

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

# **Cambios y transiciones: de las medidas de protección de persona a las medidas de protección de derechos. Un estudio exploratorio sobre el traspaso de causas judiciales al CDNNyA. .**

Vives, Carmela.

Cita:

Vives, Carmela (2008). *Cambios y transiciones: de las medidas de protección de persona a las medidas de protección de derechos. Un estudio exploratorio sobre el traspaso de causas judiciales al CDNNyA. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/591>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/oxZ>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Cambios y transiciones: de las medidas de protección de persona a las medidas de protección de derechos. Un estudio exploratorio sobre el traspaso de causas judiciales al CDNNyA.**

**Dirección de Políticas Públicas e Investigación\***  
**Consejo de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. GCBA**  
**Fyeppp\_cdnnnya@buenosaires.gov.ar**

### **Introducción**

La investigación tuvo por objetivo conocer y caracterizar los expedientes de “protección de persona” y de “protección especial”, que han sido remitidos al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) por la Justicia Nacional en lo Civil con competencia en asuntos de familia de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la ley 26.061, específicamente a partir de la firma el Acta de Transferencia de recursos desde la Senaf hacia el CDNNyA<sup>1</sup>.

La ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en el mes de noviembre del año 2005, derogó los artículos del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que referían a la medida cautelar denominada “protección de persona” (arts. 234 a 237, CPCN). Dicha derogación formalmente impidió la apertura de expedientes judiciales por medidas de protección de persona y, además, propició la derivación de expedientes al órgano administrativo.

Así, se inició un proceso de transición en el que el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante CDNNyA) a través de sus Defensorías Zonales tuvo que tomar intervención en causas que, iniciadas algunas de ellas hace muchos años, comenzaron a ser remitidas por el Poder Judicial. Sin embargo, esta derivación no implicó en todos los casos el cese de la medida ordenada por la justicia. Por el contrario, como se desarrolla en este informe, en algunos expedientes las propias

---

<sup>1</sup> El Acta Acuerdo de Transferencia se firma el 6 de septiembre de 2006 y el traspaso de expedientes el 26 de septiembre del mismo año.

Defensorías debieron solicitar el cese de la medida de protección de persona, y estos pedidos lejos estuvieron de tener una respuesta uniforme por parte de la Justicia.

Para conocer y analizar este proceso de traspaso de expedientes judiciales al CDNNyA, se procedió a efectuar un relevamiento de los oficios y cédulas judiciales que desde el mes de septiembre del año 2006 fueron remitidos a este organismo. Para este análisis, se focalizó en los oficios judiciales por medio de los cuales se derivaron al Consejo expedientes originados por las medidas de “protección de persona” y de “protección especial”.

En este informe se presentan los datos construidos a partir de la recopilación de los registros administrativos relativos a los oficios judiciales derivados al CDNNyA y del relevamiento de los oficios judiciales remitidos a tres Defensorías Zonales.

### **Aspectos metodológicos**

En función de los objetivos propuestos, el abordaje adoptado fue de tipo cuantitativo. Así, en primer término, se procedió a realizar un procesamiento y sistematización de la información de tipo administrativo que, desde el mes de septiembre del año 2006, registra la Dirección de la Red de Defensorías Zonales. A partir de esta información – que consiste en una base de datos en la que se consignan todas las actuaciones ingresadas a dicha Dirección - se construyó el dato relativo a la cantidad de oficios judiciales remitidos por los Juzgados Nacionales en lo Civil, y en particular sobre los expedientes de protección de persona y de protección especial.

Con el objetivo de realizar un análisis en profundidad de los oficios judiciales remitidos se seleccionaron 3 Defensorías Zonales para realizar un relevamiento en terreno de las causas de protección de persona y de protección especial remitidas por la Justicia. Las tres Defensorías en las que se realizó este trabajo fueron: Flores, Pompeya y Villa Lugano. Las tres pertenecientes a la zona sur de la Ciudad y –como se desarrolla a continuación- con una gran cantidad de expedientes derivados.

Allí se aplicó un instrumento de recolección de información con el fin de relevar, entre otras, las siguientes variables: juzgado que deriva, fecha de derivación al CDNNyA, cantidad de niños/as por expediente, motivo que originó la adopción de la medida de protección de persona y/o protección especial dictada por el juzgado, fecha de inicio de la medida adoptada por la justicia, solicitud del juzgado a la Defensoría, medidas adoptadas por la Defensoría, y también información relativa a los niños/as y

adolescentes objeto de las medidas (edad, sexo, nivel educativo alcanzado, lugar de residencia, institucionalización actual y anterior, etc.).

