

IMPLEMENTACION DE LA LEY DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. INCUMPLIMIENTO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y DE LA MUNICIPALIDAD DE LA PLATA. OBLIGACION DE ATENDER LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE. –

(R)-15928-"ASOCIACION CIVIL MIGUEL BRU Y OTROSC/ MINISTERIO DE DESARROLLO SOC PCIA BS AS Y OTRO/A S/ AMPARO"

La Plata, 22 de Mayo de 2012.-

AUTOS Y VISTOS: Estos autos caratulados "ASOCIACION CIVIL MIGUEL BRU Y OTROS C/ MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y OTRO/A S/AMPARO", en trámite por ante este Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, de los que:-

RESULTA:-

1. Que a fs. 52/73, se presentan Ilda Abes, madre del niño Cristian O. González; Liliana Verónica Gibert, madre del niño Cristian Oscar Gibert Jiménez; Rosa Schoenfeld Bru, Presidenta de la Asociación Civil Miguel Bru; Marina Cappello, Docente Titular de la Cátedra de Trabajo Social V de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP; Anatilde Esther Senatore, Directora del Centro de Orientación para Familiares de Detenidos, Facultad de Trabajo Social de la UNLP; y los directivos de la Asociación Proyecto Productivo y Ecológico; con el patrocinio letrado de Carola Bianco, Ariel Hernan Bergerot y Marcelo Dario Franchino invocando su legitimación colectiva en los términos del art. 43 de la C.N. y 20 inc. 2 de la C.P.B.A, quienes accionan contra el Estado Provincial (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires) y la Municipalidad de La Plata; por su omisión en el cumplimiento de las normas internacionales, nacionales y provinciales de promoción y protección de los derechos del niño, respecto de todos los niños y niñas que se encuentran en situación de calle y, en particular, de aquellos quienes -a la fecha de interposición de la demanda- vivían, desde hace

aproximadamente doce meses, en la Plaza San Martín sita en calle 7 entre 51 y 53 de ésta ciudad.-

Manifiestan acerca de la omisión en la que incurre el Ministerio de Desarrollo Social, y su área respectiva (Subsecretaría de Niñez y Adolescencia), como así también, el municipio platense, en el abordaje de la problemática, sin brindar, en forma eficaz, una solución inclusiva a estos chicos en un modelo de integración adecuado a ellos y a su interés superior. Que esta conducta ha redundado y redundará en una sistemática lesión ilegal y actual, a sus derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos en la Constitución Nacional (art. 16, 28, 33, 75 inc. 22 e inc.23), en los instrumentos internacionales de derechos humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos: art., 1, art. 2, art. 7, art. 12, art. 16, art. 25, art. 30; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: art. II, art. VI, art. VII, art. XII, art. XIII, XV; Convención Americana sobre Derechos Humanos: art. 1, art. 2, art. 11, art. 17, art. 19, art. 24, art. 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: art. 2; 4; 5, 1); art. 10, art. 11, art. 13, art. 12, 1), 2); art. 24 y art. 28; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: art. 10, art. 14, art. 17; Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: arts. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 18, 20, 24, 27, 28, 31) que la integran y en la Constitución Provincial (art. 11, art. 35, art. 36 inc. 1, 2 y 8, art. 56). –

Con la presente acción de amparo los peticionantes pretenden la efectiva implementación de la Ley 13.298 y, a tal fin, solicitan que el Poder Ejecutivo, proceda a crear, poner en marcha, resolver y/o garantizar el cumplimiento de los programas que permitan el efectivo ejercicio de los derechos de los niños y niñas, sin discriminación, de manera inmediata y sin dilaciones. –

En particular, persiguen la urgente y efectiva puesta en marcha de los Consejos Locales que prevé la citada ley, así como una red de contención y abordaje de la problemática de los niños en situación de calle, que incluya una amplia convocatoria a las entidades y Organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la temática de la niñez. –

Relatan que durante el año 2008 la cátedra de Trabajo Social IV de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata y la Dirección de

Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, acordaron el inicio de prácticas pre-profesionales de estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social, en el marco del Programa de Chicos en situación de calle.-

Que según manifestó la entonces Directora de Niñez del Municipio, dicho programa dependía tanto del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, cuanto de la Municipalidad de La Plata, que contaba con cuatro operadores de calle y dos talleristas, quienes desarrollaban actividades deportivas y talleres de construcción de juguetes. Asimismo, informó que de acuerdo a un relevamiento municipal, existían más de 200 chicos en situación de calle. –

En el momento en el que se iniciaron dichas prácticas, los trabajadores del Programa tenían como espacio de intervención, las Plazas San Martín y Moreno, en la que vivían chicos de distintas zonas de La Plata, con la finalidad de generar un vínculo con los jóvenes para abordar los casos particulares mediante la interacción en los talleres. –

La ausencia de recursos materiales para trabajar y/o plantear otras alternativas, sumado ello a las condiciones de precariedad laboral de los operadores y talleristas del programa, impidió el sostenimiento de los talleres, razón por la cual los trabajadores informaron a los estudiantes de la carrera mencionada que habían tomado la decisión de dejar el espacio físico de intervención para planificar un programa serio con el cual abordar la situación de estos chicos. –

Ante la ruptura del vínculo entre los trabajadores del Programa y los chicos viviendo en situación de calle, el grupo de prácticas evaluó otras alternativas, puesto que consideraban ostensible el riesgo ante el que se encontraban los niños, al dejarlos sin ninguna protección institucional, adoptando como estrategia fundamental la generación de redes entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y personas interesadas para velar por el cumplimiento de la legislación existente en la materia y por la protección necesaria para los chicos. –

Así se originó el grupo denominado “*Autoconvocados por los Derechos de los Pibes en situación de Calle*”, integrado por organizaciones sociales y de

derechos humanos, instituciones académicas y personas interesadas en la problemática, algunas de las cuales tenían trayectoria en la materia (Asociación María Claudia Falcone, Comisión Vecinal Luz de Villa Montoro, Grupo Ateneo Libertario y Casa Hermanos Zaragoza). También se nutrió de la participación de estudiantes y docentes de las Cátedras de Trabajo Social IV y Trabajo Social V de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, estudiantes y docentes de diversas cátedras de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, y de otras Facultades de la UNLP. –

Señalan que la actividad comenzó con una olla popular nocturna, cuyo objetivo inmediato fue realizar acciones para contener a los niños que vivían en la Plaza San Martín cubriendo, por un lado, la necesidad alimentaria y, por el otro, las previsiones de la Ley 13.298. Luego de cuatro días en que se venía llevando a cabo la olla popular, con fecha 25 de julio, un grupo de hombres y mujeres vestido/as de civil, algunos de ellos identificándose verbalmente como policías, armadas con palos, cadenas y armas de fuego golpearon y lesionaron a los 15 niños que vivían desde hace un año en la Glorieta de la Plaza San Martín de La Plata, tal como consta en la denuncia penal radicada en la Unidad Fiscal Nº 7 de esta Ciudad. –

Que frente a ello, los niños se dirigieron a pedir ayuda a quienes les resultaban los únicos adultos confiables: los estudiantes y vecinos referidos. Dichas personas los alojaron en la casa del señor Javier Zambrano y juntos se organizaron para contenerlos provisoriamente, luego de la denuncia y diversos reclamos al servicio local, se les brindó una vivienda en la localidad de City Bell como medida de abrigo que luego fue dejada sin efecto por orden judicial, puesto que, según el magistrado interviniente, el lugar no se encontraba en condiciones adecuadas para contenerlos. –

Ante esta situación se conformó un espacio plural que convocó a todas las organizaciones sociales y académicas que trabajan la temática –las que se presentan en autos como actoras- para abordar el conflicto. Se dirigieron a la Municipalidad de La Plata, y se entrevistaron distintos funcionarios a quienes

informaron de los sucesos del 25 de julio solicitando formalmente –por escrito- su intervención en el caso. –

También se dirigieron al Servicio Zonal, dependiente de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia, donde solicitaron medidas urgentes de contención para los niños, y fueron informados que resultaba imposible acceder a una vivienda o alguna otra solución por el momento. –

Que a pesar de las referidas gestiones y reclamos realizados, sólo se dispusieron de manera aislada y reactiva algunas becas para los padres de los niños, aún cuando, atento a la particular problemática de éstos, les resultaba imposible vivir con sus familias. En definitiva, los niños y niñas de mención se encuentran en idéntica situación de vulneración de sus derechos, por lo que consideran evidente que el Estado Municipal y el Estado Provincial están incumpliendo con sus obligaciones asumidas a nivel nacional e internacional, puesto que no existen los programas de promoción y protección de derechos a los que se han comprometido legalmente, y ni siquiera han logrado ofrecer soluciones viables a mediano plazo, para éste pequeño grupo de chicos en situación de calle que vivían o tenían como lugar de referencia la Plaza San Martín. –

Destacan que a partir de las intervenciones realizadas por el grupo de estudiantes de Trabajo Social IV, y por la organización Autoconvocados por los derechos de los Pibes en situación de Calle, se ha logrado efectuar un relevamiento parcial, distinguiéndose como rasgos comunes los siguientes: viven y duermen en la calle, salvo en momentos excepcionales en los que regresan a dormir a su antigua casa por unos días; no concurren a la escuela, al menos desde el año 2007; se hallan sub-alimentados o mal alimentados; tienen serios problemas de adicciones: consumen pegamento, cocaína, marihuana, paco y nafta; su salud es precaria, cargan con innumerables afecciones, algunas de ellas crónicas cuyos tratamientos han abandonado; tienen conflictos con la ley penal; y algunos de ellos han sufrido abuso sexual infantil por parte de las personas encargadas de su cuidado. –

Respecto a las particularidades que presentaba cada niño al momento de la demanda, expresan que han logrado establecer diversas circunstancias personales y familiares que describen exhaustivamente en su presentación; todo lo cual, permite afirmar que en autos se encuentran afectados los siguientes derechos, reconocidos constitucionalmente:-

- el **derecho a la salud**: contemplado en el art. 12 inc. 3 de la CPBA, 75 inc. 22 de la CN y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional, tales como arts. 3 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; arts. 12 numeral 1 y 2 ap. D y 4 numeral 1, 5 numeral 1 y 26 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales; y 24 inc. 2 ap. “e” de la Convención sobre los Derechos del Niño.-

- el **derecho a la educación**: reconocido por el art. 14 de la CN, 28 inc. 1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y art. 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. –

- el **derecho a la alimentación, el acceso a una vivienda digna** en condiciones de seguridad, y el **derecho a crecer en familia**, reconocido por el art. 36 inc. 1 de la CPBA, arts. 5, 9.1 y 18.2 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, art. 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y art. 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. –

Entienden que éste derecho debe interpretarse en un sentido amplio, en el que resulta indispensable el análisis de la situación particular de cada niño y niña, en relación a su entorno social y los vínculos de confianza y afecto implicados en dicho concepto, lo cual puede encontrarse dissociado de la efectiva relación sanguínea y/o su patria potestad. –

- el **derecho a no ser discriminados** por condiciones propias o de sus padres: reconocido en el art. 2 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, 11 de la CPBA, 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2 del

Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, 2 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. –

- el **derecho del niño al descanso y esparcimiento, al juego y al desarrollo de actividades educativas y culturales**, reconocido en el art. 31 de la Convención de los Derechos del Niño. –

Sostienen que tales vulneraciones encuentran su causa inmediata en la omisión del Estado Provincial y de la Municipalidad de La Plata, de dar cumplimiento con lo establecido en la normativa antes citada, y en especial, la falta de implementación de programas de protección de derechos (capítulo III de la Ley 13.298), tendientes a restablecer los derechos vulnerados. –

Expresan que paralelamente, el Estado únicamente se ha vinculado con los niños y niñas en situación de calle, desde su faceta represiva. La detención de éstos niños por causas en conflicto con la ley penal ha sido creciente en los últimos tiempos, y en tal sentido se genera la paradoja de que el Estado termina criminalizando a éstos niños por hechos que tienen su origen en la omisión de haber implementado previamente acciones inclusivas y respetuosas de sus necesidades particulares. –

En punto a la admisibilidad de la vía intentada, sostienen que el amparo colectivo garantiza la efectiva tutela jurisdiccional de los derechos vulnerados de manera rápida y expedita. –

Alegan que el grave perjuicio que se ocasiona a éstos niños no es susceptible de reparación ulterior, dado que la socialización en los primeros años de vida influye notablemente en su desarrollo integral, afectando las características de su personalidad y su interacción con la sociedad. En cuanto al efectivo resguardo de su salud, el perjuicio más patente se observa en el riesgo potencial que implica la falta de acceso a profesionales especializados, insumos, tratamientos, y la falta de articulación con dependencias sanitarias, siendo que en situación de calle las enfermedades resultan cotidianas, y la falta de previsión y cuidados se traduce en un daño material y concreto. –

Indican que los niños y niñas han recibido conjuntamente a su reconocimiento como sujetos de derechos, una particular protección jurídica, especialmente a través de la normativa internacional. Así, suele afirmarse que además de los derechos y garantías con que cuentan los ciudadanos, los niños y niñas poseen un “*plus de derechos*”, determinado por su interés superior. –

Recuerdan que el país suscribió la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), ratificada luego por Ley 23.849, e incorporada a la Constitución Nacional en la reforma del año 1994. Que luego de una extensa demora, tanto la Nación como la Provincia adecuaron su legislación interna mediante la sanción de las Leyes 26.061 y 13.298, respectivamente. –

Fundan también su pretensión en lo dispuesto por la Observación N° 10 del Comité por los Derechos del Niño de la ONU, la Opinión Consultiva 17/98 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Observación General 17 del Comité de Derechos Humanos sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. –

Finalmente, ofrecen prueba, plantean la existencia de cuestión federal y solicitan una medida cautelar de carácter positivo. –

2. A fs. 77 se dio curso a la acción de amparo, requiriendo a los demandados el informe previsto en el art. 10 de la Ley 7166, y se convocó a las partes a una audiencia informativa y conciliatoria prevista para el día 24 de octubre de 2008. –

3. A fs. 79 tomo intervención la Asesora de Incapaces; a fs. 80/88 luce un informe producido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Social; a fs. 94/98 obra un informe complementario referido a la situación particular de cada niño y niña denunciados en autos, producido por la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social; mientras que, a fs. 106/128, se encuentra agregado el informe producido por la Municipalidad de La Plata. –

4. A fs. 153 se presenta la apoderada de la Fiscalía de Estado acompañado el expediente administrativo y produciendo el informe circunstanciado, donde señala que a partir del 11 de enero de 2008, la

Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia (en adelante “*la Subsecretaría*”) suscribió un convenio de adhesión al Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño con la Municipalidad de La Plata, y a partir de esa fecha organizaron su instrumentación. –

Afirma que la Subsecretaría en articulación con la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad (en adelante “*la Dirección*”), han planificado y desplegado una serie de acciones tendientes a restituir los derechos de los niños de autos a través de un abordaje integral e interdisciplinario, aplicando principal atención al restablecimiento con sus vínculos familiares. –

Sostiene que de acuerdo al Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, regulado en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26.061 y la Provincial 13.298 –con su complementaria 13.634-, la estrategia a implementar tiene como finalidad fortalecer los vínculos familiares y las habilidades de crianza de los padres, de manera que sean ellos quienes logren proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de sus hijos, en tanto el ámbito familiar es el lugar principal donde los niños deben desarrollarse. Las formas de restituir derechos deben planificarse junto al niño y su familia, de modo que las estrategias no se imponen unilateralmente por los profesionales intervinientes, sino que se elaboran conjuntamente. En tal sentido, la inclusión de los niños en programas marcos de promoción y restitución de derechos, es sólo una manera de aproximarse a la problemática específica de cada niño. –

Detalla que las áreas de atención de casos de la Dirección y de la Subsecretaría se realiza a través de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Ministerio de Desarrollo Social, con los que se diseña e implementan estrategias de prevención y restitución de derechos vulnerados; y que la Subsecretaría interviene con los Centros de Referencia donde se elaboran estrategias de internalización de normas como se detalla en el “*Anexo: Abordaje y Tratamiento de los Niños Infractores no Punibles por la edad*”. En cuanto a los programas específicos de abordaje de los niños en situación de calle, agrega que la Municipalidad de La Plata, diseñó un programa de abordaje integral que

comenzó con participación exclusiva del personal del Municipio, sumando a la Subsecretaría en la segunda etapa. –

Describe las fases de intervención, que se realizó con amplia participación de actores estatales, de la sociedad civil, de familiares y niños, planificando y ejecutando las siguientes: –

Fase 1: “*Acercamiento y primeros vínculos*” se partió de un relevamiento de niños y niñas en situación de calle en el casco urbano de la ciudad de La Plata.

–

Luego se intentó un acercamiento con los niños en su lugar de parada, y se realizaron actividades callejeras, talleres de construcción de juguetes y actividades deportivas. Al mismo tiempo se inició un proceso de trabajo con referentes adultos, y con instituciones que brindan servicios en el área de educación, salud y recreación, reconstruyendo la historia de intervención estatal de cada niño mediante la recolección de información proveniente de los efectores estatales que tomaron contacto con los mismos. –

Que la intervención se realizó en distintas dimensiones, mediante el trabajo directo con el niño, niña o adolescente, con sus familiares y referentes adultos, a nivel comunitario en las zonas, con instituciones con mandato social de protección a la infancia a nivel territorial, y la articulación de políticas públicas de infancia y control a nivel local y provincial. –

Que a partir de esa intervención integral se procuró reducir el tiempo de permanencia en calle de los niños para que poco a poco vuelvan al barrio, a cuyo fin, fue prioritario restablecer lazos vinculares, de confianza y afectivos con adultos referentes y con los efectores del sistema. –

Fase 2: “*El parador – un lugar común*”. Implementado con el fin de atender a las necesidades inmediatas de alimento y/o descanso; brindar un ámbito seguro que resguarde la integridad física, moral y emocional a fin de proteger y generar un proceso de restitución de derechos adoptando las medidas necesarias. En este ámbito se genera un proceso de intervención para detectar en forma más directa la problemática de cada niño. –

Fase 3: *“Integración de los niños y adolescentes a los barrios”*. Articula con el Programa de Integración Comunitaria, dependiente de la Subsecretaría. Para su implementación se comprometería a las organizaciones comunitarias integrantes de las Mesas Barriales de Niñez y Adolescencia. –

Luego detalla el funcionamiento del Parador, de los equipos profesionales y de los programas que están en marcha; descripciones que coinciden en gran medida con lo informado por la codemandada, Municipalidad de La Plata. –

Por último, la Fiscalía de Estado alega acerca de la improcedencia de la acción interpuesta, atento a la inexistencia de un acto, hecho u omisión manifiestamente ilegal o arbitrario; ofrece prueba informativa y formula reserva del caso federal. –

5. Por su parte, la Municipalidad de La Plata, en su informe de fs. 106/110, y 112/118, también se opuso a la procedencia de la acción, solicitando el rechazo de la misma, por considerar que no se encuentran reunidos los recaudos previstos en el art. 2 de la Ley 7166, 20 inc. 2 de la CPBA y 43 de la CN, puesto que la pretensión impetrada en autos se encuentra cubierta por el accionar de la Dirección de Niñez y Adolescencia del Municipio, mediante el dispositivo programático llamado *“Parador”*, que cuentan con los profesionales y programas destinados a brindar atención a los casos de niños y niñas en situación de calle. –

Señala que el parador *“es un lugar”* que tiene como finalidad atender a las necesidades inmediatas de alimento y/o descanso; brindar un ámbito seguro que resguarde la integridad física, moral y emocional para proteger y generar un proceso de restitución de derechos adoptando las medidas necesarias. Por la noche, el parador (en su sede central o en las instituciones alternativas) cumple la función de albergar, contener, y realizar las primeras entrevistas y vinculaciones de su situación con el fin de trabajar en la restitución de sus derechos o, en el caso de ser posible, a su familia. Durante el día, además genera actividades de integración. –

Que existen diferentes modalidades de abordaje según las estrategias que se establezcan para el tratamiento de los casos y de los actores –dispositivos,

programas, servicios- convocados a tomar participación en las mismas. Son actividades posibles: talleres, acción terapéutica individual o grupal, actividades y talleres recreativos, y cualquier acción que permita iniciar procesos de restitución de derechos vulnerados. –

Denuncia como sedes nocturnas: la Casa o Parador del Centro de Referencia. Como lugares alternativos en Instituciones Oficiales: Hogar Convivencial Constancio Vigil; Hogar Convivencial de Varones; Hogar Convivencial Márquez. Y sedes diurnas: Centro Terapéutico y Materno Evita. Cada uno de estos lugares contaba en ese momento con 2, 3 o 4 plazas para alojar niñas o varones, respectivamente. –

En cuanto a la dotación de profesionales (médicos, psicólogos, especialistas en adicciones, y demás profesionales idóneos, de conformidad a las necesidades que presenten los niños), manifiesta que el Municipio cuenta con distintos dispositivos dotados de un núcleo especializado -equipo técnico altamente capacitado- para realizar diagnósticos diferenciales. –

