Beatriz, “Las marcas del maltrato. Vínculos violentos y estructuración subjetiva”, *Actualidad Psicológica*, julio de 2002, p. 12.

(41) Capacidad de los sujetos de sobreponerse a situaciones de dolor emocional y traumas.

Todos los espacios y la mayoría de las cosas son comunes, los cuidadores también son compartidos por gran cantidad de niños; claramente observamos que la dinámica convivencial se diferencia de una dinámica familiar. El niño, al ingresar a un hogar, debe aprender la dinámica institucional.

Se forman grupos, los niños establecen alianzas entre sí, y es común que cuando uno se porta mal sean varios los que lo sigan. Luego también, las posibilidades de establecer responsabilidad por las conductas de manera individual resulta dificultosa, siendo común que sea un grupo o todos los niños quienes se encuentren en penitencia o privados de alguna actividad recreativa por un hecho que consideran que ellos no han realizado.

Constantemente hay niños ingresando y egresando del hogar. Los que ingresan traen consigo de manera muy cruda su historia de vida, las situaciones de vulneración de derechos recientemente vividas y que motivaron la separación de la familia. Además de ello traen el sufrimiento y la incertidumbre de lo desconocido. Por otro lado, los que egresan ya sea con su familia de origen o con familias alternativas, representan para los que quedan otra pérdida si es que han formado vínculos de afecto en esa experiencia compartida. Sus propias experiencias les demuestran que probablemente no continúen en contacto. En algunos casos son los propios niños los que preguntan por qué a otros les consiguieron una familia y a él/ella no, sintiéndose en algún sentido no elegidos. El cambio y la incertidumbre son constantes, y si no hay desde las autoridades judiciales y administrativas, o desde el equipo directivo y técnico del hogar una adecuada explicación de las circunstancias y de los hechos, estos sentimientos se ponen en acto en actitudes cotidianas de los niños (agresiones, peleas, roturas de mobiliario y objetos propios y ajenos, etc.).

Ante la visita de algún adulto a la institución, algunos niños piden atención exclusiva, que se los mire, que se los escuche, que se los considere en su individualidad. O por el contrario, asumen una actitud distante, desconfiada y cerrada. Ninguna de estas conductas (el cariño extremo a un extraño o el rechazo total) son signos de equilibrio en el desarrollo afectivo del niño.

Como vemos, los niños que crecen en hogares tienen experiencias muy distintas a los que crecen en ámbitos familiares. Al vivir un niño en un ámbito convivencial, no sólo no está gozando del derecho a la convivencia familiar, sino que esa forma de vida, cuanto más se extienda en el tiempo, tendrá consecuencias mediatas y futuras en la conformación de su personalidad y estructura psíquica.

#### **4. Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142**

La Asamblea General de Naciones Unidas, el 24 de febrero de 2010, dictó la res. 64/142, denominada Directrices de Modalidades alternativas de Cui-

dado de Niños. El objetivo de las Directrices es promover la aplicación de la CIDN<sup>(42)</sup> y otros instrumentos internacionales relativos a la protección y cuidado de niños sin cuidados parentales y establecer pautas adecuadas de orientación política y práctica en ese sentido.

Consideramos a este documento fundamental para el tratamiento de la infancia que vive en ámbitos de acogimiento residencial.

Pese a la riqueza como instrumento de las Directrices, son desconocidas en los ámbitos jurídicos y también por otras disciplinas relacionadas con la infancia (trabajo social, psicología, psicopedagogía). Nos proponemos su estudio y relación con el resto de la normativa de protección de la niñez.

Algunas de las observaciones realizadas en los acápites anteriores han sido receptadas por las Directrices y resultan útiles para efectivizar los derechos de los niños que viven en ámbitos de acogimiento.

En una primera aproximación, destacamos que indican que las modalidades de acogimiento deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial<sup>(43)</sup>.

El niño debe ser tratado con respeto y dignidad y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación, ya sea por parte de los acogedores o de otros niños<sup>(44)</sup>. Los acogedores deben velar por que reciban una alimentación sana y nutritiva<sup>(45)</sup>, deberán promover su salud<sup>(46)</sup> y brindarles acceso a enseñanza escolar y extraescolar<sup>(47)</sup>. Deben fomentar el contacto de los niños con otras personas de la comunidad. Además de todo esto, si tuvieran necesidades especiales deberán procurar su desarrollo a través del juego y las actividades de esparcimiento<sup>(48)</sup>. También deben permitir que satisfagan sus necesidades religiosas<sup>(49)</sup>.

En los ámbitos de acogimiento debe respetarse y promoverse el derecho a la intimidad, y disponer de medios adecuados para satisfacer las necesidades sanitarias y de higiene, respetando las diferencias y las interacciones entre géneros<sup>(50)</sup>.

---

(42) En consonancia con los arts. 5º y 18 de la CDN, en el punto IV de las Directrices se establecen pautas para promover el cuidado parental y brindar apoyo a las familias como forma de prevenir la necesidad de acogimiento alternativo de los niños.

(43) Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142, punto 11.

(44) *Ibidem*, punto 12.

(45) *Ibidem*, punto 82.

(46) *Ibidem*, punto 83.

(47) *Ibidem*, punto 84.

(48) *Ibidem*, punto 85.

(49) *Ibidem*, punto 87.

(50) *Ibidem*, punto 88.



Debe evitarse la estigmatización de los niños que viven en ámbitos de acogida y no se debería autorizar el uso de la fuerza ni de medidas de coerción de cualquier tipo, a menos que tales medidas sean estrictamente necesarias para salvaguardar la integridad física y psicológica del niño o de otras personas, se apliquen de conformidad a la ley y de manera razonable y proporcionada respetando los derechos de los niños<sup>(51)</sup>.

Se recalca que el recurso al acogimiento residencial, es decir, en instituciones u hogares de niños, debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior<sup>(52)</sup>. A su vez, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar; se admiten excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado<sup>(53)</sup>.

Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, en los países donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación<sup>(54)</sup>.

Otra importante observación realizada por el órgano internacional es que los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares<sup>(55)</sup>.

Deben garantizar que las personas físicas y jurídicas que brinden acogida sean debidamente habilitadas y estén sujetas a revisión y control regulares. Se elaborarán criterios apropiados de evaluación de la idoneidad profesional y ética de los acogedores<sup>(56)</sup>.

Consideramos fundamentales los lineamientos establecidos por las Directrices para el tratamiento de las situaciones de niños en acogimientos residenciales. Abordamos su análisis a lo largo del presente trabajo, porque consideramos importante lograr su difusión y estudio, no sólo para los operadores del derecho, sino también para profesionales de otras disciplinas que

---

(51) *Ibidem*, punto 96.

(52) *Ibidem*, punto 20.

(53) *Ibidem*, punto 21.

(54) *Ibidem*, punto 22.

(55) En los puntos 127 a 129 se prevé también un mecanismo de Inspección y Control.

(56) Directrices, puntos: 54, 104, 112, 114, 115.



interactúan con niños, ya que brindan un marco normativo que permite establecer en estas situaciones concretas sus derechos. Concretizar derechos y prácticas permite evitar la discrecionalidad y es el comienzo del camino para garantizar los derechos.

Sobre estos puntos volveremos en los capítulos siguientes.

## 5. Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño

Concretamente, en relación con nuestro país, el Comité de los Derechos del Niño en el 54º período de sesiones señaló que alienta al Estado a velar por que todas las familias puedan acceder a los servicios psicológicos, sociales y jurídicos ofrecidos en los ámbitos locales y comunitarios y permitir que los niños puedan recibir atención durante el día y que se adopten medidas para prevenir eficazmente su colocación en instituciones (párr. 51).

Asimismo, recomienda la eliminación de los “mega institutos” y que se aplique en todo el territorio normas uniformes sobre la colocación de niños en hogares de guarda y la familia ampliada y se armonice la recolección de datos en las distintas provincias (párr. 53).

Puntualmente, recomienda que se finalice el estudio para evaluar la situación de los niños colocados en instituciones e incluya en sus objetivos la evaluación de las condiciones de vida, los servicios suministrados y la duración de permanencia, así como las medidas apropiadas para encontrar un entorno familiar apropiado (párr. 53.c).

## 6. Conclusiones

Las normativas de promoción y protección de los derechos de los niños tienen como norte la protección de la familia a través de la implementación de políticas públicas efectivas. En nuestro país, si bien se han hecho cambios favorables normativamente, en muchos casos no están acompañados de las políticas públicas concretas necesarias para que ese reconocimiento de derechos tenga aplicación práctica. Las investigaciones de campo dan cuenta de las causas por las que los niños llegan a vivir en ámbitos de acogimiento residenciales y deben el sustento para que los Poderes Ejecutivos diseñen las políticas públicas adecuadas para resguardar los derechos económicos sociales y culturales de adultos y niños.

Ante la situación de vida de niños en ámbitos residenciales, las Directrices de Naciones Unidas constituyen una valiosa herramienta para asegurar estándares mínimos que deben reunir las instituciones para asegurar los derechos de los niños que allí viven. Estas directrices toman como base las necesidades (físicas, psicológicas, educativas, sociales) que tienen.

A los operadores del derecho se nos plantea el desafío de interactuar con profesionales de otros saberes que integran otras instituciones y que parti-

cipan y se rigen por otras dinámicas. Y a su vez, tenemos la obligación de promover que las intervenciones tengan en cuenta a los niños como sujetos de derechos y que todas las personas que interactúan con ellos —cualquiera que sea su ámbito de incumbencias— lo reconozcan en sus prácticas cotidianas. Temas que abordaremos en los siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO 2**

### **EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA SEPARACIÓN DE LOS NIÑOS DE LA CONVIVENCIA FAMILIAR**

#### **1. Reconocimiento legislativo de la doctrina de la protección integral**

Con la reforma constitucional de 1994 se incluyen en el art. 75, inc. 22, de nuestra Carta Magna, varios tratados de derechos humanos que integran el bloque constitucional federal<sup>(57)</sup> o la también designada regla de reconocimiento constitucional<sup>(58)</sup>. Entre ellos, la CDN, y así quedan constitucionalmente reconocidos los derechos de la niñez y adolescencia que integran el paradigma de la doctrina de la protección integral de los derechos.

Nuestra Carta Magna, en el art. 75, inc. 23, impone al Poder Legislativo la obligación de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y trato, a varios grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, los niños. Además impone la obligación de dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, también la protección incluye a la madre en el embarazo y en el período de lactancia.

El Comité de los Derechos del Niño, al analizar el sistema legal argentino en materia de niñez, expresó en 2002: “El Comité recomienda al Estado Parte que: a) Tome todas las medidas para que el Congreso apruebe sin tardanza el proyecto de ley integral de los derechos del niño y el adolescente; b) Vele por que, una vez promulgada, la ley de protección integral de los derechos del niño y el adolescente se aplique plenamente de conformidad con la Convención, prestando especial atención a la necesidad de asignar los recursos

---

(57) El Dr. Germán Bidart Campos lo designó como un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, que no forman parte del texto de la Constitución sino que permanecen fuera de él compartiendo con aquél su misma supremacía y que se erigen como parámetro para el control de constitucionalidad de normas infraconstitucionales.

(58) GIL DOMÍNGUEZ, Andrés - FAMÁ, María Victoria - HERRERA, Marisa, *Derecho constitucional de familia*, t. I, Ediar, Buenos Aires, 2006, p. 20.

humanos y financieros necesarios para poder contar con estructuras adecuadas; c) Vele por que la legislación provincial en su conjunto se ajuste plenamente a las disposiciones y los principios de la Convención”<sup>(59)</sup>.

Cumpliendo la recomendación del organismo internacional, en el mes de octubre de 2005 el Congreso Nacional sanciona la ley 26.061<sup>(60)</sup>, de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes. Destacamos como puntos relevantes de dicha normativa: la definición del interés superior del niño como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley<sup>(61)</sup>; el deber de respetar el pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural (la inclusión del concepto de centro de vida)<sup>(62)</sup> y el reconocimiento del derecho a la identidad<sup>(63)</sup> en un sentido amplio. En relación con la identidad, se reconoce a la familia<sup>(64)</sup> de origen como responsable prioritaria de asegurar a los niños el disfrute de sus derechos<sup>(65)</sup>, a conocer a sus padres biológicos, crecer y desarrollarse en su familia de origen, y a mantener en forma regular y permanente el vínculo personal y directo con sus padres. Este derecho queda restringido en los supuestos en que ese vínculo implique una amenaza o violación a alguno de los otros derechos reconocidos a los niños. Por ello, sólo 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<sup>(66)</sup>.

Para posibilitar el crecimiento de los niños con su familia de origen se instaaura el principio de fortalecimiento familiar<sup>(67)</sup>, y las políticas públicas respecto a todos los niños deberán tener como objeto principal su contención en el núcleo familiar<sup>(68)</sup>. La normativa se dirige a limitar y dirigir la inter-

---

(59) Comité de los Derechos del Niño. Naciones Unidas Observaciones Finales: Argentina CRC/C/15.ADD. 187, 9 de octubre de 2002.

(60) Promulgada el 21/10/2005.

(61) Art. 3º, ley 26.061.

(62) Definido como el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su vida.

(63) Art. 11, ley 26.061.

(64) En el art. 7º del dec. 415/2006 se regula que se entenderá por familia o núcleo familiar, grupo familiar, grupo familiar de origen, medio familiar comunitario y familia ampliada, además de los progenitores a las personas vinculadas a los niños a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o a otros miembros de la familia ampliada.

(65) Art. 7º, ley 26.061.

(66) Art. 11, ley 26.061.

(67) Art. 4º, ley 26.061.

(68) Especialmente se señala que la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de los niños, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización. Y cuando la amenaza o violación de derechos sea 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

vinción estatal en la vida familiar del niño por ello se ha dicho que “El respeto a la vida familiar y la subsidiariedad del Estado es hoy incluso un principio de derecho de familia que excede el ámbito del Sistema de Protección...”<sup>(69)</sup>.

Se considera que la ley 26.061 “no sólo refuerza y consolida derechos fundamentales y humanos de niños y adolescentes, sino que, principalmente, trae consigo cambios radicales en el modo de intervención cuando aquéllos se encuentran amenazados y/o vulnerados”<sup>(70)</sup>.

En la misma línea se ha señalado que “la sanción de la ley 26.061 debe estimarse como positiva, más allá de la deficiente técnica legislativa, de cierta terminología que emplea, y de la dura crítica que le ha realizado una autorizada doctrina (...) Lo cierto es que el nuevo ordenamiento comporta un avance en lo relativo al reconocimiento de los derechos y garantías que asisten a los niños, en cuanto se contemplan cuestiones puntuales que hacen al efectivo funcionamiento de aquéllos...”<sup>(71)</sup>.

El informe del Comité de los Derechos del Niño, de junio de 2010<sup>(72)</sup> le reconoce al estado argentino la aprobación de la ley 26.061 y la adhesión a ella de varias provincias, a su vez toma nota de las dificultades de implementación del cambio de paradigma en las prácticas de implementación del sistema.

En lo que respecta a la provincia de Buenos Aires, esta jurisdicción resulta compleja por su configuración habitacional, su realidad económica y social<sup>(73)</sup>. En consonancia con la dificultad descripta, la normativa del sistema de promoción y protección integral de derechos de los niños tuvo un arduo camino que recorrer para ser legislada, pero no menos difícil fue y aún es, el camino para lograr su plena implementación y la operatividad de todos los órganos judiciales y administrativos que integran el sistema<sup>(74)</sup>.

---

y apoyo incluso económico con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

(69) FERNÁNDEZ, Silvina E., “Protección de los derechos de la infancia y medidas de separación familiar. tiempos y contratiempos en el sistema de protección integral de derechos de niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires”, en *Revista de Derecho de Familia*, LexisNexis - AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, nro. 5, p. 508.

(70) GIL DOMÍNGUEZ, Andrés - FAMÁ, María Victoria - HERRERA, Marisa, “Las medidas excepcionales previstas en la ley 26.061. Protección Integral de los Derechos de Niñas, niños y Adolescentes”, LA LEY, 2007-D, 876.

(71) MIZRAHI, Mauricio L., “Los derechos del niño y la ley 26.061”, LA LEY, 2006-A, 868.

(72) Comité de los Derechos del Niño. Naciones Unidas, Observaciones Finales: Argentina, CRC/C/ARG/CO 3, 4 y 10 de junio de 2010.

(73) “La nueva normativa de protección de la Infancia y Adolescencia en la Provincia de Buenos Aires”, Instituto de Derechos del Niño, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Acuerdo de Cooperación Unicef-IDN, en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/protección\\_a\\_la\\_infancia\\_12\\_11.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/protección_a_la_infancia_12_11.pdf) (acceso 10/1/2013).

(74) En fecha 12/4/2013, comenzaron a funcionar los Juzgados Unipersonales de Familia en el Departamento Judicial de San Isidro.

Compartimos las posturas que sostienen que la ley ha sido un gran avance en la efectivización de los derechos de la infancia en la provincia, pero que “En la creencia de gestar una mejor tutela de los derechos de niñas y niños, la Provincia de Buenos Aires ha programado una reforma que contempla la participación de los organismos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, de organizaciones de la sociedad civil y —en teoría— de las propias familias. Esa reforma supone un sustancial esfuerzo de reconversión institucional e ideológica y de adhesión de todos los efectores del sistema, como también ingentes esfuerzos económicos. Quizá la magnitud de la empresa, más allá de las imprecisiones legales con que ha sido plasmada, es la causa de las dificultades que aparecen al avanzar en su implementación y que impiden superar ese plano discursivo”<sup>(75)</sup>.

## 2. Consideraciones generales: funcionamiento del sistema

La normativa de infancia provincial<sup>(76)</sup> establece como eje el derecho de los niños a la convivencia con su familia de origen y el deber del Estado de fortalecer a la familia en el ejercicio del rol de cuidado de los niños. Sin perjuicio de ello, se regulan medidas para las situaciones excepcionales en las que para preservar otros derechos de los niños es necesario disponer la separación de la convivencia familiar.