## **Presentación y análisis de los datos**

### **Oficios judiciales derivados a la Dirección Red de Defensorías Zonales**

Los oficios judiciales que han sido derivados a la Dirección Red de Defensorías Zonales en el período octubre de 2006 a septiembre de 2007 suman un total de 858. Según se desprende de los registros llevados por dicha Dirección, el 49,1% del total de oficios corresponden, entre otras, a las siguientes carátulas: violencia familiar, guarda, tutela, art. 482, inhabilitación, etc.<sup>2</sup>. Mientras que el 50,8% (436 oficios) corresponde a las medidas objeto de análisis.

De los 436 oficios sobre medidas de protección derivados a las Defensorías Zonales, el 60.7% (265) son sobre “protección de persona” y 39.3% (171) de “protección especial”. Como se desarrollará más adelante, las causas caratuladas como protección especial de derechos o bien fueron adoptadas por la justicia posteriormente a la sanción de la ley 26.061, o se trata de causas que se originaron como protección de persona y que luego fueron recaratuladas por los juzgados previamente a ser derivadas al CDNNyA

Del total de oficios derivados por los juzgados, se observa que el 13,3% lo realizó el Juzgado Civil N° 102. Siguiéndole en importancia los juzgados N° 92 y 86, con el 5,5 y el 5,3 % respectivamente.

También es de destacar que 4 de las 7 Defensorías Públicas de Menores dependientes del Ministerio Público de la Nación, han derivado oficios judiciales al Consejo. De ellas, la que más oficios derivó fue la Defensoría Pública N° 7, con el 2,1% sobre el total de oficios.

Los oficios judiciales remitidos al Consejo son derivados por la Dirección Red de Defensorías Zonales a las diferentes Defensorías, y esta derivación se realiza en función

---

<sup>2</sup> Una mención especial merecen las causas de violencia familiar. Antes de la sanción de la ley 26.061 la práctica usual en los juzgados de familia cuando recibían una denuncia sobre violencia familiar y en ese grupo familiar había niños/as, era abrir dos causas: una por violencia familiar en los términos de la ley 24.417 y otra de protección de persona para los niños, a fin de protegerlos de la situación de riesgo o peligro en la que se hallaban. Desde la sanción de la ley, las Defensorías Zonales han comenzado a recibir una importante cantidad de oficios sobre este tipo de causas a fin de que evalúen si es necesario adoptar medidas de protección integral o medidas excepcionales de protección para garantizar los derechos de los niños/as.

del domicilio de los niños/as y adolescentes objeto de las medidas de protección de persona y/o especial. La Defensoría de Villa Lugano fue la que más oficios recibió, representando el 16.3% del total, y le sigue la Defensoría de Boca-Barracas con un 15.1% de los oficios, las defensorías Centro y Flores recibieron el 10.6% y el 10.1%, respectivamente, y las defensorías Once y Pompeya el 9,6% cada una. Estas Defensorías que, en su mayoría corresponden a la zona sur de la Ciudad o abarcan regiones donde una gran parte de la población pertenece a sectores de bajos recursos, concentran el 70 % de los casos.

En consecuencia, para realizar el relevamiento de causas judiciales derivadas al Consejo, se seleccionaron tres de ellas: Villa Lugano, Flores y Pompeya.

## **Oficios judiciales derivados a las Defensorías Flores, Villa Lugano y Pompeya**

### **Juzgados y medidas**

A partir del relevamiento efectuado en las tres Defensorías se sistematizó la siguiente información. Se trabajó sobre un total de 138 casos, de éstos un 67.3% corresponde a protección de persona, y un 32.6% a protección especial.

El mayor porcentaje de oficios fue derivado a la defensoría de Villa Lugano, con un 46.4%, siguiendo la defensoría de Flores con 28.3% y finalmente el 25.4% corresponde a la defensoría de Pompeya.

De los 24 juzgados nacionales civiles con competencia en asuntos de familia, 23 son los que han derivado oficios que fueron remitidos a estas defensorías.

El juzgado N° 102 es el que ha derivado mayor cantidad de oficios. El segundo lugar corresponde al juzgado N° 86, siguiéndole el juzgado N° 81. La cantidad de oficios derivados por los juzgados restantes oscila entre los 2 y 8 expedientes.

Los motivos que han dado origen a las medidas adoptadas por la justicia son “violencia familiar”, que concentra el mayor porcentaje con el 18.1%, correspondiendo el 11.6% tanto al motivo “maltrato o presunto maltrato” como a “tratamiento para adicciones”, y a muy poca distancia aparece “abuso sexual” como el motivo que origina la medida.

Para construir este dato, se procedió a elaborar distintas categorías que permitieran agregar las diferentes situaciones y/o conflictos por los cuales los juzgados adoptaron una medida de protección.

De los 138 casos relevados el 47,8% refiere que la medida en cuestión fue adoptada con anterioridad al año 2006.

Como se puede observar, uno de estos casos llevaba 17 años de duración. En este período (hasta el año 2006) se registraron 14 causas caratuladas como protección especial. Sin embargo, éstas han sido iniciadas como protección de persona y, a partir de 2006, re-caratuladas por parte de los juzgados como protección especial.