Que forman parte del mismo los siguientes programas provinciales con los que articula:-

- PAM – Programa de Abordajes Múltiples. –
- CTD – Centro Terapéutico Diurno. –
- SATI- Servicio de Atención y Tratamiento Integral. –
- CTAI- Centro de Tratamiento Ambulatorio Integral. –
- Programa “Barrios Adentro” dependiente del Centro de Referencia. –
- PIC- Programa de Integración Comunitaria. –

Destaca que para la ejecución de estos programas cada municipio establece un plan local. Que a nivel provincial se revitalizó el Programa Integral de Pibes en Situación Calle. Este programa cuenta con un espacio de articulación con organizaciones no gubernamentales con más de 300 convenios a nivel provincial. Y articula para el tratamiento de los casos con los dispositivos anteriormente nombrados. Además cumple funciones de capacitación. En este sentido participó de la capacitación a los operadores de calle del Programa Chicos

en Situación de Calle de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata. –

Que la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia no mantuvo convenio ni vinculación con la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata para el desarrollo de actividades conjuntas referentes a la función del Municipio como Autoridad de Aplicación. Que sin embargo deberá evaluarse la posibilidad de iniciar acciones comunes luego de culminado el presente proceso. –

Con ello entiende que el Municipio ha cumplimentado también lo solicitado por los accionantes en este punto. –

Destaca que cuentan con operadores de calle, quienes toman contacto con los niños que originaron la presente contienda y relata la situación particular de cada niño y niña implicados en la acción de amparo. –

Señala la Municipalidad de La Plata que tiene habilitada una línea telefónica especial para casos de emergencia, dentro de la Dirección de Niñez y Adolescencia, que opera bajo el Número 0800 666 1772, el que ha sido ampliamente publicitado, no sólo mediante folletería y diarios locales, sino que se encuentra en la página web del municipio (www.laplata.gov.ar).–

Finalmente ofrece prueba, plantea la existencia de cuestión federal y solicita el rechazado de la acción. –

6. A fs. 160/164 se realiza la primera audiencia informativa y conciliatoria, convocándose a nueva audiencia para el día 30 de octubre de 2008, instrumentada mediante acta de fs. 240/274, donde se disponen como medidas para mejor proveer la producción de informes circunstanciados por parte del Ministerio de Salud, del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, del Instituto de la Vivienda, del Instituto de Previsión Social, del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aries, acerca de las medidas y programas adoptados para la implementación del sistema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. –

A fs. 209/213 obra una presentación de la parte actora donde insiste en la protección cautelar peticionada, exponiendo la situación puntual de riesgo que corren algunos de los menores de edad identificados en autos. –

7. A fs. 229/238 se presentan las profesoras Susana Leonor Malacalza, María Pilar Fuentes y Elba Verónica Cruz, en calidad de docentes a cargo de la asignatura Trabajo Social IV de la Licenciatura de Trabajo Social de la UNLP, mediante la figura del *amicus curiae*, quienes realizan un informe sobre el funcionamiento real de los organismos administrativos a cargo de la implementación de las leyes 13.298 y 13.634 y un análisis conceptual de la problemática de los niños en situación de calle, puntualizando en la situación concreta de los niños y niñas que fueron abordados desde la cátedra mediante el Convenio de pasantías con el Municipio de La Plata. Finalmente expresan que mediante esta presentación intentan hacer visible la violación sistemática a la libertad que vienen padeciendo los niños en condición más vulnerable de la Provincia, por medio de un trato inhumano y degradante, absolutamente arbitrario y discrecional por parte de los poderes policiales de la Provincia. –

8. A fs. 249, 251 y 275 la Municipalidad de La Plata y la Subsecretaría remitieron copia certificada de los legajos personales correspondientes a los niños involucrados en la contienda de autos, los que fueron reservados en Secretaría. –

9. A fs. 257 el Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2 de La Plata, informa respecto de la causa N° 63.073 caratulada “ASESORIA DE INCAPACES N° 4 –ART. 827 INC. W DEL C.P.C.C.”, iniciada por la Dra. Griselda Margarita Gutiérrez por violación de intereses difusos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle del partido de La Plata contra el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de La Plata.-

10. A fs. 278/280 se presenta la Asesora de Incapaces interviniente en autos solicitando una serie de medidas y dictaminando sobre los legajos personales de los niños y niñas agregados a estos obrados. –

11. A fs. 284 la parte actora denuncia como hechos nuevos, que el día 3-XI-2008 a las 20 horas, algunos de los niños representados en autos se presentaron en el lugar de abrigo sito en calle 72 y 115 de la Ciudad de La Plata, y les fue negado el ingreso en razón de que estaba pautado a las 19.00 horas. Frente a tal negativa, los niños se vieron compelidos a regresar a la calle, y nuevamente recurrieron a solicitar ayuda al domicilio del Sr. Zambrano. Una vez

allí, se requirió la intervención de los responsables del servicio local y zonal, y luego de varias horas, y de comunicaciones con los funcionarios respectivos, a las 22.30 horas se les comunicó que el personal de la Subsecretaría de Niñez pasaría con un móvil para llevarlos nuevamente al hogar. –

Destaca que se trata de los mismos niños que el día jueves fueron privados ilegalmente de su libertad durante más de cinco horas, y golpeados en la Comisaría 1° de La Plata. Como consecuencia de dicha situación, la defensora Poncinibio, una vez que tomó conocimiento del hecho, anotició al fiscal de turno, quien solicitó la medida de abrigo. –

12. A fs. 285/286 la Asesora de Incapaces produce un informe relativo al contacto que ha tomado en la casa de abrigo donde se habían alojado algunos de los niños y niñas. –

13. A fs. 287 se reciben las actuaciones que tramitan ante el Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2. Habiendo declinado su competencia la Magistrada interviniente, se acumulan a las presentes actuaciones.-

13.1. En los autos acumulados, “*ASESORIA DE INCAPACES N° 4 S/ART. 827 INC. W DEL CPCC*” causa N° 15.928 bis, a fs. 1 se presenta la Dra. Griselda Margarita Gutierrez, en su carácter de Asesora de Incapaces en turno, interponiendo demanda contra el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires y contra la Municipalidad de La Plata, para que los accionados cesen en su omisión, retardación e incumplimiento manifiestamente ilegal y arbitrario de las políticas públicas y programas adecuados que restituyan efectivamente a los niños y niñas en situación de calle sus derechos, sociales, económicos y culturales vulnerados por el propio poder administrador.–

13.2. En cuanto a los fundamentos de su pretensión de índole colectiva, relata los sucesos relacionados con los niños y niñas de la Plaza San Martín, quienes fueron objeto de atención por parte de la prensa gráfica, radial y televisiva a mediados del año 2008, apodándolos como “*los pibes de la frazada*” y calificándolos como delincuentes. Señala que en una segunda etapa la Plaza fue el centro de ollas populares organizadas por distintas ONG’s y autoconvocados,

para culminar con el violento desalojo que sufrieron estos mismos jóvenes, por un grupo de personas que pretendían expulsarlos de ese lugar. –

Relata que a raíz de ello, el Órgano Local adoptó una medida especial de protección -abrigo- alojándolos en el Hogar Jorge Bell, y que por las irregularidades de funcionamiento de la institución culminó, para algunos de ellos, con el abandono voluntario del programa y, para otros, en restitución a sus progenitores, pero según considera la Asesora accionante, en ninguno de los casos se restituyeron efectivamente sus derechos, entendiéndose tales acciones constituyeron “una acción de limpieza”. Solicita una medida cautelar, ofrece prueba y funda en derecho su pretensión. –

13.3. A fs. 67/69 la Jueza interviniente dictó la medida cautelar requerida por la Asesora. A fs. 77/83 la Municipalidad de La Plata produce el informe requerido por la Magistrado, en idénticos términos que el producido en estos autos, planteando la incompetencia por conexidad con la presente acción de amparo. A fs. 132/153, se presenta el apoderado de la Fiscalía de Estado, Ernesto Sosa Aubone, contestando la demanda, planteando la incompetencia y solicitando la acumulación con estos autos. –

13.4. A fs. 209 se admite la competencia declinada por la Magistrada interviniente, se acumulan las actuaciones disponiéndose que continúe el trámite mediante el impulso de la acción de amparo. –

14. A fs. 288 vta., se dispone la formación por separado del incidente caratulado “ASOCIACION MIGUEL BRU Y OTROS S/ INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR” (causa N° 15.928 ter), donde tramitó la medida cautelar requerida por la Asesora de Incapaces, Adriana Montoto, con relación a los niños allí identificados, la que resultó radicada definitivamente por ante el Tribunal de Familia N° 2 de La Plata, conforme certificación de fs. 579. –

15. A fs. 291/299 de las presentes actuaciones, acumulados los elementos de convicción necesarios, se dicta la medida cautelar peticionada por los accionantes. –

16. A fs. 309/325, 371/396, 424/438 y 526/532, se agregan los informes producidos por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación, y el Instituto de la Vivienda. –

17. A fs. 469 se disponen medidas para mejor proveer y a fs. 1027 se recibe la causa a prueba. –

18. A fs. 1031/1032 se disponen medidas de pruebas relacionadas con la denuncia de incumplimiento de la medida cautelar dictada en autos. Con la documentación remitida por la Dirección de Automotores y Embarcaciones Oficiales de la Provincia de Buenos Aires, se formó legajo por separado, caratulado *“ASOCIACIÓN CIVIL MIGUEL BRU Y OTROS S/LEGAJO DE INFORME PRODUCIDO POR LA DIRECCIÓN DE AUTOMOTORES Y EMBARCACIONES”*, sin numeración independiente. –

19. A fs. 1380 se ordena la producción de informes a requerimiento de la Asesora de Incapaces, Adriana Montoto, y con su contestación se formó el legajo separado, caratulado *“ASOCIACIÓN CIVIL MIGUEL BRU Y OTROS S/ INFORME DEL DIRECTOR DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA PLATA Y DEL SERVICIO ZONAL A PEDIDO DE LA ASESORA DE INCAPACES N° 3”*, causa N° 15.928 . –

20. Encontrándose reunidos los elementos probatorios e informativos oportunamente requeridos, se llamaron autos para dictar sentencia, y: –

CONSIDERANDO:-

1. La etapa informativa y de conciliación. –

Que atento al carácter de los derechos fundamentales implicados, cuya satisfacción supone el desarrollo de acciones positivas por parte del Estado, en la presente contienda las partes fueron convocadas a dos audiencias informativas y conciliatorias a fin de tomar conocimiento acerca del estado de implementación de la Ley 13.298, así como de la organización y funcionamiento de las distintas áreas que involucra esta normativa. Asimismo se recabó información, vinculada a la protección inmediata de los niños, niñas y adolescentes denunciados en autos. –

1.1 Audiencia del 24-X-2008: Dicho acto se celebra con la presencia de las partes y se logró un amplio debate acerca del estado de situación de los niños,

niñas y adolescentes denunciados en autos, y de aproximadamente 120 casos - según relevamiento del Municipio- que se encuentran en la misma situación en la ciudad de La Plata. También se ingresó al tratamiento de algunos detalles referidos al estado de salud de estos niños y adolescentes, su necesidad de lograr un lugar donde alojarse y encontrar contención hasta tanto se logre revincular a los mismos con sus familias o, en su caso, con algún otro grupo que los reciba. Por su parte, tanto el Estado provincial como el municipal, hicieron referencia a la forma en que se encuentran trabajando con estos casos, la tarea que han llevado adelante con los operadores de calle y los talleristas, la necesidad de cambiar de estrategias, que se encuentran diseñando y poniendo en funcionamiento distintos centros para alojar y contener a los niños, siempre que exista acuerdo y voluntad de su parte atento a que la Ley no les permite intervenir sin dicho consentimiento.

–

Las autoridades provinciales y municipales consideran que no existe omisión en la implementación del sistema legal sino que, atento a la complejidad de los casos, el tiempo que lleva el proceso de acercamiento con los niños y su posible restitución al medio familiar, hace que los actores se muestren disconformes con dicho accionar, interpretando que existe omisión. En este sentido, destacan la existencia y funcionamiento de los paradores, la línea telefónica, los operadores de calle y las mesas barriales –diecisiete en total-. Para los casos puntuales, señala el Municipio que gestionaron becas o ayudas -vgr. materiales para mejorar la vivienda- para las madres con chicos internados en centros de rehabilitación. –

La Subsecretaría por su parte, manifiesta que tienen una organización geo-referencial a través de servicios locales y zonales que se corresponden con las regiones educativas, se trabaja en promoción y restitución de derechos, que en el Centro de Referencia de calle 61 entre 115 y 116 se abordó la restitución de derechos a estos chicos. Que la restitución se realiza teniendo en cuenta la integralidad de los derechos de los niños, y no se interviene sino hay voluntad, puesto que no pueden intervenir coactivamente. Con relación a lo pretendido en la demanda acerca de un lugar que opere como centro de referencia, refiere que "El

Parador" de calle 23 entre 68 y 69, es un espacio adecuado para los chicos, donde ellos pueden entrar y salir libremente. En el proceso de intervención se logró el regreso al hogar de algunos de ellos. Los chicos acuerdan y suscriben los compromisos que asumen en esos lugares. –

En cuanto a la política pública que prevén los Consejos Locales y las Mesas Barriales, la Dra. Orleáns aclara que los Consejos todavía no funcionan, pero que en La Plata se implementaron abiertamente las Mesas Barriales, como centro de intercambio con las distintas organizaciones públicas. Relata que constituyen un espacio de organización comunitaria, no de resolución de problemas; allí se reclama y se practica la derivación. Se relaciona con las primeras instancias organizativas, salitas barriales, escuelas, etc. Se lleva información de los distintos organismos, la mesa detecta problemas y los aborda, si no cuenta con los medios para resolverlos, los deriva al Servicio Local que se articula con el Zonal. –

Al ser interrogados respecto de los abordajes, el Municipio señaló que se basan en los protocolos de Provincia y en la evaluación de muchos profesionales, aclarando que en los legajos personales surgen los trabajos que se realizaron con los chicos cuando se establecían los lazos, iban luego a la oficina del profesional. –

En cuanto al tratamiento que se les brinda a estos jóvenes en Hospitales Públicos y cómo se articula el trabajo de la SPA y adicciones, la Dra. Orleans señaló que las Resoluciones N° 171 y 172 del Ministerio de Desarrollo Social fueron dictadas para articular el trabajo de salud y adicciones, de acuerdo a ello, todo chico que va a ser derivado a una comunidad terapéutica, deber poseer un informe especial. –

En esta instancia de primer acercamiento, las partes acordaron celebrar una nueva audiencia. –

1.2 Audiencia del 30-X-2008: En este acto se realizó un análisis detallado de la situación particular de cada uno de los niños y niñas, implicados en autos, requiriéndose a los demandados que acompañen los legajos personales

para una mejor evaluación de las intervenciones y procedimientos llevados adelante. –

El Municipio señaló que se encontraban trabajando en el programa de integración comunitaria que permite saber quiénes son los niños en diferentes situaciones de riesgo, a través de las Mesas Barriales. Manifiesta que este programa se encontraba en formación, y que a esa fecha se hallaban en la fase de capacitación. El objetivo era que cada chico sea becado. En cada Mesa –según el Municipio- estaban previstas las organizaciones que iban a trabajar en este proyecto, que en ese entonces eran ochenta. La Provincia es la que sostiene y proyecta este "*Programa de Integración Comunitaria*" (PIC). El presupuesto sería de 50 millones de pesos, aunque no recuerdan exactamente, cuanto sería destinado a los 36 distritos. –

Finalizando el acto se dispusieron, como medidas para mejor proveer, diversos informes requeridos al Ministerio de Salud, al Ministerio de Infraestructura, al Instituto de la Vivienda, al Instituto de Previsión Social, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aries, para que informen acerca de las medidas y programas adoptados para la implementación del sistema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. –

2. El proceso cautelar. –

Que en atención a la índole de los derechos invocados en la pretensión cautelar reconocidos en diversas normas de carácter internacional, teniendo en consideración la extrema gravedad de los hechos relatados por los accionantes y la necesaria la implementación de los distintos engranajes que propone el nuevo régimen de la citada ley, cuya dilación implicaría desatender los más básicos deberes, no solo de la función jurisdiccional, sino de la condición humana que ostentan los involucrados en el presente proceso, a fs. 291/299 se dictó una medida cautelar de carácter positivo que implica brindar urgente protección y resguardo de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de calle en la ciudad de La Plata, quienes enfrentan un grave riesgo psicofísico por la

situación de abandono y marginación social que padecen, hasta tanto recaiga sentencia firme. –

2.1 Se ordenó así, a la Administración provincial y subsidiariamente a la municipal, la atención de las siguientes prioridades en el ámbito de sus respectivas competencias: –

El funcionamiento un **Parador**, con suficiente infraestructura y personal idóneo para cubrir las necesidades básicas de alimento, higiene, descanso, recreación y contención, de los niños, niñas y adolescentes que requieran esta asistencia, sea en forma espontánea o a requerimiento de quienes puedan petitionar por ellos, con atención durante las veinticuatro horas del día. Dicho centro debía contar con asistencia terapéutica, talleristas, asistentes sociales, asistencia médica, y operadores con experiencia en tratamiento de adicciones. –

La existencia de un **Servicio Hospitalario Especial** para niños en riesgo, que garantice la atención de los mismos durante las veinticuatro (24) horas del día, con profesionales psicólogos y médicos especialistas en clínica, pediatría, toxicología y psiquiatría, especializados en salud mental infanto juvenil, para la evaluación de los menores derivados por el servicio local o zonal. La implementación de dicho servicio, debía contar al menos con dos (2) plazas para internación en crisis. –

El inmediato traslado a un **Centro de Tratamiento Terapéutico** -público o privado- de los niños, niñas o adolescentes que, como consecuencia de la evaluación profesional que se ordena en el apartado anterior, presenten riesgos para la vida o la salud propia o de terceros; con conocimiento inmediato del Ministerio Pupilar y de los Jueces competentes.–

La disposición inmediata de dos (2) **Automotores** para el traslado de los niños a los centros asistenciales, por parte del servicio local o zonal. –

La ampliación del **Servicio de Atención Telefónica** destinado a la recepción de denuncias vinculadas a la vulneración de los derechos de niños/niñas y adolescentes durante las veinticuatro (24) horas del día. –

La ampliación del plantel de **Operadores de Calle** en cantidad suficiente, de acuerdo a la división territorial de la ciudad de La Plata, de modo

que se garantice la presencia de al menos un operador por cada barrio, y dos suplentes, para identificar a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad para su atención y o tratamiento adecuados, como también tomar conocimiento de sus familiares o vínculos primarios. –

La implementación y ejecución efectiva y urgente de los distintos **Programas** diseñados y presentados en autos por parte del Ministerio de Desarrollo Social, en especial el Programa de Atención Integral a Niños y Adolescentes en Situación de Calle -aprobado por Resolución 565/97 del ex Consejo Provincial del Menor- y el PIC. –

La formación de un **expediente administrativo** por cada niño abordado en el servicio local, donde se habrá de dejar constancia de todos sus datos personales y familiares y la evaluación psicofísica de los mismos, dando intervención al Ministerio Pupilar o los Jueces competentes en caso de ser necesario, cumpliendo con los recaudos formales previstos por el Decreto Ley 7647/70 y la Ordenanza General 267/80 para la confección de los mismos. –

La **difusión amplia** de los principios, derechos y garantías de la niñez y la adolescencia, consagrados en el ordenamiento jurídico (art. 17 de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 26.061 –Título II-, art. 36 inc. 2 de la Constitución Provincial)-, en los medios de comunicación masiva de mayor circulación de la ciudad de La Plata. –

La instrumentación de las acciones conducentes para, individualizar, prevenir, detectar y denunciar la **distribución, comercialización y/o facilitación del consumo de estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros productos químicos nocivos para los menores de edad** (art. 33 de la Convención de los Derechos del Niño), en cada uno de los barrios de la ciudad de La Plata. –

2.2. Tanto la Fiscalía de Estado como la Municipalidad de La Plata, apelaron la mentada medida cautelar con cuestionamientos análogos. Sin embargo, con fecha 5-V-2009 y 9-VI-2009, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, resolvió rechazar ambos recursos y confirmar el pronunciamiento impugnado, por considerar que los requisitos propios de las resoluciones cautelares, se encontraban suficientemente acreditados,

resaltando la índole de los bienes que se procuran tutelar; a excepción de las medidas vinculadas con la disposición de un Servicio Hospitalario Especial y la instrumentación de acciones tendientes a prevenir el acceso de los niños a estupefacientes u otras sustancias químicas nocivas para su salud (adoptadas en los apartados 1.2 y 1.10 del resolutorio cautelar), por considerar la Alzada que dicha decisión excedía el marco de petición formulado por los accionantes. –

2.3 Con motivo del incumplimiento de la medida cautelar, formulado por los actores, reunidos los informes necesarios, e incorporadas las medidas probatorias dispuestas a tal fin, a fs. 1272/1280 se declaró parcialmente incumplida la medida cautelar decretada en autos a fs. 291/299, con relación a las obligaciones impuestas a la Administración Provincial y a la Municipalidad de La Plata, para disponer el funcionamiento de un parador para chicos en situación de calle, el funcionamiento regular y continuo del servicio de atención telefónica, la implementación y ejecución de programas, la difusión de los derechos del niño y la presentación de informes periódicos. Se dispusieron sanciones conminatorias a los funcionarios responsables, las cuales resultaron revocadas por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, por considerar que no se hallaba demostrado el incumplimiento del mandato cautelar (conf. CCALP, causas N° 9514, res. del 8-X-2009; y N° 9515, de la misma fecha).–

3. La legitimación para demandar. –

En cuanto a la cuestión principal traída a debate, adelanto que, sin abordar las apreciaciones académicas relativas al tipo de legitimación que se corresponde con el caso, circunstancia que ya fuera suficientemente tratada por la Corte Suprema de la Nación en el muy comentado caso “*Halabi*” (sent. del 24-II-2009), entiendo -junto a autorizada doctrina- que para caracterizar a la nueva especie de derechos surgida de los artículos 41 y 42 de la Ley Suprema reformada en 1994, no debe acudirse a la perspectiva de la titularidad de los intereses, sino a los efectos de las sentencias toda vez que lo que hace singulares a estos nuevos derechos es su protección judicial (García Pulles, Fernando, “*Vías procesales en la protección de los derechos al ambiente*”, LL, 1995-A, 851 y ss.; “*Efectos de la Sentencia Anuladora de un Reglamento. Perspectivas Procesales*,

Constitucionales y de Derecho Administrativo", LL 2000-C, 1166; y "Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las leyes que vulneran derechos de incidencia colectiva. ¿El fin del paradigma de los límites subjetivos de la cosa juzgada? ¿El nacimiento de los procesos de clase?". LL 04/03/2009, pág. 4), y ésta protección se les otorga, explícita e implícitamente en el artículo 43 de la CN.