Para comprender el Sistema de Promoción y Protección Integral entendemos útil partir de su definición<sup>(77)</sup> como el conjunto de 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.

Este sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado y por entes del sector privado. Para el logro de los objetivos debe contar con los siguientes medios: a) políticas y programas de promoción y protección de derechos; b) organismos administrativos y judiciales; c) recursos económicos; d) procedimientos, y e) medidas de protección de derechos.

Cabe resaltar que dentro de los organismos que integran el sistema se incluye al Poder Judicial. También, si bien la ley no lo expresa específicamente,

---

(75) CHAVANNEAU, Silvia, “El Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos de los niños y el fuero de familia en la Provincia de Buenos Aires”, en *Temas Claves en materia de promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Buenos Aires*, Unicef y Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires - Instituto de Estudios Judiciales, p. 109, en [www.unicef.org/argentina/spanish/temasclaves.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/temasclaves.pdf) (acceso 10/1/2013).

(76) Cabe recordar que la protección a la niñez y la familia también se recepta en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en el art. 36, incs. 1º y 2º.

(77) Art. 14, ley 13.298.

integra el sistema el Ministerio Público, como órgano autónomo, a través de la figura del asesor de Incapaces.

Un concepto novedoso que incorpora la normativa es el de corresponsabilidad, donde todos los organismos deben interactuar en el marco de sus competencias en la implementación del sistema de protección integral, sintiéndose partícipes y actores en la efectivización de los derechos de los niños. Ello implica, por un lado, conocimiento de todos los efectores del sistema, sus recursos y posibilidades; y por el otro, un fuerte compromiso en la búsqueda de intervenciones adecuadas y efectivas.

Conforman los órganos administrativos: la autoridad de aplicación, los servicios locales y los servicios zonales. La autoridad de aplicación<sup>(78)</sup>, máximo órgano provincial, tiene a cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de las políticas de niñez en la provincia. Como anexo II, se acompaña el organigrama.

Los Servicios Locales de Protección de Derechos<sup>(79)</sup> son unidades técnico operativas con la función de facilitar que el niño, que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad para su restablecimiento. Están a cargo de un coordinador y se deben organizar en dos áreas: una de Atención de Casos y otra, Área de Programas y Medidas.

La ley le asigna las funciones de: a) ejecutar programas, planes, servicios y toda acción que tienda a prevenir, asistir, proteger 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, y c) propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia o guardadores, o quien tenga a su cargo su cuidado o atención.

Se establece que el Servicio, en sus intervenciones, debe observar algunos principios rectores<sup>(80)</sup>: 1) escuchar al niño y considerar su opinión al momento de determinar la forma de restablecer o preservar el derecho violado o amenazado; 2) garantizar su participación y la de su familia en el procedimiento de protección de derechos; 3) garantizar que el niño sea informado y asesorado por el equipo técnico; 4) toda medida que se disponga debe tener como finalidad el mantenimiento de la vida del niño en el seno de su familia de origen o referentes afectivos, siempre que no afecte el interés superior del niño.

---

(78) La autoridad de aplicación, según lo dispuesto en el art. 1º del texto original del dec. 300/2005, era el Ministerio de Desarrollo Humano, pero actualmente es la Secretaría de Niñez y Adolescencia, órgano dependiente directamente del Poder Ejecutivo provincial.

(79) Art. 18, ley 13.298.

(80) Art. 18.3, dec. 300/2005.

Los derechos reconocidos a la infancia se protegen a través de Programas de Promoción de Derechos y a través de Programas de Protección de Derechos.

Los primeros tienen como finalidad la de prevenir la violación de los derechos, promover prácticas institucionales democráticas y estimular la construcción de la subjetividad autónoma y responsable de los niños y adolescentes.

Los segundos, los Programas de Protección de Derechos, tiene el objeto de dar apoyo y ayuda específica a aquellos niños y familias que atraviesan situaciones críticas a nivel familiar, social, jurídico o económico. Debemos recordar, para lograr comprender el sistema, que el eje organizador del trabajo de los Servicios es el fortalecimiento de la autonomía de los responsables adultos para superar las adversidades y ser activos protectores de los derechos de los niños<sup>(81)</sup>.

La ley 13.298<sup>(82)</sup> establece el procedimiento que el Servicio Local debe seguir en caso de vulneración de derechos a un niño o adolescente. Prevé que cualquier persona (familiares, responsables, allegados o terceros) que tenga conocimiento de la situación de amenaza, violación de derechos o que un niño sea víctima de un delito solicite al Servicio Local, sin formalidad alguna<sup>(83)</sup>, el resguardo o restablecimiento de los derechos afectados. Asimismo si se realizara la denuncia ante autoridad policial deberá ponerse en conocimiento del Servicio Local.

La ley dispone que cuando el Servicio toma conocimiento de la petición, dentro de las 48 hs.<sup>(84)</sup>, debe citar al niño y a sus familiares, a una reunión con el equipo que debe fijarse dentro de las 72 hs. Para ponerlos en conocimiento de la petición formulada, la forma de funcionamiento del sistema de protección, los programas existentes para solucionar la petición y sus formas de ejecución y las consecuencias esperadas. También deberá informar sobre los derechos que tiene el niño<sup>(85)</sup>, el plan de seguimiento y el carácter consensuado de la decisión que se adopte. Se desprende de los plazos referidos que desde la comunicación, el Servicio cuenta con 5 días desde que toma conocimiento de la situación concreta de ese niño —petición formulada— hasta el primer contacto con la familia y el niño.

Una vez acordada la solución, debe confeccionarse un acta<sup>(86)</sup> que contenga los datos de lugar y fecha, motivo de la petición, las personas intervinientes, resumen de lo tratado en la audiencia, solución propuesta, plan a

---

(81) Art. 29.2, dec. 300/2005.

(82) Arts. 37, 38 y 39, ley 13.298.

(83) Art. 37.1, dec. 300/2005.

(84) Art. 37.5, dec. 300/2005.

(85) Art. 37.4, dec. 300/2005.

(86) Art. 37.2, dec. 300/2005.



aplicar y la forma de seguimiento del caso particular. Además, deberá dejarse constancia de las diligencias a efectuarse, el responsable de diligenciarlas, el plazo otorgado y la fecha de la próxima audiencia respecto de la cual todos los firmantes quedarán notificados<sup>(87)</sup>.

Si el niño y la familia acordaran, como señalamos anteriormente, se firmará el acta. El seguimiento de los acuerdos y la asignación de los recursos apropiados o gestión de los mismos para el cumplimiento del plan será responsabilidad del Servicio Local<sup>(88)</sup>.

Por el contrario, si el niño o sus representantes legales no acordaran con el procedimiento o el plan diseñado deberá derivarse el caso al Servicio Zonal<sup>(89)</sup>.

Los Servicios Zonales, funcionan generalmente uno en cada jurisdicción, su competencia territorial se la da la autoridad de aplicación, están compuestos por equipos técnicos interdisciplinarios con funciones de: 1) coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Locales; 2) ser instancia superadora de resolución de conflictos, teniendo en consideración los programas existentes en la región para solucionar la petición, una vez agotada la instancia local; 3) actuar en forma originaria en los sitios donde no existan los Servicios Locales; 4) elevar informes y hacer estadísticas.

El supuesto referenciado en punto 2 del párrafo anterior, cuando el niño o sus representantes legales no acuerdan con el procedimiento o el plan diseñado por el Servicio Local, implica la derivación del caso al Servicio Zonal. El procedimiento ante el órgano zonal es el siguiente: el Servicio Local pone en conocimiento del Servicio Zonal de manera inmediata todos los antecedentes del caso. La intervención del órgano zonal debe hacerse efectiva dentro de las 72 hs. siguientes, salvo en los casos de adopción de medidas excepcionales que se hacen inmediatamente<sup>(90)</sup>. La propuesta del Servicio Zonal se comunica al Local y éste debe, dentro de las 72 hs., citar al niño y familiares a una audiencia ante profesionales del Servicio para transmitir la propuesta realizada por el Servicio Zonal.

Resaltamos que todo el procedimiento descrito es administrativo, no interviniendo ni el asesor de Incapaces ni el Poder Judicial en el trabajo que los Servicios Locales y Zonales realizan con la familia para la efectivización de los derechos de los niños.

Destacamos que “la actuación por parte de ellos [Servicios Locales] debe enmarcarse dentro de verdaderos ‘procesos administrativos’. Esto significa el cumplimiento, respeto y/o sujeción a ciertas normas básicas de la adminis-

---

(87) Art. 37.6, dec. 300/2005.

(88) Art. 39, dec. 300/2005.

(89) Art. 37.9, dec. 300/2005.

(90) Art. 37.9, dec. 300/2005.

tración y principios que sus integrantes están obligados a seguir, como ser: la gratuidad, el debido proceso (el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada), el impulso de oficio y el informalismo a favor del administrado”<sup>(91)</sup>.

En este sentido, la CIDH ha dicho que “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral segundo del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado, que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del art. 8º de la Convención Americana”<sup>(92)</sup>.

A su vez, la Corte Suprema ha señalado —con relación a la Convención Americana de Derechos Humanos— que la frase “...en las condiciones de su vigencia” establecida en el citado precepto constitucional significa “tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación”, agregando que la jurisprudencia de la Corte Interamericana debe servir de guía para la interpretación de los preceptos de la Convención en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de dicho tribunal para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención

---

(91) BURGUES, Marisol - HERRERA, Marisa, “Las medidas de protección de derechos en el Sistema de Protección de la Provincia de Buenos Aires. Cuestiones procedimentales”, en *Temas claves en materia de protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*, <http://www.unicef.org/argentina/spanish/TemasClaves.pdf>, p. 146 (acceso 10/1/2013).

(92) Corte IDH, caso “Tribunal Constitucional de Perú”, del 31 de enero de 2001.

Americana, señalando finalmente que, “en consecuencia, a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno federal, le corresponde —en la medida de su jurisdicción— aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional”<sup>(93)</sup>.

### 3. Medidas de protección

El nuevo cuerpo legal provincial, desde la doctrina de la protección integral de derechos, habilita la intervención estatal —administrativa— a partir de la noción de “vulneración de derechos”.

Este concepto fue definido<sup>(94)</sup> en el dec. 300/2005 como: las acciones u omisiones provenientes del Estado (a través de todas sus instituciones), la familia y la comunidad, que nieguen o impidan el disfrute o ejercicio de algún derecho a niños, niñas y adolescentes, pudiendo a la vez implicar una amenaza a otros derechos, serán entendidas como violación o vulneración de derechos.

A su vez, conceptualiza a las medidas de protección de derechos como aquellas que disponen los Servicios Locales cuando se produce la violación de un derecho de un niño, con el fin de preservarlo o restituirlo. La amenaza o violación puede provenir tanto de la acción como de la omisión<sup>(95)</sup>.

Se caracterizan estas medidas como limitadas en el tiempo, ya que se mantienen mientras persistan las causas que les dieron origen y deben ser revisadas periódicamente de acuerdo con su naturaleza; y deben aplicarse prioritariamente aquellas medidas que tengan por finalidad la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares<sup>(96)</sup>.

Las medidas con que cuentan los servicios para restablecer los derechos son de diferente carácter, unas denominadas ordinarias y otras excepcionales o extraordinarias, como seguidamente analizaremos.

#### 3.1. Medidas ordinarias

Las medidas ordinarias están dirigidas a fortalecer a los adultos en el ejercicio de sus roles de cuidado respecto de los niños. Estas medidas están enumeran, a título ejemplificativo, en el art. 35, incs. a) y g), ellas son: a) apoyo para que los niños permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) solicitud de becas de estudio, guardería, inclusión en programas de alfabe-

---

(93) CSJN, causa “Giroldi”, Fallos: 318:514, consid. 12.

(94) Art. 6º, dec. 300/2005.

(95) Art. 32, ley 13.298.

(96) Arts. 33 y 34, ley 13.298.

tización o apoyo escolar; c) asistencia integral a la embarazada; d) inclusión del niño y la familia en programas de asistencia familiar; e) cuidado de los niños en el propio hogar, orientando y apoyando a padres, representantes o responsables en cumplimiento de las obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal del niño y familia a través de un programa; f) inclusión en tratamientos médico, psicológico, psiquiátrico, del niño o alguno de sus familiares; g) asistencia económica.

“De este modo, la normativa abierta constituye una invitación a la innovación, como así, un importante desafío para la creatividad de parte de los profesionales, técnicos y/o promotores, que integran los Servicios de Promoción y Protección locales en la elaboración, diseño y desarrollo de acciones que estén en consonancia con las particularidades de cada caso, teniendo como base la intervención activa en la creación de condiciones que faciliten a los niños el crecimiento y desenvolvimiento dentro de su familia y comunidad”<sup>(97)</sup>.

Estas medidas son las llamadas medidas ordinarias o generales, se ha señalado que la normativa “establece un procedimiento de actuación, caracterizado por la búsqueda de consensos y compromisos de los actores directos de la situación planteada; ya que los Servicios Locales no disponen las medidas, sino que formulan propuestas para facilitar a los padres o responsables legales, el ejercicio de los deberes y derechos en relación a ellos, resaltándose el carácter consensuado de las decisiones que se adopten”<sup>(98)</sup>.

En este sentido se colige que “El principal rol de la Administración no es, entonces, el de decisión y adopción de medidas de protección excepcionales, como muchas veces se entiende, sino el de ejecución de políticas públicas (art. 4 ley 26.061) dirigidas al fortalecimiento del rol de la familia en el cuidado de los derechos del niño”<sup>(99)</sup>.

Por las características de las medidas ordinarias consensuadas (por ejemplo, inclusión de un niño en una guardería, otorgamiento de una beca, atención médica) resulta lógico que no se judicialicen estas situaciones, pero a su vez, cabe plantearse la efectividad en la práctica de estas medidas y las posibilidades ciertas de reclamo de los particulares ante la omisión de los Poderes Ejecutivos (municipal y provincial) cuando son los integrantes de estos mismos órganos —coordinador del Servicio Local o coordinador del Servicio Zonal— los encargados de obtener el cumplimiento de estos derechos económicos, sociales y culturales de los niños y de sus familias por parte de los Poderes Ejecutivos respectivos.

---

(97) BURGUES, cit., p. 140.

(98) PELLEGRINI, cit., p. 114.

(99) FERNÁNDEZ, cit., p. 509.

### 3.2. *Medida excepcional*<sup>(100)</sup> (*abrigo*): *separación del niño de la convivencia familiar*

La medida excepcional de protección, denominada medida de abrigo, está regulada en el art. 35, inc. h), de la ley 13.298. Es conceptualizada como una medida excepcional y provisional de permanencia del niño en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social o de salud.

El objetivo de la adopción de esta medida es brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos, hasta tanto se evalúen otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos<sup>(101)</sup>.

Esta medida se caracteriza por la excepcionalidad, la provisionalidad y la subsidiariedad.

La excepcionalidad está dada en que la separación del niño de su familia sólo puede fundarse en motivos graves, dados por la letra y espíritu de los arts. 9º y 19, CDN (protección contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido abuso sexual).

El decreto reglamentario enumera tres situaciones específicas<sup>(102)</sup> para la adopción de la medida excepcional:

a) cuando las violaciones a los derechos del niño impliquen un grave perjuicio a su integridad física, psíquica y social, y se advierta la necesidad de apartarlo en tanto se evalúan otras estrategias de protección;

b) cuando el niño lo requiera por resultarle insostenible su situación de vida en su grupo de convivencia y hasta tanto se produzca la evaluación y mediación para su reintegro o derivación a otro programa;

c) cuando sea necesario ubicar a familiares, tutores o guardadores en las situaciones en que el niño se encuentra solo, perdido o desvinculado.

Delimitar los alcances que la legislación daría a la medida excepcional no fue tarea sencilla en la provincia de Buenos Aires, el artículo —35, inc. h)— de la ley 13.398 fue modificado por la ley 13.634, y a su vez, dos de los requisitos impuestos por ésta fueron vetados por el decreto reglamentario.

La ley 13.298, en el art 35, inc. h), disponía: “Permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, con comunicación de lo resuelto al asesor de Incapaces. Esta medida es de

---

(100) La terminología medidas ordinarias y medidas excepcionales la tomamos de la ley, ya que si bien la ley 13.298 no las denomina de esta manera, facilita su comprensión esta diferenciación.

(101) Art. 35.1, dec. 300/2005.

(102) Art. 35.4.1, dec. 300/2005.

carácter excepcional y provisional. Cuando la medida no sea consensuada por el niño y quienes ejerzan su representación legal, será dispuesta por la autoridad judicial competente”.

De la lectura del texto originario se colige que preveía la comunicación sólo al asesor de Incapaces de la adopción de la medida de abrigo por el órgano administrativo, y sólo se abría la vía judicial cuando la medida no fuera consensuada, o por el niño o por sus representantes legales. En estos supuestos, la medida no era adoptada por el órgano administrativo, sino que la debía disponer el órgano judicial.

Como ya señaláramos, este texto fue modificado por la ley 13.634, quedó en principio redactado de la siguiente forma: “con carácter excepcional y provisional la permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, con comunicación de resuelto, dentro de las veinticuatro (24) horas, al asesor de Incapaces y al Juez de Familia competente. El Juez de Familia, *con citación y audiencia de los representantes legales*, deberá resolver la legalidad de la medida *en el plazo de setenta y dos (72) horas...*”. Éste no es el texto vigente, ya que lo resaltado se encuentra observado por el dec. prom. 44/2007.

El dec. 300/2005 es reglamentario de la ley 13.298, y al modificarse el texto del art. 35 de esa ley, debe necesariamente interpretarse armonizando los distintos textos (el art. 35, según texto ley 13.634, art. 35, dec. 300/2005 y la res. 171 del 1 de marzo de 2007 del Ministerio de Desarrollo Humano).

Respecto del segundo requisito: provisionalidad de la medida, su duración temporal es por un plazo de treinta días, prorrogable por igual lapso una única vez<sup>(103)</sup>.