Según se desprende de la información obtenida, con posterioridad a la sanción de la ley 26.061 los juzgados continuaron aplicando medidas de protección. Además, es significativo que durante los años 2006 y 2007, si bien 28 causas fueron iniciadas como protección especial, otras 28 causas se iniciaron como protección de persona, aún cuando habían quedado sin efecto a partir de la mencionada normativa. Se observa entonces una reproducción de los mecanismos habituales de funcionamiento, los que deberían haberse modificado a partir de la sanción de la ley, en tanto a los juzgados les corresponde el control de legalidad de las medidas de protección de derechos que adopte la autoridad administrativa local.

### **Caracterización de los niños, niñas y adolescentes**

Las causas iniciadas por protección de persona y especial pueden abarcar a más de un niño/a y/o adolescente. Así, el 53,6% de los oficios judiciales derivados a las defensorías de Villa Lugano, Flores y Pompeya refieren a un niño, niña o adolescente. El 46,4% restante comprende a más de uno, llegando a un máximo de 9 personas. Por la información que se ha podido recoger a partir del relevamiento estos últimos casos implican, la mayoría de las veces a grupos de hermanos.

Por lo tanto, si bien se trabajó sobre un universo de 138 expedientes la cantidad de niños/as y/o adolescentes involucrados en ellos asciende a 293. A continuación, se presentan los datos que se han podido construir a fin de realizar una caracterización de la población.

Del total de niños/as y adolescentes, el 66,2% (194) está incluido en las causas caratuladas “Protección de Persona”, y el 43,8% (99) fue objeto de Medidas de “Protección Especial”.

En relación con la distribución por sexo, se observa que la misma es bastante pareja: las mujeres representan el 51,8% y los varones el 48,2%.

La franja etaria que concentra la mayor cantidad de casos, al momento de iniciar su intervención la Defensoría, es la que va desde los 13 a los 15 años (20,8%), mientras que la franja etaria de 19 a 21 años presenta un descenso significativo con sólo 4,8%.

Con respecto al nivel educativo alcanzado por los niños/as y adolescentes al momento de la derivación del oficio judicial a la defensoría, los grupos más sobresalientes son aquellos que no completaron la primaria (30,4%), y los que no completaron la secundaria (14,3%).

En el grupo que no completó la primaria, la población oscila entre los 7 y los 15 años, mientras que en el grupo que no completó la secundaria, la edad varía entre los 13 y los 18 años. La franja etaria de 13 a 15 años fue tomada en cuenta en los dos grupos y en ambos la concentración de casos es alta: 23 casos en cada uno, lo que representa más de la mitad del total de varones y mujeres relevados de esas edades.

No se observan diferencias significativas entre varones y mujeres con respecto al nivel educativo alcanzado.

Con respecto a aquellos que no están escolarizados el porcentaje asciende al 16,7%. Debemos considerar que este grupo incluye a los niños y niñas de 0 a 3 años, cuya escolarización no es obligatoria, si bien deben tener garantizado el acceso a vacantes en los Jardines Maternales del GCBA.

Se destaca que el 41,3% de los casos corresponden a niños, niñas y adolescentes que residen en zonas caracterizadas por un alto grado de vulnerabilidad, como villas de emergencia, Núcleos Habitacionales Transitorios y barrios lindantes.

Otro de los datos que se ha podido construir es el relativo a la situación de institucionalización de los niños/as y adolescentes objeto de las medidas de protección. Sobre un total de 293 niños, niñas y adolescentes, el 16,7% están institucionalizados, 22 mujeres y 27 varones, y el 73,7% no lo están.

Cabe destacar que la institucionalización de los niños había sido decidida por la justicia previamente a la derivación de las causas a las Defensorías Zonales.

De los niños/as y adolescentes institucionalizados, que alcanzan un total de 49, más de la mitad se encuentra en algún Hogar Convivencial (Hogar San Benito, Promover, Buenos Aires, Querubines). A diferencia de los hogares de tránsito, en estos hogares los niños/as y adolescentes permanecen largo tiempo. Si bien existe una disposición judicial que ordena el ingreso y la permanencia de los niños/as, estos hogares se definen como de régimen abierto (por ejemplo, los niños/as pueden concurrir a establecimientos educativos, realizar visitas a familiares, actividades recreativas, etc.).

Siete de los niños/as y adolescentes se encuentran alojados en institutos: 5 en establecimientos de tipo penal (Instituto Roca, San Martín, Residencia educativa Almafuerde) y los restantes en institutos de tipo asistencial (Patiño y el Pizarro).