–

En autos se presentan, tanto los afectados directos -madres de niños y niñas en situación de calle- como organizaciones no gubernamentales (Asociación Civil Miguel Bru, Autoconvocados, Titulares de Cátedra de la Carrera de Trabajo Social de la UNLP), por un lado, y el Ministerio Público Pupilar -Asesoría de Incapaces N° 4 de La Plata- por el otro; todos reclamando la efectiva y eficiente implementación del nuevo régimen legal de protección de la infancia en la Provincia de Buenos Aries, a fin de promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle en la ciudad –y partido- de La Plata.–

De tal modo, la materia en debate en el proceso determina el efecto generalizado del pronunciamiento perseguido, por la sencilla razón de que el agravio es generalizado (y por tanto no diferenciable), y que potencialmente incidirá sobre todas las personas que se encuentren en la misma categoría. Es lo que alguna doctrina denominaba "*intercomunicación de resultados*", tanto en los efectos dañosos de la conducta cuestionada, como en los efectos positivos de la reparación lograda. Es por ello que el Constituyente se refiere a derechos "*de incidencia*" colectiva, y esto se debe sencillamente al efecto "*expansivo*" del perjuicio, y no a la cantidad de titulares del derecho, lo cual no es en absoluto relevante toda vez que la satisfacción de uno de los interesados no es posible sin la del resto. –

Lo dicho me lleva a considerar necesaria la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte. Esa indivisibilidad se presenta con el incumplimiento o el irregular funcionamiento del sistema de promoción y protección de los derechos del niño sancionado por la Ley 13.298 que se le endilga a las demandadas y que ha quedado suficientemente acreditado en

autos, conforme se ha de desarrollar seguidamente. Con lo cual sería un dispendio jurisdiccional obligar a cada afectado por esa irregularidad a iniciar un proceso individual, a la vez que evitaría el escándalo jurídico de sentencias contradictorias. –

Por otra parte, tal como lo reconoce la Corte Federal en “*Halabi*” (Fallos 332:111), si bien no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las denominadas acciones de clase, ello no es óbice para que los jueces otorguen debida operatividad a las cláusulas constitucionales: “...*Este aspecto resulta de gran importancia porque debe existir una ley que determine cuándo se da una pluralidad relevante de individuos que permita ejercer dichas acciones, cómo se define la clase homogénea, si la legitimación corresponde exclusivamente a un integrante de la clase o también a organismos públicos o asociaciones, cómo tramitan estos procesos, cuáles son los efectos expansivos de la sentencia a dictar y cómo se hacen efectivos. Frente a esa falta de regulación la que, por lo demás, constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible, para facilitar el acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido, cabe señalar que la referida disposición constitucional es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular. Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías [Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492]”.*–

encauzar los trámites por vías expeditivas y evitar que el rigor de las formas pueda conducir a la frustración de derechos que cuentan con tutela de orden constitucional’ (Fallos 324:122; 327:2127; 329:2552 y 331:453, entre muchas otras). –

Asimismo, e

Es que más allá de la parafernalia discursiva del formalismo, que en la justicia administrativa bonaerense tradicionalmente ha cercenado el acceso a la jurisdicción, lo que verdaderamente debiera importar a los operadores del derecho (si verdaderamente se pretende la realización del valor “*justicia*”) es la vigencia irrestricta de los derechos sustanciales que consagra el ordenamiento jurídico, superando los ápices formales que obstan a su realización, mediante una interpretación dinámica y funcional, conforme al citado objetivo, en tanto sea respetado el debido proceso adjetivo. En tal sentido, no puedo menos que coincidir con Warat, al afirmar que “*en el derecho no existen sentidos completos, significaciones claras, sin coincidencia ideológica, sin una complementación valorativa [...] una nueva norma general aplicada por los mismos órganos judiciales, puede, en ciertos casos, producir sólo una mudanza de significantes si los viejos intereses no permiten que surjan nuevas significaciones*” (Warat, L.A., *El derecho y su lenguaje*, ed. Coop. de Der. y Cias. Soc., Buenos Aires 1976, pág. 173), permitiéndome agregar que este es, en definitiva, el gran desafío de esta nueva justicia contencioso administrativa.–

Con igual criterio, la Suprema Corte Provincial ha resuelto que “*El Derecho procesal, el proceso en sí mismo, las formas y modos rituales en que él se vertebra, no tienen otro fin que actuar como instrumentos para el debate y el reconocimiento de los derechos sustanciales y el resguardo de las garantías constitucionales. Poco y nada se necesita para prontamente advertir que esta función del proceso se agudiza, hasta alcanzar su máximo de instrumentalidad, cuando el mismo es puesto al servicio del interés superior del niño, cuya consideración primordial se impone a toda institución o autoridad, incluida entre ellas las judiciales [art. 3º, “Convención de los Derechos del Niño”] (SCBA, Ac. 90.868, “C., M. y otra c. Osmecon Salud. Amparo”, sent. del 15-XII-2004). –*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene resuelto que “*Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de*

desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas” (Opinión Consultiva N° 16. “El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal”, del 1-X-1999, párr. 119). –

Con respecto a la especial situación de los niños, ha señalado que “es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento” (Opinión Consultiva N° 17. “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, del 28-VIII-2002, párr. 96).

–

Contemplando esa diferenciación, el art. 1 -in fine- de la Ley 26.061 -de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes- consagra una protección específica al señalar que “La omisión en la observancia de los deberes que por la presente corresponden a los órganos gubernamentales del Estado habilita a todo ciudadano a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos, a través de medidas expeditas y eficaces” (art. 1). –

En análogo temperamento, la legislación local dispone que todos los derechos reconocidos a los niños –tanto por los instrumentos internacionales como por la Constitución y las leyes-, se deberán “asegurar con absoluta prioridad” (conf. art. 6, Ley 13.298). Dicha preferencia comprende –según su art. 7 in fine- la prevalencia en la exigibilidad de su protección jurídica, cuando sus derechos colisionen con intereses de los mayores de edad, o de las personas

públicas o privadas. Del mismo modo, el art. 4 último párr. establece que *“En aplicación del principio del interés superior del niño, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de todos los niños, frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros”*. –

En definitiva, cuando los niños encuentran vulnerados sus derechos, las acciones tendientes a restablecer su ejercicio impone a las autoridades estatales en general, y a los magistrados muy en particular, la adopción de medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías, por lo que cualquier cortapisa ritualista a la admisibilidad de la acción resultaría inadmisibile, máxime teniendo en cuenta las dificultades –cuando no impedimentos lisos y llanos- de acceder a la justicia que experimentan los menores de 18 años de sectores sociales desaventajados. –

En este contexto, juzgo que el amparo constituye una herramienta idónea que permite canalizar las pretensiones de alcance colectivo en los supuestos vinculados a la afectación de derechos fundamentales, tal como lo ha normado la nueva Ley de amparo N° 13.928 en su art. 4 (texto según Ley 14.192): *“Tienen legitimación para accionar por vía de amparo el Estado, y toda persona física o jurídica que se encuentre afectada en sus derechos o intereses individuales o de incidencia colectiva”*. –

4. Delimitación de la contienda. –

De conformidad al modo en que ha quedado planteada la litis, es preciso determinar si las omisiones denunciadas por los accionantes de autos, han derivado en una afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle en la ciudad de La Plata, en cuanto a la forma en que se ha implementado el nuevo régimen jurídico de la infancia de la Provincia de Buenos Aires, para la protección de sus derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, los instrumentos internacionales, y los documentos emitidos por los organismos internacionales de interpretación y aplicación. –

Ello así por cuanto, según doctrina de la Corte Federal, una interpretación adecuada de la Constitución Nacional impone su consideración

como una unidad, esto es, como un cuerpo que no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere, como un conjunto armónico en el que cada uno de sus preceptos ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de los demás (Fallos 310:2733, 2737, “Galassi”, entre otros), y que dada la jerarquía constitucional que tienen los instrumentos internacionales de aplicación en la especie, dicho cuerpo no es otro que el “*bloque de constitucionalidad federal*”, comprensivo de aquéllos y de la Constitución Nacional (Fallos 329:3034, “Dieser”) (citados en Fallos 333:2306, “Álvarez, Maximiliano”, sent. del 7-XII-2010). –

Con relación a los instrumentos internacionales, es preciso recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha determinado el valor de los mismos, en función de los alcances que corresponde atribuir al artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, señalando 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 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*” (Fallos 318:514, “Giroldi”, sent. del 7-IV-1995, consid. 12). –

Posteriormente, la Corte hizo extensiva dicha regla hermenéutica a las opiniones vertidas en los informes emanados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Fallos 319:1840, “Bramajo”, sent. del 12-IX-1996, consid. 8); todo lo cual, resulta enteramente aplicable al resto de los tratados incorporados a

la Constitución Nacional: “*Precisamente el fin universal de aquellos tratados sólo puede resguardarse por su interpretación conforme al derecho internacional. Lo contrario sería someter el tratado a un fraccionamiento hermenéutico por las jurisprudencias nacionales incompatible con su fin propio*” (conf. Fallos 328:2056, “*Simón*”, sent. del 14-VI-2005, especialmente considerandos 13 y 14 del voto del juez Boggiano). –

Asimismo, ha de tenerse presente que el principio de buena fe inserto en el art. 31.1 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, impone a los Estados la obligación de aplicar las recomendaciones de los organismos internacionales; en virtud de lo cual, ningún Estado parte de un tratado puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. –

Por ello, y en lo que al caso de autos respecta, resulta de especial interés el análisis de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CIDN o “la Convención”), así como las Observaciones Generales emanadas de su órgano de aplicación, el Comité de Derechos del Niño, toda vez que dichas observaciones generales sientan las pautas hermenéuticas para desentrañar el correcto alcance de los derechos contemplados en el mencionado tratado, y son tenidas en cuenta por el citado comité al momento de evaluar los informes periódicos que presentan los Estados Parte, respecto del estado de cumplimiento de la Convención. –

A su vez, ello se complementa con la interpretación integradora de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto ha dicho que tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) como su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los niños, toda vez que al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (art. 31 inc. 2 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inc. 3) (Corte

IDH. Caso de los “Niños de la Calle” [Villagrán Morales y otros] Vs. Guatemala, sent. del 19-XI-1999, párr. 192 y 194; Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, sent. del 2-IX-2004; y Opinión Consultiva OC-17/02. “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, del 28-VIII-2002, párr. 54). A los citados instrumentos, por extensión cabe agregar al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de los cuales la Argentina es parte y tienen igualmente jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN). –

5. El diseño del nuevo tratamiento jurídico de la infancia y la adolescencia en la Provincia de Buenos Aries. –

En respuesta a la incorporación de la CIDN al sistema jurídico nacional y a la preocupación del Comité de los Derechos del Niño sobre la legislación provincial basada en la doctrina de la “*situación irregular*” (Observaciones Finales: Argentina, CRC/C/15.Add.187, del 9-X-2002, párr. 15, *in fine*), la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, que en su art. 67 deroga el Decreto-ley 10.067/83 (Ley de patronato provincial), “*así como toda norma que se oponga al cumplimiento de la presente*”, consagrando de este modo el modelo jurídico denominado “*de la protección integral*”. –

La CIDN, que tiene aprobación ratificada por Argentina en 1990 y con jerarquía constitucional desde 1994 (art. 75 inc. 22 de la CN) establece que los niños son sujetos plenos de derechos con autonomía progresiva (art. 4 2º párr. a y b) y que atento a su condición de personas en proceso de crecimiento son titulares de los mismos derechos de que gozan los adultos además de aquellos específicos que les han sido reconocidos en base a su condición (arts. 5, 11, 12 y 13). Este instrumento internacional constituye el pilar fundamental e inaugural del nuevo modo de concebir los derechos de niños y jóvenes (Conf. Ungaro, Betina D., *Procedimiento de responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires*, Cathedra Jurídica, 2008, pág. 45). –

Señala Beloff que “*las leyes y prácticas que existían con anterioridad a la aprobación de la Convención en relación a la infancia respondían a un esquema*

que hoy conocemos como ‘modelo tutelar’, ‘filantrópico’, ‘de la situación irregular’, o ‘asistencialista’, que tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba prácticas peno-custodiales y represivas encubiertas” (Beloff, Mary. *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, 2004, pág. 4). –

La utilización de estigmas tales como “riesgo”, “abandono”, “fuga del hogar”, “niños de la calle y en la calle”, entre otras, tipificaban una clase de personas que se encontraban “en situación irregular”, conformando una identidad social que los aislaba de su entorno. Se pretendía salvar al niño convirtiéndolo en peligroso. En lugar de adoptar políticas públicas preventivas de protección integral de la familia y sus hijos, que mejoraran la calidad de sus vidas y las fortalecieran en su función de crianza y educación, se acudía a la “justicia de menores”, intervención que no tenía naturaleza jurisdiccional, y que mediante el alejamiento del niño del binomio familia-escuela, sólo lograban marginarlo y excluirlo de su vida social. –

De allí que se haya dicho que “La utilización del aparato de la administración de justicia en forma sistemática para este estrato poblacional ha estado desde siempre directamente vinculada a la ausencia de políticas públicas de promoción y desarrollo” (Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira. *La niñez ajusticiada*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2001, págs. 37-38).–

La doctrina de la “protección integral” circunscribe la labor del juez a la resolución de conflictos de naturaleza jurídica, fortalece las garantías procesales y obliga al Estado a implementar políticas integrales que remuevan los obstáculos que limitan de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de los niños y su efectiva participación en la comunidad (conf. art. 5, Ley 13.298); todo lo cual constituye –según el art. 5 de la CIDN- una condición para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. –

Y en atención a que los Estados Partes de la Convención se comprometieron a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la misma (art. 4), se han

ido produciendo cambios que implican el abandono del modelo tutelar, a fin de adoptar lo que se ha dado en llamar el modelo de la protección integral de los derechos del niño. Este cambio implicó dejar de tratar a los menores como objeto de tutela y represión para considerarlos como sujetos plenos de derecho (Conf. Beloff, Mary. “*Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina*”, en García Méndez, Emilio - Beloff, Mary (Comp.), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, 3° edición, Ed. Temis, Bogotá, 2004, Tomo 1, pág. 95). –

En ese contexto, la Ley N° 13.298 diferencia claramente la materia asistencial de la penal, asigna a la familia un lugar central en la contención del niño, desjudicializa los conflictos sociales que lo involucran, traslada el tratamiento de las cuestiones asistenciales a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, y establece que en ningún caso las medidas de protección de derechos que se adopten podrán consistir en la privación de la libertad (art. 33). –

En este aspecto se advierte el avance que implica desterrar el paradigma de la “*situación irregular*”, esto es, de la situación de desventaja social, pobreza o abandono, que permitía -en el viejo sistema- la criminalización de los efectos producidos por dichos factores socioeconómicos en los niños y adolescentes que habitan en el territorio provincial (arts. 7 y 9 de la ley 13298). –

Las medidas de protección integral, diseñadas en dicha ley, están dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Se genera así una nueva modalidad de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia, que también intenta resolver el antiguo problema de superposición institucional entre las funciones del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Las medidas de protección las adopta el órgano administrativo con la finalidad de evitar la amenaza y/o violación de los derechos, apuntando al fortalecimiento y apoyo del grupo familiar mediante asistencia económica, profesional e institucional; las medidas excepcionales se encuentran en la cúspide del sistema y se adoptan cuando los niños o adolescentes deben ser apartados del medio familiar, temporal o permanentemente, en estos supuestos actúa el órgano administrativo con la instancia judicial como garantía del procedimiento. –

Complementando el sistema, el 28-XII-2006 se sancionó la Ley N° 13.634, que además de implementar los fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil, establece un proceso penal acusatorio que garantiza a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentren en conflicto con la ley penal, los mismos derechos y garantías reconocidos a los adultos, además de las garantías especiales que les corresponden por su condición y etapa madurativa. La creación de un fuero especializado se encuentra en plena coincidencia con el principio de especialidad consagrado en el art. 40 inc. 3 de la CIDN. A fin de resolver el conflicto penal y con una clara finalidad restaurativa, se consagran mecanismos alternativos y criterios de oportunidad, teniendo en vista tanto el interés general como también el particular del damnificado. La aplicación de penas resulta excepcional, reservándose para los conflictos más graves (principio de mínima intervención punitiva). En principio, el proceso transcurrirá sin coerción personal y la restricción de la libertad será excepcional, a adoptar como medida de último recurso. También se establece que el funcionario o auxiliar de policía que haya practicado la aprehensión de un joven deberá comunicarla inmediatamente a los padres, tutores o responsables, al agente fiscal, al defensor oficial y al juez de garantías, indicando el motivo de la aprehensión, el lugar de alojamiento o donde será conducido. –

A tenor de lo expresado, y de conformidad a los hechos verificados en la causa –según lo expuesto en los capítulos subsiguientes- es posible advertir desde ahora, que la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de La Plata no han desarrollado las acciones necesarias para el cumplimiento de las citadas obligaciones normativas, comprometiendo de ese modo los derechos fundamentales de los niños que se encuentran en situación de calle en la ciudad – y partido- de La Plata. –

6. Funcionamiento del sistema de promoción y protección de derechos del niño en la ciudad de La Plata. –

6.1. Para evaluar el funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos que propone el nuevo diseño legislativo, la

Dirección de Niñez de la Municipalidad de La Plata efectuó un relevamiento, a partir del cual se registraron 120 casos de niños, adolescentes y madres con niños menores de 18 años en distintas zonas del casco urbano (fs. 143). La búsqueda de éstos casos fueron realizados por 12 operadores sociales en distintas franjas horarias, dividiéndose la Ciudad en 4 zonas geográficas, y arrojó como resultado los siguientes datos de interés: –

Las zonas de alta vulnerabilidad de niños en situación de calle son: Calle 8 y 12, Plaza San Martín, Plaza Moreno, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Calle 7 y 32 y Terminal de Ómnibus. –

La mayoría de los niños provienen de distintos barrios de la Ciudad de La Plata (Los Hornos, Altos de San Lorenzo, San Carlos, Ringuelet, Tolosa, Olmos, Villa Elvira, El Retiro), y algunos de la Ciudad de Berisso y Ensenada (Villa Catela). –

Como característica socio familiar se observó que los niños, niñas y adolescentes provienen de familias en situación de pobreza extrema y estructural, donde, a la falta de ingresos suficientes para garantizar la subsistencia, se suman fuertes procesos de exclusión social y cultural, sufren problemas de alimentación, acceso a agua potable, vivienda digna, salud, espacios culturales-recreativos y de educación. –

Sin embargo, no debemos perder de vista que a comienzos del siglo, la pobreza y la indigencia habían llegado a porcentajes extraordinarios (53% hogares pobres para el Total de Aglomerados, 59% de hogares pobres en los Partidos del GBA y 41% de hogares pobres en el Gran La Plata. Mediciones del INDEC para mayo de 2002). –