Es decir, un plazo máximo de 60 días. Aunque, como veremos seguidamente, en situaciones excepcionales el plazo podría extenderse.

No resulta un dato menor el que en la práctica la mayoría de las medidas se extiende por un plazo mucho mayor a los sesenta días, y que en la mayoría de los casos en que la medida cesa, es porque el niño —generalmente adolescente— se ha retirado voluntariamente del lugar de abrigo.

En relación al tercer aspecto, en cuanto a la subsidiariedad de la medida se ha dicho: “esta última exigencia muchas veces parece olvidada cuando, en realidad, debe ser el primer punto de análisis por ser la puerta de ingreso a las medidas excepcionales, ya que ellas proceden sólo ante el fracaso de las medidas ordinarias previas —art. 35, incs. a-g...—”<sup>(104)</sup>.

El decreto reglamentario prevé que el niño puede, a raíz de esta medida administrativa excepcional, convivir con un pariente, con un adulto idóneo,

---

(103) En el ámbito nacional están previstas en un máximo de 90 días.

(104) FERNÁNDEZ, cit., p. 509.

en un hogar voluntario, en un hogar comunitario, en un hogar registrado<sup>(105)</sup>. A su vez, sienta el principio de que debe evitarse la separación de los hermanos entre sí.

Siguiendo los principios del sistema de protección integral, debe propiciarse que el niño permanezca al cuidado de algún integrante de su familia ampliada, si esto no fuera posible, con algún integrante de su comunidad, es decir, un referente afectivo para el niño, y sólo cuando ninguna de estas opciones sean posibles, deberá convivir en una institución (situación que la normativa internacional define como niño sin cuidado parental).

### *3.3. La práctica en la adopción de la medida de protección excepcional*

Ante una situación de vulneración de derechos grave (con las exigencias señaladas anteriormente), el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, con intervención del Servicio Zonal adopta la medida excepcional de protección —abrigo—.

A raíz de esa medida, el niño o adolescente deja de convivir con sus padres para convivir con algún familiar, adulto idóneo o en la institución que disponga el órgano administrativo.

Como ya señalamos, generalmente el Servicio ha trabajado, con la familia y el niño o adolescente, previo a la adopción de esta medida, por ende, debe ya tener un conocimiento de la configuración familiar, sus debilidades y fortalezas.

La medida de abrigo tiene una duración temporal de treinta 30 días, durante los cuales el Servicio debe desarrollar su estrategia de intervención para superar las circunstancias que dieron origen a la vulneración de derechos y posibilitar el reingreso del niño a su grupo familiar de origen.

La medida adoptada es comunicada por el Servicio Zonal al asesor de Incapaces y al juez en turno. El asesor de Incapaces requiere al juez la declaración de legalidad de la medida. Distintas posiciones doctrinarias se han adoptado respecto del alcance del control de legalidad que realiza el órgano judicial<sup>(106)</sup>.

Podemos a grandes rasgos enunciar tres posturas, una primera interpretación que pone el foco en la reasignación de funciones entre el órgano judicial y el órgano administrativo. Consideran, desde esta visión, que el Poder Judicial queda reducido a ser artífice de un control de legalidad vacío de autonomía, sólo un espectador<sup>(107)</sup>.

---

(105) Art. 35.3, dec. 300/2005.

(106) FERNÁNDEZ, cit., p. 108.

(107) BELLUSCIO, Augusto C., “Una ley en parte inútil y en parte peligrosa: la 26.061”, LA LEY, 2006-B, 701. En el artículo mencionado ha puntualizado que “hay una revisión judicial de la legalidad de las medidas. Pero el juez actuaría como un



Como resistencia a la postura anterior, en el otro extremo, se sitúan quienes propugnan una clara resistencia al nuevo modelo. En esta posición se señala que “el denominado sistema de protección integral de los derechos (...) omite totalmente el control de legalidad y de mérito que, en cada caso, corresponde a los jueces cuando se trata de adoptar medidas que afectan la persona, la seguridad o los bienes de menores de edad<sup>(108)</sup>. Se ha criticado a esta postura en el sentido de que sustentar esta “posición conlleva el riesgo de culminar en una actuación que finalmente implica una prolongación del patronato derogado expresamente por la norma...”<sup>(109)</sup>.

La tercera postura, a la que adherimos, concibe al Poder Judicial en un rol de garante<sup>(110)</sup>, relacionando el aseguramiento de la garantía de prioridad estatal, administrativa, pero también judicial (art. 6º, ley 13.298) y en este sentido el Poder Judicial resulta siempre un obligado controlador o fiscalizador de la política pública<sup>(111)</sup>. A su vez, para esta autora, por tratarse la medida excepcional de un acto administrativo, deben observarse las exigencias del debido proceso y la formación regular del acto administrativo (art. 7º, ley 19.549). Por ello, deben analizarse los requisitos esenciales de estos actos: la causa, el objeto, el procedimiento, la motivación, la finalidad y la notificación.

Al estarse en definitiva separando al niño de la convivencia con sus padres, y cuestionado el ejercicio de ellos de su responsabilidad parental, consideramos que el magistrado en casos concretos podrá optar por determinar algunas diligencias previas (audiencias, pedidos de informes, etc.) si considera estas medidas necesarias para resolver la legalidad del acto administrativo. Pensamos que no se desvirtúa el espíritu del sistema si, en situaciones especiales, el Poder Judicial adopta un activismo propio de su función garantista cuando ello se encuentra motivado.

El Tribunal de Familia N° 2 de Mar del Plata ha señalado que “Ante la omisión de cumplimiento en la que incurren los servicios del Poder Ejecutivo, surge la obligación de ocurrir a la justicia, para obtener el cumplimiento

---

ente casi pasivo, que sólo podría dar el pase a la medida administrativa, mas no modificarla ni sustituirla por otra. Es el reinado de la discrecionalidad administrativa”.

(108) ZANNONI, Eduardo A., “El patronato del Estado y la reciente ley 26.061”, LA LEY, 2005-F, 923.

(109) FERNÁNDEZ, cit., p. 108.

(110) MIZRAHI, Mauricio, “Los derechos del niño y la ley 26.061”, LA LEY, 2006-A, 868. Observa que “ninguna norma del ordenamiento impide la intervención jurisdiccional y su oportuno control; ello sin perjuicio de que hubiera sido deseable la regulación específica de procedimientos judiciales urgentes y de que se incluyeran, además preceptos que comprometieran expresamente a los jueces en la misión de velar por el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías que se reconocen a los niños. Por lo demás resultaría impensable una ley que pretendiera vedar la injerencia de la jurisdicción, ya que tal eventual propósito —además de ridículo— sería claramente inconstitucional”.

(111) GROSMAN, Cecilia, “La Responsabilidad del Estado en la institucionalización de niños y adolescentes”, JA, 2007-IV-1078; FERNÁNDEZ, cit., p. 108.



de la obligación subsidiaria del Estado a través de su sistema de protección, mediante una intervención concreta y específica a fin de lograr el cumplimiento efectivo de derechos determinados (...) ello de conformidad con lo normado en los arts. 6, 7, ítem 2, 12, 14, párr. 1; 18, 19 y conchs. de la ley 26.061. Un accionar judicial de este tipo no importa una causa de corte asistencial, sino que es un caso judicial en el que aparece el incumplimiento por omisión de parte del Estado respecto de sus obligaciones convencionalmente asumidas, frente a una niña vulnerable en su condición personal”<sup>(112)</sup>.

En esa línea de análisis, la Corte IDH señaló que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. Recordando que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre (en ese caso la discapacidad)<sup>(113)</sup>.

El Máximo Tribunal provincial ha señalado que “Sin entrar en esta ocasión en la cuestión relativa al nombre de la medida adoptada, lo cierto es que la misma ha consistido —y consiste— en un supuesto de ‘permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud’ de dos niñas que se ha prolongado por más de cinco meses a esta fecha sin que se haya producido a su respecto el debido contralor jurisdiccional que establezca su necesidad, verifique si las medidas que se han venido desarrollando son las pertinentes, adecuadas y suficientes y fije, en consecuencia, un plazo”<sup>(114)</sup>.

En el mismo sentido, pero avanzando un poco más en el análisis, señala el Dr. Pettigiani: “en aquellos casos en que deba tomarse una medida tan excepcional como es el ‘abrigo’, que afecta temporalmente sustanciales derechos del menor —como son su libertad y vivir junto a sus padres en el ámbito familiar de origen—, el consecuente control judicial sobre su legalidad debe pensarse en exclusivo beneficio e interés de éste, de modo tal que la autoridad judicial intervenga a los fines de convalidar y así reforzar la inicial percepción del organismo administrativo en cada caso sobre su necesidad, recaudos, condiciones, modalidad, duración y razonabilidad en atención a las políticas públicas que conjuntamente fueran a implementarse a los fines de superar la grave situación de afección de derechos en que pudiera encontrarse el niño, niña o adolescente involucrado. Así, la centralización del menor como sujeto preferencial de atención y tutela por parte del sistema

---

(112) TFam. Nº 2 Mar del Plata, 28/5/2010, “G. G. s/medidas cautelares”.

(113) Corte IDH, caso “Furlan”, párr. 134.

(114) SCBA, C.116.753, 6/6/2012, consid. IV del voto de los Dres. Negri, Kogan e Hitters.

de promoción y protección integral de sus derechos lleva necesariamente a convalidar una reforzada intervención estatal, a través de la participación del órgano judicial, frente a la verificación de situaciones extremas en las que las políticas públicas que se dispongan a los fines de su superación puedan importar colocar al menor en una inicial —aunque temporaria— situación de mayor desamparo”<sup>(115)</sup>.

Aunque caer en el otro extremo, estableciendo una práctica indiscriminada y sin fundamento, que propicie el nuevo control judicial sobre todo lo actuado por el órgano administrativo, puede exponer al niño y a la familia a sucesivas reevaluaciones y revictimizaciones.

Continuando con el análisis del procedimiento, vencido el plazo de 30 días, si las circunstancias no se modificaron, el Servicio Local comunica al Servicio Zonal y se adopta una prórroga por 30 días más de la medida dispuesta. Se ha dicho que “para la adopción de la prórroga, debe exigirse igual fundamentación que para la del abrigo, detalle no menor porque la normativa exige ‘acto fundado’ para su adopción; no son suficientes entonces enunciados genéricos sobre la falta de resultados de las estrategias implementadas, debe detallarse lo actuado hasta la fecha, planes futuros, parámetros de evaluación, etcétera”<sup>(116)</sup>.

Durante todo este tiempo, el Servicio interviniente debe realizar un trabajo con la familia que permita superar la situación, procurarle la orientación y condiciones necesarias para abordar las dificultades que ocasionaron la medida dispuesta y facilitar —siempre que sea posible— el retorno del niño al seno familiar<sup>(117)</sup>.

Se advirtió que “sin dudas treinta días parece un término muy acotado ante situaciones complejas que requieren la modificación de mecanismos de interacción arraigados a la familia; previendo estas situaciones es que la ley estableció la prórroga. Sin embargo, los treinta días del abrigo no son un ‘piso mínimo’; pensarlo provoca que aun ante casos en que la reinserción del niño al ámbito familiar podría producirse antes del vencimiento del término del abrigo, ello no ocurre, descansándose en los treinta días existente para trabajar la problemática...”<sup>(118)</sup>.

Vencidos los plazos (30 y 60 días) sin haberse modificado las circunstancias que motivaron la medida, y no habiéndose encontrado estrategias de protección de derechos para reintegrar al niño a su núcleo familiar, el Servicio Local de Protección de derechos deberá presentar por escrito al asesor, en el plazo de cinco 5 días, una síntesis de lo actuado con el niño y su familia, donde deberá ponderarse en forma precisa las fortalezas y debilidades del núcleo familiar, las estrategias desarrolladas y los resultados obtenidos. En el

---

(115) SCBA, C.116.753, 6/6/12, consid. II del voto del Dr. Pettigiani.

(116) FERNÁNDEZ, cit., p. 511.

(117) Art. 35.2, dec. 300/2005.

(118) FERNÁNDEZ, cit., p. 511.

mismo escrito deberá fundarse —en su caso— la necesidad de mantener la separación del niño de su grupo familiar, el ámbito de convivencia sugerido, si existe acuerdo de sus padres y representantes legales, y requerir del asesor la promoción de las acciones civiles que estime necesarias para la protección de los derechos del niño<sup>(119)</sup>.

Recientemente<sup>(120)</sup>, la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires dictó la res. 067, derogatoria de la figura creada también por una resolución anterior, que instituía el instituto de la guarda institucional<sup>(121)</sup>. Figura criticada tanto por su naturaleza jurídica como por su similitud con la “vieja institucionalización de menores”<sup>(122)</sup>.

Según la nueva normativa, el Servicio Local debe cumplir con el informe anteriormente referido con los siguientes requisitos mínimos en la presentación:

a) Presentación del grupo familiar (conformación, historia y dinámica vincular (modo de funcionamiento)).

b) Inicio de la intervención: Primer efector del sistema que toma contacto con la familia; primera aproximación diagnóstica; descripción y evaluación de las estrategias de abordaje implementadas en esta etapa.

c) Abordajes realizados que debe especificar: aproximación diagnóstica de la situación de vulneración de derechos del niño. Descripción de los derechos vulnerados y ponderación de los mismos; referencia, descripción y evaluación de las estrategias desplegadas previas y posteriores a la adopción de la medida de abrigo; el diseño y evaluación de las estrategias deberán tener en cuenta al niño, a los adultos responsables de la vulneración de derechos, y a quienes se constituyan como referentes significativos durante la medida (ámbito familiar o institucional); ponderación de las fortalezas adquiridas por el grupo familiar; ponderación de los obstáculos que persistieran (debilidades aún por trabajar).

d) Ampliación de plazos: fundamentación de los motivos para la permanencia del niño separado del grupo familiar (precisar por qué entiende el

---

(119) Art. 35.6, dec. 300/2005.

(120) El 17/4/2012.

(121) En el anexo II de la res. min. 171/2007 se otorgaba la guarda institucional cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no resultaron satisfactorias, o cuando de la situación y circunstancias surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en su familia, en una familia alternativa o en un espacio de vida autónomo. La guarda institucional en un hogar de crianza reconoce el hecho fáctico en ciertos casos de severas dificultades de inclusión en familias alternativas a las de origen, grupos de hermanos numerosos, niños de mayor edad que ingresan con mayor dificultad a los procesos de adopción, etc., en estos casos se prevén internaciones prolongadas en espacios convivenciales de características diferentes.

(122) PELLEGRINI, cit., p. 120.

servicio que es posible remover los obstáculos a través de la estrategia diseñada); informar el lugar de convivencia donde se alojaría el niño; precisar si hay consentimiento de los representantes legales; estimar los plazos necesarios para la remoción de los obstáculos que existieran.

e) Requerir al asesor de Incapaces la promoción de las acciones civiles que estime necesarias para la protección de los derechos del niño (el tipo de acción civil se desprenderá de los contenidos de la estrategia propuesta por el organismo de protección de derechos, podrá sugerir al asesor la que considere pertinente).

Observamos que guarda relación directa la seriedad y solidez técnica del diagnóstico y las estrategias planteadas y desarrolladas por los Servicios con la capacidad y formación técnica, operativa de profesionales técnicos que integran estos órganos administrativos<sup>(123)</sup>.

#### **4. Las medidas de protección excepcional y los lineamientos de las Directrices de Naciones Unidas para niños sin cuidados parentales**

La medida de protección excepcional —abrigo— es la medida más extrema que se puede tomar respecto de un niño, ya que se lo separa de su núcleo de convivencia familiar. Esta medida debe implementarse, como ya señalamos, dentro de lo posible en el ámbito familiar ampliado del niño o con referentes afectivos. Sólo si esto no es posible o aconsejable, procede la inclusión del niño en un ámbito institucional. En este último supuesto, como expusimos en el capítulo 1 de este trabajo, se producen muchas consecuencias en el desarrollo emocional del niño el ingresar a un ámbito institucional.

Propiciamos que sean las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142<sup>(124)</sup> el instrumento de base para efectuar la intervención, ya que el objetivo de éstas es promover la aplicación de la CDN<sup>(125)</sup> y otros instrumentos internacionales relativos a la protección y cuidado de niños sin cuidados parentales y establecer pautas adecuadas de orientación política y práctica en ese sentido.

Precisamente, una de las críticas realizadas a nuestro país por el Comité es la variada denominación que en las distintas provincias se utilizan para definir la situación de los niños que conviven fuera de sus ámbitos familiares. A los fines de superar este problema, señalado por el órgano internacional,

---

(123) Siguen sin concursarse los cargos para desempeñar estas funciones pese a estar previsto en el decreto reglamentario.

(124) 24/2/2010.

(125) En consonancia con los arts. 5° y 18 de la CDN, punto IV de las Directrices, se establecen pautas para promover el cuidado parental y brindar apoyo a las familias como forma de prevenir el acogimiento alternativo de los niños.

adherimos a los conceptos utilizados por las Directrices a los fines de estandarizar los nombres y facilitar la comunicación.

Con ese propósito, señalaremos la conceptualización que las Directrices realizan de las diferentes modalidades de acogimiento alternativo:

i) Acogimiento informal: es toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido por parientes o allegados (acogimiento informal por familiares), o por otras personas a título particular, por iniciativa del niño, de cualquiera de sus padres o de otra persona sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial o administrativo o por una entidad debidamente acreditada.

En nuestro ordenamiento a esta situación, la doctrina las denomina “guardas de hecho”, estas guardas en algunos casos se judicializan mediante el inicio de un proceso de guarda ante el Juzgado de Familia correspondiente y otras no tienen control judicial, cesan al llegar los adolescentes a la mayoría de edad o al retomar la convivencia con sus representantes legales.

ii) Acogimiento formal: es todo acogimiento en un entorno familiar que haya sido ordenado por la autoridad judicial o un órgano administrativo competente. Incluye también todo acogimiento en un entorno residencial, incluidos los centros de acogida privados, resultante o no de medidas judiciales o administrativas.