Llama la atención que haya adolescentes objeto de una medida de protección de persona y/o especial, alojados en una institución de tipo penal. Sin embargo, es posible suponer que esta institucionalización no haya sido decidida por el juez civil que adoptó la medida de protección. Esta situación podría deberse, en principio, a dos circunstancias: por un lado, adolescentes que estaban bajo una medida de protección de persona y mientras ésta se encontraba vigente hayan sido acusados de cometer un delito, por otro lado, puede haber sucedido que los adolescentes hayan sido imputados de haber cometido un delito, y que el juez penal, en razón de que eran no punibles por edad, haya cesado su intervención y derivado la causa a un juzgado civil para que éste adoptara la medida de protección que estimara conveniente. Así se puede suponer que por este tipo de prácticas los adolescentes permanecen en instituciones de tipo penal aun cuando son objeto de una medida de protección.

También se observa que 2 niños/as se encuentran en Amas Externas. Si bien esta categoría no refiere a una institución, se incluyó como un lugar de institucionalización debido a que los niños permanecen en pequeños hogares siendo separados de su medio familiar.

### **Solicitudes y acciones de los juzgados y Defensorías Zonales**

A partir del análisis de la información relevada en las Defensorías Zonales se observó que los juzgados en la mayoría de los casos no sólo no cesan su intervención, sino que también exigen a la Defensoría Zonal el cumplimiento de determinadas acciones, en plazos que son también estipulados por ellos. Por lo tanto, este proceso de transición no implica que la justicia deje de intervenir completamente, sino antes bien se arroga el

derecho de seguir dirigiendo la intervención. Sin embargo, como se observará, según el tipo de solicitud realizada, los juzgados dejarán un mayor o menor margen de acción para que el organismo administrativo de protección de derechos resuelva y/o adopte las medidas que estime correspondientes según cada caso.

Sobre un total de 138 Oficios Judiciales relevados, el 36,2% refieren a pedidos de adopción de Medidas de Protección de Derechos, según lo indica la ley 26.061. Si bien este tipo de solicitud pareciera otorgar mayor margen de acción y autonomía a las Defensorías Zonales, la mayoría de las veces los juzgados no sólo solicitan que el organismo administrativo les envíe informes sobre las medidas adoptadas y sobre la evolución del caso.

El 33,3% de las solicitudes corresponde a la categoría “evaluación de la situación / pedido de informes” acerca de la situación en que se encuentra el niño, niña o adolescente sujeto de intervención. En estos casos, la solicitud es más específica en tanto el objeto de la derivación es la realización de un informe (social, psicológico, etc.) y no la adopción de medidas.

De las 138 causas judiciales relevadas, sólo el 16,7% fueron derivadas una vez que el juzgado interviniente determinó su archivo; esto es, cesó su intervención. De estas 23 causas, como se observa, 15 corresponden a Protección de persona y 8 a Protección especial.

En el 80,4% de los casos no se produjo el cese de la Medida por parte del Juzgado. De esta manera se visualiza que el proceso de transición iniciado a partir de la sanción de la ley 26.061, si bien propició un traspaso de causas al órgano administrativo, no implicó que el sistema judicial –al menos en estos primeros momentos- haya restringido por completo su intervención. Como ya se ha visto en el análisis de las solicitudes realizadas por los juzgados a las Defensorías, la nueva normativa no produjo el correspondiente desplazamiento de competencias.

En la práctica, según el relato de los profesionales de las Defensorías Zonales, los juzgados tienden a prorrogar la medida inicial de protección especial, y así mantienen la misma más allá del plazo de 90 días indicado por la nueva normativa.

Aun en el caso que los juzgados hayan cesado la medida, en el momento de la derivación también realizan solicitudes a las defensorías y piden se les remitan informes sobre su actuación.

En los casos en que se haya determinado el archivo de las causas judiciales, las defensorías pueden tomar conocimiento de la situación social y/o familiar de los niños/as y adolescentes y a partir de la evaluación que el equipo profesional realice se decidirá si es necesario continuar o no con algún tipo de intervención. Muchos de estos casos, según lo expresado por algunos profesionales de los equipos de las Defensorías Zonales, se cierran al poco tiempo ya que la situación que en su momento los había originado se encuentra mínimamente resuelta.

Ahora bien, una vez que las causas son derivadas a las Defensorías, y éstas realizan la evaluación de la situación de los niños/as y adolescentes objeto de las medidas, solicitan al juzgado interviniente –en algunos casos- el cese de la medida que ha dispuesto. Este pedido no se realiza inmediatamente después de haber recibido el oficio judicial, sino que -a partir de lo relevado- se puede establecer que el tiempo transcurrido entre la recepción de la causa y el pedido de cese de la medida judicial oscila entre 1 a 10 meses. En ese período se realizan –como veremos- entrevistas con los niños/as y adolescentes, con sus padres y otros familiares; pedidos de informes a distintas instituciones (hospitales, hogares, escuelas, etc.); se tramita algún recurso (por ejemplo, vacantes en las escuelas, tramitación de DNI, subsidios, etc.), y a partir de estas acciones y del desarrollo de estrategias de intervención se solicita el cese de la medida.