Según exponen Alberto Minujin y Eduardo Anguita (en su obra *La clase media. Seducida y abandonada*, Editorial edhasa, Ciudad de Buenos Aires, 2004, pag.64/65), todos los grupos de edad se vieron afectados por vivir en condiciones de pobreza, pero por diversas razones la infancia resulta la más golpeada. Si tomamos nuevamente las mediciones para mayo de 2002, realizadas sobre el total de aglomerados urbanos del país, siete de cada diez niños menores de catorce años es pobre. Dada la preeminencia de niños y niñas entre los más pobres

podemos observar que en la Argentina se cumple aquello de que casi la mayoría de los pobres son niños, niñas y adolescentes y también que la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes del país son pobres. Las situaciones de exclusión y vulnerabilidad son el resultado de procesos de acumulación de desventajas que se inicia con el comienzo de la vida y se vigoriza con el paso del tiempo. La infancia representa un momento óptimo para acumular conocimientos y fomentar la creatividad, así como para adquirir las herramientas necesarias que garanticen una adecuada inclusión de este grupo poblacional en la economía y la sociedad en un futuro cercano. No caben dudas de que la infancia es el espacio ideal para implementar transformaciones que, teniendo a la Convención sobre los Derechos del Niño como referencia, conlleven al fortalecimiento de valores indispensables para la construcción de sociedades incluyentes y democráticas. –

Considero que el diseño de la nueva Ley de infancia, pretende avanzar hacia ese objetivo, perjudicado por el doble juego de los sistemas jurídico-normativos, que por un lado pretenden modelar la sociedad “*ideal o idealizada*” y por el otro, lado generan una resistencia casi “*antropológica*” al cambio. Estamos en esa transición y, conforme el diseño legal, el funcionamiento del sistema de promoción y protección de derechos se focaliza en la interacción constante de organismos estatales con cometidos específicos y organizaciones civiles no gubernamentales, que procuran la estabilización de los grupos familiares en sus vínculos externos e internos. –

6.2. De los elementos reunidos en autos se ha logrado constatar que el Ministerio de Desarrollo Social, otrora Autoridad de Aplicación, ha implementado una serie de programas destinados a dar cumplimiento al mandato legal. Sin embargo éstos no resultan suficientes para cubrir de modo efectivo las demandas que provienen del sector de niños y adolescentes en situación de calle en la ciudad de La Plata. –

En el convenio interadministrativo celebrado el día 11-I-2008 entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de La Plata, se acordó un Convenio Marco de Cooperación para la construcción del Sistema Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (fs. 1445/1446), donde el

Municipio garantiza el empleo de los recursos asignados del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales hasta la concurrencia del límite del financiamiento recibido, para la constitución de los Servicios Locales de Protección de Derechos, pudiendo además implementar proyectos vinculados a las medidas y programas enunciados en la Ley 13.298 (cláusula quinta). Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social se comprometió a convocar y articular, desde la Comisión Interministerial, la participación de las demás áreas del Poder Ejecutivo para que se integren al Sistema Local (cláusula sexta), y a brindar su asistencia y participación en el ámbito de su competencia para la elaboración del Plan de Acción a nivel territorial que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos (cláusula séptima). Sin embargo, la vigencia del citado Convenio se encuentra supeditada a la ratificación mediante Ordenanza Municipal de conformidad a lo establecido por el artículo 22 de la Ley 13.928 (cláusula décima), circunstancia que no ha acontecido aún, conforme las constancias de la causa. –

Según lo reconocen las partes de autos, sabido es que se suelen presentar situaciones conflictivas entre el Servicio Zonal y la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Comuna al momento de tomar medidas concretas por aplicación del sistema legal. Con lo cual se demuestra que el Sistema Local de protección y promoción de derechos no funciona conforme al diseño legal, ante la falta de articulación entre los organismos mencionados. –

Ello repercute directamente en el tratamiento que dispensa la Dirección de Niñez y Adolescencia y el Servicio Zonal a los niños y niñas en situación de calle en la ciudad de La Plata. En efecto, los lamentables sucesos de julio de 2008 y las posteriores intervenciones del Ministerio y de la Dirección, dan cuenta de la desarticulación del sistema así como la ausencia de herramientas idóneas para situaciones extremas como las acontecidas en aquella oportunidad. –

6.3. Conforme se ha señalado anteriormente, tanto la administración provincial como la municipal han omitido dar íntegra satisfacción a las medidas positivas ordenadas en autos, las que en el caso de la Provincia se encuentran en mayor medida incumplidas. –

6.3.1. Así, con respecto a la **implementación y ejecución** efectiva y urgente **de los programas** diseñados y presentados por el Ministerio de Desarrollo Social, se ha informado que: -

6.3.1.1. La Administración Provincial:-

a) Mediante Resolución N° 421 dictada por el Ministro de Desarrollo Social el día 11-V-2009 (fs. 1466/1467), aprobó “*el circuito para el ingreso de jóvenes puestos en libertad después de una aprehensión, a espacios de alojamiento transitorio*”. –

En principio se propicia el reintegro a su familia, el que puede hacerse efectivo por parte de un familiar o de un adulto responsable desde las propias dependencias policiales o bien, en su defecto, la autoridad policial debe asumir una conducta activa en la búsqueda de sus lazos familiares, o el adulto que el joven indique en la ocasión. –

Frente a la imposibilidad de localizar a la familias, se consigna dicha circunstancia en el Acta para el ingreso a un espacio transitorio, con tres variantes a las que puede optar el joven puesto en libertad después de una aprehensión: a) quiero ingresar hoy a un espacio de alojamiento transitorio, del cual me podré retirar voluntariamente; b) quiero comunicar mi problema al Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño; y c) quiero recuperar mi libertad y retirarme sólo de la comisaría. Ello previa comunicación a sus padres, tutores o responsables, o con acuerdo del Fiscal y Defensor intervinientes, en caso imposibilidad de notificar a las familias. –

En el primer supuesto, el Estado Provincial podrá determinar un espacio para que el joven sea alojado en forma transitoria a la espera de su familia, o, en el caso de hallarse en una situación de vulneración de derechos en el ámbito familiar, hasta que el Servicio Local evalúe la necesidad de adoptar las medidas de protección que en el caso resulten adecuadas. Será conducido hasta el mismo por la agencia policial, sin esposas. –

Este espacio transitorio tiene como única finalidad, que el joven pueda contar con un lugar para ser asistido en sus necesidades esenciales de albergue y

alimentación que le permita ser, si correspondiere, incluido en algún programa de promoción y/o protección de derechos. –

b) Mediante Resolución N° 423 dictada por la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia el día 12-V-2009 se estableció el programa Cuidaniños como un componente del sistema de Promoción y Protección de Derechos, que consiste en la atención y orientación telefónica –Línea 102- frente a situaciones de vulneración de derechos. –

c) Mediante Resolución N° 445 dictada por el Ministro de Desarrollo Social el día 15-V-2009, se establece que: el parador dispuesto mediante orden judicial dictada por el Infrascripto, funcionará en el Centro de Alojamiento Transitorio de La Plata, que complementará sus intervenciones con el Centro de Tratamiento Diurno –CTD- en la misma dependencia, y el servicio de atención telefónica se cumplirá a través del programa cuidaniños. Asimismo detalla en su Anexo los programas para niñas, niños y adolescentes de la Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, tales como: Centro Cultural y Biblioteca Popular Enlazando Palabras: 30 becas; La Casita de Los Pibes: 40 becas, Uniendo Huellas: 10 becas, Educación Recreativa y Expresión Artística en barrios La Unión y Mercadito: 20 becas, Centro de Día Rayuela: 20 becas, Hogar Pantalón Cortito Escuela Complementaria: 58 becas, Arte y Literatura para chicos: 25 becas. –

Asimismo, se describen los programas considerados de viable aplicación para la atención de casos: -

- Programa de abordaje múltiple para niños, niñas y adolescentes (PAM): cuyos objetivos son: instrumentar modelos de intervención interdisciplinaria que garanticen el abordaje integral de las problemáticas que involucren niños, niñas y adolescentes que atraviesan situaciones críticas o con medidas de protección; fortalecer a las familias y a la red vincular para la restitución de derechos. Actualmente atiende a 95 niños. –

- Programa Servicio de Atención Terapéutica Integral (SATI): cuyos objetivos son: atención terapéutica ambulatoria a niños de hasta 14 años de edad,

con derechos vulnerados en abuso sexual infantil, y a sus referentes familiares. Actualmente atiende a 143 niños. –

- Programa Barrios Adentro: cuyos objetivos son favorecer la inclusión social de jóvenes menores de 18 años, que atraviesan situaciones en conflicto con la ley y/o vulnerabilidad social, a través de una gama de dispositivos que contemple los distintos niveles de prevención y los procesos de responsabilidad. Al momento del informe se encontraba trabajando en Altos de San Lorenzo, con 107 chicos y 40 familias. –

- Programa Barrios Niñez y Adolescencia: tiene por objeto la asignación de becas para que, en correspondencia con un trabajo de seguimiento y acompañamiento por parte de los actores del sistema de Promoción y Protección de Derechos, se eviten internaciones y se promuevan egresos de instituciones en el caso de niños y adolescentes con sus derechos vulnerados. Actualmente atienden a 544 niños. –

- Programa de Integración comunitaria (PIC): creado para favorecer a niños, niñas y adolescentes, a través de su participación en espacios de formación y recreación específica y en la construcción de vínculos significativos con otros actores de su comunidad. Señalan que el Municipio ha presentado un plan para 80 grupos, con 800 jóvenes como beneficiarios. –

Sin embargo a fs. 1682 el Ministerio de Desarrollo Social informó que el subsidio de \$ 2.320.000 con destino a la Implementación del P.I.C. no fue percibido por el Municipio, por cuanto el Sr. Intendente no fue autorizado por el Concejo Deliberante a gestionar dicho subsidio, circunstancia que la Municipalidad confirmó a fs. 1749. –

- Programa Centro Terapéutico Diurno: creado para realizar talleres terapéuticos de estimulación y trabajo grupal. Actualmente atienden a 30 jóvenes. –

- Programa de Autovalimiento en la crianza. Hogar Evita Centro de Día, cuyos objetivos son: establecer un andamiaje de sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos que presenten

dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza. Actualmente atienden a 25 familias. –

- Programa de Autovalimiento juvenil: cuyos objetivo es la conformación de equipos con capacidad de articular recursos zonales que permitan acompañar procesos de jóvenes desde los 16 años que necesitan armar un proyecto de vida autónoma y no cuenten con otra alternativa familiar o institucional. Actualmente atiende a 27 jóvenes. –

- Programa Centro de Tratamiento y Atención Integral (CTAI): previsto para realizar talleres destinados a niños y adolescentes que se encuentren con sus derechos vulnerados, y ayuda alimenticia. Atiende a 14 chicos entre 8 y 18 años. –

- Programa Servicio Educativo de Apoyo Escolar Externo (Puertas abiertas): para la atención de niños y adolescentes provenientes de instituciones y programas dependientes de la Subsecretaría, y con apertura a la comunidad. Tiene capacidad para 50/60 alumnos. –

- Programa Servicio de Asistencia Familiar (SAF): cuyos objetivos son: atención de niños y adolescentes en el marco de la nueva ley de responsabilidad penal juvenil. Atiende a 18 niños entre 16 y 18 años de edad. –

6.3.1.2. Por su parte, la Administración Municipal informó los programas en ejecución en materia de Promoción y Protección de los Derechos de niños y adolescente (fs. 2474/2476), a saber: -

a) Conformación de los Servicios Locales: cuenta con siete equipos técnicos conformados por un abogado, un psicólogo, un trabajador social y un operador comunitario, que cumplen las funciones asignadas por la Ley 13.298. Cuatro equipos técnicos se encuentran descentralizados en los siguientes barrios: Villa Elisa (Calle Centenario entre 43 y 44), Altos de San Lorenzo (Calle 81 entre 20 y 21), Tolosa (Comedor Hugo Stunz, cale 2 bis entre 516 y 517), Los Hornos (calle 148 entre 66 y 67), uno funcionará en el Barrio de Villa Elvira y los dos restantes en la sede de la Dirección de Niñez y Adolescencia junto a cinco operadores de calle. –

b) En la sede del Hogar Pantalón Cortito la Dirección cuenta con un equipo integrado por una trabajadora social y una estudiante de psicología, que realizan seguimiento de los casos pertenecientes al Barrio San Carlos. –

c) Puesta en funcionamiento del programa de Prevención y Asistencia de Violencia Familiar, compuesto por psicólogos y trabajadores sociales que coordinarán con los Servicios Locales con el fin de prevenir, y promocionar y/o restablecer los derechos de los niños víctimas de maltrato infantil, ya que durante el año 2009 el 80% de los casos de derechos vulnerados atendidos por la Dirección de Niñez son por causas de violencia familiar. –

d) Con el fin de abordar a niños y jóvenes que se encuentran en situación de conflicto con la ley penal, la Dirección de Niñez ejecuta un Programa de Inclusión Social financiado con el producto del estacionamiento medido. Los destinatarios son aquellos niños que se han visto involucrados en hechos tipificados como delitos, se encuentren procesados o no penalmente, y que presentan derechos económicos, sociales y culturales vulnerados. Cada joven integrado al programa percibe una beca mensual de \$ 600. Agrega que se han integrado al programa jóvenes egresados del Instituto Almafuerde, a solicitud de las autoridades de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, ya que en la ciudad de La Plata no se han concretado la ejecución de programas destinados a jóvenes en conflicto con la ley penal como el “Envión” o el “Pic”. –

6.3.1.3. Asimismo, a partir de la intervención que han tenido los distintos órganos de aplicación del sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en los acontecimientos de autos, se desprenden los siguientes datos que permiten apreciar el funcionamiento de aquel sistema legal, a fin de ponderar la eficacia de los programas y estrategias denunciados en la causa por parte de las autoridades demandadas: –

a) En su declaración de fs. 1146/1152, el Dr. Julián Axat manifestó que el CTAI trabaja con chicos a quienes se les vulnera sus derechos, con problemas familiares fundamentalmente, cuenta con talleres como el de carpintería, tiene asistencia psicológica, muy buenos profesionales, profesores de educación física,

un carpintero muy capacitado, un grupo de psicólogos muy comprometidos con la situación de los chicos. –

Entiende que todavía no se ha comenzado a implementar la Ley 13.298 y su reglamento, que los servicios locales de Berisso, Ensenada, Brandsen y Magdalena no funcionan porque no hay convenios, y si los hay no se ha implementado ningún programa. Dice que los fondos de fortalecimiento de la Nación existen, pero no sabe ni le consta si se usan para otra cosa, aunque tiene sus dudas. –

b) A fs. 485 el Sr. Defensor Oficial en el fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, titular de la UFD N° 15, comunicó que los días 14-XI-2008 a las 2.15 y 21.30 horas, y 15-XI-2008 a las 2.30 y 12.00 horas fue aprendida la joven Aylén Medina, en la última ocasión conjuntamente con Gonzalo Subiri y José Gustavo Aguirre, por conductas delictivas menores, y habiéndose dispuesto la libertad de los mismos por el Agente Fiscal en turno y la niña fue entregada a su progenitora y los varones alojados en los paradores dependientes de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. –

Que luego de haber tomado conocimiento del hecho, se comunicó telefónicamente con la Directora de Niñez y Adolescencia de ésta Ciudad, a quien le transmitió la información para que dispusiera el abordaje pertinente. En esos casos la derivación a los paradores se realizó con intervención de los operadores de calle dependientes de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia provincial, sin que se hubiera elaborado -de acuerdo con la información recabada-, en ninguno de los casos una estrategia de abordaje integral con miras a la restitución de los derechos vulnerados, solamente la mera derivación a su hogar o a algún establecimiento de tránsito. –

c) En la declaración testimonial de fs. 1154/1159 la Sra. Lucía Daniela Belaunzaran, señaló diversas omisiones en lo que atañe al acompañamiento de las madres, que preguntan qué pueden hacer con los chicos, pero no encuentran respuestas. Otro chico (Cristian Gonzalez) le contó que se fue de su casa por la violencia que había, entre el padre y la madre y el padre para con los hijos, ellos tampoco tienen respuestas, siguen en la misma situación. Dice que otro caso es el

de Brenda Medina que tiene un bebé, en noviembre pidió si la podían acompañar al Hospital Reencuentro y finalmente dejó el tratamiento por que no tiene tarjeta para el micro. Otro chico (Rodrigo Subiri) que tenía que sacar su documento, no lo pudo hacer porque no tenía dinero para viajar. –

d) En la declaración testimonial de fs. 1167/1174 el Sr. Leonardo Burgos, coordinador del equipo de operadores de situación de calle, manifestó que trabajaron con el niño José Acosta, Carlos Dabalioni por la Subsecretaría y él por parte de la Dirección de Niñez. Que su situación familiar es muy compleja, que les ha sido difícil incorporarlo a espacios de recuperación por sus adicciones y que ha estado por lo menos 6 años en la calle. Aclara que la única institución dispuesta a aceptar a José era San Isidro Labrador de Verónica y solo si llegaba con guarda institucional, de lo contrario no lo aceptaban. Aclara que los chicos en situación de calle él entiende que son aquellos que pasan mucho tiempo del día en la calle, algunos venden y trabajan, otros duermen, algunos están sin hacer nada. Dice que en estos días José no está comprendido en ninguno de los dispositivos o programas que ellos tienen, que está de nuevo en la calle, que estuvo alguna vez comprendido en algún programa, estuvo en el Hogar Bell (en el mes de agosto de 2008). Explica que cuando es aprehendido y no llega su madre se lo lleva a algún hogar y él se retira. Si se queda no se lo puede sostener dentro de un marco de trabajo. Considera que José no puede sostener un tratamiento ambulatorio con respecto a su situación de adicciones, cree que debe estar en una institución especializada. Sabe que estuvo en Verónica que es una casa cuya especialidad son los chicos en conflicto con la ley penal y con drogas, dice que es muy seria, pero que tienen la traba que para ingresar necesita si o si la guarda institucional. –

Con relación a Julián Muller, destaca que hacían el acompañamiento pero encontraban dificultades con la madre que negaba la situación del hijo, hasta que un día la comprometieron a acercarse a la Comisaría 1ra, porque Julián había sido aprehendido, ahí lo encuentra absolutamente desbordado en su cuadro de adicción. Dice que su situación familiar es bastante compleja, y en las visitas a la familia vieron que era necesario también abordar el caso de su hermano Gabriel,

pero que la respuesta también fue negativa por parte de la madre. Dice que el único acceso que obtuvieron fue al ofrecer en el mes de enero, la posibilidad de gestión de materiales para una vivienda al lograr que a la madre se le cediera un terreno por intermedio de la abuela paterna de Julián Muller en Ringuelet. A partir de ahí pudieron tener más acceso a la familia. Dice que Julián, en el mes de noviembre es incorporado a un programa de recuperación de adicciones de la comunidad Casa del Sur de Monte Grande, tras ser evaluado por el Hospital Reencuentro. Agrega que según los informes de la comunidad Casa del Sur, habría logrado muchos avances en cuanto a su manera de vincularse con otros, habría logrado superar un período de desintoxicación con muy buenos resultados. Dice que todavía sigue allí internado. –

Respecto a Carlos Nahuel Ortiz, señala que lo conoció cuando él es incorporado al Hogar Remedios de Escalada, luego de que fue cerrado el Hogar Bell. Dice que Nahuel en Los Grillitos (así se llama el Remedios de Escalada) tuvo varios inconvenientes con compañeros y con el equipo técnico del hogar, pero luego de un tiempo de trabajo se empezaron a tener buenos resultados con él, rápidamente empezó a hacer visitas a la familia, junto con un operador del Hogar. Que tiempo después, por comunicación con la madre de Omar Cigarán, se enteraron que el operador del Hogar Remedios de Escalada, que debía llevarlo al hogar, lo llevó a la casa de Omar Cigarán. Dice que no sabe cuáles fueron los motivos por los cuales no lo llevaron al Hogar. Dice que pidieron informe al Hogar –que pertenece a la Provincia- y le contestaron que el caso correspondía a Berisso y que se iban a remitir al Servicio Local de Berisso. Aclara que Nahuel es de Berisso. Dice que hoy, Nahuel está en la calle, en La Plata. Preguntado acerca de cómo Nahuel hoy se alimenta o cumple sus necesidades básicas indispensables, respondió que no lo sabe. Nahuel dice que vende estampitas y pide monedas. Respecto a sus problemas de adicción, señala que consumía y que desde su incorporación a Los Grillitos dejó de consumir. –