Las medidas de protección excepcional legisladas en el art. 35, inc. h), de la ley 13.298, denominadas medidas de abrigo, constituyen formas de acogimiento formal.

Según el entorno en que se ejerza, el acogimiento alternativo puede ser:

i) Acogimiento por familiares: se desarrolla en el ámbito de la familia extensa del niño o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño (puede ser de carácter formal o informal). En nuestro sistema revisten carácter formal las medidas de abrigo con familiares y carácter informal las guardas de hecho.

ii) Acogimiento en hogares de guarda: los supuestos en que una autoridad competente confía el niño a efectos de acogimiento alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento. En el sistema provincial, serían las medidas de abrigo con referente afectivo. También podrían ser los hogares de guarda o acogimiento regulados en algunos ordenamientos provinciales (familias de acogimiento, amas externas, familias sustitutas, etc.).

iii) Acogimiento residencial: acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergen-

cia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a corto y largo plazo, incluidos los hogares funcionales e institutos u hogares para niños.

En cuanto a los responsables del acogimiento alternativo: i) Se entiende por “agencia” la entidad o el servicio público o privado que organiza el acogimiento alternativo de los niños; ii) Se entiende por “centro de acogida” el establecimiento público o privado que ejerce el acogimiento residencial de niños.

Según las competencias atribuidas en las leyes 13.298 y 13.634 de la provincia de Buenos Aires, es “Agencia” el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos y son “Centros de Acogida” los hogares o instituciones, públicas o privadas, donde se efectivizan las medidas excepcionales de protección —abrigo—.

Las Directrices puntualizan dos aspectos para que la toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo responda al interés superior del niño: por un lado, la evaluación de la necesidad de adoptar un acogimiento familiar alternativo y, por el otro, la selección de la modalidad de ese acogimiento.

Respecto de la primera cuestión, indican que debe basarse en una evaluación, planificación y revisión rigurosa, por medio de estructuras y mecanismos establecidos, y realizarse caso por caso, por profesionales debidamente calificados en un equipo multidisciplinario. Debe incluir la plena consulta del niño en todas las fases del proceso, de forma adecuada a su desarrollo evolutivo, y de sus padres o tutores legales. A estos efectos, se debe proporcionar a todos los interesados la información necesaria para basar su opinión<sup>(126)</sup>.

Consideramos que este requisito se cumple conceptualmente en el procedimiento provincial, el Servicio Local tiene una función fundamental en el trabajo con la familia ante la situación de vulneración de derechos de un niño, fortaleciéndola en el ejercicio de su rol de cuidado y garantizadora de derechos, como desarrollamos anteriormente. Sólo el niño debe ser separado de la convivencia familiar si de esta forma se preserva su interés superior, cuando se han agotado las posibilidades y las estrategias para posibilitar que los derechos de ese niño no sean vulnerados en la convivencia con su núcleo familiar

El segundo aspecto que consideramos fundamental para la preservación de los derechos del niño es la selección de la modalidad de acogimiento para un niño sin cuidados parentales.

---

(126) Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños, A/RES/64/142, punto 56.

En las Directrices, al igual que en la normativa provincial y nacional, se dispone que la situación de los niños fuera de la convivencia familiar es excepcional, pero cuando la familia ni siquiera con apoyo apropiado puede proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado. A su vez, corresponde al Estado velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en el acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada<sup>(127)</sup>.

Las Directrices establecen que las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial<sup>(128)</sup>.

Además, la toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño debería formar parte de un procedimiento judicial o administrativo con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño. En nuestro sistema la selección de la modalidad de acogimiento está en cabeza de los Servicios, por ende, es administrativo.

Si bien la normativa provincial cumple con estos estándares internacionales, un primer escollo que observamos es la falta de recursos de los órganos administrativos, por un lado, falta de suficientes recursos edilicios y económicos para poder llevar adelante la tarea y por el otro, la falta de suficientes profesionales debidamente formados y capacitados para cumplir la función.

Respecto de la capacitación de los profesionales intervinientes, la normativa internacional resalta que los Estados deberían poner el máximo empeño en proporcionar recursos y cauces adecuados para la formación y el reconocimiento de los profesionales encargados de determinar la mejor modalidad de acogimiento, a fin de facilitar el cumplimiento de estas disposiciones.

La cantidad y gravedad de las situaciones que los Servicios deben abordar requiere de un completo y solvente equipo técnico y personal administrativo. Todos ellos adecuadamente capacitados y remunerados, lo contrario atenta contra la efectividad del sistema y no puede ser suplido por la buena voluntad y compromiso individual de muchos de ellos.

Las Directrices indican que la evaluación de la situación debería ejecutarse pronta, minuciosa y cuidadosamente<sup>(129)</sup>. Debería tener en cuenta la seguridad y el bienestar inmediatos del niño, así como su cuidado y desa-

---

(127) *Ibíd*em, punto 5.

(128) *Ibíd*em, punto 11.

(129) *Ibíd*em, punto 57.



rollo a más largo plazo, y debería abarcar las características personales y de desarrollo del niño, sus antecedentes étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos, el entorno familiar y social, el historial médico y cualesquiera otras necesidades especiales.

Con acierto se señala que el primer informe y las revisiones consiguientes deberían utilizarse como herramientas esenciales para las decisiones de planificación desde el momento de su aceptación por las autoridades competentes en adelante, con miras, en particular, a evitar toda perturbación indebida y decisiones contradictorias<sup>(130)</sup>.

La planificación del acogimiento y de la permanencia debería llevarse a cabo lo antes posible, idealmente antes de que el niño sea recibido en acogimiento, teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes inmediatos y a más largo plazo de cada opción examinada, y debería comprender propuestas a corto y largo plazo<sup>(131)</sup>. La planificación debería basarse en la naturaleza y la calidad de los vínculos del niño con su familia, la capacidad de la familia para salvaguardar el bienestar y el desarrollo armonioso del niño, la necesidad o el deseo del niño de sentirse parte de una familia, la conveniencia de que el niño no salga del ámbito de su comunidad, sus antecedentes culturales, lingüísticos y religiosos y sus relaciones con sus hermanos, a fin de evitar separarlos. El plan debería especificar claramente, entre otras cosas, los objetivos del acogimiento y las medidas para conseguirlos.

También deberían evitarse los cambios frecuentes del entorno de acogimiento que son perjudiciales para el desarrollo del niño y su aptitud para crear vínculos. Los acogimientos a corto plazo deberían tener como finalidad permitir la adopción de una solución permanente apropiada. Debería garantizarse sin demora la permanencia de la acogida del niño por medio de la reintegración en su familia nuclear o extensa o, si esto no fuera posible, en un entorno familiar alternativo.

Nuevamente señalamos que no es posible realizar intervenciones adecuadas técnicamente y con celeridad si los órganos administrativos no cuentan con un equipo de profesionales adecuado (en capacitación y cantidad) para la tarea y si no se cuenta con los recursos materiales necesarios (lugar físico, autos para traslado de los niños, insumos para realizar las presentaciones).

## 5. Conclusiones

El cambio de paradigma en el tratamiento de los derechos de la niñez, y consecuentemente la magnitud del cambio normativo que lo recepta, lleva a la necesidad de realizar un acabado análisis de los órganos que integran el

---

(130) *Ibíd*em, punto 58.

(131) *Ibíd*em, puntos 60 y 61.



---

sistema integral de protección de los derechos de la niñez y de las funciones de cada uno de ellos a la luz de la normativa específica internacional.

En este recorrido son muchos los interrogantes en cuanto a competencias, límites y garantías. Las interrelaciones entre órganos administrativos y judiciales en la protección y efectivización de los derechos de los niños obligan a repensar las intervenciones y a interactuar con organismos regidos por otras dinámicas de funcionamiento.

Como ya señalamos, si bien consideramos que la normativa provincial se adecua al estándar internacional, para que la efectivización de derechos sea cierta, más allá de la adecuación normativa, debemos analizar las prácticas, y es aquí, donde entendemos que queda mucho por mejorar y que el asesor puede desarrollar una fructífera tarea en este sentido, tanto en su interacción con los órganos administrativos como judiciales, puntos que abordaremos en el capítulo siguiente.



## CAPÍTULO 3

### EL ASESOR DE INCAPACES. PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN SUPERADORAS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN

#### 1. La figura del asesor

Respecto de la figura del asesor de Incapaces en el ámbito nacional se han realizado fuertes críticas<sup>(132)</sup> y defensas<sup>(133)</sup>. Sin perjuicio de existir opiniones encontradas en el Anteproyecto de Reforma del Código Civil también se mantiene la actuación del Ministerio Público respecto de las personas menores de edad, incapaces o con capacidad restringida<sup>(134)</sup>.

Recientemente, en la provincia de Buenos Aires se reformó la ley de Ministerio Público<sup>(135)</sup>; en el nuevo diseño el asesor de Incapaces depende funcionalmente del Ministerio Público de la Defensa<sup>(136)</sup>, aunque sus funciones no difieren sustancialmente de las reguladas en la anterior normativa<sup>(137)</sup>.

---

(132) RODRÍGUEZ, Laura, “El asesor de Menores nació ligado al Patronato y el abogado del niño ligado a la protección integral de derechos. ¿Es posible compatibilizarlos?”, en *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 50.

(133) MORENO, Gustavo, “La participación del niño en los procesos a través del abogado del niño”, *Revista de Derecho de Familia*, nro. 35, LexisNexis - AbeledoPerrot, Buenos Aires, pp. 56 y ss.; LAPAD, Mirta - CASEY, María Inés - RODRÍGUEZ VIRGILI, María Isabel, “El rol del asesor de Menores a la luz de la ley 26.061: Nuevos desafíos”, en *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 67 y ss.

(134) Art. 103, Anteproyecto de Reforma al Código Civil.

(135) Ley 14.442, art. 38.6, publicada en el Boletín Oficial 26/2/2013.

(136) De los fundamentos de la ley 14.442 se desprende que el objetivo de la reforma fue modificar la dependencia del Ministerio Público de la Defensa del Ministerio Público Fiscal armonizando las normas de manera tal de brindar a los ciudadanos una efectiva defensa en juicio, especialmente en el ámbito penal, evitando poner en riesgo el principio de bilateralidad procesal y comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

(137) Ley 12.061, modificado por el art. 23 de la ley 13.634.

Como ya analizamos, las leyes de protección integral de derechos en la provincia modificaron la competencia de los órganos. Estamos convencidos de que cada operador judicial desde su rol puede mejorar las intervenciones, que estos pequeños cambios implicarán un aporte al objetivo final de brindar a los niños en particular, y a la sociedad toda, una justicia más eficiente y efectiva. Siguiendo esa línea pretendemos realizar una interpretación armonizadora de las distintas fuentes normativas que regulan las funciones de este órgano del Ministerio Público concibiendo la figura del asesor de Incapaces como integrante del debido proceso de infancia, como proceso justo constitucional<sup>(138)</sup>.

Nos proponemos realizar una propuesta superadora de intervención del asesor de Incapaces respecto de los niños privados de cuidados parentales en acogimiento residencial en varios aspectos, a saber:

## **2. Intervención en el proceso de la medida de protección especial en ámbitos residenciales**

### *2.1. Rol del asesor en la adopción de la medida de abrigo*

El asesor, en el actual marco normativo de derechos de la niñez, debe ser un funcionario presente y activo. Atrás quedó la imagen de un funcionario que limita su actuación a emitir dictámenes en los expedientes que le llegan a su despacho.

Cuando el órgano administrativo adopta una medida excepcional de protección de derechos, respecto de un niño en un ámbito residencial convivencial, el asesor debe evaluar dos aspectos. Por un lado, si se dan los requisitos de excepcionalidad para la adopción de la medida de abrigo (la pertinencia de la medida), y por el otro, si no hay familiares o referentes afectivos que asuman la responsabilidad de abrigarlo (lugar de implementación de la medida).

El primer aspecto se relaciona con el trabajo previo realizado por los Servicios con las familias a través de la adopción de medias ordinarias, fracasadas éstas, y ante el no restablecimiento de los derechos del niño, la procedencia de la adopción de la medida excepcional.

Las estrategias trabajadas con la familia por los órganos administrativos surgirán de la documentación que acredite la situación de vulneración de derechos (informes psicológicos, médicos, denuncias, actas de entrevista).

---

(138) FERNÁNDEZ, Silvia E., "Rol del asesor de Menores a la luz del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Nuevos perfiles del debido proceso constitucional de la infancia", en *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 78 y ss.

También de estos informes debe surgir la evaluación del resto de la red familiar del niño, y la imposibilidad de que algún familiar o referente afectivo pueda asumir el cuidado de éste.

Pensar que el asesor sólo debe limitar su actuación al pedido automático de legalización de la medida de abrigo implementada por el órgano administrativo es convertirlo en un burócrata que sólo se limita a transmitir información.

El asesor debe tener un contacto directo con todos los Servicios Locales y Zonales de la jurisdicción. Ya que su presentación se fundamentará en la documentación aportada por el órgano administrativo. Si ésta fuera insuficiente, deberá requerir al Servicio que se complete, se subsane la carencia o se justifique con los informes, o pruebas que estime corresponda.

No resulta tarea fácil acordar con el órgano administrativo cuáles son los requerimientos para instar una acción judicial, tanto en cuanto a documentación, desde la debida acreditación de vínculos como la elaboración detallada de la prueba que fundamenta la adopción de esta medida excepcional. En cada jurisdicción son varios los Servicios Locales —uno o dos por municipio—, por ende, la comunicación es con varios órganos administrativos de dispar conformación.

Otra dificultad es que en muchos casos se trabaja en situaciones de urgencia, y la adopción de la medida y su fundamentación debe realizarse de manera inmediata.

En la línea de pensamiento ensayada, consideramos que si la medida no es procedente no debiera requerir la legalización de la medida y peticionar las acciones que estime correspondan en defensa de los derechos de sus representados. Por ejemplo, restitución a la convivencia familiar de origen, el dictado de alguna medida cautelar, la exclusión del progenitor agresor en caso de violencia familiar cuando el niño es víctima y el otro progenitor o algún adulto del entorno familiar puede desempeñar roles de cuidado. En estos casos, resulta fundamental el trabajo que el Servicio, Dirección y Oficina Municipal que aborde cuestiones de género realice con la mujer/madre víctima de violencia para poder sostener a la víctima y sus hijos en la exclusión del agresor.

Además de esto, si la medida administrativa no cumple con los requisitos de forma, podrá el asesor intimar al órgano administrativo para que los subsane.

No debemos dejar de considerar que en el “mientras tanto” el niño permanece en un ámbito residencial y que el art 25 de la Convención sobre los Derechos de los Niños expresamente dice: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de

su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación”.

No cabe duda de que la no legalización de medida no exime al Poder Judicial de la intervención en la situación cuando un niño vive en un ámbito residencial.

En este sentido, la SC Buenos Aires ha señalado que debe haber control judicial, más allá del nombre de la medida adoptada, el control jurisdiccional debe establecer su necesidad, verificar si las medidas que se han venido desarrollando son las pertinentes, adecuadas y suficientes y fijar en consecuencia un plazo. Señala que “frente a la determinación adoptada por el Servicio Local en el marco de la ley 13.298, resulta de incuestionable aplicación la regla general de su art. 33 (texto según ley 13.634) donde se establece que ‘las medidas de protección de derechos son limitadas en el tiempo, se mantienen mientras persistan las causas que dieron origen a la amenaza o violación de derechos o garantías, y deben ser revisadas periódicamente de acuerdo a su naturaleza (...)’ A ello debe agregarse que esa norma, respecto de una medida que posee el mismo alcance fáctico en los hechos y los mismos efectos concretos en la vida de las niñas que la adoptada (el abrigo), establece en el referido art. 35 h, que se trata de un resguardo ‘excepcional y provisional’ encomendando expresamente el contralor judicial”<sup>(139)</sup>.

## 2.2. *Casos en que se requiere el auxilio de la fuerza pública*

En algunos supuestos en que el órgano administrativo no puede implementar la medida de abrigo dispuesta, por ejemplo, por falta de acuerdo de los padres, requieren que el asesor intervenga para facilitar el logro de las diligencias jurisdiccionales que faciliten la continuidad de la intervención administrativa. El sustento normativo de ese pedido lo encuentran en el art. 37.9 del dec. 300/2005, e internamente en la Guía de Procedimientos nro. 1.

En estos casos, el Servicio requiere la intervención policial —fuerza pública— para cumplir con la adopción de la medida y las facultades de allanar el domicilio.

Nuevamente señalamos que el principio rector en la intervención debe ser el interés superior del niño, y que las diligencias deben disponerse de manera tal que el niño sea debidamente cuidado y que la intervención para su protección con la mínima intervención. Que fundamentalmente no implique una nueva revictimización.

Una opción sería convocar una audiencia a los padres y los niños ante el órgano administrativo, que si no concurren se los conduzca con la fuerza pública, a todos (padres e hijos) y en ese acto se adopte la medida.

---

(139) SC Buenos Aires, C. 116753.

Otra alternativa es que el juez disponga que el Servicio cuente con el acompañamiento policial (auxilio de la fuerza pública) para la efectivización de la medida. Esta disposición debe ser con recaudos, a saber: que intervenga personal femenino no uniformado, preferentemente de la Comisaría de la Mujer, que los traslados no se realicen en móviles policiales, que no se utilice fuerza sobre las personas al efectivizar la medida.

Habitualmente estas precauciones son las que se adoptan en los expedientes sobre medidas cautelares de reintegro de hijo. Siguiendo esta línea de análisis, si un niño, por disposición del magistrado competente, deja de estar bajo los cuidados y conviviendo con uno de sus progenitores para otorgarle la tenencia/guarda al otro, cuántos más cuidados y recaudos deben tomarse cuando el niño no va a convivir con alguno de sus padres, sino que por la medida ingresa a un ámbito residencial totalmente extraño para él.

Toda intervención debe ser proporcionada y razonable y respetuosa de los derechos fundamentales de los niños, y el asesor debe bregar para que estas prácticas se realicen de esta forma.