Sin embargo, también es de destacar que los pedidos de cese realizados por las defensorías no son muchos, representan el 23,5%. De tal manera, de los 115 oficios judiciales que la justicia derivó al organismo administrativo sin haber cesado la medida de protección de persona y/o protección especial, las Defensorías solicitaron el cese de la intervención judicial en 27 casos.

Los motivos que han originado las medidas de protección de persona y protección especial en las que la Defensoría solicitó el cese son variados. De los 27 pedidos realizados, la mayor cantidad corresponde a medidas que se originaron por situaciones de violencia familiar y para solicitar tratamiento en adicciones.

Es de destacar que sólo 6 solicitudes de cese recibieron una respuesta positiva, mientras que en 16 casos los juzgados decidieron continuar con las medidas adoptadas. De esta manera, se observa una cierta reticencia por parte de los Juzgados a establecer el cese de las medidas y la conclusión de su intervención. En 5 casos no se cuenta con información

sobre la respuesta brindada por el juzgado, este faltante de información puede deberse a que, en el momento del trabajo de campo, aun se estaba a la espera de la respuesta del juzgado.

En el relevamiento realizado en las Defensorías arriba mencionadas se identificaron las tareas llevadas a cabo por el equipo profesional al comenzar a trabajar el caso. Es así que a fines de presentar la modalidad de intervención de los equipos se distinguirá entre Recursos y Acciones.

La obtención de distintos recursos resulta clave en la estrategia de trabajo de la defensoría para avanzar en la restitución del o los derechos amenazados o vulnerados. Sin embargo, la imposibilidad de acceder a algunos de ellos porque no existen recursos de ese tipo o bien porque su obtención es muy dificultosa, condiciona dicha solicitud.

Para presentar la información relacionada a los recursos que han sido solicitados por las Defensorías Zonales, se distinguieron 7 áreas y se detallaron a su interior los tipos de recursos comprendidos en cada una de ellas.

Como se puede observar, el total de recursos solicitados que asciende a 167.

Los recursos más solicitados por las defensorías son, en primer lugar, aquellos que están destinados al grupo familiar y al trabajo de los vínculos entre los miembros que lo constituyen (“Programas relacionados con el sostenimiento familiar”). Estos programas pueden consistir en acompañamientos y/o seguimientos familiares, algunas veces seguidos de subsidios económicos y/o becas de estudio.

En segundo lugar, se registró la tramitación de vacantes en hogares de tránsito y convivenciales, así como comunidades y hogares terapéuticos. Y en tercer lugar, se ubican los recursos solicitados al área de Salud.

Cabe mencionar que no se ha podido sistematizar la información sobre la obtención o no de los recursos solicitados.

Es de destacar que la mayoría de los recursos refieren al acceso a bienes sociales básicos, como vivienda, educación, salud, documentación y subsidios económicos. Esto también nos permite observar que la mayor parte de los niños/as y adolescentes objeto de las medidas de protección se caracteriza por un nivel socio-económico bajo, y en

consecuencia las medidas de protección integral de derechos se dirigen en primer término a garantizar el acceso a esos recursos básicos.

Con respecto a las acciones realizadas por los equipos profesionales de las Defensorías relevadas, si bien dependen del caso específico, se han identificado diferentes modalidades que refieren también a distintas instancias atravesadas en la atención de cada caso.

En general, en un primer momento, el abogado del equipo profesional de la Defensoría pide vista del expediente en el juzgado, lo cual le permite consultar lo actuado. Cabe recordar que, por lo general, los datos iniciales con que cuenta la defensoría a partir del oficio judicial recibido son mínimos ya que no se dispone de información suficiente para abordar el caso y elaborar una estrategia. Por lo tanto, el primer paso consiste en procurar más información, y esto demanda un período de tiempo que es variable según el caso.

También puede suceder que los informes contenidos en los expedientes judiciales se encuentren desactualizados, y entonces resultará imprescindible tomar contacto con los niños/as y adolescentes o sus familias.

En un segundo momento, el trabajo se concentra en contactar al/los niño/s, niña/s o adolescente/s involucrado/s en el expediente. Este período puede extenderse considerablemente en el tiempo ya que, en algunos casos, el domicilio o teléfono provistos desde el juzgado se encuentran desactualizados, o se desconoce el paradero, y al no poder establecer ningún tipo de contacto, la intervención se deja en suspenso. Otras veces el comienzo de la intervención se demora porque los niños/as y adolescentes y/o sus familiares son contactados y citados para mantener una entrevista con el equipo profesional de la Defensoría y por diversos motivos no concurren.