En cuanto a Omar Cigarán dice que debía hacer un tratamiento no ambulatorio en relación con sus adicciones, que estuvo en otros Hogares pero que él quería ir a Los Grillitos y se trasladaba allí por sus propios medios, así que se

comenzó a plantear una estrategia de trabajo ahí, junto con la Asociación Civil En La Esquina. Según el personal de Los Grillitos (se refiere al equipo técnico y al director y no a los asistentes), Omar tenía problemas de conducta, no respetaba las normas. Dice que en el mes de enero recibieron un informe del Hogar Los Grillitos, firmado por el director, diciendo que Omar ya estaba para volver a la casa, que las condiciones familiares eran óptimas para que él vuelva y se entrega a Omar Cigarán a su papá. En entrevistas con la madre de Omar, ella les dice que Omar iba a ir a la casa según el Director del Hogar, de vacaciones un fin de semana. Ella notó algo extraño ya que se le dio medicación para aproximadamente 20 días. Cuando Omar volvía de sus supuestas vacaciones a Los Grillitos, el Director le dice que había hecho abandono de programa y que ya no podía volver. Que el director del Hogar en más de una oportunidad, luego de este episodio, les indicó que el Hogar no tiene las características que Omar necesitaba. Dice que ellos consultaron por qué no trabajar con más tiempo la inclusión de Omar en otra Institución y la respuesta fue que eso no era su problema. Informaron esto al Servicio Zonal de La Plata y no tuvieron respuesta. La madre les comunicaba que el Director ponía la responsabilidad en el Servicio Local. –

Que en ese periodo trabajaron con la familia de un modo muy tenso porque había problemas familiares, y Omar no quería permanecer allí. Pidieron una plaza al Servicio Zonal en alguna institución en La Plata y esperaron esa plaza casi un mes, con todo lo que ello generó dentro del seno familiar: situaciones de violencia, etc. Que dicho por Omar, los padres y los hermanos, la situación en la familia era insostenible. Omar comenzó a salir, a ir a Ensenada a un barrio cercano a su casa, hasta que en una oportunidad, en el centro de La Plata, aparentemente roba un celular y es aprehendido por la Comisaría 1° de La Plata. Dice que necesitaban un hogar para Omar urgente, hasta que finalmente llega la posibilidad de ingresarlo al Hogar Convivencial de Varones pero Omar solo estuvo dos días en la Institución y se fue directamente a Los Grillitos. El padre lo fue a buscar y lo llevó de nuevo al hogar Convivencial, estuvo también dos o tres días, y ésta vez volvió a su casa. Agrega que tuvieron una conversación con la

madre de Omar y ella está desesperada porque dice que el conflicto con Omar la hace descuidar el conflicto que ella tiene con un hermano mayor de Omar y pidió por favor ayuda.–

Interrogado acerca de la cantidad de operadores de Provincia y municipales existentes respondió que de la Municipalidad, actualmente en el equipo que trabaja con chicos en situación de calle y con chicos en conflicto con la ley penal, son nueve personas que trabajan en el casco urbano y acompañando en territorio, incluyendo al testigo. Dice que en las delegaciones hay más personal, en total como equipo, contando a los 9 anteriores son hoy 19 o 20 personas. Y de la Provincia actualmente dice que no hay nadie como equipo de atención a chicos en situación de calle. Dice que actualmente el Municipio no recibe ayuda de la Provincia y no tiene conocimiento de que haya personal asignado a la atención de chicos en situación de calle. –

Respecto a cuál es el protocolo de actuación que utilizan hoy, respondió que el protocolo de actuación había sido elaborado y puesto en marcha en la gestión de Marta Arriola, en una primera reunión en la que estuvieron presentes los integrantes del Fuero de Responsabilidad Juvenil, Cristina Tabolaro, y personal de la Municipalidad de La Plata (en la que el testigo ya estaba incorporado). Cristina Tabolaro comunicó a los presentes que ya no estaba en vigencia el protocolo de actuación con respecto a la atención de chicos en conflicto con la ley penal que se había elaborado en la gestión anterior. Dice que la manera de intervención de ellos, o de actuación, busca adaptarse a cada situación, dentro de la modalidad de acción toman, según las características de cada caso, los dispositivos y programas, que están a disposición desde el Estado y desde las organizaciones no gubernamentales para la atención de esos casos: hospitales, centros de atención de adicciones municipales y provinciales. Tratan de tomar todos los dispositivos que están a su alcance para abordar cada caso. Si un operador se encuentra en la calle y se encuentra con la posibilidad de iniciar el abordaje con algún chico, según sus características (que esté durmiendo en la calle, que haya delinquido, que esté bajo los efectos de la droga, que esté pidiendo, etc.) tendrá diferentes modalidades de atención, si está al alcance del

operador de calle la respuesta, lo hará acordándola con el niño y automáticamente la informará a la Dirección a la compañera de base para continuar con el abordaje completo de la situación. Si el caso por sus características no está al alcance de las manos del operador, porque no haya un dispositivo tan claro para poder abordarlo inmediatamente, se articula con el resto de los programas, dispositivos y demás recursos del estado, privados, ONG que estén a su disposición. Si se tiene la suerte de seguir avanzando se diseña una estrategia de abordaje acompañado por los equipos que consideren pertinentes, y que involucra indispensablemente a la familia o adultos responsables del niño abordado. –

e) En el informe producido por el Director de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, y el Servicio Zonal de La Plata, a pedido de la Asesora de Incapaces, respecto de la situación de algunos niños individualizados en la causa (Expte. 15.298 oct), se describen las distintas estrategias desplegadas con respecto a los mismos, que incluyen la revinculación familiar, la inclusión de los niños en el sistema educativo y restablecimiento de sus derechos a la salud, debido a los problemas de adicción a estupefacientes que presentan. –

Sin embargo, conforme a las declaraciones testimoniales se observa que los programas implementados no han tenido la continuidad y eficacia necesarias a efectos de revertir las situaciones de vulneración de derechos constatadas en autos. El Director de Niñez destaca en especial el caso de José Acosta, cuyo abordaje familiar se vio obstaculizado debido a que sus madres y hermanas rechazaron siempre todo tipo de intervención e inducen al niño a cometer delitos. Afirma que es un joven institucionalizado desde los tres años de vida, que consume estupefacientes desde los seis años aproximadamente, y que su historia institucional demuestra que jamás se ha realizado un trabajo integral en clave de derechos, sino que ha tenido una historia de internaciones, vejaciones y estigmatizaciones, cuyo resultado está a la vista. –

6.3.1.4. Como consecuencia de las pruebas reseñadas, emerge como una constante la escasa cantidad de recursos, la precariedad de las intervenciones, la falta de protocolos de actuación y la construcción diaria de estrategias basadas en las convicciones propias que los operadores tienen

respecto de la implementación de la Ley 13.298. Sin desmerecer la encomiable tarea de algunos operadores de calle dependientes de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata -pues la Provincia, más allá de algún abordaje aislado, no ha demostrado ningún trabajo en territorio- queda claro que las intervenciones relatadas –por buenas que sean sus intenciones- no están sustentadas en políticas públicas serias que permitan un trabajo coherente y sostenido en el tiempo.–

Al respecto, resulta preocupante que ninguno de los informes requeridos en autos, ni de la Provincia ni de la Municipalidad de La Plata, haya previsto como mínimo el planteo de los problemas, los diagnósticos, las estimaciones presupuestarias, los equipos de trabajo necesarios y las evaluaciones de las propuestas, requisitos éstos indispensables no sólo para la formulación de políticas públicas, sino también para monitorear su incidencia y, eventualmente, efectuar correcciones. –

Se advierten incluso falencias en el relevamiento de datos oficiales actualizados –mucho menos de acceso público- específicamente generados para los niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de La Plata, de acuerdo con las distintas problemáticas existentes. En efecto, del relevamiento efectuado por la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Comuna, se registraron 120 casos de niños en situación de calle, del cual se informó que dicho organismo atiende 90 casos, pero tal registro no permite diferenciar entre los chicos que viven en la calle, los que trabajan varias horas en la calle o deambulan durante el día pero regresan a sus casas por la noche, los que son de La Plata o de alguna otra localidad del conurbano que se trasladan a La Plata para trabajar, así como de aquellos chicos que en sus propios barrios se encuentran en situación de calle. Según su informe de fs. 143, la Municipalidad se limitó a informar que en distintas zonas del casco urbano (Calles 8 y 12, Plaza San Martín, Plaza Moreno, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Calle 7 y 32 y Terminal de Ómnibus) habitan una serie de chicos provenientes de distintos barrios de la Ciudad de La Plata (Los Hornos, Altos de San Lorenzo, San Carlos, Ringuelet, Tolosa, Olmos,

Villa Elvira, El Retiro), y algunos de la Ciudad de Berisso y de la Ciudad de Ensenada (Villa Catela), dato que adolece de una generalidad tal que evidencia con claridad la inexistencia de una información cualitativa y cuantitativa rigurosa, sistemática, comparable y actualizada. Por su parte, la fragmentación e inconexión de la escasa información con que cuentan diversos organismos provinciales y municipales demuestran la ausencia de sistemas integrales de información, mapeos y registros en la Provincia de Buenos Aires. –

A todo ello se suma la dificultad, según se ha reflejado en los testimonios, que generan los reiterados cambios de gestión y de funcionarios, lo cual repercute en cambios de equipos de trabajo y de programas. –

Con lo dicho, se llega a comprender la dispersión, multiplicación y superposición de los programas existentes, así como de la desigualdad geográfica en cuanto a la implementación de los mismos, como es el caso del “PIC” (Programa de Integración Comunitaria) que ha funcionado muy bien en algunos municipios, pero que nunca fue implementado en la Ciudad de La Plata, circunstancia ésta reconocida por la misma (conf. fs. 1749). –

En síntesis, la presente causa refleja una tendencia a la construcción de políticas y programas centrada en la esfera retórica, que se renueva con el cambio de cada gestión, y que luego no tienen un impacto directo ni son capaces de transformar la vida de los niños que habitan la calle en la Ciudad de La Plata. Todo lo dicho evidencia una imposibilidad absoluta de elaborar políticas con criterios de integralidad, universalidad, e interdependencia entre los diversos organismos, por lo que juzgo sobradamente acreditado que en el ámbito de la Ciudad de La Plata no existen políticas eficaces de protección y promoción de derechos para la niñez y la adolescencia. –

6.3.2. En punto al funcionamiento de un **parador** se ha logrado constatar que: -

a) El establecimiento ubicado en las calles 72 y 116, donde son conducidos los niños, niñas y adolescentes implicados en autos, no reúne las características adecuadas para brindarles contención, por cuanto se ha verificado con motivo del reconocimiento judicial efectuado el día 16-IV-2009 (fs. 1097/1099)

que si bien se encuentra en condiciones edilicias aceptables para recibir un número aproximado de doce niños, carece de un equipo técnico y profesional indispensable para tales fines, circunstancia que expresamente reconoció el propio Director del establecimiento, quien refirió que la planta de personal se encuentra conformada por cuatro asistentes en cada turno de 7.00 a 19 hs. y de 19 a 7.00 hs., quienes realizan tareas de limpieza, atención a los niños y cocina, y carecen de capacitación especial, y que en caso de requerirse una terapia psicológica, la misma se realiza en el servicio zonal, puesto que la “*casa de abrigo no está destinada a llevar adelante tratamientos*”. –

Corroborada dicha circunstancia el informe obrante a fs. 281/283 presentado por miembros de la organización Autoconvocados por los Niños de la calle, en el cual describen las observaciones realizadas en las dos oportunidades en que visitaron a los niños Gonzalo Vázquez, Javier Ignacio, Aylén Medina y Maximiliano Romero en el Centro de Abrigo ubicado en la calle 72 y 115 de ésta Ciudad, y que fueron presentadas a la Defensora Oficial de Responsabilidad Penal Juvenil N° 14 el día 31-XI-2008. –

En aquel informe se destaca que los niños se encuentran bien atendidos en lo que refiere a higiene y alimentación, pero que las únicas personas que han estado a su cargo durante esos dos días, son celadores o personal de cocina, sin que hubieran sido abordados por ninguna persona capacitada en sus problemáticas de adicciones. La única actividad de recreación que han realizado es ver televisión. –

Que en las conversaciones mantenidas con los niños, éstos les expresaron que están contentos con el lugar y que están dispuestos a ser asistidos en sus problemas de adicciones con un tratamiento ambulatorio, siempre y cuando puedan permanecer juntos en ese lugar o cualquier otro cerca de sus familiares. Consideran que los vínculos que han establecido con los niños deben mantenerse, dado que las relaciones de afecto y confianza han sido determinantes en todas las decisiones que tomaron los niños, y a su vez deberían reforzarse las relaciones con la familia y establecerse nuevos vínculos con las personas que intervengan en su abordaje. –

Por su parte, de acuerdo al informe acompañado a fs. 285/286, la titular de la Asesoría de Incapaces N° 3 de La Plata, se constituyó el día 4-XI-2008 en el citado establecimiento, a efectos de tomar contacto con cuatro de los niños identificados en la presente causa: Gonzalo Vázquez, Javier Ignacio, Maximiliano Romero y Aylén Medina, pudiendo constatar que los jóvenes Gonzalo, Javier y Aylén habían hecho abandono del programa, permaneciendo únicamente el joven Maximiliano Romero. En esa ocasión, el Sr. Subdirector de la Casa de Abrigo, Marcos Ochipinti, le transmitió su inquietud con relación a que la Casa a su cargo resulta inadecuada a las características de los jóvenes, y en tal sentido expresó que no cuentan con psicólogo. –

Concuerda con lo expuesto, la declaración testimonial de fs. 1154/1159 la Sra. Lucía Daniela Belaunzaran, quien señaló que fue a ver a los jóvenes Cristian Giber y Aylén Medina al parador, y que la única actividad que tenían era el televisor. Había chicos de distintas edades, entonces se peleaban por el televisor, solo había dos personas a cargo de ellos: una señora adulta y un muchacho. Ellos comenzaron a pensar ideas, como la de hacer cine debate o algún taller, para engancharlos y que se queden. Dice que con cualquier cosa que se les ofrezca los chicos se quedan, lo sabe por experiencia, dice que los chicos se van porque no tienen absolutamente nada para hacer, entonces abandonan el programa porque no hay nada más deprimente que estar toda una tarde sin hacer nada. Por eso abandonan los programas siempre. –

b) Si bien mediante Resolución N° 441 dictada por la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia el día 14-V-2009 (fs. 1466/1467), se creó el centro de alojamiento transitorio en la calle Diagonal 73 N° 484 de La Plata, con capacidad para diez niños de ambos sexos, de 0 a 18 años, de acuerdo a lo informado por la Sra. Asesora de Incapaces a fs. 1869, el mismo sólo cuenta con personal administrativo sin capacitación técnica específica, y ni siquiera posee agua caliente en el sanitario. Igual planteo formuló la parte actora a fs. 1915/1916. –

Que según lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social a fs. 1893/1894, el día 25-IX-2009, mediante Disposición N° 03/09, se resolvió la asignación total de edificio ubicado en calle Diagonal 73 N° 484 para el

funcionamiento del dispositivo denominado C.A.T. (Centro de Alojamiento Transitorio), en forma conjunta con el C.T.D (Centro de Tratamiento Diurno), el cual mediante Disposición N° 04/09 a partir de aquella fecha comenzará a desarrollar sus actividades en el Ex Instituto “*Stella Maris*” ubicado en calle 66 N° 674, y que las reparaciones edilicias se encuentran tramitando bajo expediente N° 21702-18139/08. –

Con respecto a la necesidad de contar con asistencia terapéutica, talleristas, asistentes sociales, asistencia médica y operadores con experiencia en adicciones, consideró que no surge de los términos de las Resoluciones Ministeriales N° 421/09 y 441/09, la obligatoriedad de incorporar aquel tipo de asistencia, especialmente teniendo en cuenta las necesidades y características de los jóvenes a quienes está destinado, es decir en tránsito. Que sin perjuicio de ello, mediante Resolución N° 445/09 de fecha 15-V-2009 se resolvió que “*El Parador*” dispuesto judicialmente funcionaría en el Centro de Alojamiento Transitorio, complementando sus actividades con el Centro de Tratamiento Diurno, detallándose en el Anexo que forma parte de la citada Resolución, los programas y proyectos que coadyuvarían a completar la atención requerida por los jóvenes. –

Sin embargo, como bien destaca la Sra. Asesora de Incapaces a fs. 1940, no se encuentra acreditado el grado de avance de las reformas edilicias a desarrollarse en el parador, y por otra parte, el tiempo de permanencia de los niños en el lugar, no obsta a que en más de una ocasión requieran de la atención y contención de especialistas en materia de adicciones, resultando asimismo necesaria la presencia de profesionales de diversas áreas para atender a los niños que ingresan al lugar. –

En similar sentido, la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Ciencias Médicas informó -a fs. 956/973- que salvo los cuadros de intoxicación o de abstinencia agudos, que requieren de una intervención inmediata y cuya resolución suele darse en un período de tiempo relativamente breve (horas o días), los trastornos derivados del consumo de sustancias como el abuso y la dependencia, se consideran de naturaleza crónica y recidivante, incluyendo

aspectos biomédicos, psicológicos o sociales de estos trastornos que deben ser atendidos en el mediano y largo plazo. Que por ello es poco probable que una sola institución pueda dar cobertura simultáneamente a todos los aspectos involucrados en la asistencia. El desarrollo de un sistema eficaz de asistencia en adicciones requiere objetivos comunes y normas básicas de funcionamiento a través de un único programa interinstitucional que garantice universalidad y equidad en su ejecución. Al accionar específico de instituciones con funciones sanitarias, sociales o educativas debe sumarse el compromiso de asociaciones civiles (grupos profesionales, grupos de padres, de autoayuda, comunidades confesionales, deportivas y toda aquella organización interesada en la problemática). La participación de la comunidad es de particular importancia en la etapa de reinserción social cuando han recibido apropiada información sobre la compleja temática de adicciones. Agrega que las acciones terapéuticas resultan inconsistentes cuando no hay una familia propia o sustituta, un adulto responsable o una institución contenedora que pueda acompañar al paciente en la recuperación o desarrollo de un entorno social sano. –

En su declaración de fs. 1146/1152 el Dr. Julián Axat señaló que en el parador los niños *“no tienen un abordaje real, no se forma un expediente administrativo, que es lo que se insiste desde las defensorías, el chico que ingresa luego no se lo puede ubicar con un número de trámite, es un mero lugar de espera en el que no hay un abordaje completo del chico”*.–

c) La Municipalidad de La Plata, si bien celebró diversos convenios con Hogares e Instituciones tendientes a coordinar acciones para la protección y asistencia de la niñez y adolescencia en el Partido de La Plata (fs. 1240/1246), tales como el convenio suscripto con la *“Obra del Padre Cajade”*, al cual el Municipio otorgó una ayuda económica de \$ 120.000 destinada a sostener y mejorar el adecuado funcionamiento de la Asociación, sostiene que su ámbito de acción se encuentra restringido en virtud de la Resolución N°171/07 del Ministerio de Desarrollo Humano, la cual establece la obligatoriedad de autorización expresa y fehaciente por parte de los Servicios Zonales con carácter previo a la implementación de una medida de abrigo, y a su vez, en el art. 1 Anexo III de la

Res. 166/07 sanciona a las instituciones que reciban a niños sin autorización provincial (fs. 1131/1133). –

d) En función de lo expresado, ha quedado sobradamente acreditada la inexistencia de un “Parador”, que funcione las veinticuatro (24) horas del día, con suficiente infraestructura y personal idóneo para cubrir las necesidades básicas de alimento, higiene, descanso, recreación y contención, de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que requieran esta asistencia, sea en forma espontánea o a requerimiento de quienes pueden petitionar por ellos, con un equipo interdisciplinario que convierta a estas instituciones en un ámbito propicio para un abordaje real y sostenido en el tiempo de las problemáticas que planteen en cada caso. –

Considero que este tipo de instituciones resultan necesarias para aquellos niños en situación de calle o, de acuerdo al caso, en situaciones de desamparo y grave vulnerabilidad social, de modo tal de garantizar el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27.1. de la CIDN). Al respecto, se dispone que los Estados partes *“adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”* (art. 27.3 de la CIDN), cuyo acceso la Provincia de Buenos Aires garantiza (conf. art. 36 inc. 7 de la Const. Prov.), al tiempo que la Constitución Nacional ordena al legislador *“Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo...”* (art. 75 inc. 23). –

Partiendo de esa base y de diversas normas contenidas en instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la vivienda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un reciente fallo ha reconocido el derecho de acceder a una vivienda digna y el correlativo deber del Estado de proteger a sectores especialmente vulnerables como las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo (CSJN. Q. 64. XLVI. *“Recurso de hecho deducido por S. Y. Q. C. por sí y en representación de su hijo menor J. H. Q. C. en la causa Q. C.,*

S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sent. del 24-IV-2012, ver consid. 9°). –

De los considerandos 10° a 13° y de la solución propuesta para tal caso, se desprende que el estándar mínimo de protección exigible al Estado -que lo establece la propia Constitución Nacional con independencia de las leyes y actos reglamentarios- consiste en proveer un alojamiento a toda persona que se encuentre en situación de extrema vulnerabilidad, en condiciones adecuadas para dar respuesta a las necesidades que requieran. –

De allí que haya ordenado “...la intervención urgente de equipos de asistencia social de los que dispone el Estado local, que aseguren al niño la atención y el cuidado que su condición precisa, preservando su salud y su integridad física, sin que importe una internación u otra medida que interrumpa la relación y el contacto materno-filial” (considerando 16). –