Actualmente algunos magistrados no disponen la utilización de la fuerza pública en el expediente de pedido de legalización de la medida de abrigo, sino que requieren que el asesor inicie un expediente autónomo, por ejemplo, en el marco de la ley de violencia familiar, ley 12.569, modificada por la ley 14.509.

### **3. Vencimiento de los plazos sin el restablecimiento de la convivencia familiar**

#### *3.1. Necesidad de más plazo. Excepcionalidad*

Una vez agotados los plazos del abrigo y su prórroga, es cuando el asesor recibirá la información del órgano administrativo (conf. art 35.6, dec. 300/2005 y res. 067).

En todo momento el asesor debe propiciar el reingreso del niño a su núcleo familiar de origen si se han superado las situaciones de vulneración de derechos que fundamentaron la separación. Si la posibilidad de reintegro se da inmediatamente, no se suscita inconveniente alguno, ya que se cesa la medida de abrigo y cumple ésta su finalidad: ser una medida excepcional hasta que la situación de vulneración de derechos se supere. Sería deseable que el Servicio continúe acompañando y trabajando con los padres para fortalecerlos en el ejercicio de sus roles, o que sigan incluidos en programas y planes, por ejemplo, de ayuda económica, becas de estudio, etc., si es que lo necesitan. Ya la actuación judicial ha concluido y el restablecimiento de derechos está exclusivamente en cabeza del órgano administrativo.

El primer interrogante surge cuando el niño sigue en la institución y es necesario trabajar con la familia por más tiempo, para superar los obstácu-

los que fundamentaron la separación del niño de su núcleo de origen. La resolución 067 ante estas situaciones pone en cabeza del Servicio el deber de fundamentar la necesidad de ampliar los plazos de separación.

Este requisito, además de un derecho del administrado, es un medio para que los operadores del sistema no caigan en la inercia de prolongar las situaciones de separación del niño de la convivencia familiar sin un trabajo concreto en la realidad de ese niño y esa familia. De lo contrario, se cae en un nuevo tutelarismo, pero en este caso administrativo con anuencia judicial.

Entendemos que superados los plazos de la normativa —60 días— resulta fundamental que el asesor asuma un rol proactivo. Debe conocer las estrategias planteadas por el servicio y sus resultados. Consideramos que también debe cuestionarlas si tiene motivos para hacerlo (por ejemplo, si el niño sigue en un ámbito residencial y un familiar resulta idóneo para su cuidado). Estas estrategias serán el fundamento de las acciones civiles que deberá instar.

La diversidad de situaciones complejiza las intervenciones y la posibilidad de proponer soluciones o lineamientos comunes, en algunos casos, acelerar los tiempos o procesos de reintegro puede frustrar o ser perjudicial para el niño y los padres, y en otros casos, es absolutamente necesario para la preservación de los derechos del niño.

### 3.2. *Importancia de estrategias viables y serias*

Los lineamientos en las decisiones respecto de los niños sin cuidados parentales fueron formulados al analizar las Directrices. Volvemos sobre estos aspectos ahora relacionados con el funcionamiento del sistema de protección provincial. En este sentido, resulta fundamental la evaluación o diagnóstico de la situación y la elaboración de estrategias viables y serias.

En el sistema normativo anterior<sup>(140)</sup>, la “evaluación de la situación de riesgo” la hacía el equipo técnico del Juzgado de Menores, compuesto por trabajador social, psicólogo, psiquiatra y médico, y la medida la adoptaba el juez. Actualmente esta evaluación está en cabeza del órgano administrativo.

En varios países se han realizado estudios sobre los errores de los sistemas de protección infantil y se señalan: “1) las actuaciones insuficientes: permitir que un niño sea maltratado, a pesar de la evidencia; 2) las actuaciones por exceso: ver maltrato donde no existe; 3) la mala calidad de la protección: maltrato institucional y peores condiciones para el niño con la protección que sin ella; 4) inexistencia de sistemas de control de calidad: escasa probabilidad que se investiguen los errores”<sup>(141)</sup>.

---

(140) Dec.-ley 10.067.

(141) SÁNCHEZ REDONDO, J. M., “Toma de decisiones. El plan del caso”, en DE PAÚL OCHOTORENA, Joaquín - ARRUABARRENA MADARIAGA, María Ignacia (coord.), *Manual de protección infantil*, Masson SA, Barcelona, 1996, p. 214.



En la Guía de Procedimientos nro. 1 para los Servicios de Promoción y Protección de Derechos del Niño se establecen los lineamientos prácticos que los Servicios deben realizar para la adopción de medidas de protección y se acompañan modelos de los documentos a elaborar (actas, adopción de medidas de abrigo, etc.) que son los utilizados por los órganos administrativos.

El modelo de adopción de medida de abrigo en institución específica como acápites: motivo de la intervención o antecedentes del caso, fundamento de la medida (estrategias o medidas, evaluación de los resultados negativos que habilitan a llegar a la medida de abrigo como último recurso); plan diseñado o estrategia a implementar (descripción de la estrategia propuesta (objetivos y tiempo); lugar de ejecución del abrigo, responsables, recursos (sociales y presupuestarios); documentación respaldatoria.

Consideramos que la estrategia planteada resulta fundamental para que puedan restablecerse los derechos de los niños. La palabra estrategia es definida, por el *Diccionario* de la Real Academia Española, como “arte, traza para dirigir un asunto”, y también “en un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento”.

Se señala que “es tan importante el motivo por el que se decide una acción como la manera de llevarla a cabo. En las investigaciones sobre la validez predictiva de los factores determinantes del éxito o fracaso de una intervención (...) la mayoría de los fracasos y rupturas pueden explicarse por una cadena de acontecimientos entre los que se encuentran: decisiones apresuradas por falta de información o porque no se consideraron otras opciones, ausencia de un plan escrito, insuficiente calidad en el trabajo individual, falta de coordinación entre profesionales y ocurrencia de acontecimientos imprevisibles, sin que se hubiera previsto un plan alternativo de contingencia”<sup>(142)</sup>.

El gran desafío es por un lado resguardar el derecho del niño a que se restablezca la convivencia con la familia de origen y fortalecer a los padres y familiares en el ejercicio de sus roles, pero a su vez, que los plazos no sean tan extensos que resulten en detrimento y perjuicio del niño.

Determinar en cada caso hasta dónde seguir trabajando y planteando nuevas estrategias, y cuándo empezar a pensar en estrategias tendientes a que los niños vivan con otro grupo familiar para ver satisfecho su derecho a vivir en familia y no a permanecer en un acogimiento residencial. Esta disyuntiva es central en estos casos.

Uno de los problemas es las falencias en las evaluaciones en profundidad de la capacidad afectiva de los padres, familiares o referentes afectivos para satisfacer las necesidades y efectivizar los derechos de los niños. Para esto los operadores del derecho requerimos necesariamente del auxilio de otras ciencias (psicología, psiquiatría, trabajo social).

---

(142) SÁNCHEZ REDONDO, cit., p. 228.

Sólo contando con una evaluación seria y asumiendo un compromiso con los hechos y la historia de origen del niño, con las estrategias planteadas y sus resultados, se podrá pasar a una segunda etapa, la evaluación de la posibilidad de reinserción en su núcleo familiar o la necesidad de inserción del niño en otro grupo familiar para ver satisfecho su derecho a vivir en familia, en un núcleo social y de contención definitivo.

#### **4. Propuestas superadoras para los trámites de medidas excepcionales de protección**

1. Una clara diferenciación de las medidas de abrigo (las que se realizan en acogimientos familiares de las que se hacen en ámbitos de acogimiento residencial). Para darles a estas últimas un control más exhaustivo.

2. La diferenciación debe también consignarse en la carátula de los expedientes en los que se controlan la legalidad ante los Juzgados de Familia, para facilitar ante el cúmulo de causas que todos los operadores intervinientes fácilmente detecten estos expedientes.

3. Deben considerarse los plazos desde el día en que efectivamente se adopta la medida, es decir, desde que el niño deja de convivir con su familia. Esto más allá de cuándo el Servicio comunique y el asesor pida la legalidad de la medida. Ya que desde el momento en que se adopta la medida el niño no tiene efectivizado el derecho a vivir en un ámbito familiar.

4. Desde el inicio del pedido de legalidad de la medida deben fijarse los plazos máximos de 30 y 60 días. Ello con la finalidad de controlar que el Servicio realice las peticiones en término y, de no ser así, sea intimado o suplida la inactividad por el órgano judicial.

5. Vencidos los plazos ordinarios y continuando la permanencia de los niños sin cuidados parentales, propiciamos que el plazo de control de las medidas sea como mínimo de tres meses tal como lo estipulan las Directrices.

6. La adopción junto con la legalización de las medidas del dictado de las medidas cautelares pertinentes, conforme a la ley 12.569, cuando se dan situaciones de violencia (prohibición de acercamiento al lugar de convivencia, educativo y recreativo de los niños, por ejemplo), ya que se da la paradoja en la práctica que si la víctima de la situación violenta es un adulto, recibe fácilmente del ámbito jurisdiccional protección, contrariamente, cuando la víctima es un menor de edad, esto no ocurre.

7. Otro aspecto, que hace a la efectivización del derecho a la convivencia familiar, tanto de los niños como de sus padres, es que los padres (la familia) estén convocados en el proceso judicial con debido patrocinio letrado desde la adopción de la medida. Como señalamos en el capítulo 1, en el texto normativo vetado, eran los padres citados a una audiencia ante el juez. Consideramos que la notificación de la legalidad de la medida de abrigo realizada

por el Servicio resulta insuficiente, ya que en esa instancia los progenitores desconocen en qué juzgado se radicó la medida y los fundamentos de la misma. Propiciamos que sean citados al proceso para que puedan realizar sus propuestas respecto del futuro de sus hijos. Para que el derecho a defensa sea efectivo deben presentarse con patrocinio letrado (arts. 18 y 75, inc. 22, CN, art. 15, Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Reglas de Brasilia, arts. 264 y concs., CCiv.). La participación en el proceso de los padres implica —sea cual fuera la decisión final respecto del futuro del niño— un acortamiento de los plazos de convivencia en ámbito institucional.

8. Podría redundar en beneficio del niño también la designación de un abogado del niño (art. 27, ley 26.061). El tratamiento de esta nueva figura excede las posibilidades de este trabajo.

### **5. Disminución del tiempo en las resoluciones judiciales definitivas para un niño. Anteproyecto de Reforma**

Además de las consecuencias perjudiciales para el desarrollo emocional de un niño cuando se prolongan las situaciones de indefinición y permanencia en ámbitos residenciales, a medida que pasa el tiempo disminuyen las posibilidades ciertas de inclusión en familias adoptivas y de que se efectivice el derecho del niño a la convivencia en un ámbito familiar.

En el Anteproyecto de Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación se regula en el capítulo 2 del título VI (Adopción) la declaración judicial de la situación de adoptabilidad, recepta tres situaciones fácticas diferentes y estipula plazos para su resolución también distintos, a saber:

a) si un niño o adolescente no tiene filiación establecida, o sus padres han fallecido y se ha agotado la búsqueda de familiares, debe dictarse la resolución de adoptabilidad en un plazo máximo de treinta días prorrogable por igual plazo por razón fundada.

b) si los padres tomaron la decisión libre e informada de que el niño sea adoptado, esta decisión es válida sólo si se produce después de los cuarenta y cinco días del nacimiento.

c) si las medidas excepcionales tendientes a que el niño permanezca en su familia (de origen o ampliada) no han dado resultado, en un plazo máximo de ciento ochenta días. Vencido el plazo máximo sin revertirse las causas que motivaron la medida, el organismo administrativo de protección que tomó la decisión deberá dictaminar sobre la situación de adoptabilidad.

Para lograr premura dispone también que el juez debe resolver la situación de adoptabilidad mediante el procedimiento más breve previsto en el ordenamiento local. La intención del legislador claramente es que la situación de permanencia de un niño en un ámbito residencial no se prolongue por más de seis meses.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado, en una sentencia que atañe especialmente a nuestro país, que “en vista a la importancia de los intereses en cuestión, los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad, particularmente aquellos procesos judiciales relacionados con la adopción, la guarda y la custodia de niños y niñas que se encuentran en su primera infancia, deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcionales por parte de las autoridades”<sup>(143)</sup>.

Específicamente se pronuncia sobre el plazo razonable de conformidad con el art. 8.1 de la Convención. Argumenta de la siguiente forma: el derecho de acceso a la justicia debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. La falta de razonabilidad en el plazo constituye una violación a las garantías judiciales. Considera los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Si aplicamos estos lineamientos a la situación de los niños que se encuentran sin cuidados parentales en centros residenciales, para determinar si la actuación judicial se lleva a cabo dentro de un plazo razonable, debemos analizar en primer término la complejidad del asunto.

La Corte, al referirse al caso concreto llevado a su jurisdicción, guarda de una niña que está siendo reclamada por su padre biológico y establecimiento de régimen de visitas, sostuvo que “tales cuestiones, si bien son de gran relevancia y requieren de un cuidado especial, están enmarcados en procesos que no presentan especiales complejidades y que no son inusuales para los Estados”<sup>(144)</sup>. Al igual que hizo la Corte podemos considerar que la situación de niños en centros residenciales y la necesidad de definir su futuro, ya sea retomando la convivencia familiar de origen y orientando la intervención para la inclusión en familias adoptivas o proyectos de vida autónomo, tampoco debiera presentar especiales complejidades.

Respecto de la actividad procesal, en el caso “Fornerón” analiza la actividad procesal del actor, pero en el caso de los niños sin cuidados parentales cabe analizar cuál es la actividad procesal de los representantes legales en el proceso y cuál es la actuación del asesor de Incapaces como representante promiscuo de éstos. Viene a colación también la advertencia hecha por la Corte en cuanto a que “en un caso como el presente, la responsabilidad de acelerar el procedimiento recae sobre las autoridades judiciales, en consideración del deber de especial protección que deben brindar a la niña por su condición de menor de edad, y no en la actividad procesal del padre”<sup>(145)</sup>.

---

(143) Corte IDH, caso “Fornerón e hija vs. Argentina”, del 27/4/2012, párr. 51.

(144) Corte IDH, sentencia “Fornerón”, párr. 67.

(145) *Ibíd.*, párr. 69.

Consideramos fundamental, como señalamos anteriormente, la presentación de los representantes legales del niño en el proceso con patrocinio letrado, como elemento que permitirá desde el comienzo conocer la postura y los requerimientos de los padres y permitir que si se superaron las situaciones de vulneración de derechos el niño retome la convivencia familiar, y de no ser así, que se evalúe si las propuestas que éstos hacen son viables a la brevedad.

Además de ello, si las dificultades de la familia pueden ser superadas con la implementación de concretas políticas públicas para efectivizar derechos económicos, sociales y culturales, al visibilizarse estas omisiones del Poder Ejecutivo en los expedientes judiciales podrá restablecerse los derechos judicialmente. Ya sea mediante la convocatoria directa a los órganos competentes para que efectivicen medidas de protección ordinaria o autónomamente para que los representantes legales de los niños realicen las acciones de amparo de sus derechos y las de sus hijos contra los Poderes Ejecutivos correspondientes.

El último punto de análisis respecto del plazo razonable está dado por la afectación generada. Al respecto dice: “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve”<sup>(146)</sup>.

Si volvemos a las apreciaciones realizadas en el primer capítulo, respecto de los niños que viven en centros residenciales por largos períodos, no cabe duda de que esto incide en su presente y define su futuro de vida.

En similar línea de análisis, recientemente el Dr. Pettigiani ha señalado en su voto: “Considero pues que ha transcurrido mucho tiempo ya sin que se hayan logrado genuinos avances para superar la situación de constante afección de los derechos humanos básicos de las niñas, a pesar de varios infructuosos esfuerzos maternos por revertir esta situación (fs. 157/161, cuerpo acollarado), por lo que corresponde —sin perjuicio del rechazo del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley traído— instar a los organismos públicos involucrados en la tutela de los derechos de las niñas (v. gr., al Servicio Local y Zonal de Promoción y Protección de sus derechos, al Ministerio Público y al Tribunal de Familia intervinientes), a adoptar en forma urgente los cursos de acción pertinentes a los fines del debido resguardo de los derechos de las menores, de modo de poder proporcionarles inmediata y adecuada protección y asistencia estatales en aras de su cuidado y la provisión de un ámbito familiar sustitutivo que efectivamente les suministre todos los instrumentos necesarios para conocer su propia identidad y así saber quiénes son, qué quieren, qué roles pueden asumir, cómo se deben insertar en la realidad que las circunda y así poder arribar a logros que les posibiliten abrirse paso

---

(146) *Ibidem*, párr. 75.

en la vida (conf. voto propio en AC. 72.890, sent. del 19/2/2002), garantizándose su pertenencia, contención y el resguardo de sus derechos, a la vez que se constituya en sólido cimiento afectivo, moral y material que les permita desarrollar sus personalidades, educación integral y actividades durante el resto de sus días (cfr. Preámbulo, arts. 5º, 8º, 9º, 19, 20, Convención sobre los Derechos del Niño), pues resulta evidente hoy que las niñas se encuentran necesitadas de una contención familiar como sólo la adopción les puede brindar (conf. mi voto en AC. 79.931, sent. del 22/10/2003)<sup>(147)</sup>.

Nos parece relevante destacar que insta a la actuación tanto a órganos administrativos (Servicios Locales) como al Tribunal de Familia y al Ministerio Público.

Con similar criterio, la Corte Interamericana es clara respecto de la conducta de las autoridades judiciales al indicar que “no es posible alegar obstáculos internos, tales como falta de estructura o personal para conducir los procesos judiciales para eximirse de una obligación internacional”<sup>(148)</sup>. Afirmación que debe alertarnos a todos los operadores judiciales para mejorar nuestras intervenciones y lograr una mayor eficiencia.

## 6. La declaración de estado de adoptabilidad y adopción

Agotadas las posibilidades de que el niño conviva con la familia nuclear o ampliada, deberá buscarse una solución estable en el tiempo que permita la inclusión de los niños en entornos familiares definitivos y el restablecimiento al derecho a la convivencia familiar. El ámbito familiar es el lugar por excelencia donde debe crecer un niño.