En los casos en que los niños/as y adolescentes o sus familiares concurren a mantener una entrevista en la Defensoría Zonal, el equipo profesional les informa acerca de la situación en que se encuentra la causa judicial y de las funciones que cumple la Defensoría Zonal. En esa entrevista también se intenta obtener más información acerca de la situación social y familiar de los niños/as y adolescentes con el fin de realizar un primer diagnóstico, y en consecuencia elaborar una estrategia de intervención. En esas entrevistas, o en las posteriores que se mantengan con los niños/as y adolescentes o con

sus padres u otros familiares, se intentan consensuar determinadas líneas de acción y se determinan los recursos necesarios a fin de restituir los derechos vulnerados.

Otra acción habitual consiste en solicitar informes a Fundaciones, ONG's, Hogares, escuelas, hospitales, etc., que conozcan al niño, niña o adolescente sujeto de la intervención, a fin de comprender la situación y comprometer a otros actores. En este sentido, el trabajo conjunto con otros equipos (Equipo de Orientación Escolar, Servicio Social de Cesac, etc.) favorece el desarrollo de la intervención.

Una mención aparte merece la situación de los niños que se encuentran institucionalizados, que –como ya se ha señalado- son 49. Si bien no se pudo sistematizar la información sobre las acciones que las Defensorías realizaron en pos de la desinstitucionalización de los niños/as y adolescentes, a partir de los datos registrados se puede señalar que en todos los casos las Defensorías Zonales intentaron contactarse con los niños/as y adolescentes y también con sus familiares y/o referentes. El trabajo con la familia de estos niños/as y adolescentes incluyó la inclusión en programas de sostenimiento o fortalecimiento familiar a fin de lograr una futura reinserción familiar. En algunos casos, se iniciaron acciones tendientes a lograr la revinculación familiar y, luego, establecer si era o no posible la convivencia. En otros, se revieron las distintas situaciones para evaluar la conveniencia de otro tipo de institución, más acorde a la problemática de cada niño/a y/o adolescente. Por último, se identificaron algunos pocos casos en los que se solicitó la declaración del estado de preadoptabilidad.

El seguimiento de los casos supone un trabajo interdisciplinario. Además, en muchos casos, los equipos profesionales de las Defensorías Zonales deben realizar informes periódicos sobre la situación de los niños/as y/o adolescentes que, como ya se ha señalado, son solicitados por los juzgados que mantienen la medida de protección.

La derivación de estos expedientes a las Defensorías Zonales posibilita un tipo de relación más cercana con los niños/as y/o adolescentes involucrados en ellas, en la medida en que el tipo de trabajo que se desarrolla es de carácter territorial y se dirige a fortalecer los vínculos con la comunidad y la red de instituciones barriales. Además, se les ofrece a los niños/as y adolescentes y a sus familias un espacio para que concurren ante cualquier dificultad que amerite la intervención de las Defensorías. Las características de estas acciones implican una diferencia con el accionar habitual de la Justicia. En este sentido, las Defensorías Zonales, a diferencia de los juzgados que se encuentran ubicados en el centro, están distribuidas en diferentes barrios de la Ciudad lo

que permite una mayor proximidad y facilidad para que los niños/as y adolescentes accedan. Por otro lado, mientras que en la Justicia predominaba la formalidad y el escriturismo, las Defensorías privilegian el mantenimiento de entrevistas y las interacciones cara a cara en cada intervención. Otra diferencia está dada por el hecho de que si la justicia para obtener recursos diversos mantenía una relación directa y casi exclusiva con el CONNAF, a partir de la sanción de la ley 26.061 y la intervención de las Defensorías, se generó un cambio en esta relación que posibilitó la articulación con otro tipo de instituciones (gubernamentales, no gubernamentales, de carácter territorial, etc.).

### **Consideraciones finales**

La sanción de la ley 26.061 significó un importante cambio en las modalidades de tratamiento de la infancia, ya que al derogar la antigua Ley de Patronato, coronó un proceso iniciado hacía muchos años atrás cuyo objetivo fue adecuar la normativa interna a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. De esta forma, la nueva ley estableció una serie de procedimientos, mecanismos y medidas que tienden a garantizar los derechos y respetar las garantías que asisten a los niños/as y adolescentes, en su carácter de “sujetos de derecho”.

El proceso de implementación de esta normativa implicó una reconfiguración de los circuitos institucionales tradicionales de atención a la infancia, ya que formalmente limitó la intervención del Poder Judicial y colocó al organismo administrativo de protección de derechos como autoridad de aplicación de la nueva ley. A su vez, inauguró nuevos procedimientos y mecanismos de intervención en tanto derogó la medida de protección de persona y postuló otro tipo de medidas de protección de derechos.

Con estos cambios se inició un proceso de transición que, entre otras cosas, se caracterizó por el traspaso de expedientes judiciales al organismo administrativo de protección de derechos. En este proceso y sus características se focalizó este trabajo.