En base a todo lo expuesto, se habrá de ordenar **la puesta en funcionamiento de uno o más Paradores**, de acuerdo con la demanda del sector, con suficiente infraestructura y personal idóneo para cubrir las necesidades básicas de alimento, higiene, descanso, recreación y contención, de los niños, niñas y adolescentes que requieran esta asistencia, sea en forma espontánea o a requerimiento de quienes pueden petitionar por ellos, que funcione durante las veinticuatro (24) horas del día, con programas inclusivos educacionales, deportivos, artísticos, capacitación laboral, comunicación y convivencia, y cualquier otra actividad que permita a los niños en situación de vulnerabilidad encontrar espacios de vinculación social. Los mismos deberán tener a su disposición un equipo interdisciplinario integrado, como mínimo, por trabajadores sociales, psicólogos, abogados y médicos especialistas en clínica, pediatría, toxicología y psiquiatría. –

Todo ello a desarrollarse en el marco de la necesaria comunicación interinstitucional entre la Provincia y la Municipalidad de La Plata, que evite la superposición de acciones de intervención, trabajando coordinadamente con las instituciones sanitarias por un lado, y con los proyectos comunitarios por el otro

que, como los desarrollados por diversas Organizaciones No Gubernamentales, se dirigen al restablecimientos de los vínculos sociales de los niños. –

Asimismo resulta de particular importancia que este tipo de instituciones contemple abordajes diferenciales de acuerdo con la franja etaria a la que pertenece cada niño, teniendo en consideración para ello lo informado por la cátedra de Psicología Social de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata (fs. 626/690), cuando señala que la formación de un individuo supone un proceso constituido por fases, es decir, que se desarrolla a lo largo de diversas etapas formativas, que lo van habilitando para ser parte de diversos medios socio – culturales. Indica que es necesario identificar las diferentes fases con sus propios requerimientos que exigirán su satisfacción, y que ésta es una cuestión decisiva cuando se advierte hasta qué punto los niños resultan violentados si se descuidan las fronteras de sus etapas formativas, pero más aún cuando los momentos estructurantes no se cumplen o lo atraviesan con serios déficits formativos, con los graves riesgos psíquicos que ello comporta. Brinda como ejemplo clásico a las instituciones judiciales de internamiento, donde coexisten niños y adolescentes de estadios formativos diferentes. –

6.3.3. Con relación a la creación de un **Servicio Hospitalario Especial**, si bien la atención de la salud de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad de La Plata, se encuentra garantizada –en su etapa aguda- con los servicios de urgencia y de internación que ofrecen el Hospital de Niños de La Plata, Hospital de Agudos General San Martín de La Plata, Hospital Alejandro Korn de la Localidad de Melchor Romero, y la Secretaria de Atención a las Adicciones del Ministerio de Salud a través de los Centros Públicos de Atención (CPA), entre otros, se advierte la falta de una institución adecuada a la cual puedan ser luego derivados para su rehabilitación o asistencia, de acuerdo con el derecho de todo niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (art. 24 de la CIDN) y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27.1. de la CIDN). –

En tal sentido, el Servicio Social del Hospital de Niños, destacó a fs. 835/928 que: -

a) Su incumbencia es asistir a los niños en su etapa aguda, y una vez controlados y contenidos, el equipo interdisciplinario prescribe en forma personalizada los cuidados especiales que deben ofrecerse a cada niño. En algunos casos es recomendable su tratamiento ambulatorio. Cuando el mismo no es viable por las limitaciones de los adultos responsables y/o no se cuenta con garantías de ser cumplido, se presenta al Servicio Zonal un requerimiento de institución adecuada que pueda ofrecer tratamiento a su problemática. Las opciones posibles son Hogares o Granjas para la rehabilitación por adicciones y en casos que así lo requieran, Clínicas Neuropsiquiátricas, que pertenecen al ámbito privado y puedan convenir sus prestaciones con el Estado. –

b) La experiencia en los tratamientos ambulatorios, las veces en que los responsables adultos presentan dificultades y limitaciones para hacerse cargo, no resulta de evolución favorable y en un cierto tiempo se observa una grave reincidencia de la problemática a la que está expuesto el niño. –

c) Las gestiones para el ingreso de un niño a una institución adecuada, ya sea de rehabilitación o de asistencia, resulta compleja. Y no siempre se logra una respuesta institucional acorde a las necesidades que presentan los niños, por la inexistencia de un perfil de institución que contemple sus requerimientos en forma integral. –

d) Algunos niños demandan asistencia, aún sin presentar cuadros severos de intoxicación, a modo de reclamo y/o pedido de ayuda y cobijo ante situaciones de vida que no toleran. En estas circunstancias, en que aún habría algunas posibilidades de instalar conductas preventivas y de promoción, no es compatible la magnitud de la demanda con la disponibilidad real y sostenida en el tiempo de apoyo a través de todos los organismos que involucra la ley para la protección de la infancia. –

Las mismas dificultades han sido advertidas por la testigo Sra. Cintia Elisabet Nucifora, trabajadora social perteneciente a la Cátedra de trabajo Social

4, quien declaró a fs. 1107/1111 que la niña Aylén Medina se acercó a ella a plantearle que corría riesgo de haberse contagiado de VIH y quería hacerse un estudio. Ante tal situación la acompañó al Hospital de Niños, donde le realizaron ese análisis, uno de embarazo y demás estudios relacionados con su salud, que hubo un buen trabajo del hospital. Luego los derivaron al servicio social del hospital y se contactaron allí con Rosita, trabajadora social que venía trabajando con Aylén desde hacía mucho tiempo, también con su hermana y su madre, todas en situación de calle. Rosita también le comentó que cada vez que llega alguno de estos chicos, lo que tienen que hacer es llamar a la Municipalidad o al Servicio Zonal y que *“nunca recibe una respuesta que le permita a ella integrar lo que se viene haciendo en el hospital con las otras instancias”*. –

e) En atención a lo informado a fs. 835/928 por el Hospital de Niños, respecto a la inexistencia de un perfil de institución que contemple en forma integral los requerimientos necesarios para la rehabilitación y/o asistencia de los niños que presentan problemas con las drogas, se dispuso a fs. 1028 requerir al citado Hospital un informe acerca de cuáles serían las características que deberían reunir las instituciones a las cuales se prescribe el ingreso de los menores de edad con problemas de drogadicción. El mismo fue contestado a fs. 1063/1070. –

En dicho informe, el Hospital de Niños señala que según la evaluación diagnóstica a cargo de un médico pediatra, toxicólogo y psiquiatra, se prescribe: internación, tratamiento ambulatorio o derivación. Cualquiera de las tres opciones implica un abordaje integral, especializado y con cobertura interdisciplinaria. Por tratarse de un hospital de agudos y de alta complejidad, se hace imprescindible que una vez superada la etapa crítica pueda efectuarse la derivación a centros e instituciones especializados en el tema, y que no siempre se encuentran con facilidad centros de atención que puedan garantizar la asistencia a niños en ésta problemática, por ausencia de profesionales entrenados en el campo pediátrico. –

Para los casos graves de adicciones que reflejan un marcado deterioro de la salud del niño, sostiene que el tratamiento, para ser eficaz, no puede depender de la voluntad del niño. Indica que no existen sistemas que respondan a

estas características. Si el niño no manifiesta su voluntad de permanecer, no puede ser retenido, y la fuga o abandono del programa lo expone a severos riesgos de vida, salvo en los casos en que se prescribe la internación psiquiátrica en instituciones privadas por convenio con el Ministerio de Salud y de Desarrollo Humano, pero que son de cupo limitado y no de atención exclusiva a niños. –

Por ello aconseja, además de generar instituciones abiertas de cobijo a niños donde se les brinde contención, comprensión y proyectos adecuados para la edad, considerar el requerimiento de internación para asistencia ante diagnósticos que refieran riesgos de vida para sí y para terceros. Debe tratarse de establecimientos con profesionales capacitados en la asistencia de la infancia, mediante un sistema que asegure la permanencia del niño en el lugar. En condiciones de habitabilidad adecuadas para prevenir la exposición a peligros físicos y condiciones insalubres. Con disponibilidad de personal auxiliar suficiente, entrenado, comprometido y sensibilizado con el cuidado integral del niño; y articulación con programas de acompañantes para el egreso y sostenimiento de proyectos inclusivos, con continuidad con sus requerimientos de tratamiento ambulatorio, educación, deporte, recreación, capacitación, etc. –

f) En atención a lo expuesto, se habrá de ordenar la creación de un **Servicio Hospitalario Especial** para niños con problemas de adicción u otras afecciones a la salud, que garantice la atención adecuada según sea el caso, con funcionamiento las veinticuatro (24) horas del día, debiendo contar con profesionales idóneos, en particular, trabajadores sociales, psicólogos y médicos especialistas en clínica, pediatría, toxicología y psiquiatría, con una capacidad suficiente para atender la demanda del sector, no sólo de aquellos niños institucionalizados, sino también, de los que se presentan espontáneamente. –

Asimismo, resulta esencial que dicho Servicio trabaje articuladamente con los establecimientos hospitalarios de agudos, con los Centros Públicos de Atención (CPA) dependientes del Ministerio de Salud (conf. fs. 373/396) y con los Paradores ordenados en el considerando precedente, a fin de asegurar un tratamiento integral y sostenido en el tiempo respecto de cada problemática planteada. –

6.3.4. En cuanto a la **disposición de dos automotores** para el traslado de los niños a los centros asistenciales, por parte del servicio local o zonal, se observa que: –

a) La Municipalidad de La Plata acreditó (fs. 995) que la Dirección de Vehículos Oficiales Municipal tiene a disposición de la Dirección General de Desarrollo Social una camioneta Mercedes Benz Sprinter RI-FU-4, con chofer e indicación de los números telefónicos para solicitar su utilización. Asimismo, la Dirección de Niñez y Adolescencia cuenta con otros dos vehículos: un Chevrolet Monza dominio ASF 499 disponible las 24 horas, y un Renault Traffic, a partir de las 14.00 horas (fs. 1131/1133). –

b) De la nómina presentada por la Dirección Provincial de Automotores y Embarcaciones Oficiales (obrante en legajo separado), se desprende que existe un total de 12.045 vehículos oficiales propiedad del Poder Ejecutivo Provincial, afectados del siguiente modo: Secretaría General de la Gobernación: 357; Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno: 110; Asesoría General de Gobierno: 10; Ministerio de Economía: 229; Ministerio de Infraestructura: 877; Ministerio de Salud: 505; Ministerio de Desarrollo Social: 178; Ministerio de la Producción: 57; Secretaría de Desarrollo Sostenible: 53; Ministerio de Asuntos Agrarios: 279; Ministerio de Justicia: 445; Consejo Provincial del Menor: 1; Dirección General de Cultura y Educación: 241; Contaduría General de la Provincia: 10; Tesorería General de la Provincia: 6; Junta Electoral: 2; Fiscalía de Estado: 35; Tribunal de Cuentas: 60; Consejo de la Magistratura: 1; Ministerio de Seguridad: 8.465; Secretaría de Prensa y Difusión: 1; Aguas del Gran Buenos Aires: 7; Ministerio de Trabajo: 85; Jefatura de Gabinete: 1; Instituto Cultural de la Provincia: 10; Universidad Provincial del Sudoeste: 1; Secretaría de Derechos Humanos: 15; Escribanía General de Gobierno: 4. –

No obstante ello, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, en su contestación de fs. 813/816 no acreditó la disposición de ningún vehículo para atender las necesidades que requiera el traslado de los niños implicados en la causa. –

c) En virtud de lo expresado, se habrá de ordenar a la Autoridad de Aplicación de la Ley 13.298, **tener a su disposición la cantidad de automotores necesaria** para efectuar todos los traslados que requieran los niños en situación de vulnerabilidad que se encuentren en la ciudad de La Plata, sin que los mismos puedan llevarse a cabo mediante vehículos policiales, por tratarse de una práctica que redundaría en la estigmatización de la infancia más desfavorecida de la sociedad y resulta contraria al objetivo de su descriminalización. –

Frente a lo anterior, no puede sostenerse que la asignación de vehículos a las distintas áreas tiene como fundamento las necesidades funcionales de cada sector, toda vez que el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con 178 vehículos y sin embargo no dispuso ninguno para traslado de niños, aun cuando éste era un cometido propio de ese Ministerio. En última instancia, conforme se desarrollará más adelante, antes que discrecionalidad existe una prioridad legal en la atención de las necesidades del sistema de protección de la infancia, al momento de asignar los recursos materiales con los que cuenta la Administración. –

6.3.5. En lo concerniente al funcionamiento de un **servicio de atención telefónica** destinado a la recepción de denuncias vinculadas a la vulneración de los derechos de niños/niñas y adolescentes, se advierte que:-

a) El Servicio Zonal no cuenta con un servicio telefónico de fácil y real acceso a disposición de toda la ciudadanía, puesto que el mismo se limita a la existencia de un teléfono celular, cuyo número no identificó en la causa. Sin embargo, mediante Resolución N° 423 dictada por la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia el día 12-V-2009, se estableció el programa Cuidaniños que consiste en la atención y orientación telefónica las 24 horas –Línea 102- frente a situaciones de vulneración de derechos. –

b) La línea gratuita 0800-666-1772 perteneciente a la Municipalidad de La Plata funciona de modo irregular, de acuerdo al certificado de la Actuaría obrante a fs. 1135, del cual surge que las siete (7) llamadas telefónicas efectuadas en el lapso de cuatro días, solamente en una oportunidad fue atendida por una operadora, las seis (6) restantes dieron resultado negativo. Así como de las declaraciones testimoniales de las Sras. Cintia Elisabet Nucifora (fs. 1107/1111), y

Lucía Daniela Belaunzaran (fs. 1154/1159) quienes afirmaron haber llamado en varias oportunidades y que *“desde el teléfono celular no se puede”* y que *“normalmente uno anda con celular cuando ve un chico en la calle”*, que durante el fin de semana no atienden, y que funciona de 8 a 20.30, circunstancia que confirmó el Sr. Burgos en su testimonio de fs. 1167/1174, al señalar que *“la atención al 0800 denunciado se realiza hasta las 20,30 horas por una compañera de trabajo que se encuentra en base”*. –

Del folleto acompañado a fs. 1131/1133, por la Municipalidad de la Plata se desprende que el horario de atención de la línea 0800-666-1772 es de 8 a 19 hs., sin perjuicio de lo cual el Municipio manifestó que se ha garantizado el funcionamiento de una guardia telefónica a través de 2 radios y 2 celulares que permiten cubrir el servicio telefónico durante las 24 hs. La difusión del servicio se realiza mediante folletos, afiches ilustrativos, y las boletas de pago de Tasa de Servicios Urbanos Municipales (fs. 1389). –

También el Municipio acompañó una nota dirigida a la empresa Telefónica de Argentina SA a fin de ampliar el servicio 0800 permitiendo el acceso al mismo mediante la utilización de teléfonos celulares, y permitir la derivación de las llamadas entrantes a fin de dar cobertura las 24 horas. Sin perjuicio de lo cual, acompañó copia de la respuesta brindada vía mail por la asistente de cuentas Call Center de la empresa telefónica, mediante la cual se acredita que es posible realizar comunicaciones desde celulares a la línea 0800-666-1772. –

c) Si bien se advierte el avance logrado en éste aspecto desde el dictado de la medida cautelar, atento a su carácter instrumental se habrá de ratificar la orden de contar con un **servicio de atención telefónica** destinado a la recepción de denuncias vinculadas con la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, que funcione durante las veinticuatro (24) horas del día, con disposición de operadores que permitan no sólo la recepción de las denuncias sino también -y principalmente- posibilidades concretas de solución de las cuestiones que se planteen, máxime durante la noche en que la problemática de la vida en la calle se agudiza. Asimismo, corresponde ordenar que los números de

teléfono de dicho servicio sean ampliamente difundidos en los medios de comunicación masiva de mayor circulación en la ciudad de La Plata, como también que los mismos puedan ser contactados desde teléfonos celulares, puesto que la existencia de líneas telefónicas desconocidas o inaccesibles carecen de todo sentido o utilidad. –

6.3.6. Respecto a la **ampliación del plantel de operadores de calle**, en cantidad suficiente, de acuerdo a la división territorial (barrios) de la ciudad de La Plata, se ha acreditado que la Municipalidad de La Plata amplió la planta de operadores de calle a veintiún personas, quienes trabajan tanto “*en territorio*” como en “*base*”, abordando las cuestiones vinculadas con los niños, niñas y adolescentes en los distintos barrios de la ciudad de La Plata (asistenciales y/o de responsabilidad penal). –

a) En tal sentido, en su declaración de fs. 1100/1103, el testigo Leonardo Burgos refirió que la planta de operadores de calle se conforma de 21 personas, uno en cada barrio, en el casco urbano son 8. Que no están sólo en el casco urbano, toman los datos de los chicos y automáticamente trabajan con las familias. A la noche están los operadores haciendo una guardia permanente, pero el fin de semana no atienden como equipo el teléfono del 0800 sino su teléfono de guardia. El equipo de operadores está conformado por profesores de educación física, sociólogos, operadores comunitarios, hay 2 trabajadores sociales, hay un chico especialista en audiovisuales, hay también un abogado que si bien no es operador de calle, colabora con ellos. –

Respecto a la existencia de alguna reglamentación o protocolo a utilizar ante un niño en situación de calle, respondió que eso depende de la situación concreta, el equipo está preparado para responder en cada situación, asistenciales, de salud, y de responsabilidad penal, para cada caso hay una respuesta y un dispositivo de acción, quien se topa con la situación aconseja el dispositivo. Explica que hay un equipo más acotado de 4 personas que están a disposición para las cuestiones más complicadas, que los teléfonos de estas personas están a disposición de los defensores, fiscales, asesores, todas las comisarías de La Plata. –

b) No obstante el avance logrado por el Municipio en el cumplimiento de ésta medida, se advierte que el Ministerio de Desarrollo Social no ha colaborado con el servicio local en la ampliación de la planta, ni tiene a disposición del servicio zonal operadores de calle que puedan colaborar con aquel en la detección y abordaje de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle dentro de la ciudad de La Plata. –

La falta de intervención estatal motiva situaciones como las denunciadas por la testigo Lucía Daniela Belaunzaran, estudiante de trabajo social y perteneciente al grupo de autoconvocados, quien declaró a fs. 1154/1159 que ha tenido que hacer primeros auxilios en la calle, por ejemplo con Marcelo que está en 7 y 50, le dieron una puñalada, lo operaron y volvió al mismo lugar a limpiar vidrios, y cuando lo encontró se le estaban abriendo los puntos y se le estaba infectando, ella le dio los primeros auxilios; o en el caso de José Acosta, a quien encontró lleno de marcas y chichones, no se podía parar, entonces le dieron los primeros auxilios y lo mandaron a un hospital. A José también una compañera lo encontró con una herida en la mano y lo ayudó porque nadie lo hace. Además destaca que se tienen que arreglar con los pocos recursos que tienen, no tienen medicamentos, gasas, etc., y no están capacitados para estas cuestiones de salud. Entiende que debería haber otra gente que haga este trabajo, e insiste en la necesidad de operadores de calle que haga las derivaciones a los hospitales. –

c) A tenor de lo dicho, las demandadas deben garantizar la disposición de **operadores de calle en cantidad suficiente** de acuerdo con las necesidades del sector y conforme a la división territorial (barrios) de la ciudad de La Plata, siendo a su vez indispensable que el trabajo de dichos agentes se encuentre articulado con los Servicios Locales y con las Mesas Barriales si existieren. –

6.3.7. Con relación a la **difusión amplia**, en los medios de comunicación masiva de mayor circulación en la ciudad de La Plata, **de los principios, derechos y garantías de la niñez y la adolescencia** consagrados en el ordenamiento jurídico (art. 17 de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 26.061 -Título II-, art. 36 inc. 2 de la Constitución Provincial), ha quedado acreditado que: –

a) El Ministerio de Desarrollo Social (fs. 1497):-

- Ha confeccionado instrumentos, en el marco de la Comisión interministerial creada por Ley 13.298, que ilustran el funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, distribuidos entre los distintos efectores del sistema (educación, salud, seguridad, trabajo, ONG's, etc.).