En algunos casos, se deberá orientar la intervención para la declaración del estado de adoptabilidad y el otorgamiento de la guarda con ulteriores fines de adopción.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a vivir en familia y dispone que “los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado”<sup>(149)</sup>, y específicamente respecto de la adopción señala: “Los Estados partes que reconozcan o permitan la adopción cuidarán que el interés superior del niño sea la consideración primordial, y, a) velarán porque la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán (...) que la adopción es admisible en vista a la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiere, que las personas interesadas hayan dado con

---

(147) SC Buenos Aires, c.116.753, 6/6/2012, voto del Dr. Pettigiani.

(148) Corte IDH, “Fornerón”, párr. 74.

(149) Art. 20, CDN.

conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario”<sup>(150)</sup>.

Consideramos positiva la diferenciación de situaciones que se realiza en el Anteproyecto de Reforma del Código, en el que se recepta la regulación de la declaración judicial de la situación de adoptabilidad, tomando las observaciones que desde hace varios años realiza la doctrina especializada<sup>(151)</sup>.

La declaración del estado de adoptabilidad es el presupuesto básico para que exista seguridad respecto de la desvinculación jurídica del niño de su familia de origen. Para luego de esto, proceder al ingreso a la que será su familia adoptiva mediante una guarda con fines de adopción.

Antes nos referimos a los plazos, hay que tener en cuenta que existen dos plazos, el primero tiene que ver con la toma de decisión de estado de adoptabilidad, y el segundo es el tiempo que transcurre respecto del niño que ya se encuentra en estado de adoptabilidad hasta que es incluido en alguna familia con pretensión adoptiva.

Algunos magistrados otorgan la guarda simple del niño hasta tanto quede firme el estado de adoptabilidad para que, de esta manera, sea menor el tiempo en que permanece en una institución. Otros son reticentes a ello y prefieren otorgar directamente la guarda con fines de adopción.

Otra dificultad es que los progenitores recurren a la declaración de estado de adoptabilidad ante segunda instancia y, confirmada la sentencia por la Cámara, recurren ante la Suprema Corte provincial, demorándose de esta manera la sentencia definitiva.

En cuanto al proceso de integración del niño, una vez que se ha seleccionado a los postulantes, resulta conveniente trabajar de manera diferente según sea la edad de los niños. Los pequeños (de hasta 3 o 4 años) se adaptan generalmente sin dificultades a las familias adoptivas y existen muchas familias inscriptas en los registros de postulantes con voluntad de adoptarlos. La experiencia nos muestra que generalmente los procesos de adaptación de los niños y la familia son más cortos temporalmente y menos complejos.

Contrariamente a esto, a medida que los niños son más grandes, o son grupos de hermanos o tienen alguna enfermedad, disminuye marcadamente la cantidad de familias con pretensión adoptiva<sup>(152)</sup>. Al mismo tiempo, una vez encontrada la familia, el proceso de adaptación es más lento.

---

(150) Art. 21, CDN.

(151) WAIGMASTER, Adriana, “Declaración de estado de adoptabilidad”, LALEY, 1981-D, 919; HERRERA, Marisa, *El derecho a la identidad en la adopción*, t. 1, Eudeba, Buenos Aires, p. 498.

(152) Recientemente el presidente de la Corte provincial ha hecho dos convocatorias públicas para adopción de un niño de ocho años que padece hidrocefalia y de una niña de doce años ante la falta de postulantes en los registros, ver <http://www.scba.gov.ar/servicios/adoptantes/convocatoriaami.pdf> (acceso 1/6/2013).



No cabe duda de que cuando se ha orientado la efectivización de derechos de un niño, mediante el ingreso a una familia adoptiva, debe ser el juez interviniente a instancias del asesor, o de oficio, quien disponga las medidas para que en el plazo más breve posible, pero respetando los tiempos y procesos de los niños y la familia, pueda ingresar definitivamente a la que será su familia adoptiva. El proceso incluye en un primer momento visitas, salidas y luego pernocte. Este proceso debe estar acompañado por profesionales debidamente preparados.

Actualmente en estos procesos —de adopción de niños mayores— uno de los principales problemas es la falta de comunicación entre las partes intervinientes. Propiciamos que se celebren audiencias con todos los órganos intervinientes que no son pocos, Servicio Zonal, Servicio Local, Directivo e integrante del equipo técnico del hogar donde está el niño y asesor, para que en conjunto se acuerde cómo se implementará el proceso de integración. En casos específicos también puede ser útil que los integrantes del equipo técnico del Juzgado, que seleccionarán a los futuros padres adoptivos, intervengan.

Consideramos que también se requiere un rol proactivo del juez, quien en esta instancia es el indiscutible director de este proceso, ya adoptivo. En el sistema Anterior, era el juez de Menores quien claramente centralizaba las líneas de intervención, ahora hay, en algunos casos, superposición de intervenciones y en otros, evidente ausencia.

Recientemente un magistrado, tomando un claro rol de director del proceso, a instancias del asesor de Incapaces interviniente, resolvió como medida cautelar la prohibición al Servicio Zonal de cambiar de hogar sin autorización judicial previa a dos hermanitos que se encuentran en estado de adoptabilidad, que han fracasado vinculaciones anteriores con postulantes y que se encuentran trabajando terapéuticamente estas situaciones y la posibilidad de inclusión a otro núcleo familiar adoptivo<sup>(153)</sup>.

Otro aspecto a considerar es que al tratarse de niños más grandes, que ya han establecido vínculos afectivos, resulta fundamental también evaluar los referentes afectivos que el niño ya tenga. Aunque las respuestas no siempre son uniformes, se debe contar con evaluaciones profundas del equipo técnico de los juzgados para dar en cada situación la respuesta adecuada a la protección y al interés superior de los niños.

En la actualidad existen varios niños en situación de adoptabilidad sin que existan familias con voluntad de adoptarlos, ya que generalmente prefieren adoptar niños pequeños. Por esto los niños “mayores” y los grupos de hermanos tienen menos posibilidades en la práctica de ser adoptados.

La evaluación realizada por peritos especializados debe necesariamente contar con los aportes que puedan hacer los equipos técnicos del hogar, el

---

(153) C. 34.856, JResponsabilidad Penal Juvenil N° 2 San Isidro, 22/5/2013, “M, R.F y M, N. s/abrigo”.



psicólogo o terapeuta que trabaja con el niño para que se realice la selección priorizando los intereses del niño y que no se intenten vinculaciones destinadas al fracaso seguro, con el consiguiente dolor y sufrimiento para el niño y los pretensos adoptantes. El rol proactivo del asesor en este aspecto resulta fundamental para efectivizar en la práctica el derecho de los niños.

Por lo dicho, debe propiciarse el trabajo con los postulantes para que puedan plantearse la posibilidad de ahijar a un niño que haya superado en edad la primera infancia. Proponemos poner el tema en la agenda pública e instar a distintas ONG que trabajan la temática, a que organicen talleres, charlas, grupos de reflexión para pretensos adoptantes y para la comunidad en general. Por ejemplo, en el ámbito del Municipio de San Isidro funciona recientemente la Oficina de Adopción que trabaja con postulantes a adopción y próximamente realizará talleres sobre la temática.

Actualmente, en el ámbito provincial existe incertidumbre en los postulantes a adopción inscriptos en los Registros, ya que el cambio de competencias de los juzgados ha creado inestabilidad en un aspecto tan sensible como es la adopción. Ello, ya que los postulantes actualmente se anotan en el Registro de Adopción que se lleva en cada uno de los actuales Juzgados de Familia. En los últimos años, los Registros han pasado a depender de diferentes juzgados. Anteriormente, se encontraba un Registro en cada Juzgado de Menores, luego se trasladaron a los Tribunales de Familia y ahora a los Juzgados Unipersonales de Familia. Esto más allá de que en la normativa se prevea un Registro Único, la persona o el matrimonio con pretensión adoptiva tiene formado un legajo que ha seguido el cambio descripto.

Volviendo a la posibilidad de adopción de chicos que han superado la primera infancia, sabido es que en la adopción de niños más grandes, surgirán dificultades seguramente en un primer momento, ya que los niños tienen su propia historia vital, tienen recuerdos de su vida con la familia de origen o en hogares, de situaciones gratas y también de situaciones difíciles, pero no implica esto que estén determinados fatalmente por la historia vivida.

Compartimos la opinión de una jueza de familia mendocina<sup>(154)</sup>, quien señaló que “de nosotros depende hacer los esfuerzos necesarios para que esos niños que han sufrido primero la separación de su familia —aun justificada pero no por culpa de ellos— y luego una vida en familia ajena, tengan la posibilidad de ser parte nuevamente de una familia propia, que los quiera, los cuide, los proteja, los integre, en definitiva, los adopte”.

Otra dificultad que observamos es la falta de comunicación entre los órganos judiciales y administrativos. No es extraño en la práctica el desconocimiento de los órganos administrativos de las resoluciones judiciales, e

---

(154) RUGGERI, María Delicia, “Niños institucionalizados: vida en familia propia o ajena”, Primeras Jornadas Regionales Interdisciplinarias de Adopción, Mendoza, 6 y 7 de noviembre de 2003.

incluso ante la declaración de un estado de adoptabilidad que sea el órgano administrativo quien siga desplegando estrategias contradictorias a la resolución judicial o que los directivos del hogar desconozcan la adopción de dicha resolución, cuando son quienes comparten la vida diaria de un niño y quienes deben responder a sus preguntas e incertidumbres.

La CS Buenos Aires, en la res. 49/2012<sup>(155)</sup>, recomendó a los titulares de los Juzgados de Familia y de los Juzgados del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia, que adopten las medidas conducentes en el ámbito del órgano a su cargo, para que se dé prioridad en la atención en la mesa de entradas, a los operadores zonales dependientes de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, a los efectos de que tomen vista de los expedientes en los cuales se haya dispuesto alguna medida de protección en los términos de las leyes 13.298 y 13.634.

Si bien la mayoría de los magistrados consideraban que los letrados y coordinadores de los Servicios tenían facultades para compulsar los expedientes, ya que si estaban en conocimiento de las resoluciones e informes obrantes en el proceso mejoraba las intervenciones, algunos jueces eran reticentes a ello. Habiéndose expedido la Corte provincial, ya no quedan duda al respecto. Aun avanzando más, en el Anteproyecto de Reforma del Código, los Servicios son considerados parte en el proceso.

## 7. Adolescentes y planes de autovalimiento

El asesor debe tener la flexibilidad suficiente para buscar en cada caso el camino que permita el restablecimiento de derechos e interactuar con los distintos operadores del sistema para lograr el éxito en las intervenciones.

Una situación particular es la de los adolescentes, algunos de ellos expresan no querer ser incluidos en una familia adoptiva, o de acogimiento. En estos casos, primero hay que trabajar con ese niño —joven, mediante dispositivos terapéuticos adecuados— los motivos de la negativa (si no se trata de miedo a un nuevo abandono, por ejemplo).

De no ser así, y si es una petición fundada en sus vivencias, historia, características, la intervención del asesor, junto con los directivos del hogar y el Servicio Local debe estar dirigida para ayudar al joven a proyectar una vida autónoma, para que cuando cumpla la mayoría de edad y egrese del hogar tenga suficientes recursos para autovalerse.

En esta línea de acción se creó el Sistema Sostén<sup>(156)</sup> dependiente de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bue-

---

(155) Res. 49/2012 (SPL), Sec. Planif. NE 305/2012, del 8 de junio de 2012.

(156) Creado por la ley 11.852, modificado por la ley 12.201 de la provincia de Buenos Aires.

nos Aires, éste es un programa que da becas a jóvenes que viven en centros residenciales.

No sólo se limita a brindar una ayuda económica (asignación mensual equivalente al monto de la jubilación mínima dispuesta para los agentes de la Administración Pública) al joven, sino que se brinda un acompañamiento en su camino de autonomía.

El programa cuenta con un equipo técnico que evalúa al postulante, a propuesta del asesor de Incapaces para orientarlo en sus estudios (oficio, técnicos, terciarios o universitarios) y se le designa un referente o tutor para que lo acompañe y asesore en las decisiones que vaya realizando, es un referente concreto a quien puede recurrir.

El sistema tiene por objetivo la autonomía de los jóvenes y si hubiera posibilidad de que deje de vivir en la institución puede duplicarse el monto de la prestación. Asimismo, si los estudios se extienden una vez que haya alcanzado la mayoría de edad la prestación continúa hasta que los concluya o hasta que logre un trabajo para sustentarse.

Precisamente el informe elaborado por Unicef y el Ruaga alerta respecto de que se ha observado una interpretación reduccionista de la ley 26.061 acotada en “lograr la desinstitucionalización de los niños” sin que se hayan restablecido los derechos y, en el caso de los jóvenes, sin que hayan logrado un mínimo proyecto autónomo. Esto se acrecentó en los jóvenes mayores de 18 pero menores de 21 años que con la ley 26.579 adquirieron la plena capacidad civil.

Además de ello, algunos directivos y equipos técnicos de hogares con su propio esfuerzo han dispuesto estrategias específicas y acciones concretas respecto de los jóvenes que allí viven para que puedan formarse en alguna profesión u oficio y que tengan una salida laboral que les permita el auto-sustento.

## **8. Estándares mínimos de los acogimientos residenciales.**

### **Visitas del asesor de Incapaces**

La CDN reconoce el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento a su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento al que esté sometido y de todas las demás circunstancias de su internación<sup>(157)</sup>.

En consonancia con esto, las Directrices establecen la responsabilidad de los Estados de garantizar a los niños en acogimiento temporal a la revisión periódica y minuciosa —preferiblemente cada tres meses por lo menos— de

---

(157) Art. 25, CDN.

la idoneidad del cuidado y tratamiento que se les da, teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo personal y cualquier variación de sus necesidades.

Una de las funciones del asesor de Incapaces<sup>(158)</sup> es la de “controlar la situación de los incapaces o internados alojados por cualquier causa en lugares o establecimiento sanitarios, velando por el respeto de los derechos y garantías, formulando las denuncias y requerimientos pertinentes y promover su externación cuando corresponda”.

Primeramente debemos preguntarnos qué características debe reunir el lugar de acogimiento residencial (hogar, institución) donde ese niño vive para considerar que se cumplen los estándares internacionalmente fijados.

Parte de los lineamientos internacionales los hemos referido en capítulos anteriores al comentar las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños, pero consideramos importante resaltar los siguientes aspectos: la cantidad de niños que viven en el centros de acogida; la adecuación edilicia y recursos materiales con que cuenta la institución, y la suficiencia numérica, capacitación y formación del personal.

Las directrices señalan que debe propiciarse que los centros de acogida sean para grupos pequeños de niños y estar organizados en función de sus derechos y las necesidades, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Ello para que el niño que allí viva tenga una atención personalizada, y si es posible pueda crear vínculos con un cuidador determinado<sup>(159)</sup>.

Las Directrices son claras al propiciar que sean pequeños hogares y centros residenciales, actualmente los hogares de la provincia de Buenos Aires tienen un promedio de entre quince y treinta y cinco niños por institución, no cumpliendo el requisito de pequeño hogar.

En los últimos años varios hogares han cerrado totalmente o han cerrado algunas de sus casas por no contar con los recursos económicos necesarios para solventar los gastos. Esto ha incrementado el número de niños por institución.

El niño en el centro de acogida debe tener satisfechas sus necesidades de alimentación, salud, educación, vida religiosa y espiritual. Además debe gozar de privacidad y disponer de los medios apropiados para satisfacer sus necesidades sanitarias y de higiene respetando las diferencias y las interacciones entre géneros. Tiene derecho también a contar con un lugar adecuado, seguro y accesible para guardar sus efectos personales<sup>(160)</sup>.

---

(158) Art. 38, inc. 7º, ley 14.442.

(159) Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidados de los Niños A/RES/64/142, puntos 122 y 125.

(160) *Ibíd*em, puntos 82, 83, 84, 87, 88.

Los estándares internacionales señalan que las personas físicas y jurídicas que dirijan estos centros deben estar debidamente habilitadas y sujetas a controles e inspecciones regulares. Además, los Estados deben velar por que se disponga de cuidadores suficientes para que el niño reciba una atención personalizada. Para ello deben los cuidadores estar distribuidos de modo que se alcancen efectivamente los fines y objetivos y se logre la protección del niño<sup>(161)</sup>.

Los controles corresponden tanto al Poder Judicial y al Ministerio Público como a los órganos administrativos, éstas deben ser frecuentes y tiene que realizarse visitas programadas como no anunciadas<sup>(162)</sup>.

Como ya señalamos, en los Servicios Zonales funciona el Área de Programas y medidas, que tiene la función de comprometer en la aplicación a los distintos efectores sociales públicos que presten servicios a los niños, además de identificar obstáculos surgidos por omisiones o acciones que amenacen o violen sus derechos por parte de diferentes efectores estatales o privados y promover su remoción<sup>(163)</sup>.

Se prevé en el decreto reglamentario la revisión de modelos y prácticas institucionales a efectos de adecuarlos a los principios y disposiciones de la CDN, promoviendo los Ministerios correspondientes ámbitos de orientación y capacitación como el dictado de normas en el ámbito de su competencia<sup>(164)</sup>.

Las Directrices señalan que las funciones de inspección deberían incorporar un componente de capacitación y formación de los cuidadores<sup>(165)</sup>. Los encargados de los centros de acogida residencial deben tener idoneidad profesional y ética para el desarrollo de esta función.

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires en los últimos años se retrasa en los pagos a los hogares por períodos de cuatro a cinco meses de mora. Esto produce dificultades en el pago de los gastos fijos (sueldos del personal y profesionales, impuestos y servicios) y el poder proveer a los niños sus necesidades de alimentación y vestimenta adecuadamente. Hay instituciones que reciben la colaboración de Iglesias, empresas o voluntarios y colaboradores que pueden solventar esta mora, pero otras se ven en una situación muy apremiante<sup>(166)</sup>.