El relevamiento de oficios judiciales derivados a las Defensorías Zonales permitió conocer las modalidades que asumió ese proceso. Así, en términos generales, se puede decir que de los expedientes judiciales sobre “protección de persona” derivados por los juzgados civiles, en la mayoría de los casos no cesaron la medida. Además, no sólo mantuvieron las medidas iniciadas con anterioridad a la sanción de la ley 26.061, sino

que –una vez reglamentada la nueva normativa– iniciaron nuevas: las tradicionales medidas de “protección de persona” y las ahora llamadas de “protección especial”. Esta nueva nominación también fue aplicada a aquellas causas iniciadas previamente a la nueva ley, y así varios de los expedientes de protección de persona fueron recarautulados como protección especial. A partir del análisis de los datos recabados no se han encontrado diferencias significativas entre dichas carátulas con respecto a las distintas variables seleccionadas. Por ejemplo, no se observaron diferencias en el tipo de solicitud realizada por el juzgado a la Defensoría Zonal según se tratara de una causa carautulada como “protección de persona” o “protección especial”.

Este proceso de derivación de expedientes judiciales, como fue posible observar en este informe, ha sido heterogéneo. Esto puede deberse, en parte, a que la nueva ley no fijó los mecanismos y los plazos para efectivizar el traspaso, en consecuencia quedó librado a cada juzgado decidir cuándo y cómo derivarlos. De este modo, como ya se ha desarrollado, no todos los juzgados derivaron la misma proporción de expedientes, ni lo hicieron en los mismos tiempos, como tampoco tuvieron el mismo objetivo. Además, no ha sido posible establecer si los juzgados han derivado la totalidad de las causas de protección de persona y/o protección especial que se encontraban tramitando, lo cual permitiría por un lado, contextualizar el dato referido a los oficios judiciales recibidos por el Consejo de Derechos, y por otro, conocer más acabadamente las modalidades de derivación de los juzgados y comprender si éstas han sido, o no, selectivas o discrecionales. Es decir, al no contar con este dato no podemos conocer si los juzgados han reservado una cantidad de causas para seguir interviniendo o si han cesado otras sin dar intervención al organismo administrativo, y en cualquiera de los casos cuál fue el criterio utilizado. En una segunda etapa de trabajo se intentará conocer el total de expedientes “protección de persona” y “protección especial” tramitados hasta septiembre de 2007.

Por otra parte, a partir de la sistematización y análisis de las solicitudes que, en el momento de la derivación de causas, realizan los juzgados a las Defensorías Zonales se puede observar que desde el Poder Judicial el organismo administrativo de protección es visualizado como una especie de “auxiliar de la justicia”. Ello porque, en muchos casos, los juzgados solicitan la realización de informes socio-ambientales, de informes de seguimiento al grupo familiar, de evaluaciones sobre la relación vincular de los niños/as y adolescentes y sus familias, o piden simplemente la designación de un letrado para los

niños/as y adolescentes. A su vez, en los casos en que la derivación se realiza para que el organismo adopte las medidas de protección que estime convenientes según lo estipulado por la ley 26.061, los juzgados demandan la remisión de informes mensuales o bimestrales –con carácter obligatorio bajo apercibimiento- acerca de la situación y de las medidas adoptadas por la Defensoría Zonal. De esta forma, se observa que los juzgados consideran que las Defensorías Zonales deberían rendirles cuentas de su accionar. En este sentido, se puede decir que la Justicia concibe al Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes no tanto en su carácter de organismo administrativo de aplicación de la normativa, sino que lo posiciona en un lugar subordinado.

En función de estas características, podría pensarse que la relación que el Poder Judicial crea con el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes guarda similitudes con la que tradicionalmente mantuvo con el CONNAF, en tanto este último organismo actuaba como un complemento de la Justicia y aplicaba lo dispuesto por ella.

La ley 114 y posteriormente la ley 26.061 ubicó al Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como el organismo de aplicación de la normativa, y no sólo un organismo de promoción y defensa de los derechos de los niños; este nuevo lugar originó distintos debates entre los equipos profesionales de las Defensorías Zonales acerca de la implementación de la norma y de la aplicación de las medidas de protección de derechos.

Las Defensorías Zonales no sólo vieron incrementado su trabajo ya que como lo desarrollamos en este trabajo recibieron los expedientes judiciales, sino que también tuvieron que asumir un nuevo rol.

Tal como lo desarrolla el Manual de Procedimientos, se fijaron las modalidades de intervención de las Defensorías Zonales, estableciendo que si los niños, niñas y adolescentes se encontraban residiendo con su grupo familiar, se debía solicitar el cese y el archivo de las medidas “Protección de Persona” y “Protección Especial”. Otra característica que adoptan es la de constituirse como parte en los expedientes y a partir de allí no sólo solicitar el cese del expediente, sino también la modificación de la medida que hubiera adoptado el Poder Judicial y que, de acuerdo al diagnóstico del equipo técnico, no fuera la correcta y apelaría la decisión.