–

- En ocasión del lanzamiento del Plan Provincial de Niñez y Adolescencia realizado el 21-V-2008 se distribuyó material gráfico y digital, elaborado en base a los ejes de la Promoción y la Protección de los Derechos del Niño, entre ellos “Políticas Públicas de la Infancia” y “Creando Futuro”. –

- Se efectivizó la reedición e impresión del texto “Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia” – Marco Legal de la Provincia de Buenos Aires. –

- Se suscribió un Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF para la capacitación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos y la difusión de los Derechos del Niño y Adolescente. –

- En la página Oficial del Ministerio de Desarrollo Social, se describen programas, ejes y líneas de acción del órgano de aplicación del Sistema de promoción y Protección de Derechos. –

- Los Servicios Locales y Servicios de Promoción y Protección de Derechos, en su carácter de unidades técnicas administrativas desarrollan acciones en territorio inherentes a la difusión y a la actualización del marco conceptual destinados a Operadores comunitarios, Efectores de la educación, Organizaciones Barriales y Comunitarias, y Organizaciones no Gubernamentales, entre otros. –

- A través de la Dirección de Capacitación Institucional y Comunitaria, se han desarrollado diversas capacitaciones para equipos de Gestión Municipal, como así también, responsables de equipos profesionales en áreas de la educación, salud, seguridad, organizaciones barriales, y efectores sociales vinculados a la tarea. –

b) La Municipalidad de La Plata (fs. 2474/2476) ha realizado en conjunto con el Área de Infancia del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, tres seminarios y una jornada, dirigidos a distintos efectores públicos del área de infancia con el objeto de difundir los principios del nuevo sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño. –

c) Frente a lo manifestado por las demandadas, surge con claridad que la orden cautelar en éste punto fue completamente desatendida. La misma consistió en la difusión amplia de los principios, derechos y garantías de la niñez y la adolescencia, consagrados en el ordenamiento jurídico (art. 17 de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 26.061 –Título II-, art. 36 inc. 2 de la Constitución Provincial) en los medios de comunicación masiva de mayor circulación en la ciudad de La Plata, y sin embargo las mismas manifestaron haber desarrollado jornadas, convenios y la confección de algún material gráfico y/o digital, todo ello dirigido a los mismos actores que trabajan alrededor de la infancia. Por lo tanto, tales acciones podrán ser consideradas como de capacitación, pero no de difusión, cuyo objetivo es la concientización de toda la población respecto de la problemática que viven los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. –

Ésta obligación resulta de particular importancia en el aspecto promocional de los derechos del niño, receptada tanto a nivel nacional (art. 14 inc. 'd' de la Ley 26.061) como en el ámbito provincial (art. 16 inc. 11 de la Ley 13.298 y arts. 15 inc. 10, 16.2 inc. 7, 23.1 inc. 6 de su Decreto reglamentario 300/05), a cuyo fin el art. 17 de la CIDN enfatiza especialmente la función que desempeñan los medios de comunicación. –

Al respecto, he tenido la oportunidad de pronunciarme en un reciente fallo acerca de la estigmatización que sufre actualmente la niñez más desaventajada en los medios de comunicación (causa N° 24.511, "*PODER JUDICIAL C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA Y OTRO/A S/ MEDIDA AUTOSATISFACTIVA*", sent. del 30-XII-2011), por lo que estimo pertinente traer a colación algunas de sus consideraciones. –

Allí valoré que generalmente cuando los medios de comunicación hablan de los jóvenes, lo hacen con una variada gama de calificaciones y estigmatizaciones que se arraigan fácilmente en ciertos sectores de la población. Que esa forma poco reflexiva de dirigirse a la juventud favorece el clima de hostigamiento y represión, y justifica las medidas criminalizantes que se emprenden en contra de estos sujetos, como así también, una creciente e incesante violencia institucional contra los mismos (tal como lo expone el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 10 sobre “*Derechos del Niño en la Justicia de Menores*”, del 25-IV- 2007, párr. 96). También señalé que el trabajo periodístico de investigación ha sido sustituido por la práctica simplista de etiquetar a los sujetos de los que se habla, y que en ese contexto es muy común escuchar que un joven de barrios periféricos o de sectores marginales es “*violento*”, “*drogadicto*”, “*vago*”, “*de mal vivir*”, “*delincuente*” en potencia o real, responsables directos de la inseguridad en las ciudades (Véase, al respecto, Reguillo Cruz, Rossana. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2000, pág. 154 y ss.). –

En efecto, en la citada causa consideré acreditado que en los medios gráficos muchas veces se exhiben imágenes y fotografías de jóvenes cuya autoría delictiva se desconoce, pero que contribuyen a alimentar el imaginario colectivo de la juventud marginal como responsables de hechos violentos y delictivos. –

Agregué que ese proceso de construcción mediática de estereotipos se cierne sobre la ausencia de políticas públicas de promoción y desarrollo de los derechos del niño, que en la presente contienda ha quedado sobradamente demostrada toda vez que ha sido ese el objeto principal de la pretensión. –

Frente a ello, es innegable la obligación estatal de contrarrestar ese particular proceso de criminalización de los niños, mediante la difusión de sus principios, derechos y garantías consagradas en el ordenamiento jurídico, en los mismos medios de comunicación que, por su masividad, contribuyen más fácilmente a la construcción de ese proceso. –

A los referidos fundamentos, es preciso adunar, como hecho público y notorio, la creciente publicidad oficial que tiende a exaltar de un modo nominal y

personalizado la figura del Sr. Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, circunstancia que pone en evidencia la existencia de recursos económicos suficientes y la inexplicable falta de voluntad para promocionar los derechos de las personas más vulnerables, conforme lo determina el ordenamiento jurídico y la medida cautelar oportunamente ordenada. –

7. La aplicación efectiva de la Convención sobre los Derechos del Niño. –

7.1. Frente a estas constataciones corresponde formular el siguiente interrogante: ¿Qué preceptos de la CIDN sirven para pensar las prácticas y las políticas en torno a la infancia desde un enfoque de derechos? ¿Cuáles son las claves que la Convención exige para pensar la integración social de niños, niñas y adolescentes? –

Según el Comité de los Derechos del Niño, la aplicación efectiva de la Convención requiere que todas las estructuras del Estado, en cada decisión que se adopte respecto del niño, provea una perspectiva basada en la protección de sus derechos que tenga en cuenta cuatro pilares básicos: a) el principio de no discriminación (conf. art. 2 CIDN), que no implica brindar siempre un trato idéntico, remitiéndose para ello a la Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos (órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en la que se ha subrayado la importancia de tomar medidas especiales para reducir o eliminar las condiciones que llevan a la discriminación; b) la necesidad de atender el interés superior del niño (art. 3, párr. 1 CIDN), por cuanto se debe considerar, siempre, cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que se adopten; c) el respeto de su derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (art. 6 CIDN), que demanda medidas de acción positiva dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños en un sentido amplio, comprendiendo el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño; y d) la posibilidad de que el niño sea escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte (art. 12 CIDN), aclarando que debe atribuirse la debida importancia a la opinión de los niños, puesto que escucharlos no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un

medio para que las medidas que se adopten a favor de los niños vayan generando una capacidad progresiva para el ejercicio propio de sus derechos, de acuerdo con su edad y madurez (conf. Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 5 [2003], “*Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño [artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44]*”, 34° período de sesiones). –

Teniendo en cuenta lo expuesto, puede afirmarse que no debe incurrirse en el error de pensar que los niños deben ser tratados exactamente igual que los adultos. En efecto, si bien es cierto que la Convención reconoce que el niño es un sujeto pleno de derechos, y que le asisten los mismos derechos y garantías que a todo ser humano, también lo es que no ha dejado de advertir que es un ser que transita un todavía inacabado proceso natural de constitución de su aparato psíquico y de incorporación y arraigo de los valores, principios y normas que hacen a la convivencia pacífica en una sociedad democrática. De ahí que aluda a la “*evolución*” de las facultades del niño (arts. 5 y 14.2), a la evaluación de su “*madurez*” (art. 12), al impulso que debe darse a su “*desarrollo*” (arts. 18.1, 27.2), físico, mental, espiritual, moral y social (art. 32.1). De ahí que, además, los Estados deben garantizar el “*desarrollo*” del niño (art. 6.2) (conf. Fallos 331:2691, “*García Méndez*”, sent. del 2-XII-2008, voto del Dr. Petracchi). –

Es por tales razones que el preámbulo de la CIDN afirma que el niño por su inmadurez física y mental, “*necesita protección y cuidados especiales*”. Este preámbulo también reconoce que “*en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles, y que esos niños necesitan especial consideración*”. –

Como explica Sergio García Ramírez, la problemática de la infancia no puede reducirse a una suerte de toma de posición entre una u otra de las tendencias en juego. “*Lo tutelar y lo garantista no se oponen entre sí. La oposición real existe entre lo tutelar y lo punitivo, en un orden de consideraciones, y entre lo garantista y lo arbitrario, en el otro. En fin de cuentas, donde parece haber contradicción puede surgir, dialécticamente, una corriente de síntesis, encuentro, consenso. Esta adoptaría lo sustantivo de cada doctrina; su íntima razón de*

ser, y devolvería a la palabra 'tutela' su sentido genuino [...], un Derecho protector, no un Derecho desposeedor de los derechos fundamentales" (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-17/02. "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", cit., voto concurrente del juez García Ramírez, párr. 24). Agrega en tal oportunidad que todos los instrumentos internacionales relativos a derechos del niño o menor de edad reconocen sin lugar a dudas la "diferencia" entre éstos y los adultos y la pertinencia, por ese motivo, de adoptar medidas "especiales" con respecto a los niños. La idea misma de "especialidad" constituye un reconocimiento y una reafirmación de la diferencia que existe -una desigualdad de hecho, a la que no cierra los ojos el Derecho- y de la diversidad de soluciones jurídicas que procede aportar en ese panorama de diversidad (párr. 27). –

Así lo entiende la Corte Interamericana al establecer los estándares de protección que dimanen del art. 19 de la CADH, al entender que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos, menores y adultos, y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-17/02. "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", del 28-VIII-2002, párr. 54; conf. también CSJN, Fallos 328:4343, "Maldonado", sent. del 7-XII-2005). –

Posteriormente precisó que la citada disposición reconoce "un derecho adicional, complementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial" (Corte IDH. Caso "de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú", sent. del 8-VII-2004, párr. 164; Caso "Instituto de Reeducción del Menor", cit., párr. 147; véase también: Caso "Bulacio Vs. Argentina", sent. del 18-IX-2003, párrs. 133-134). –

Todo ello se enmarca dentro de las medidas de acción afirmativa que el Estado debe llevar a cabo en favor de los niños, de modo de garantizar la igualdad real de oportunidades y trato (arts. 16 y 75 inc. 23 de la Const. Nac., y arts. 11 último párr. y 36 inc. 2 y 3 de la Const. Prov.). –

Al respecto, la CIDN reconoce los derechos económicos, sociales y culturales del niño a la vida, al desarrollo, a la educación y formación profesional, a

la seguridad social, a la salud y a ejercer la propia cultura (conf. arts. 6.2., 24, 26, 28, 29 y 30 de la CIDN). En definitiva, consagra el derecho del niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27 inc. 1), cuya responsabilidad recae en primer término sobre los padres o las personas encargadas de su cuidado (art. 27 inc. 2), correspondiendo al Estado suministrarles ayuda a fin de dar efectividad a este derecho y, en caso de ser necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (art. 27 inc. 3). Ello así por cuanto *“El Estado tiene deberes de protección inmediata -previstos por la ley, además de estarlo por la razón y la justicia- de los que no puede eximirse. En estos supuestos surgen con toda su fuerza el carácter y la función que corresponden al Estado como ‘garante natural y necesario’ de los bienes de sus ciudadanos, cuando las otras instancias llamadas a garantizar la incolumidad de éstos -la familia, por ejemplo- no se hallen en condiciones de asegurarla o constituyan, inclusive, un evidente factor de peligro”* (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-17/02, cit. Voto concurrente del juez García Ramírez, párr. 32). –

No obstante, tal como se advierte, es primordial el rol de la familia en la atención de la infancia, cuya protección el Estado debe resguardar, respetando el derecho del niño a preservar sus relaciones familiares, a no ser que ello resultase perjudicial para su bienestar (conf. arts. 8, 9 y 10 de la CIDN), de manera tal que las políticas públicas en torno a la niñez deben contemplar a las familias como actores principales, regla que ha sido receptada por la Ley 13.298 como principio básico de actuación en la Provincia de Buenos Aires (conf. su art. 3). Y es en tal ámbito en donde se inserta primordialmente la función de crianza del niño, correspondiendo al Estado el trabajo en instituciones sólo cuando la contención familiar no sea posible (conf. art. 18 CIDN). –

Así, tal como exponen Lewkowicz y Corea, la infancia –no los chicos, sino la infancia como institución, como representación, como teoría- se presenta como el fruto de dos instituciones destinadas a producir ciudadanos: la escuela y la familia. La familia instauro en el niño el principio de legalidad a través de su

progenitor, que encarna la ley, y luego transfiere hacia la escuela la continuidad de la labor formativa. La escuela es el aparato productor de conciencia que, según la consigna de Sarmiento, consiste en educar al soberano. Para ser soberano hay que estar en pleno ejercicio de la conciencia y las instituciones son productoras de ese sujeto de la conciencia. El proyecto es generar un sujeto consciente. La escuela y la familia instituyen la figura del infante: un futuro ciudadano que aún no es sujeto de la conciencia y que tiene que ser tutelado pues ahí, en el origen, está contenido el desarrollo posterior (Lewkowicz, Ignacio y Corea, Cristina. *Pedagogía del aburrido: escuelas destituidas, familias perplejas*. Ed. Paidós, 1° ed., Buenos Aires, 2007, págs. 109-110). Claro está, tutela ya no significa institucionalización, encierro, imposición de medidas arbitrarias y segregación familiar, sino que se orienta hacia la integración y la cohesión social, a la construcción de ciudadanía. El lema se presenta como la rehabilitación del ciudadano cuya situación de pertenencia se encuentra desarticulada. –

En este punto creo importante destacar el informe elaborado por la cátedra de Psicología Social de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata (a fs. 626/690), el cual indica que una persona no es un mero organismo viviente (biopsíquico), sino un sujeto que se constituye por medio del conjunto de facultades y obligaciones que le definen su status y los roles reconocidos por los demás. Que por ello, la perspectiva desde la cual deben ser examinados los problemas de los niños y adolescentes es la de los individuos reales en proceso de formación cuyo producto final será el resultado de estos ambientes en los que existe de manera concreta eso que se llama cultura, la cual se encuentra conformada por procesos singulares en que se realizan cotidianamente los valores y normas que rigen la vida de las familias, las barriadas, sus instituciones económicas, la lengua que se habla, las actividades lúdicas, estéticas, de solidaridad, etc. Estos ambientes constituyen la cultura real, y ellos poseen una “realidad”, y un “curso” históricos que pueden hacerla progresar en sus contenidos, o deteriorarla y alterarla de manera negativa. –

Queda claro que una consideración únicamente individual del niño, conduzca a su aislamiento, segregación e institucionalización, tal como sucedía en

el modelo tutelar. Individualizarlo es quitarle las condiciones en que desarrolla su personalidad, su pensamiento. Y como separado del resto no puede pensar, emerge la necesidad de asistirlo, tutelarlo, adoptarlo, etc. Suponiendo su incapacidad para pensar genuinamente es que se llega a la ficción del desamparo, de la situación de abandono o riesgo. –

Sin embargo, la CIDN invierte esa relación reconociendo a los niños facultades propias de pensamiento, y sobre la base de reprobando la distinción entre niño y adulto para discernir la posibilidad de autoconstituir la subjetividad, establece mecanismos para que los niños hablen y sean escuchados (art. 12 CIDN) más allá que como hijos o alumnos, que sean escuchados en su subjetividad infantil y no a través de lo que dicen sus padres o representantes legales (Lewkowicz, Ignacio y Corea, Cristina. Ob. cit., págs. 126-127). –

Claro que cuando se habla de familia no se lo hace en el sentido más estricto y tradicional del término, esto es, el régimen legal del parentesco instituido por el Código Civil. Los vínculos de parentesco que se tejen en la actualidad son cada vez más electivos, por lo que muchas veces son difíciles de encuadrar en la estructura clásica del parentesco. Por ello, paralelamente a los vínculos legales, cabe hablar también de “*relaciones de parentesco*” que se basan en el afecto, y se producen no por instituciones sino por las prácticas y el entorno significativo que efectivamente se entabla. Si bien esto puede parecer caótico, es la única manera de integrar a los niños en un ambiente propicio para su desarrollo, teniendo en cuenta que -según informó la Municipalidad a fs. 2474/2476- durante el año 2009 el 80% de los casos de derechos vulnerados atendidos por la Dirección de la Niñez reconocen causa en un contexto de violencia familiar. –

Es por ello que el art. 3 del Decreto 300/05 comprende en el concepto de “*núcleo familiar*”, además de los padres, a la familia extensa “...y otros miembros de la comunidad que representen para el niño vínculos significativos en su desarrollo y protección”. –

De lo que se trata es de apuntalar ese espacio vincular primario que asegura las condiciones de convivencia, desarrollo y participación adecuadas. Pensar la acción en la familia y en la comunidad de origen, conlleva a la

descentralización de las responsabilidades, lo que impone también –como condición- una descentralización de los recursos necesarios para conformar una institucionalidad que brinde respuestas adecuadas a la problemática de la infancia más desaventajada. –

7.2. A esos efectos, la Ley 13.298 crea el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, formado por un conjunto de organismos y entidades dedicados a la formulación, coordinación, ejecución y control de las políticas de promoción y protección de derechos, cuyo objetivo principal es -como lo manifestara antes de ahora- la contención del niño en su núcleo familiar a través de la implementación de planes de prevención, asistencia e inserción social. –

Este Sistema cuenta con una Autoridad de Aplicación que anteriormente era la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social, que con el dictado del Decreto 11/11 del 12-XII-2011 fue absorbida por la Secretaría de Niñez y Adolescencia, bajo dependencia directa del Poder Ejecutivo Provincial (conf. su art. 1). Que a partir del 13-I-2012, fue designada como Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (conf. art. 4 del Decreto 11/12). –

Entre sus principales objetivos se encuentran el diseño, instrumentación, ejecución y control de las políticas dirigidas a la niñez, así como sus deberes específicos detallados en el art. 16 de la Ley 13.298. A su vez, la Autoridad de Aplicación debe establecer en cada municipio órganos denominados Servicios Locales de Protección de los Derechos. A estos Servicios -integrados por un psicólogo, un abogado, un trabajador social y un médico- les corresponde facilitar al niño -que tenga amenazado o violado alguno de sus derechos- el acceso a los programas y planes disponibles en su comunidad, buscando siempre la alternativa que evite la separación del niño de su familia. Actúan de oficio o a través de las denuncias recibidas. –

Asimismo, debe promover la organización, en todos los municipios de la Provincia, de los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Estos Consejos deben contar con su propio reglamento de

funcionamiento, y entre sus competencias se puede mencionar: el diseño de un Plan de Acción intersectorial territorial para la protección de los derechos del niño, el monitoreo del cumplimiento de dicho Plan, asesorar al Poder Ejecutivo y al Legislativo Municipal, evaluar y controlar la utilización de los recursos destinados a los programas de protección de los derechos del niño, entre otras. –

Por otra parte, la Ley prevé la formación de una Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niños, cuya misión es la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial. Esta comisión está presidida por la Autoridad de Aplicación, e integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, Gobierno, Justicia y Seguridad, Producción, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, así como las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo. –

Se prevé también la novedosa figura del Observatorio Social (art. 24). Se trata de un cuerpo integrado por representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia. Los miembros del Observatorio se desempeñan “Ad honorem” y deben monitorear y evaluar los programas de protección de los derechos del niño; presentando un informe trimestral sobre el seguimiento y control de las políticas públicas. –

Por último, la Ley dispone la creación de un Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil cuyos objetivos sean el trabajo y desarrollo de actividades, sobre temáticas y cuestiones de cualquier naturaleza vinculadas directa o indirectamente a los derechos de los niños. –

7.3. En virtud de lo expuesto, resulta de toda necesidad que las demandadas emprendan las acciones necesarias con el propósito de trazar y ejecutar políticas públicas que tiendan, mediante la creación de nuevas instituciones o la resignificación de las existentes, a suprimir las prácticas arraigadas al abrigo de las antiguas concepciones, que constituyan una violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en la CIDN, toda vez que las reformas legislativas resultan insuficientes si no se generan las

condiciones de posibilidad para su efectividad. Capacitación y presupuesto son condiciones de existencia y sustentabilidad del sistema. –

8. La asignación prioritaria de los recursos disponibles. –

Con respecto a la cuestión presupuestaria, la Ley 13.298 establece que todos los derechos reconocidos a los niños –tanto por los instrumentos internacionales como por la Constitución y las leyes-, se deberán “*asegurar con absoluta prioridad*” (conf. art. 6), la cual comprende –según su art. 7- una asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez, el desarrollo en la formulación y ejecución de las políticas sociales, que las mismas brinden protección y auxilio a la familia y comunidad de origen tanto en el ejercicio de los deberes como de los derechos que corresponde a los niños, la preferencia de atención en los servicios esenciales, así como la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes. También consagra una prevalencia en la protección jurídica, en caso de que sus derechos colisionen con otros intereses. –

Cabe aclarar que si bien el art. 4 de la CIDN, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, obliga a los Estados Partes a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, la legislación bonaerense contiene estándares de protección más altos en las disposiciones que reglan la asignación del gasto público, puesto que, además de estar comprendida dicha asignación en la citada garantía de prioridad, el art. 4.1. del Decreto 300/05 - reglamentario de la ley 13.298- establece que “*El interés superior del niño deberá considerarse principio rector para la asignación de los recursos públicos*”. –