---

(161) *Ibíd.*, punto 125.

(162) *Ibíd.*, punto 127.

(163) Art. 21.3, dec. 300/2005.

(164) Art. 31.2, dec. 300/2005.

(165) Directrices, punto 128.

(166) Ver [http://www.continental.com.ar/escucha/archivo\\_de\\_audio/denuncian-falta-de-pago-de-subsidios-a-hogares-de-ninos-de-la-provincia-de-buenos-aires/20130325/oir/1865228.aspx](http://www.continental.com.ar/escucha/archivo_de_audio/denuncian-falta-de-pago-de-subsidios-a-hogares-de-ninos-de-la-provincia-de-buenos-aires/20130325/oir/1865228.aspx) (entrevista del 25/3/2013); <http://www.caritasquilm.es.org.ar/?p=1100>; <http://www.apdhlaplata.org.ar/accion/comunicado-no-al-vaciamiento-de-las-politicas-de-ninez-y-adolescencia.html>; <http://www.bienurbano.com>.

Las instituciones hacen convenios anuales con la Secretaría de Niñez de la Provincia de Buenos Aires, el monto que las instituciones perciben por niño asciende alrededor de los \$ 1200.

La falta de pago en término atenta contra la estabilidad de los equipos profesionales y el personal que integran los hogares, también con la capacidad de solventar los gastos fijos y todo esto directamente influye en el bienestar de los niños.

Se observa también que hay hogares donde se reciben niños de la provincia de Buenos Aires y de la CABA. Lamentablemente ante la falta de pago y dificultades con los organismos administrativos, las autoridades de algunos hogares, pese a ubicarse físicamente en la jurisdicción, prefieren no hacer convenio con la provincia de Buenos Aires.

Propiciamos que el asesor realice visitas frecuentes a los hogares. Algunas de ellas es conveniente que sean anunciadas y otras no, como señalan las Directrices. Ello porque, por un lado, resulta enriquecedora la visita cuando está el personal, equipo técnico y directivo disponible, pero también es útil apreciar la dinámica cotidiana de un hogar sin que estén esperando ser visitados, eso permite apreciar la cotidianeidad del niño.

Para que la visita resulte fructífera es necesario realizar un relevamiento previo y un relevamiento en ocasión de la visita.

El relevamiento previo debe contar de una actualización de los niños y adolescentes que se encuentran en esa institución, se debe, por un lado, actualizar el estado de las estrategias desplegadas para restablecer sus derechos (tanto por los Servicios como por el Juzgado interviniente), esto es fundamental porque suele ser muy variable. Además se debe compulsar el expediente judicial y se debe contar con los informes de visitas anteriores, ya que si se han detectado inconvenientes o se han realizado señalamientos se podrá volver sobre esos aspectos.

En el momento de la visita corresponde, por un lado, relevar las características de la institución, para ello se mantiene entrevista con algún directivo e integrante del equipo técnico. Se debe preguntar por la cantidad de niños, edades, la cantidad de personal y los horarios, la configuración del equipo técnico, los recursos con que se cuentan (en materia de salud: si cuentan con sistema de salud privado o utilizan los recursos públicos-atención médica, terapéutica, etc.; en educación: a qué escuelas concurren los niños, distancias; actividades recreativas: si utilizan los recursos comunitarios, qué actividades de esparcimiento realizan los niños).

Se revisan los legajos de los niños, un aspecto importante es que la institución cuente con la documentación y con sus antecedentes escolares.

También se conversa sobre el trabajo con la familia, si los niños egresan con sus familias los fines de semana o si son los padres los que realizan las visitas en el hogar. Se conversa sobre las estrategias planteadas y su evolución. Resulta relevante contar con la información de los directivos y personal del hogar que son quienes comparten a diario con los niños, muchas veces las apreciaciones de ellos pueden orientar en la reformulación de estrategias.

Además se deben recorrer las instalaciones, generalmente las asesorías no cuentan con equipo técnico, sería útil para las visitas a instituciones contar con un licenciado en trabajo social que pueda aportar conocimientos y la mirada profesional desde su disciplina específica.

Luego se realizan las entrevistas individuales con cada niño o adolescente. Resulta muy útil que los niños puedan mostrar el hogar, su cama, sus amigos, sus juguetes, a veces sus cuadernos. La riqueza de estas visitas está en ubicar al niño en el contexto en el que está viviendo. Es una oportunidad para realizar la escucha del niño —art. 12, CDN— pero, además de ello, al no encontrarse en el ámbito judicial puede suceder que el niño se encuentre más cómodo y desinhibido y la conversación resulte más fructífera.

Los informes realizados deberán remitirse a los expedientes para que el juez tome conocimiento de ellos y, si se encontraran irregularidades o aspectos a mejorar, al Servicio Zonal y al Ministerio de Desarrollo Social. También deben remitirse informes a la Defensoría General Departamental, de quien depende funcionalmente el asesor.

Si de la visita surge que existen vulneraciones de derechos que impliquen o pudieran configurar delitos, corresponde al funcionario público que toma conocimiento de estas circunstancias realizar las denuncias pertinentes.

Además de esto, si no están resguardados los derechos de los niños en el ámbito residencial donde se cumple la medida de protección, debe el asesor peticionar y el juez ordenar el urgente traslado a un lugar de residencia adecuado.

Propiciamos la creación de protocolos para establecer criterios generales de recolección de información sobre la visita —principalmente en el aspecto institucional—, ello permitirá relevar datos que permitan mejorar las intervenciones.

También resultaría útil que las Asesorías cuenten con equipo interdisciplinario tal como funciona en los Juzgados.

A su vez, el dec. reg. de la ley 13.298 prevé la creación de los Consejos Locales, estos órganos están integrados<sup>(167)</sup> por representantes del departamento ejecutivo municipal, representantes de las organizaciones sociales, organizaciones de defensa de los derechos humanos, representantes de uni-

---

(167) Art. 15, dec. 300/2005.



versidades, de colegios profesionales y de ONG; entre sus facultades se encuentra la de supervisar a las organizaciones prestadoras de servicios a niños y adolescentes<sup>(168)</sup> con base en los criterios y estándares establecidos por la autoridad de aplicación de la ley. Consideramos que podría realizar una actividad rica en el control de la efectivización de los derechos de los niños en los ámbitos de acogimiento residencial.

## 9. Derecho a ser oído y derecho a ser informado sobre su futuro

Los niños tienen derecho a ser oídos, y que su opinión sea tenida en cuenta. Este derecho está reconocido en el art. 12, CDN, y el art 24 de la ley 26.061. Destacamos que la escucha del niño es un tema que merece un tratamiento profundo que excede las posibilidades del presente trabajo.

Pero destacamos que cuando los niños viven sin cuidados parentales, en ámbitos residenciales, se encuentran en una situación especial que amerita un plus de protección y atención. En estas circunstancias, el derecho a ser escuchado debe ser resignificado.

Las Directrices señalan que al adoptarse medidas debe incluirse plenamente al niño en todas las fases del proceso, de forma adecuada a su desarrollo evolutivo<sup>(169)</sup>.

La normativa provincial también prevé que el Servicio en sus intervenciones debe escuchar al niño y considerar su opinión al momento de determinar la forma de preservar o restablecer un derecho violado<sup>(170)</sup>.

Estos niños tiene necesidades emocionales que deben ser satisfechas, alguien tiene que informar al niño qué está pasando, a dónde irá, con quién, por cuánto tiempo, cuándo verá a sus padres o familiares. Se señala que “desde el punto de vista cognitivo, muchos niños tienden a atribuir el motivo de la separación a su mal comportamiento y lo viven como un castigo, y otros se sienten abandonados por sus padres. Ante todo debe suministrarse al niño una explicación razonable, y compartida previamente con los padres, de los motivos de la separación”<sup>(171)</sup>.

### 9.1. *Propuestas para resguardar la identidad de los niños que viven en centros residenciales*

#### *Creación de una carpeta o diario de vida de cada chico*

Las Directrices señalan que “para promover en el niño el sentido de su propia identidad, debería llevarse, con la participación de éste, un diario de

(168) Art. 15.6, dec. 300/2005.

(169) Directrices, punto 56.

(170) Art. 18.3, dec. 300/2005.

(171) SÁNCHEZ, cit., p. 236.



vida que contenga información relativa a cada etapa de la vida del niño, junto con las fotografías, los objetos personales y los recuerdos correspondientes, para que el niño pudiera disponer de él durante toda su vida<sup>(172)</sup>”.

Desde la psicología se señala que “la identidad personal y familiar es un aspecto básico para el equilibrio emocional del niño, que es particularmente vulnerable a los procesos de separación que le suelen desconcertar (...) Mediante conversaciones sucesivas se repasan los principales acontecimientos en la vida de un niño y de su familia, asociando con ellos a las personas, lugares y objetos más importantes (y los sentimientos que evocan en el niño) y eliminando lagunas o errores de su memoria. Todo ello se puede ir resumiendo en un libro o cuaderno que incluya fotografías y dibujos del niño”<sup>(173)</sup>.

Esta práctica sencilla posibilitará que los niños puedan ir construyendo su historia, que en un lugar donde se tiene tan poco propio, ellos mismos armen su cuaderno de vida. Esto ayudará a que si retornan a vivir con su familia de origen compartan con sus familiares la etapa en que han vivido separados; y si fueran a vivir con una familia alternativa (adoptiva), preserven esta parte de su vida, como parte también de su historia e identidad. Ya que el niño tiene una historia previa que debe integrarse a la que compartirá con la familia que lo adopte.

#### *Confección por el Servicio interviniente de un legajo de los datos de los niños*

En el actual sistema de protección, cuando un niño ingresa a un acogimiento residencial, lo hace por disposición del órgano administrativo. El niño debería llegar al hogar junto con sus pertenencias (ropas, juguetes, libros) si las tuviera, con una carpeta en la que se cuente con su documentación, con su libreta de vacunación, informes médicos, informes escolares, etcétera.

Toda la documentación que cualquier padre conserva respecto de un hijo, porque se le es requerida en la escuela, en el hospital, en el club, debe también colectarse respecto del niño que va en medida de abrigo a una institución.

La falta de documentación atenta contra el ejercicio de otros derechos y la falta de los datos de historia y tratamientos médicos resulta revictimizante para el niño, quien, por ejemplo, es vacunado —cuando ya ha recibido las vacunas, o tiene indicada la toma de medicación pero no se cuenta con el informe médico respectivo—. Si bien pareciera que estas cuestiones resultan obvias, en la práctica se verifica que ocurren en perjuicio de los niños.

Sucede también que cuando un chico cambia de hogar, es muy poca la información que se le brinda al nuevo, y si no es por la iniciativa del personal

---

(172) Directrices, 99.

(173) SÁNCHEZ, cit., p. 236.

(que no siempre la tienen) se comienza de cero, desaprovechándose la información médica y terapéutica anterior.

Propiciamos que se confeccione un protocolo que posibilite que la información que tiene que ver con los aspectos de salud, educación e identidad no quede desperdigada por las diferentes instituciones por las que transita y sean un elemento que permita efectivizar de manera más rápida y efectiva sus derechos.

## 10. El asesor y las relaciones con las organizaciones de la comunidad

Otro aspecto poco difundido es el rol del asesor en su interacción con las instituciones de la comunidad. Este funcionario en la ley de Ministerio Público<sup>(174)</sup> (al igual que la ley anterior<sup>(175)</sup>) está facultado a tomar contacto con la comunidad a través de las instituciones vinculadas a la protección y asistencia de los incapaces a fin de coordinar acciones conducentes a tales fines.

En el nuevo marco normativo este aspecto de la función adquiere nueva implicancias. El sistema de promoción y protección integral de derechos provincial, al igual que el nacional, requiere para su funcionamiento de políticas y programas de promoción y protección de derechos y de recursos económicos para su implementación<sup>(176)</sup>. Los programas de promoción de derechos son realizados por organismos privados y por organismos públicos.

Consideramos que del diseño organizacional de las leyes de protección y de las funciones que por la ley de Ministerio Público se le otorga, cabe concebirlo como un activo funcionario conocedor de las instituciones y de los recursos de la comunidad y en permanente contacto con éstas. Ya que debe propiciar, a nuestro criterio, el desarrollo de actividades y programas que efectivicen los derechos de los niños, sobre todo preventivamente.

Los programas de protección son los que se utilizan una vez que el derecho se encuentra vulnerado y debe ser restablecido —por el órgano administrativo—. Muchas de las problemáticas que aquejan a la niñez, como la falta de escolarización, la falta de inscripción y documentación, el trabajo infantil, los chicos en situación de calle, son temas que las ONG trabajan y que se pueden difundir para que se realicen intervenciones preventivas en estos aspectos.

En esta línea de pensamiento, una problemática que merece particular atención es la violencia intrafamiliar y que tiene como víctima en muchos casos a niños. Siendo la principal causa por la que se adoptan medidas de protección excepcional, como ya mencionamos en el capítulo I.

---

(174) Ley 14.442, art. 38.6, publicada en el Boletín Oficial el 26/2/2013.

(175) Art. 108, ley 13.634, sustituye el art. 23, ley 12.061.

(176) Art. 14.4, dec. 300/2005.

El Comité de Derechos del Niño en 2011, debido a la alarmante magnitud e intensidad de la violencia ejercida contra los niños, dicta la observación general 13<sup>(177)</sup> en la que, por un lado, reconoce la importancia primordial de la familia, incluida la familia extensa, en la atención y protección del niño y en la prevención de la violencia. Y por el otro, señala que la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar y que, por consiguiente, es preciso adoptar medidas de intervención y apoyo cuando los niños son víctimas de las dificultades y penurias sufridas o generadas en las familias.

Consideramos de gran valor que el Comité señale la necesidad de promover formas positivas y no violentas de atención parental y de educación, dirigidas a los padres, a cuidadores y a maestros, y que han sido elaborados por gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras instancias.

El Comité señala que deben desarrollarse en los distintos ámbitos de la sociedad civil capacitaciones en los servicios de salud y en órganos educativos (incluidas las instituciones para la primera infancia, las guarderías y las escuelas), y campañas de sensibilización y educación de la población para promoción de formas no violentas de atención parental y de educación de los niños.

Para evitar llegar a destiempo, en situaciones de violencia intrafamiliar debemos intervenir también desde la prevención. Por ello, deben crearse programas, talleres y cursos para madres y padres respecto a los cuidados que los niños requieren, al conocimiento de sus etapas evolutivas y las formas de educación no violenta. A través de la educación se reducirá las situaciones de violencia, a su vez se fortalecerá a los padres en el ejercicio adecuado de sus roles y se efectivizará en última instancia el derecho a la integridad psicofísica en la convivencia familiar.

La intervención preventiva permitirá que muchas familias puedan modificar sus pautas comunicacionales y de cuidado hacia los niños y, de esta forma, evitar que se llegue a las situaciones extremas donde, para proteger, haya que separar al niño de su núcleo de convivencia.

## 11. Reflexiones finales

En el actual sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, el asesor de Incapaces puede ser un funcionario que desempeñe un rol activo en la efectivización de los derechos de los niños. Tiene la posibilidad de interactuar con los órganos judiciales, administrativos y con organizaciones de la comunidad. Debe ser un funcionario que facilite el diálogo y la comunicación entre los sectores, pero teniendo presente las obligaciones que

---

(177) Observación general 13 al art. 19 CDN, del Comité de los Derechos del Niño, "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia", Naciones Unidas, 18/4/2011.

como funcionario tiene en la efectivización concreta de los derechos a través del inicio de las peticiones judiciales correspondientes.

Luego de haber analizado la normativa y las prácticas, concluimos que la creación de protocolos de intervención puede ser un medio para mejorar las prácticas, estandarizar las intervenciones y delimitar en casos difíciles las competencias de cada uno de los órganos y efectores del sistema.

Priorizamos la necesidad de un rol proactivo en el tratamiento de las medidas de protección de los niños sin cuidados parentales que viven en ámbitos residenciales, en estos supuestos, las visitas a los lugares de alojamiento, la proactividad para llegar a situaciones definitivas en su vida debe ser la prioridad del asesor.

## CONCLUSIONES

Luego de analizar la normativa del sistema de promoción y protección de derechos de los niños en la provincia de Buenos Aires, concluimos que éste se adecua a los estándares del *corpus juris* de derechos de la niñez.

La Convención Americana protege derechos fundamentales de las personas; nuestro país se ha sometido al firmar este tratado a un orden legal por el cual asume obligaciones respecto de todos los individuos bajo su jurisdicción.

Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se analiza el rol del Poder Judicial frente a la vulneración de derechos de las personas, se caracterizan no sólo por exigir el dictado de sentencias ajustadas a derecho, sino por analizar tanto la acción como la omisión y la falta de tutela judicial efectiva en las situaciones concretas<sup>(178)</sup>. Al tratarse de personas en condiciones especiales de vulnerabilidad, como los niños o las personas con discapacidades, se exige una acción más activa aún. Todos los jueces e integrantes del Ministerio Público nos encontramos obligados a realizar el control de convencionalidad en las decisiones.

Éste ha sido el prisma a través del cual hemos analizado el sistema de protección de derechos y cómo pensamos que debe aplicarse en los casos concretos en que se ven afectados los derechos de los niños.

Tenemos presente que la familia es el ámbito donde deben crecer los niños, y el Estado ha asumido la obligación de fortalecerla en el ejercicio de sus roles de cuidado como padres. Las personas menores de edad, por sus características propias, tienen necesidades especiales y deben desarrollarse en un ámbito de cuidado, cariño y contención para el pleno aprovechamiento de sus potencialidades.

Para que esto sea posible, es necesario que la familia cuente con el apoyo del Estado y se efectivicen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas a través de la implementación de políticas públicas adecuadas. La obligación estatal se extiende hasta el máximo de los recursos disponibles.

---

(178) Conf. GATTINONI DE MUJÍA, María, “La responsabilidad internacional del Estado derivada del ejercicio de la función judicial”, en SANTIAGO, Alfonso (h) (dir.), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, t. 2, Ábaco de Rodolfo Depalma, CABA, 2006.