Como se ha visto en este informe, una gran parte de los expedientes de protección de persona –al haber sido iniciadas mucho tiempo atrás- contenían información

desactualizada sobre la situación de los niños/as y/o adolescentes y sus familias, lo que demandó la búsqueda de datos básicos a fin de reconstruir la historia de cada caso y definir la estrategia de intervención a seguir o fundamentar el cese de la medida. Además, si bien no fue un objetivo de este trabajo de relevamiento, merece destacarse que los juzgados comenzaron a derivar también causas de violencia familiar (ley 24.417) para que las Defensorías evalúen la situación de los niños/as y adolescentes y adopten las medidas correspondientes.

Es de destacar además que uno de los postulados centrales de la ley 26.061 refiere a la desinstitucionalización de los niños/as y adolescentes. Este proceso requiere un trabajo individualizado, en tanto se debe evaluar cada una de las situaciones por las que atraviesan los niños/as y adolescentes y sus familias. La complejidad de las diversas situaciones hace que la desinstitucionalización no sea automática ni inmediata. Además, se presentan diferentes dificultades que, entre otras cosas, se deben a que se dispone de un limitado abanico de opciones, a la falta de recursos orientados a fortalecer la situación en la que se encuentran las familias, como así también a los largos tiempos de permanencia en instituciones, lo que trae aparejado una larga desvinculación con las familias y/o referentes afectivos, provocando en algunos casos la ruptura de los vínculos familiares. Este nuevo lugar ocupado por las Defensorías Zonales es percibido de diferentes maneras por los niños/as y adolescentes y sus familias. Según el relato de algunos profesionales, muchas personas se muestran reticentes a cualquier tipo de intervención –incluso a una primera entrevista– ya que asemejan la Defensoría Zonal al Juzgado, mientras que otras no acuden por desconocer las funciones de las Defensorías Zonales y del Consejo de Derechos.

Esta reticencia podría deberse, entre otras razones, a los largos recorridos institucionales a los que han sido sometidos los niños/as y adolescentes y sus familias, y a las intervenciones superpuestas de diferentes organismos que no pudieron brindar respuestas satisfactorias ni revertir la situación que las originó. Este tipo de intervenciones dio lugar, además, a la generación de relaciones de dependencia que llevaron a naturalizar a la Justicia como un lugar ordenador de relaciones y proveedor de determinados recursos.

La realización de este trabajo ha permitido contar con un corpus de información sobre el proceso de transición inaugurado con la sanción de la ley 26.061, lo que permitió reflexionar sobre las modalidades que adquirió su puesta en práctica. Esta transición

implica un reordenamiento de las prácticas institucionales y la implementación de nuevos procedimientos para poder garantizar los derechos de los niños/as y adolescentes. En este sentido, este trabajo al permitir visualizar las características de este proceso, posibilita reflexionar sobre las cuestiones que aun se encuentran por resolver para hacer realmente efectivos los postulados de la ley. Así, no sólo es necesario que las distintas instituciones y organismos que trabajan en la promoción y garantía de los derechos de la infancia revean y modifiquen muchas de sus prácticas, sino también resulta imprescindible la generación de más y mejores recursos para que los niños/as y adolescentes puedan acceder a bienes sociales básicos. Para finalizar, es importante destacar que sin el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas, que puedan sostenerse en el tiempo, y sin voluntad política de sostener estos cambios, los postulados de la nueva ley quedan en un enunciado vacío.

Por último, vale recordar que el sistema de protección integral de derechos supone no sólo órganos administrativos de protección de derechos, sino también órganos judiciales de protección de derechos, camino que todavía en la CABA hay que recorrer.

## **Bibliografía consultada**

Departamento de Políticas Públicas e Investigación “La judicialización de problemáticas económico-sociales. Un análisis de casos de protección de persona” Departamento. CDNNyA. Año 2006

Rodríguez, Laura y Blanck, Ernesto (2006) “Ley 26.061: intervención estatal y medidas de protección”, en: García Méndez, Emilio (comp.) Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Análisis de la ley 26.061*, Editores Del Puerto, Fundación Sur, Buenos Aires.

Valobra, Karina (2001) “Control sociopenal en sede civil”; en: Revista Justicia y Derechos del Niño, N° 3, Unicef, Buenos Aires.

## **\*DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INVESTIGACIÓN**

### Directora

Cristina Erbaro

### Departamento de Evaluación y Políticas Públicas

Mercedes Romera

### Departamento de Investigación

Carmela Vives

### Equipo de Trabajo

Carolina Ciordia, Martina García, Silvia Jans, Carla Villalta