Teniendo en cuenta que por interés superior del niño se entiende “*la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad*” (art. 4, Ley 13.298), no se efectúan distinciones entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, debiendo procurar la satisfacción de

todos, en simultáneo, a la hora de confeccionar el presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires. –

Tal interpretación surge de la misma jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al entender que las medidas de protección que impone el art. 19 de la CADH *“exceden el campo estricto de los derechos civiles y políticos. Las acciones que el Estado debe emprender, particularmente a la luz de las normas de la Convención sobre los Derechos del Niño, abarcan aspectos económicos, sociales y culturales que forman parte principalmente del derecho a la vida y del derecho a la integridad personal de niños”* (Corte IDH. Caso *“Instituto de Reeducción del Menor”*, cit., párr. 149). –

Esta visión se corresponde con la aceptación de que el objetivo último de la actividad financiera del Estado (que se desdobra en la búsqueda de recursos y en su afectación a gastos) no es única ni preponderantemente económica, sino constitucional, porque tiene como finalidad lograr la efectividad de las instituciones constitucionales y la satisfacción de los derechos fundamentales, de modo que *“es la Constitución la que debe regir el proceso presupuestario. No es admisible que la ley de presupuesto restrinja los mandatos constitucionales”* (Corti, Horacio G. *“Crítica y defensa de la supremacía de la Constitución”*, LL 1997-F, 1033). –

En el mismo sentido, la Corte Federal ha rechazado los argumentos de tipo economicista, al sostener que *“no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad”* (Fallos 327:3677, *“Vizzot”*, sent. del 14-IX-2004, consid. 11). *“El ser humano es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su dignidad intrínseca e igual es inviolable y constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental”* (Fallos 329:1638, *“Reynoso, Nilda Noemí”*; 329:4918, *“Mosqueda”*; y 327:3753, *“Aquino”*). –

Es por ende ilegítimo cualquier intento de invertir el orden jerárquico de las disposiciones, subordinando los derechos fundamentales a las decisiones presupuestarias. –

A tales efectos, el art. 17 de la Ley 13.298 establece que *“Para atender los fines de la presente Ley, la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la ejecución de una partida específica, representada por un porcentaje del Presupuesto General de la Provincia de carácter intangible”*, y su reglamentación (art. 17 del Decreto 300/5 –sobre *“Financiamiento actual del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño”*–) dispone que *“La Comisión Interministerial creada por el art. 23 de la ley deberá optimizar los recursos del Estado Provincial a los fines de posibilitar el cumplimiento de la misma. En tal sentido formulará al Ministerio de Economía las sugerencias de modificaciones, reasignaciones y adecuaciones presupuestarias que pudieren corresponder en cada ejercicio [...] En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Humano podrá mediante convenios con los municipios transferir dichos recursos de acuerdo a un índice de distribución que elaborará teniendo en cuenta la población y necesidades de cada municipio”*. –

Asimismo, el art. 22.1 del Decreto 300/05 dispone que *“Los municipios deberán asignar a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños que habitan en ellos, el máximo de los recursos económicos y financieros disponibles, tanto los transferidos por la descentralización proveniente de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial, como así también los que se reciban desde otras jurisdicciones, y los propios de cada municipio”*. –

De tal modo, con arreglo a la trascendencia de los intereses que se debaten, se advierte una fuerte autolimitación de la discrecionalidad estatal en la materia, siendo la atención de la infancia el primer ítem a tener en cuenta en la asignación de partidas presupuestarias en la Provincia de Buenos Aires, encontrándose descripto incluso el procedimiento para que dicha asignación se

corresponda con las necesidades del sistema, a través de la Comisión Interministerial. –

Lo dicho no puede ser morigerado con sustento en lo dispuesto por el art. 4 de la CIDN, toda vez que, como ocurre con los preceptos que enuncian derechos humanos, constituye una norma de contenidos mínimos (conf. Fallos 333:2306, “Álvarez, Maximiliano”, sent. del 7-XII-2010), no excluyente de otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano y que se encuentran reconocidos por el ordenamiento jurídico local. En efecto, el artículo 41 de la CIDN establece que “*Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en: a) El derecho de un Estado Parte; o b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado*”. –

El criterio de la CIDN es claro: no puede limitarse la protección reconocida por el ordenamiento jurídico interno utilizando como argumento la vigencia del tratado. Idéntica disposición se encuentra prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 5.2) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 29.b), ambos de jerarquía constitucional. De allí que toda interpretación se cierne sobre el principio “*pro homine*” o “*pro persona*”, que constituye “*un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos*” (Pinto, Mónica. “*El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*”; en: Abregú, Martín - Courtis, Christian (Comps.). *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Editores Del Puerto, 1997, pág. 163). –

Cabe agregar, según los términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que el condicionamiento a la “*disponibilidad de recursos*”, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los

recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes, argumento éste subordinado a un análisis integral por parte del Estado de la asignación de sus recursos presupuestarios, que no podrá prescindir de la obligación primera que surge de los tratados a los que se comprometió la Argentina, que es dar plena efectividad a los derechos reconocidos en sus textos (CSJN. Q. 64. XLVI. “*Recurso de hecho deducido por S. Y. Q. C. por sí y en representación de su hijo menor J. H. Q. C. en la causa Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*”, sent. del 24-IV-2012). Al respecto, queda sellada la discusión al no haber hecho las demandadas en autos ningún análisis presupuestario de las medidas necesarias para la implementación efectiva del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño. –

Como consecuencia de lo anterior, las demandadas no pueden oponer cuestiones presupuestarias o criterios de discrecionalidad en la asignación de recursos, a fin de limitar o demorar la implementación del sistema institucional cuyo cumplimiento se demanda. –

Por su parte, y teniendo en cuenta lo expuesto, la falta de formalización del “*Convenio Marco de Cooperación para la construcción del Sistema Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño*”, así como de cualquier otra cuestión operativa vinculada a la puesta en funcionamiento del sistema, no constituye un obstáculo válido para sustraerse del cumplimiento de las obligaciones asumidas, ni para la Comuna, ni mucho menos para la Provincia, las cuales deben coordinar las acciones necesarias para la implementación efectiva del sistema (conf. art. 15, Ley 13.298), cuyos lineamientos se encuentran en la propia Ley y su reglamentación, el Decreto 300/05. –

Dicho lo que precede, cabe aclarar que en última instancia las eventuales contingencias, demoras o incluso la falta de colaboración de las

autoridades municipales en la materia, no dispensa a la Provincia de Buenos Aires de su obligación de poner en funcionamiento el sistema diseñado por la Ley 13.298, responsabilidad que le corresponde de modo principal por intermedio de su Autoridad de Aplicación, que actualmente es la Secretaría de Niñez y Adolescencia, que actúa bajo dependencia inmediata del Poder Ejecutivo Provincial, y que tiene a su cargo “...la identificación de los programas; los organismos administrativos; los recursos humanos y materiales; los servicios, y las medidas de protección de derechos que integran el sistema de Promoción Integral de los Derechos de los Niños” (art. 14.4. del Decreto 300/05). –

9. Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno. Alcance de la condena. –

9.1. De los considerandos que anteceden surge evidente que, más allá del importantísimo avance logrado por la Provincia de Buenos Aires con la sanción de las leyes N° 13.298 y N° 13.634, no se ha cumplido con la urgente necesidad de armonizar las prácticas vinculadas al ejercicio del poder de policía estatal consolidadas durante la vigencia del sistema anterior, con las reglas y principios que gobiernan el nuevo sistema de protección integral de derechos que emana de la Convención de los Derechos del Niño. –

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1) impone el deber a los Estados partes de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce, en el caso por conducto de su art. 19 y del *corpus juris* internacional de protección de la infancia que tal precepto integra. –

La Corte Interamericana precisó el alcance del art. 1 de la CADH en el primer caso que inauguró su competencia contenciosa (Corte IDH. Caso “Velásquez Rodríguez”, sent. del 29-VII-1988, párrs. 166-167), en cuanto los Estados parte deben no solamente “*respetar los derechos y libertades reconocidos en ella*”, sino además “*garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción*”. La obligación de garantía implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que

sean capaces de asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Y aclaró que la citada obligación “*no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos*” (párrs. 166 y 167. El subrayado me pertenece). –

Por su parte, como apunta la Corte Federal *in re* “*García Méndez*” (Fallos 331:2691), el deber del Estado de respetar los derechos humanos, so pena de incurrir en responsabilidad internacional, incumbe a cualquier poder y órgano, independientemente de su jerarquía, cada uno de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales. Así, entre “*las medidas de otra índole*” que el Estado debe arbitrar para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención (art. 2 CADH y art. 4 CIDN) se inscriben las sentencias judiciales. –

Ello se funda en el rol del Poder Judicial como Poder del Estado, mas de ningún modo implica desentenderse de las relaciones que deben existir con los otros poderes, los que -claro está- se encuentran también vinculados con el propósito constitucional de afianzar la justicia. Dichos departamentos de Estado - Legislativo y Ejecutivo-, constituyen el canal adecuado para llevar a cabo aquellas acciones sin cuya implementación previa, se tornaría ilusoria cualquier declaración sobre el punto. De lo que se trata es de establecer políticas, planes, programas generales y específicos en materia de educación, salud, deporte, adicciones, estrategias, instituciones, instalaciones debidamente calificadas con personal adecuado, recursos y normas de coordinación; acciones cuya implementación es atributo directo de los poderes públicos toda vez que trascienden el cometido y las capacidades del Poder Judicial (Fallos 331:2691, “*García Méndez*”, cit.). –

Al Poder Judicial corresponde “[...] *garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que éstos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias [...]* Ambas materias se superponen parcialmente cuando una política es lesiva de derechos, por lo cual siempre se argumenta en contra de la jurisdicción, alegando que en tales supuestos media una injerencia indebida del Poder Judicial en la política, cuando

en realidad, lo único que hace el Poder Judicial, en su respectivo ámbito de competencia y con la prudencia debida en cada caso, es tutelar los derechos e invalidar esa política sólo en la medida en que los lesiona. Las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder, que son las garantías que señala la Constitución y que amparan a todos los habitantes de la Nación; es verdad que los jueces limitan y valoran la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial. Desconocer esta premisa sería equivalente a neutralizar cualquier eficacia del control de constitucionalidad [...] No se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución...” (Fallos 328:1146, “Verbitsky, Horacio”, sent. del 3-V-2005). –

9.2. En atención a ello, la elección de los medios por los cuales las demandadas deben proteger los derechos vulnerados son de su exclusivo resorte, debiendo los magistrados velar por su debido cumplimiento. Sin embargo, ello no impide la adopción de medidas concretas que en calidad de estándares mínimos se deben observar como condición necesaria para la puesta en funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, que se derivan del ordenamiento constitucional y legal aplicable, y cuyos incumplimientos se encuentran examinados detalladamente en el considerando 6 de la presente causa. Tal como enseñara la Corte recientemente: *“En el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona”* (CSJN. Q. 64. XLVI. *“Recurso de hecho deducido por S. Y. Q. C. por sí y en representación de su hijo menor J. H. Q. C. en la causa Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”*, sent. del 24-IV-2012, consid. 12º). En la especie se ha descrito una problemática –la de los chicos en situación de calle- que abastece claramente

el dictado de órdenes concretas, donde –según entiendo- la discrecionalidad no tiene lugar. –

De tal modo, se habrá de ordenar la efectiva implementación del régimen de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, así como las medidas definidas en el considerando 6, dejando para la etapa de ejecución de sentencia el monitoreo acerca de la debida observancia de tales mandatos, toda vez que los magistrados están obligados a atender, como consideración primordial, al interés superior del niño, llevando a cabo una “*supervisión adecuada*” (art. 3.3 CIDN), en todas las medidas concernientes a los niños que adopten las instituciones públicas o privadas de bienestar social (art. 3.1 CIDN), asegurando la razonabilidad de esos actos y evitando que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable de los jueces. –

Ello teniendo presente que si bien es cierto que la Administración cuenta con cierta discrecionalidad en la elección de los medios tendientes a cumplir con sus obligaciones, aquella deber ser limitada -y por tanto controlada- judicialmente, en la medida en que las obligaciones impuestas en el presente decisorio no pueden perseguir fines distintos al pleno aseguramiento de los derechos reconocidos en los tratados y la legislación consecuente, a riesgo de incurrir en el vicio de desviación de poder. En tal sentido se ha dicho que la legalidad impone a la Administración la obligación de tener a la vista, en su acción, el interés público en que se fundan las atribuciones conferidas. “*La Administración no dispone de libertad de acción -de opción o elección- en cuanto a sus fines. En materia de finalidad no existe discrecionalidad alguna*” (Jeanneret de Pérez Cortés, María. “*La finalidad como elemento esencial del acto administrativo y la desviación de poder*”, en AA.VV. *Acto administrativo y reglamento*, Ed. RAP, 2002, pág. 95). –

Tal la doctrina de la Corte Federal, al expresar que la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentra en debate un derecho humano; asimismo, que los derechos constitucionales tienen un contenido que lo proporciona la propia Constitución, pues de lo contrario debería admitirse una conclusión insostenible y que echaría por tierra el control judicial de

constitucionalidad de las normas y actos de los gobernantes: que la Constitución Nacional enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por los poderes públicos, o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de estos últimos; y que es la determinación de dicho contenido uno de los objetos de estudio centrales del intérprete constitucional. Que por todo ello, al reglamentar un derecho constitucional, el llamado a hacerlo no pueda obrar con otra finalidad que no sea la de dar a aquél toda la plenitud que le reconozca la Constitución Nacional. Los derechos constitucionales son susceptibles de reglamentación, pero esta última está destinada a no alterarlos (art. 28 CN), lo cual significa conferirles la extensión y comprensión previstas en el texto que los enunció y que manda a asegurarlos (Fallos 327:3677, “Vizzoti”, sent. del 14-IX-2004, considerando 8). Agregó en el ya citado caso “S. Y. Q. C. (sent. del 24-IV-2012) que *“Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces”* (consid. 12°). –

En la misma línea de pensamiento se inscribe la Suprema Corte provincial, a partir del precedente “Portillo” (causa A. 70.717, sent. del 14-VI-2010), en el cual recordó que el resguardo de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad social, requiere del Poder Judicial la adopción de las decisiones más idóneas para asegurar la efectividad de sus derechos, lo cual de ningún modo implica sustituir a los otros poderes del Estado (del voto –en mayoría- del Dr. Hitters). Asimismo, que en estos casos la imprecisión de las prestaciones debidas por el Estado determina la imposibilidad de hacer efectiva la protección de los derechos acreditadamente vulnerados, razón por la cual la adopción de medidas específicas en estos casos es la única forma de hacer realidad los derechos garantizados en los tratados de derechos humanos, sin que las mismas se encuentren condicionadas a la existencia de recursos presupuestarios. Que en caso contrario, se continuarían violando, por

omisión, derechos y principios de raigambre constitucional y convencional (del voto –en mayoría- del Dr. de Lazzari). –

9.3. Finalmente, corresponde señalar que resulta de toda necesidad una actividad rápida y diligente del Poder Legislativo para el mejor cumplimiento de las obligaciones referidas. Por lo tanto, atento a las relaciones que deben existir entre los departamentos de Estado (conf. Fallos 328:1146, “*Verbitsky, Horacio*”, sent. del 3-V-2005; 329:3089, “*Badaro I*”, sent. del 8-VIII-2006; y 330:4866, “*Badaro II*”, sent. del 26-XI-2007), corresponde poner en conocimiento de lo dispuesto en la presente sentencia a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y al Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Plata, para que arbitren las medidas que son de su resorte, fundamentalmente las referidas a la provisión presupuestaria para la implementación efectiva del Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño, conforme a lo antes expuesto. –

10. Las costas. –

Las costas del proceso se habrán de imponer a las demandadas vencidas (conf. art. 19 de la Ley 13.928, texto según Ley 14.192). –

En virtud de todo lo expuesto, fundamentos constitucionales y legales, y lo normado por los arts. 43 de la Constitución Nacional y 20 de la Constitución Provincial, –

FALLO: –

1. Haciendo lugar a la acción de amparo promovida por Ilda Abes, Liliana Verónica Gibert, la Asociación Civil Miguel Bru, Marina Cappello, Anatilde Esther Senatore, la Asociación Proyecto Productivo y Ecológico y la Dra. Griselda Margarita Gutierrez, en su carácter de Asesora de Incapaces.–

2. Condenando a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de La Plata a que, **dentro del plazo de seis (6) meses**, procedan a realizar todas las acciones necesarias para la implementación efectiva del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño en la ciudad de La Plata, de conformidad con lo expresado en los considerandos 7 y 8 del presente decisorio, bajo apercibimiento de lo dispuesto por el art. 163 de la Constitución Provincial. –

3. En particular deberán: –

3.1. Crear en un ámbito céntrico de la Ciudad, **uno o más Paradores**, de acuerdo a la demanda del sector, con suficiente infraestructura y personal idóneo para cubrir las necesidades básicas de alimento, higiene, descanso, recreación y contención, de los niños, niñas y adolescentes que requieran esta asistencia, sea en forma espontánea o a requerimiento de quienes pueden petitionar por ellos, disponible durante las veinticuatro (24) horas del día, de acuerdo con lo expuesto en el considerando 6.3.2.d) del presente decisorio. Dichas instituciones deberán tener a disposición un equipo interdisciplinario integrado, como mínimo, por trabajadores sociales, psicólogos, abogados y médicos especialistas en clínica, pediatría, toxicología y psiquiatría. –

3.2. Crear un **Servicio Hospitalario Especializado para la atención de la salud de niños con problemas de adicciones** u otras afecciones a la salud, que garantice la atención adecuada durante las veinticuatro (24) horas del día, con profesionales idóneos, en particular trabajadores sociales, psicólogos y médicos especialistas en clínica, pediatría, toxicología y psiquiatría, con una capacidad suficiente para atender la demanda del sector, no sólo de aquellos niños institucionalizados, sino también de los que se presenten espontáneamente, con el alcance dispuesto en el considerando 6.3.3.f) de esta sentencia. –

3.3. Disponer la **cantidad de automotores necesaria** para efectuar todos los traslados que requieran los niños en situación de vulnerabilidad que se encuentren en la ciudad de La Plata, de acuerdo a lo establecido en el considerando 6.3.4.c) del presente decisorio. –

3.4. Implementar un **servicio de atención telefónica** destinado a la recepción de denuncias vinculadas con la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, durante las veinticuatro (24) horas del día, con disposición de operadores que brinden posibilidades concretas de solución de las problemáticas que se planteen, conforme a lo expuesto en el considerando 6.3.5.c). Asimismo, corresponde ordenar que los números de teléfono respectivos sean ampliamente difundidos periódicamente en los medios de comunicación masiva de mayor circulación en la ciudad de La Plata. –

3.5. Garantizar la disposición de **operadores de calle en cantidad suficiente** de acuerdo con las necesidades del sector, que comprenda a la división territorial (barrios) de la ciudad de La Plata, en base a lo dispuesto en el considerando 6.3.6.c). –

3.6. Difundir ampliamente en los medios de comunicación masiva de mayor circulación en la ciudad de La Plata, los principios, derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes consagrados en el ordenamiento jurídico, a tenor de lo expresado en el considerando 6.3.7., a cuyos efectos, las Administraciones condenadas deberán afectar un porcentaje no inferior al veinticinco por ciento (25%) de todas las partidas presupuestarias destinadas a publicidad y/o propaganda oficial para el cumplimiento de la presente sentencia. –

4. Poner en conocimiento de lo aquí resuelto, a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y al Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Plata, a cuyo fin **librese oficio**. –

5. Imponiendo las costas del proceso a las demandadas vencidas (conf. art. 19 de la Ley 13.928, texto según Ley 14.192), a cuyo fin se regulan los honorarios de la Dra. Carola Bianco (CIUT 27-22158003), en la suma de PESOS SIETE MIL QUINIENTOS (\$ 7.500,00), del Dr. Ariel Hernán Bergerot (Leg. Prev. 52727-05/9) en la suma de PESOS PESOS TRES MIL CIEN (\$ 3.100,00), y los del Dr. Marcelo Darío Franchino (Leg. Prev. 51321-0), en la suma de PESOS DOS MIL NOVECIENTOS (\$ 2.900,00); sumas a las que deberá adicionarse el 10% en concepto de aportes (art. 21 de la ley 6716; y arts. 1, 9, 10, 13, 16, 21 y 49 del Decreto-ley 8904/77), no correspondiendo efectuar regulación alguna a favor de los letrados intervinientes por parte de la Fiscalía de Estado y la Municipalidad de La Plata en virtud de lo dispuesto por los arts. 18 del Dec.Ley 7543/69 y 203 de la Ley Orgánica Municipal. –

REGISTRESE. NOTIFIQUESE a las partes por Secretaría mediante cédula, con copias y con habilitación de días y horas. –

Juez
Juz. Cont. Adm. N°1
Dto. Jud. La Plata