En este sentido, las medidas ordinarias de protección de derechos son las herramientas con que dispone el órgano administrativo para fortalecer a los padres y a la familia ampliada en el ejercicio de sus funciones y obligaciones respecto de los niños.

A su vez, los niños tienen necesidades especiales por la etapa evolutiva en la que se encuentran, y derecho a que se los proteja íntegramente, también de situaciones vulneradoras que puedan darse dentro de su núcleo familiar.

La normativa internacional alude a cuidados especiales o medidas especiales de protección; en consonancia con esto, en cabeza de los Servicios de protección está la posibilidad de la adopción de medidas de protección excepcionales —abrigo— para los casos graves de violación a los derechos de los niños y agotadas las posibilidades de restablecimiento de derechos por medio del trabajo con la familia.

Las medidas que implican la separación de los niños de su convivencia familiar deben ser: excepcionales, provisorias y encontrarse debidamente fundamentadas, tanto en su adopción como en su prórroga. Este último requisito, además de un derecho del administrado, es un medio para que los operadores del sistema no caigan en la inercia de disponer estas medidas como primera alternativa ni de prolongar las situaciones de separación del niño de la convivencia familiar sin un trabajo concreto en la realidad de ese niño y esa familia.

En este sentido, es oportuno recordar que la Corte IDH ha señalado que los órganos administrativos, que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, deben garantizar el debido proceso.

Consideramos que el desafío actual está en instaurar prácticas e intervenciones adecuadas en la implementación de las medidas y los procedimientos que establece el sistema de protección de derechos. Aquí todavía queda mucho por mejorar.

El cambio normativo trajo la modificación de los roles del Poder Judicial y del asesor de Incapaces, dándonos una nueva oportunidad de mejorar las intervenciones para lograr la tutela judicial efectiva de personas especialmente vulnerables como son los niños y adolescentes.

Así, las Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidados de Niños son una herramienta que debe ser difundida y aplicada, especialmente respecto de los niños que viven sin cuidados parentales en ámbitos residenciales. Ellas establecen los estándares mínimos que deben reunir las instituciones para asegurar los derechos de los niños que allí viven; también brinda una guía en las intervenciones, siguiendo el paradigma de la CDN.

Hemos analizado el rol del asesor en el sistema de protección y hemos hecho propuestas concretas que consideramos superadoras en el ejercicio

de las funciones de este integrante del Ministerio Público. Desde las dificultades en las prácticas, nos replanteamos la actuación de este funcionario procurando que garantice los derechos de los niños y brinde un servicio de justicia más efectivo y eficiente.

Directamente relacionado con la garantización de derechos y la eficiencia, se encuentra el problema de los tiempos de las decisiones que afectan la vida de los niños. Estimamos fundamental que el asesor de Incapaces encare un rol proactivo en el ejercicio de su función. No basta actualmente con que los órganos del Estado se abstengan de violar derechos, sino que es imperativo que éstos, a través de sus funcionarios, dispongan medidas positivas.

Por ello, en el actual diseño normativo no se le pide sólo a este funcionario que realice dictámenes conforme a derecho, sino que tenga una actuación positiva que permita que esos derechos sean efectivizados en procesos en trámite o instando nuevas acciones.

Debe ser un funcionario con constante participación e interacción con los órganos administrativos y judiciales. Debe controlar las estrategias, las intervenciones y los tiempos de las resoluciones para que éstas se dispongan en un plazo razonable. Teniendo en consideración la diligencia y celeridad excepcional que deben guardar los procesos que conciernen a la protección de personas menores de edad que se encuentran en la primera infancia, tal como lo señala reiteradamente la Corte IDH<sup>(179)</sup>.

En el capítulo tres presentamos propuestas de intervención que consideramos permiten efectivizar los derechos de los niños en estos procesos. Luego de haber realizado este trabajo, concluimos que la creación de protocolos de intervención puede mejorar la actuación, optimizando los recursos de las distintas instituciones.

Recientemente, resaltando la importancia del rol de este funcionario, la Corte Interamericana ha reconocido que entre las medidas específicas que los Estados pueden disponer con el propósito de que los niños gocen efectivamente de los derechos y garantías, pueden incluir una representación directa o coadyuvante, con el fin de reforzar la garantía del principio del interés superior del niño, representación ejercida por el asesor de Incapaces, funcionario público que pueda ayudar a garantizar que sus derechos sean efectivamente protegidos<sup>(180)</sup>.

El compromiso con la tarea y la función, la capacidad de interactuar con otros órganos, la ética personal y la constante capacitación son el camino para cumplir adecuadamente el rol de asesor de Incapaces.

---

(179) Debemos recordar que el órgano internacional nos alerta de la imposibilidad de alegar obstáculos internos para eximirnos de cumplir con la obligación internacional asumida.

(180) Conf. Corte IDH, caso "Furlan", párr. 242.





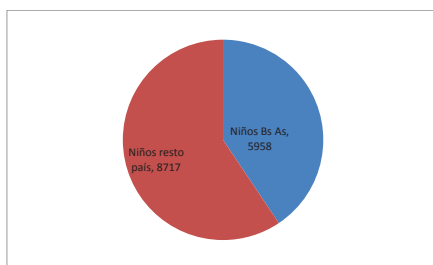
## **ANEXOS**



## ANEXO 1

### GRÁFICO 1

#### NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES EN LA ARGENTINA



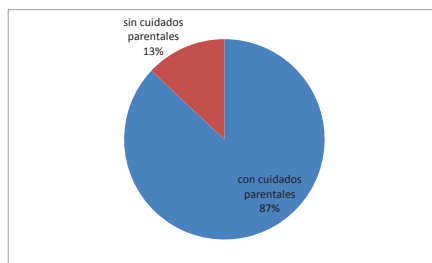
Cantidad de niños pertenecientes a la provincia de Buenos Aires: 5958.

Cantidad de niños pertenecientes al resto de las provincias argentinas: 8717.

Según investigación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

### GRÁFICO 2

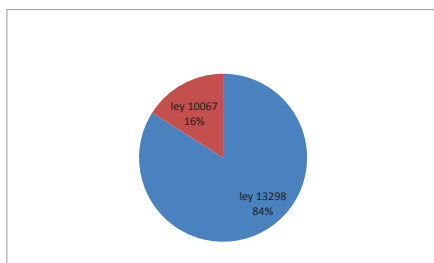
#### CANTIDAD TOTAL DE NIÑOS MENORES DE 18 AÑOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Cantidad total de niños de la provincia de Buenos Aires: 4.657.467.

Cantidad de niños que viven sin cuidados parentales: 5958.

Según investigación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Censo Nacional de población año 2010.

**GRÁFICO 3****SISTEMA LEGISLATIVO POR EL CUAL SE DISPUSO  
EL INGRESO A ÁMBITOS DE RESIDENCIALES (HOGARES)  
EN EL DEPARTAMENTO JUDICIAL DE SAN ISIDRO**

Ingreso a un ámbito residencial de convivencia en el sistema de la ley 10.067: 42 niños (16%).

Ingreso a un ámbito residencial de convivencia en el sistema de la ley 13.298: 223 niños (84%).

Cantidad total de niños del Departamento Judicial de San Isidro: 265 (1/3/2013).

Estadística de la Secretaría de Protección contra la Vulneración de Derechos de las Asesorías de Incapaces de San Isidro.

## ANEXO 2

### ORGANIGRAMA

SECRETARÍA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

SUBSECRETARÍA DE PROMOCIÓN  
DE DERECHOS

SERVICIOS ZONALES  
(Servicio Zonal de San Isidro)

SERVICIO LOCAL  
DE  
SAN FERNANDO

SERVICIO LOCAL  
DE  
TIGRE

SERVICIO LOCAL  
DE  
PILAR

SERVICIO LOCAL  
DE  
VICENTE LÓPEZ

DIRECCIÓN DE NIÑEZ  
DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO



### ANEXO 3

La tesina “Los niños privados de un entorno familiar de convivencia. El rol del asesor de Incapaces en la efectivización de sus derechos” fue presentada en el mes de julio de 2013.

En los meses siguientes se sancionaron y promulgaron en la provincia de Buenos Aires tres leyes relevantes en relación al objeto del trabajo y que receptan algunas de las propuestas que se formularon como superadoras de las intervenciones del asesor de Incapaces en las medidas de protección excepcional y que marcaban falencias de la normativa vigente en su aplicación a las situaciones y casos concretos.

La primera de ellas, la ley 14.537<sup>(181)</sup>, modificatoria de la ley 13.298 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. A través de esta normativa se reguló con más especificidad la medida excepcional de abrigo, por la cual se determina la separación del niño, niña o adolescente de la convivencia familiar.

Con similar criterio a los expuestos en el trabajo, el legislador provincial, en los fundamentos de la normativa, resaltó la preocupación por armonizar la legislación sobre violencia familiar con la normativa de protección integral de la niñez. En tal sentido, el nuevo texto encuadra la actuación de los organismos administrativos, en el acompañamiento y articulación de medidas de protección, en el marco de un proceso dirigido por un juez, a la vez que se impone la intervención directa del órgano judicial a instancia del órgano administrativo ante situaciones de maltrato de niños y adolescentes provenientes del ámbito intrafamiliar.

Ello da respuesta satisfactoria, a nuestro criterio, a las situaciones de violencia intrafamiliar. Deja en claro la normativa que, ante la situación de violencia contra un niño, la medida de protección a adoptar en primer término debe ser la exclusión del agresor del domicilio familiar y no que el niño, niña o adolescente víctima sea separado de la convivencia familiar a través de una medida de abrigo e ingrese a un ámbito de acogimiento institucional.

Otra reforma ordenadora fue la modificación del plazo de vigencia de la medida de abrigo, estableciéndose un tiempo máximo de 180 días para

---

(181) Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires el 30/8/2013. Dec. reg. 620/2013 del 2/8/2013.

trabajar con la familia, previo al inicio de la acción civil. Asimismo, el dec. 177/2014<sup>(182)</sup> estableció que los Servicios Locales deben fundamentar la adopción de la medida de protección detallando: el diagnóstico de situación, el establecimiento de resultados, la determinación de acciones y estrategias y la formulación de metas cuantificables y evaluaciones a los 45, 90 y 120 días. Esto guarda consonancia con los señalamientos realizados en la tesina respecto de la dificultad de modificar situaciones disfuncionales familiares en sesenta días, y por otro lado, la necesidad de que no se convierta en un plazo sin intervenciones claras, viables y serias de los órganos administrativos para el restablecimiento de los derechos y el fortalecimiento de las familias en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, la ley determinó entre las funciones de los Servicios Locales participar activamente en la declaración de la situación de adoptabilidad de los niños por los que se ha tomado previamente medida de abrigo y fracasaron las estrategias para que retornen a la convivencia familiar.

Esto último guarda estrecha relación con la ley 14.528<sup>(183)</sup>, también sancionada en ese período, en la que se establece el procedimiento de adopción en el ámbito provincial y que puso desde el año 2013 a la provincia de Buenos Aires un paso adelante de la legislación nacional al delimitar claramente las tres etapas o procedimientos para arribar a la sentencia de adopción: la declaración de la situación de adoptabilidad, el otorgamiento de la guarda con fines de adopción y el propio juicio de adopción. Lineamientos que fueron analizados en el trabajo porque estaban plasmados en el Anteproyecto de Reforma del Código y que fueron los adoptados en el Código Civil y Comercial de la Nación que entrará en vigencia en el mes de agosto de 2015.

Esta norma resulta fundamental porque reconoce específicamente los principios que rigen la institución de la adopción y establece tiempos según sean las situaciones fácticas de cada niño, niña o adolescente (niños sin filiación o huérfanos, niños cuyos padres expresan la voluntad de que sean adoptados y niños con medida de abrigo) superando, de esta forma, algunas de las falencias de la normativa señaladas en el trabajo, en pos de reducir la excesiva demora en la resolución definitiva de las situaciones de vida de los niños.

Por último, se sancionó la ley 14.568<sup>(184)</sup> que creó, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la figura del abogado del niño, garante de la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y cuya participación en los procedimientos de abrigo se propuso como propuesta superadora en las medidas excepcionales.

---

(182) Dec. 177/2014 del 26/2/2014, modificatorio del dec. 300/2005, reglamentario de la ley 13.298.

(183) Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires el 30/8/2013. Dec. reg. 295/2014 del 20/5/2014.

(184) Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires el 6/2/14. Decreto reglamentario 62/15 del 25/2/15.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRE, Cecilia - BERNARDI, Cecilia, “Una experiencia reparadora: Construyendo nuevos vínculos alternativos a la desvinculación de la familia de origen en niños institucionalizados”, en LEUS, Ivana (coord.), *Desvínculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*, Iniciativas Sanitarias, Montevideo, 2012.
- BELLUSCIO, Augusto C., “Una ley en parte inútil y en parte peligrosa: la 26.061”, LA LEY, 2006-B, 701.
- BURGUÉS, Marisol - HERRERA, Marisa, “Las medidas de protección de derechos en el Sistema de Protección de la Provincia de Buenos Aires. Cuestiones procedimentales”, en *Temas claves en materia de protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires*, <http://www.unicef.org/argentina/spanish/TemasClaves.pdf>.
- CHAVANNEAU, Silvia, “El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y el Fuero de Familia en la provincia de Buenos Aires”, en *Temas claves en materia de promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires*, Unicef y Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires -Instituto de Estudios Judiciales.
- DI IORIO, Jorgelina, *¿Por qué encerrados? Saberes y prácticas de niños y niñas institucionalizados*, X Congreso Argentino de Antropología Social, CABA, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2011.
- FERNÁNDEZ, Silvina E., “Protección de los derechos de la infancia y medidas de separación familiar. Tiempos y contratiempos en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires”, *Revista de Derecho de Familia*, LexisNexis - AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011.
- “Rol del asesor de Menores a la luz del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Nuevos perfiles del debido proceso constitucional de la infancia”, en *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

- GATTINONI DE MUJÍA, María, “La responsabilidad internacional del Estado derivada del ejercicio de la función judicial”, en SANTIAGO, Alfonso (h.) (dir.), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, t. 2, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés - FAMÁ, María Victoria - HERRERA, Marisa, *Derecho constitucional de familia*, t. I, Ediar, Buenos Aires, 2006.
- “Las medidas excepcionales previstas en la ley 26.061. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, LA LEY, 2007- D, 876.
- GROSMAN, Cecilia P., “La responsabilidad del Estado en la institucionalización de niños y adolescentes”, JA, 2007-IV-1078.
- “Los derechos del niño en la familia. La ley, creencias y realidades”, WAINERNMAN, Catalina H. (comp.), *Vivir en familia*, Losada - Unicef, Buenos Aires, 1994.
- HERRERA, Marisa, *El derecho a la identidad en la adopción*, t. I, Eudeba, Buenos Aires.
- ISA, Fabiana A. - GUASTI, María Susana, *Acogimiento familiar y adopción. Un aporte interdisciplinario en materia de infancia*, Espacio, Buenos Aires, 2009.
- JANIN, Beatriz, “Las marcas del maltrato. Vínculos violentos y estructuración subjetiva”, *Actualidad Psicológica*, julio de 2002.
- LAPAD, Mirta - CASEY, María Inés - RODRÍGUEZ VIRGILI, María Isabel, “El rol del asesor de Menores a la luz de la ley 26.061: Nuevos desafíos”, *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el Concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.
- LEUS, Ivana (coord.), “Desvínculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales”, *Iniciativas Sanitarias*, Montevideo, 2012.
- LLOBET, Valeria, *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*, Serie Interlíneas. Noveduc, Buenos Aires, 2008.
- MIZRAHI, Mauricio L., “Los derechos del niño y la ley 26.061”, LA LEY, 2006- A, 868.
- MORENO, Gustavo, “La participación del niño en los procesos a través del abogado del niño”, *Revista de Derecho de Familia*, nro. 35, LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- NICOLINI, Graciela M., “Rastreando los atravesamientos del espacio judicial sobre las familias”, *Revista de Derecho de Familia*, nro. 54, LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

PONCEVER, Karina (coord.), *Maltrato infantil. El abordaje innovador del Programa IELADEINU. Aprendizajes de una experiencia integral comunitaria*, Lumen Hvmanitas, Buenos Aires, 2008.

RODRIGUEZ, Laura, "El asesor de Menores nació ligado al Patronato y el abogado del niño ligado a la protección integral de derechos ¿Es posible compatibilizarlos?", *Redefiniendo el Rol del Asesor de Menores*, Monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Eudeba - Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

RUGGERI, María Delicia, "Niños institucionalizados: vida en familia propia o ajena", Primeras Jornadas Regionales Interdisciplinarias de Adopción, Mendoza, 6 y 7 de noviembre de 2003.

SANCHEZ REDONDO, J. M., "Toma de decisiones. El plan del caso", en DE PAÚL OCHOTORENA, Joaquín - ARRUABARRENA MADARIAGA, María Ignacia (coord.), *Manual de protección infantil*, Masson, Barcelona, 1996.

UNESCO, *Desarrollo infantil y educación*, México, 1996.

WAIMASTER, Adriana, "Declaración de estado de adoptabilidad", LA LEY, 1981-D, 919.

ZANNONI, Eduardo A., "El patronato del Estado y la reciente ley 26.061", LA LEY, 2005-F, 923.

## INFORMES

Investigación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Unicef, conclusiones presentadas en la sesión plenaria del Consejo Federal de Niñez (COFENAF).

Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en América Latina. Contextos, Causas y Consecuencias de la Privación del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Aldeas Infantiles SOS Internacional, RELAF Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, CABA, junio de 2010.

"La nueva normativa de protección de la infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires", Instituto de Derechos del Niño, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Acuerdo de Cooperación Unicef - IDN.



SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LA 2da. QUINCENA DE AGOSTO DE 2015  
EN LOS TALLERES GRAFICOS DE "LA LEY S.A.E. e I." - BERNARDINO RIVADAVIA 130  
AVELLANEDA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA























